

LERUMS KOMMUN
Sektor Infrastruktur

2009-03-26

3

Diarienum:

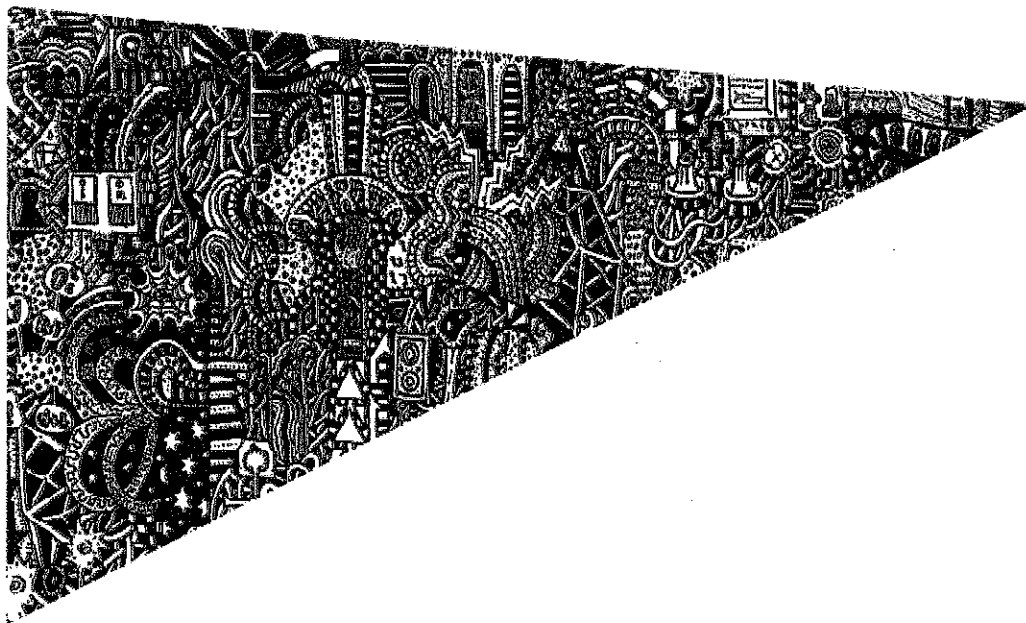
KS09.322

Förhandsp:

007

Lerums Kommun

Löpande granskning 2008



Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Granskningsansats	2
2. Iakttagelser och förslag till förbättringar.....	3
2.1. Bokslutsprocessen	3
2.2. Ekonomihandbok / redovisningsanvisningar i övrigt	4
2.3. Anläggningstillgångar	4
2.3.1 Investeringar	4
2.3.2 Avskrivningar och utrangeringar/försäljningar	5
2.3.3 Inventarieregister	5
2.3.4 Infrastrukturella bidrag	5
2.4. Lönerutin	6
2.5. Syfte, program, deltagarförteckning samt hantering av moms vid representation	7
2.6. Systemdokumentation / rutinbeskrivningar i övrigt.....	8
2.7. Finanspolicy /placeringspolicy	8
2.8. Momsredovisning	8
2.9. Löpande avstämningar.....	8
2.10. Exploateringsredovisning	9
2.11. Fordringar / kravrutin.....	9
3. Uppföljning av noteringar från delårsbokslut 2008-06-30	10
3.1. Intern avsättning för skadereglering	10
3.2. Koncernen.....	10
3.3. Brand Hjällsnässkolan.....	10

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Som ett led i årets redovisningsrevision har våra noteringar från granskning av intern kontroll under hösten 2008 sammanställts. Rapporten omfattar samtliga sektorer.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det inom den interna kontrollen finns vissa områden där förbättringar kan ske.

Vår granskning täcker endast områden och aspekter väsentliga för revisionen och är ej av sådan omfattning att den täcker in alla svagheter i rutiner och intern kontroll.

1.2. Granskningsansats

Vår granskning och bedömning av den interna kontrollen omfattar:

- Granskning och bedömning av följande väsentliga rutiner och konton enligt upprättad riskanalys:
 - Bokslutsprocessen
 - Exploateringsprocessen
 - Infrastrukturella bidrag
 - Utbetalningsrutin inklusive inköp och skanning av fakturor
 - Anläggningstillgångar
 - Fordringar / kravrutin
 - Granskning av moms, sociala avgifter och källskatt

Ovanstående granskning innebär i de flesta fall att vi följer hela flödet, d v s från det att en intäkt, kostnad eller liknande genereras till dess att registrering sker i huvudboken och slutligen blir reglerad. Vi stämmer av mot faktura, verifikation, underlag i form av beslut, budget o s v.

- Analys av huruvida kommunens redovisningsreglemente beaktas vad gäller gränsdragning mellan investering och drift.
- Analys av aktiveringar och avskrivningar på anläggningstillgångar
- Granskning av inköpsfakturor vad gäller verksamhetstillhörighet, kontering samt attest.
- Kontroll av avstämningar på väsentliga konton som kundfordringar, leverantörsskulder, likvida medel etc.
- Övergripande resultatanalys samt kontoanalyser på väsentliga intäcks- och kostnadskonton (merparten utförd i samband med delårsbokslutsgranskning).
- Uppföljning av motsvarande granskning 2007.

2. Iakttagelser och förslag till förbättringar

2.1. Bokslutsprocessen

I likhet med föregående års granskning har vi kartlagt och dokumenterat kommunens rutin för upprättande av bokslut vid den centrala ekonomifunktionen. Bokslutsprocessen är en av de mest väsentliga och centrala redovisningsprocesserna varför det är av största betydelse att den fungerar tillfredsställande. Det är viktigt att samtliga aktiviteter i processen fungerar och dokumenteras samt utförs av rätt person. Den slutliga produkten i form av ett årsbokslut och årsredovisning används som underlag för väsentliga beslut inom kommunens verksamheter i övrigt.

Vid den centrala ekonomifunktionen inom Lerums kommun har en rad personalförändringar skett, bl a har tjänsten som enhetschef för ekonomiavdelningen tillsatts.

Vi har noterat att det saknas arbetsbeskrivningar på den centrala ekonomienheten liksom en uppdaterad ekonomihandbok. Den nytillträdde chefen har genomfört intervjuer med medarbetarna på centrala ekonomifunktionen för att fastställa varje medarbetares roll och ansvarsområde. Arbetet med att uppdatera dokument för en kommande uppdaterad ekonomihandbok har också påbörjats, se nedan.

I samband med upprättande av delårsbokslut per 2008-06-30 noterades en del förseningar vid framtagande av delårsbokslut vilket bl a fick till följd av att någon koncernredovisning inte togs fram. Orsakerna till förseningarna hade enligt ansvariga främst att göra med de problem som uppstått vid införande av nytt lönesystem. Många lönerelaterade lönekonton gick inte att stämma av annat än genom rimlighetsbedömningar utifrån tidigare bokslut. Efter de personalförändringar som genomförts fanns det heller inga personer anställda centralt på ekonomiavdelningen med erfarenhet från tidigare upprättande av koncernredovisning inom Lerums kommun. En annan anledning till att det inte togs fram någon koncernredovisning var att dotterbolaget Lerum Energi AB hade 2008-08-31 som datum för delårsbokslutet.

Tidigare revisorer anmärkte i samband med bokslutsgranskning att underlagen till boksluten var bristfälliga. Vi har sedan dess haft en kontinuerlig dialog med företrädare för ekonomienheten och vår bedömning är att framtagande av underlag inför både delårs- och årsbokslut har förbättrats väsentligt.

Vi har inte funnit några väsentliga brister avseende kommunens rutiner för bokslutarbetet. Vi vill ändå påpeka att med en i stora delar nyetablerad ekonomienhet är det av vikt att klara direktiv finns för att uppnå goda och funktionella underlag för bokslutet samt att tillse att motsvarande förseningar inte inträffar som var fallet i samband med delårsbokslutet. Vi har erhållit information om att en person är utsedd till att upprätta koncernredovisning i samband med årsbokslutet samt att många av de problem kommunen haft med det nya lönesystemet skall vara hanterade inför kommande årsbokslut.

2.2. Ekonomihandbok / redovisningsanvisningar i övrigt

Vid föregående års granskningar noterades att Lerums kommun saknar en komplett och fungerande ekonomihandbok. Styrdokument och anvisningar avseende investeringar, kravrutiner mm finns i likhet med föregående år på kommunens intranät. Dock är de inte i samtliga fall uppdaterade i den mån som kan förväntas av en starkt decentraliserad organisation där många beslut tas långt ut i organisationen.

Enligt den nya enhetschefen för ekonomiavdelningen har ett arbete påbörjats för att uppdatera den nuvarande ekonomihandboken. Vi har särskilt noterat att en ny investeringsanvisning, vilket särskilt kommenterades i föregående års rapport, är under framtagande där vi som revisorer fått ta del av materialet och komma med synpunkter. Likaså har en rutinbeskrivning tagits fram gällande internhandel under 2008.

Vi vill påpeka vikten av att kommunens ambitioner att ta fram en uppdaterad och till dagens organisation anpassad ekonomihandbok genomförs, för att därigenom säkerställa en korrekt och lika hantering inom hela Lerums kommun.

2.3. Anläggningstillgångar

De materiella anläggningstillgångarnas värde uppgick per 2008-06-30 till 1 080 Mkr vilket är knappt 70 % av kommunens totala balansomslutning. Dessa utgör ett betydande värde för kommunen varför hanteringen genom fungerande och dokumenterade rutiner är av vikt. Vi har med den person som är ansvarig för kommunens anläggningsregister gått igenom den rutin som finns med avseende på bl.a. investeringar, avskrivningar, försäljningar och utrangeringar.

2.3.1. Investeringar

I enlighet med kommunens gällande principer för aktivering (se "Anvisning för hantering av investeringar", från 2001-10-02) samt förslaget till ny investeringsanvisning, skall alla inköp av byggnader, fordon, inventarier etc, som överstiger ett värde av 2/3-dels basbelopp och har en funktionell livslängd om minst tre år, aktiveras. I dagsläget gör kommunen ingen uppföljning från centralt håll huruvida sektorerna följer anvisningarna vilket kan förklaras av att Lerums kommun är en decentraliserad organisation.

Ett utkast på nya anvisningar har erhållits vilka i stort överrensstämmer med de instruktioner som framgår i den tidigare upprättade anvisningen.

Vi anser likt föregående år att det bör finnas någon form av central analys och rimlighetsbedömning av de beslut och bokningar som sker ute i organisationen. Vi anser att det är väsentligt att kommunen upprättar en rutin för att stickprovsmässigt granska inköp som bokats som investeringar för att bedöma huruvida dessa inköp är att betrakta som drift eller investering. På liknande sätt bör stickprovsmässig granskning ske av större belopp som är bokade som driftskostnader för att se att det inte rör sig om investeringar. Det är av särskild vikt att förebygga eventuella felkonteringar genom att informera om de riktlinjer och krav som finns, ett ansvar som vilar på den centrala ekonomifunktionen.

2.3.2. Avskrivningar och utrangeringar/försäljningar

Vid genomgång av förfarandet vid hanteringen av avskrivningar framgår att ekonomisystemet genererar de avskrivningar som görs baserat på registrerad avskrivningstid. Den avskrivning som görs varje månad rimlighetsbedöms i första hand mot de avskrivningar som gjorts tidigare månad. Emellertid görs inga rutinmässiga uppföljningar på de avskrivningstider som används då det i första hand är upp till varje sektors ekonom att rapportera in avskrivningstid.

Vi har i vår granskning gjort ett urval på försålda anläggningstillgångar och noterat att dessa försäljningar inte rapporterats till den centrala ekonomiavdelningen varför dessa tillgångar inte har ut rangerats från anläggningsregistret. Det finns därmed risk för felaktigt bokförda värden i såväl balansräkningen som redovisade rearesultat i resultaträkningen.

Vi bedömer att hanteringen av genererade avskrivningar på aktiverade investeringar fungerar tillfredsställande. Uppföljningar bör ske av avskrivningstider och kontrollera att samma typ av investering erhåller samma avskrivningstid oberoende av vilken sektor den är bokad på. Vi anser också att rutiner för inrapportering vid försäljning av anläggningstillgångar ska ingå i de anvisningar som är under framarbetande för att säkerställa att försålda anläggningstillgångar ut rangeras från anläggningsregistret.

Vi har informerats om att rutinen kommer att ses över under 2009 samt dokumenteras.

2.3.3. Inventarieregister

I samband med förra årets granskning har det framkommit att inventarieregister inte förs på samtliga kommunens enheter. Utan fungerande inventarieregister är det i vissa fall svårt att härleda en enskild försäljning eller utrangering till anläggningsregistret eftersom de ibland bokats "i klump", dvs tillsammans med flera andra inköp. Enligt de gamla anvisningarna skall "alla stöldbegärliga inventarier föras upp på förvaltningens inventarieförteckning" vilket även gäller inventarier som ej är bokade som investeringar. I de nya anvisningar finns inte motsvarande krav.

För att fånga upp större försäljningar eller utrangeringar krävs ett uppdaterat inventarieregister. Kommunen bör införa en rutin för löpande inventering med tillhörande rapportering av utrangeringar och försäljningar av väsentliga anläggningstillgångar för att underlätta korrekt bortbokning i anläggningsregister och huvudbok. En sådan rutin underlättar även upptäckten av eventuella nedskrivningsbehov.

2.3.4. Infrastrukturella bidrag

Under 2006 tog Rådet för kommunal redovisning fram en rekommendation för redovisning av infrastrukturella bidrag. Med infrastrukturella bidrag avses finansiering av investeringar i infrastruktur där den tillgång som bidraget avser att finansiera inte kontrolleras av kommunen. Enligt Rådet för kommunal redovisning skall ett bidrag till en infrastrukturell investering redovisas som en kostnad i resultaträkningen. Tillgången som bidraget avser kontrolleras inte av bidragsgivaren och skall därmed inte redovisas i balansräkningen. Vid årets granskning har framkommit att det är oklart om några sådana bidrag lämnas. Enligt företrädare för kommunen är det relativt ovanligt att bidrag erhålls från externa aktörer för finansiering inom kommunen. Det är däremot relativt vanligt att kommunen träffar avtal med

exempelvis Vägverket för gång- och cykelbanor. Vid dessa tillfällen upprättas avtal som reglerar ansvar för kostnader och underhåll.

Vid vår stickprovsgranskning av årets investeringar har framkommit att den spillvattenstunnel som avser att sammankoppla Lerums kommuns spillvattennät med Ryaverken kommer att ägas och förvaltas av Gryaab. En diskussion har påbörjats för att klargöra huruvida dessa utgifter i redovisningsperspektiv är korrekta att redovisas som en investering eller om detta är att anse som ett infrastrukturellt bidrag.

Vi anser att kommunen behöver utarbeta principer för hur motsvarande transaktioner skall redovisas framöver. Information om den rekommendation som finns kring hanteringen av infrastrukturella bidrag behöver spridas i de delar av organisationen som kan tänkas beröras.

2.4. Lönerutin

De totala personalkostnaderna i Lerums kommun uppgick per 2007-12-31 till 1 031 Mkr vilket motsvarar knappt 60 % av verksamhetens kostnader. Löner och sociala avgifter utgör merparten av kommunens personalkostnader vilket således är en betydande del av kommunens kostnadsmassa. Hantering av lön är således en av de mest centrala och väsentligaste rutinerna.

Under året har ett nytt lönesystem införts i kommunen som skall vara helintegrerat med ekonomisystemet. En särskild konsultinsats har gjorts avseende implementering och upphandling av detta lönesystem. I samband med bokslutsgranskning kommer en särskild granskning av löneutbetalningar att göras varför inga stickprov gjordes vid årets löpande granskning.

Vi har i tidigare granskning noterat att det saknas en skriftlig rutinbeskrivning för lönehanteringen som bl a innefattar de kontroller som säkerställer en riktig löneredovisning. Exempel på kontroller kan vara att säkerställa att rätt lön utbetalas till rätt person, att transaktioner bokförs i rätt period och på rätt konto, att säkerställa att redovisad tid är attesterad av behörig chef osv. Av dokumentation bör även framgå vilka roller och ansvar som anställd personal har på löneavdelningen. I dagsläget finns ett 60-tal lathundar / manualer sparade på intranätet avseende olika funktioner i det nya lönesystemet men någon mer sammanfattande rutinbeskrivning av den typ vi ovan beskrivit gällande kontroller mm finns inte i dagsläget. Kommunen har för avsikt att i samband med ett nytt lönesystem och införandet under 2009 av en ny centraliserad löneorganisation se över vad som måste dokumenteras.

Kommunen har påbörjat detta arbete i ett särskild projekt som kommunen beställt från konsultföretaget Preera där en framtida föreslagen organisation beskrivs för att hantera löner i Lerums kommun. Projektet har syftat till att ta fram förslag till en organisation kring den framtida löneprocessen och de administrativa arbetsuppgifterna avseende självservice. Rapporten innehåller en framtida organisationsskiss avseende en framtida tänkt löneorganisation, beskrivning av roller och översikt av nödvändiga kompetenser. Dessutom innehåller rapporten en uppskattning av vilka resurser som krävs för att säkerställa löneprocessen.

Kommunen har även i en intern rapport ("Kvalitetskontroll – Av dokumentation av rutiner, processer, lathundar och undersökning av kompetensutvecklingsinsatser"), som en del i slutförandet av implementeringen av det nya lönesystemet, försökt tydliggöra nuläge och de behov som finns i dagsläget (december 2008). Uppdraget omfattade kvalitetskontroll av

dokumentation av processer och rutiner, manualer och lathundar samt undersökning av kompetensutvecklingsinsatser som gjorts och behov hos dem som arbetar i systemet.

Vid förra årets granskning av löneprocessen framkom att det saknades kontroller vid upplägg eller förändringar av fasta uppgifter såsom löneförändring/nyanställning, vilket innebar att utförda förändringar kontrollerades inte av någon annan än den som utfört ändringen. Ansvar för en övergripande kontroll ligger på respektive chef men någon kontroll mot logglista sker ej.

Vi noterade också i samband med vår genomgång att det hittills enbart varit en person som hanterat själva lönekörningarna under året. Enligt företrädare för kommunen finns det annan personal som kan utföra lönekörningarna för att minska sårbarheten. Under våren 2009 kommer allt lönearbete att centraliseras och fler kommer då ha möjlighet att utföra körningar.

Vi bedömer att det i dagsläget finns risker för fel då systembytet inneburit stora problem som kommunen inte haft kontroll över, som t ex de ovan beskrivna avstämningsproblemen med lönerelaterade konton. Vi kommer att i samband med bokslutsgranskning särskilt kontrollera kommunens lönerelaterade skulder och kostnader.

Vi anser, likt föregående år, att registrerade uppgifter behöver kontrolleras av annan person än den person som registrerat uppgifterna. Med tanke på hur stor del av kommunens kostnader som utgörs av personalkostnader rekommenderar vi också kommunen att upprätta skriftliga rutinbeskrivningar avseende lönehanteringen i takt med att det nya systemet nu implementerats och att en ny löneorganisation skapas.

2.5. Syfte, program, deltagarförteckning samt hantering av moms vid representation

I samband med granskningen noterades att det vid kurser, konferenser samt i viss mån representation, vid några tillfällen inte framgick deltagare, program och syfte av redovisningsunderlaget. Avseende representation får avdrag för moms ske på måltidsutgifter som avser lunch, middag eller supé med högst 22:50 kr per person (25% på 90 kr). I samband med årets granskning har vi kunnat konstatera att detta vid något tillfälle inte följdes.

Kommunen har meddelat oss att de har för avsikt att ta fram dokumenterade anvisningar avseende just dessa frågor.

Vi rekommenderar att program, deltagarförteckning och syftet med kurser och konferenser framgår och alltid bifogas verifikatet i redovisningen. Vi rekommenderar att gällande regler för avdragbar moms efterlevs.

2.6. Systemdokumentation / rutinbeskrivningar i övrigt

Enligt lagen om kommunal redovisning kapitel 2 § 7 skall varje kommun upprätta sådana beskrivningar över bokföringssystemets organisation och uppbyggnad som behövs för att ge överblick över systemet (systemdokumentation). Vi kunde förra året konstatera att sådan dokumentation inte fanns. Arbetet med nämnda beskrivning har påbörjats under 2008 och kommer att vara klart i mars 2009.

2.7. Finanspolicy/placeringspolicy pensioner

Kommunens övergripande finanspolicy, vilken antogs 2003-12-23, har inget enskilt avsnitt som behandlar kommunens pensionsplacering. Lerums kommun har ett långsiktigt åtagande för utbetalning av pensioner och för att möta dessa åtaganden avsätter kommunen kapital för långsiktig förvaltning. I samband med detta antog kommunen en särskild placeringspolicy 2006-08-30. I samband med kommande årsbokslutsgranskning har vi för avsikt att närmare granska de placeringar som är gjorda och att tillse att kommunen lever upp till beslutade policier och riktlinjer. Pensionsplaceringen i balansräkningen uppgick per 2008-06-30 till ca 110 Mkr.

Vi har erhållit information om att en ny ansvarig för kommunens finansieringsfrågor är utsedd och att intentioner finns om att uppdatera kommunens övergripande finanspolicy från 2003.

2.8. Momsredovisning

I samband med bokslutsgranskning 2007-12-31 uppmärksammades felaktig hantering av kommunens momsredovisning. Efter en utredning kunde kommunen konstatera att de felaktigt kostnadsfört 2,4 Mkr, vilket borde redovisats som en momsfordran i bokslutet.

I samband med den granskningen erhöll vi information om att kommunen under 2008 skulle se över sina momsrutiner. Kommunen har därefter anlitat en särskild konsult som gått igenom kommunens momsrutiner och kommunen anser att det efter detta fungerar tillfredsställande. Vi har inte noterat några fel i samband med vår löpande granskning.

2.9. Löpande avstämningar

I samband med vår granskning har vi noterat att kommunen inte dokumenterar löpande avstämningar av vissa konton som t ex skattekonto och leverantörsreskontra mot huvudbok. Kommunen har fr o m 2009 ändrat sina rutiner och tar nu ut dokumenterade avstämningar i pappersformat.

2.10. Exploateringsredovisning

Ett väsentligt område inom offentlig sektor är hantering av exploateringsredovisning. Vi har i samband med denna granskning noterat följande:

- Då försäljningar av tomter görs redovisas inkomsten mot exploateringsredovisningen och intäktsförs först när exploateringsområdet slutredovisas. Detta är i strid mot den rekommendation som Rådet för kommunal redovisning tagit fram.
- Det har också framkommit att alla utgifter redovisas på respektive projekt trots att vissa av utgifterna avser investeringar på kommunens anläggningar. Dessa uppges dock justeras och omklassificeras senare som anläggningstillgång.
- Vi har även observerat brister i fastställda och skrivna rutiner och policier för hanteringen av exploateringsverksamheten, inköp av mark mm. Det finns brister i hur uppföljningen sker idag och insynen i respektive projekt kan vara dålig. För en utomstående är det väldigt svårt att följa och kontrollera hur väl projekten följs mot kalkyler.

För att komma tillrätta med dessa brister pågår för närvarande ett särskilt projekt av extern konsult innebärande en kartläggning och genomgång av hela processen för exploateringsredovisningen. Vi har för avsikt att ta del av denna rapport och framöver granska huruvida noterade brister har åtgärdats.

2.11. Fordringar / Kravrutin

I samband med vår löpande granskning har vi granskat kommunens kravrutin samt i förberedande syfte inför årsbokslutet har vi granskat enskilda större fordringar och noterat att det finns fordringar utställda under 2007 som uppgår till ca 0,7 Mkr, d v s de är förfallna med mer än 6 månader. Bland dessa har vi noterat 2 enskilt större fordringar på 136 Tkr respektive 116 Tkr. Kommunen har en uppbokad reserv för osäkra fordringar på ca 5 Mkr. Att reserven är relativt stor beror på att reservering sker med automatik när fordran går över till kommunens inkassobolag efter ca 1 månad.

Det har i vår granskning inte framkommit väsentliga noteringar om fel avseende kommunens kravrutin.

3. Uppföljning av noteringar från delårsbokslut 2008-06-30

3.1. Intern avsättning för skadereglering

I samband med delårsbokslutsgranskningen noterade vi att kommunen fortsatt har en intern avsättning som per 2008-06-30 uppgick till 3,0 Mkr avseende skadereglering som redovisas i den externa balansräkningen. Avsättningen står i strid med kommunal redovisningslag samt praxis i övrigt.

Vi anser att om kommunen förväntar sig kostnader i samband med skador skall detta bokas som en upplupen kostnad, vilken måste styrkas med underlag i någon form.

3.2. Koncernen

Kommunen upprättade inte någon sammanställd redovisning i delårsrapporten, vilket beskrivits ovan. Revisorerna har tidigare år i samband med upprättande av årsredovisning anmärkt på att underlagen för den sammanställda redovisningen måste förbättras och att tydliga riktlinjer för avstämning mellan kommunen och bolagen måste införas.

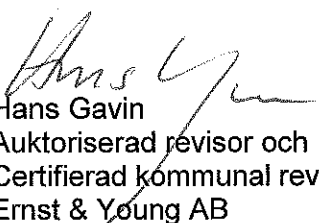
Inför stundande bokslutsarbete vill vi uppmärksamma kommunen på frågan så att hanteringen förbättras jämfört med tidigare år.


Vi har informerats om att det finns en person centralt på ekonomifunktionen som har i uppgift att upprätta koncernredovisningen och personen ifråga har erhållit särskild utbildning i koncernredovisning. Det finns också en särskild modul i Agresso (ekonomisystemet) som kommer att användas.

3.3. Brand Hjällsnässkolan

Kommunen har under året haft stora kostnader orsakade av den brand som utbröt i Hjällsnässkolan i Gråbo 2007. I samband med bokslutsgranskning har vi för avsikt att granska den redovisningsmässiga hanteringen av branden.

Lerum den 16 mars 2009


Hans Gavin
Auktoriserad revisor och
Certifierad kommunal revisor
Ernst & Young AB


Peter Öfverström
Auktoriserad revisor
Ernst & Young AB