

Revisionsrapport

IT nämndens ekonomiska styrning

Töreboda kommun

Daniel Brandt

Februari 2016

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Revisionskriterier	3
1.3. Kontrollmål	3
1.4. Avgränsning.....	3
1.5. Metod.....	3
2 Iakttagelser och bedömningar	4
2.1. Hur är följsamheten mot budget och hanteras avvikelser enligt nämndens direktiv 4	
2.1.1. Styrdokument	4
2.1.2. Iakttagelser	4
2.1.3. Bedömning.....	6
2.2. Är IT nämndens beslutsunderlag ändamålsenliga?	6
2.2.1. Iakttagelser	6
2.2.2. Bedömning.....	7
2.3. Är uppföljnings- och prognosprocessen ändamålsenlig?	8
2.3.1. Iakttagelser	8
2.3.2. Bedömning.....	8
3 Revisionell bedömning	10
3.1. Rekommendationer.....	11

Sammanfattning

Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att IT-nämndens ekonomiska styrning inte har fungerat på ett effektivt och ändamålsenligt sätt under 2015.

Den samlade bedömningen utgår från följande brister:

- Det fanns brister i de ekonomiska underlagen som redovisas till nämnden, vilket medfört en otillräcklig styrning.
- Otillräcklig kontroll av intäktströden, vilka intäkter som är kopplade till avtalet och vad som är tilläggsavtal, samt bristande rutiner för debitering av tilläggstjänster.
- Både under 2014 och 2015 har prognoserna för helårsresultatet försämrats under senare delen av året. Detta indikerar att rutinerna för uppföljning inte har fungerat tillfredställande.
- Budgetprocessen har inte fungerat tillfredställande för att kunna styra verksamheten och ekonomin.

Rekommendationer

- Vi rekommenderar att IT-nämndens budgetprocess bör ses över för att bättre överensstämma med MTG-kommunernas budgetprocess.
- Vi rekommenderar att nämnden tar fram en internkontrollplan utifrån risk och väsentlighetsbedömning.
- Vi rekommenderar en översyn av samverkansavtalet för att minska oklarheten i vilka tjänster och i vilken omfattning som ingår.
- Vi rekommenderar att roller och ansvar i budget- och uppföljningsprocessen tydliggörs.
- Nämnden har under året initierat arbete med att ta fram en tjänstekatalog och även en ny debiteringsmodell, vilket vi anser vara positivt. Vår rekommendation är att denna process prioriteras.

1 *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

IT nämnden har sedan 2014 redovisat underskott i verksamheten. Detta har indikerat att det finns brister i den interna kontrollen. Revisorerna i de tre samverkanskommunerna har vid det senaste mötet beslutat om att genomföra en granskning av IT nämndens internkontroll.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Fungerar IT nämndens ekonomiska styrning på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

1.2. *Revisionskriterier*

Kommunallagen

Kommunal redovisningslag

Beslut fattade i nämnden avseende ekonomistyrning

Övriga relevanta styrdokument

1.3. *Kontrollmål*

Följande kontrollmål ska besvara revisionsfrågan.

- Hur är följsamheten mot budget och hanteras avvikelser enligt nämndens direktiv?
- Är IT nämndens beslutsunderlag ändamålsenliga?
- Är uppföljnings- och prognosprocessen ändamålsenlig?

1.4. *Avgränsning*

Projektet avgränsas till IT nämndens verksamhet 2015.

1.5. *Metod*

Granskning av budgetdokument, prognoser, delårsrapport och årsredovisning samt direktiv som skickats ut till verksamhetsansvariga. Intervjuer med berörda tjänstemän och nämndens ordförande.

2 Iakttagelser och bedömningar

2.1. Hur är följsamheten mot budget och hanteras avvikelser enligt nämndens direktiv

2.1.1. Styrdokument

Töreboda kommun arbetar efter dokumentet *Lednings och styr principer 2015* som antogs av kommunfullmäktige 2015-09-28. I dokumentet klargörs ansvarsförhållanden och roller samt tidpunkter för ekonomisk rapportering enligt en rapporteringscykel. I styrprinciperna fastställs att kommunchef och verksamhetschefer ansvarar för den löpande uppföljningen av budget och verksamhetsmål inom sina respektive verksamheter. Vid avvikelse mot mål och budget ska åtgärder vidtas omgående. Verksamhetschefer ansvarar för information till kommunstyrelsen.

Arbetet med internkontroll styrs utifrån antaget reglemente för internkontroll. I reglementet fastställs ansvaret för den interna kontrollen och på vilket sätt som uppföljning ska ske. Dokumentet *Handbok för intern kontroll* antogs av kommunstyrelsen under hösten 2015, under våren 2016 planerar IT nämnden att ta fram en internkontroll plan för 2016.

När det gäller de gemensamma nämnderna står värdkommunen för den interna kontrollen. I *Lednings och styr principer 2015* sammanfattas att internkontroll handlar om följande:

- Att verksamheten lever upp till fastställda mål och är kostnadseffektiv, dvs. god ekonomisk hushållning
- Att den information som finns om verksamheten och om den finansiella rapporteringen är ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig
- Att de lagar, regler och riktlinjer som finns följs
- Att möjliga risker kan inringas, bedömas och förebyggas

2.1.2. Iakttagelser

IT nämnden redovisade ett underskott i bokslutet 2014 som uppgick till – 785 tkr. Anledningen till det uppkomna underskottet anges bero på bristande rutiner i utdebiteringen av tjänster, som i sin tur ledde till att intäkterna fakturerades sent under året och därmed missbedömdes intäkternas storlek. En anledning som anges till den uppkomna situationen är att det funnits en otydlighet i ansvarsfördelningen, samt sjukskrivning hos nyckelpersonal vilket gjort att debiteringen blivit lidande.

En annan anledning till underskottet anges vara höga kostnader för personal och infrastruktur. Den analys av bokslutet 2014 som redovisats för nämnden konstaterar att på grund av ovanstående så har förutsättningarna för en relevant uppföljning varit dåliga. I analysen presenteras även förslag till åtgärder. Dessa innebär i korthet:

- Månadsuppföljning ska införas
- Rutiner för fakturering ska ses över med visst tillskott av administrativ tjänst

- På längre sikt införa ny debiteringsmodell

IT nämnden redovisar även ett underskott för 2015 som uppgår till – 2 433 tkr. De prognoser och uppföljningar samt kommentarer som lämnats under 2015 presenteras kortfattat i nedanstående tabell.

(tkr)	Mars	Maj	Augusti	Oktober	Bokslut
Utfall	-1 200	-3 400	-2 962	-2 535	-2 433
Prognos	0	0	-2 000	-2 600	
Kommentar till utfall och prognos	Den större förbrukningen av licenser kommer att faktureras till kommunernas verksamheter. Prognosen är en budget i balans.	Kommunbidrag Mariestad och Gullspång är inte fakturerade. Licenskostnaderna är inte fakturerade, kommer att utföras i juni	Underskottet är till stor del orsakat av bristande uppföljning samt avsaknad av rutiner av fakturahantering	Underskottet är till stor del ett resultat av bristande ekonomisk uppföljning och avsaknad av rutiner av fakturahantering	Underskottet beror dels på en utökning av den MTG-gemensamma IT-plattformen på grund av verksamhetens förändrade behov samt ökade konsultkostnader

Bokslutet 2014 visade ett underskott på -785 tkr och nämndens resultat har varit negativt under hela 2015. Prognosen har däremot visat ett nollresultat fram till den rapport som lämnades i augusti. Åtgärdsplaner för att återställa det befarade underskottet har inte presenterats för nämnden under 2015. Anledningen som framkommer vid våra intervjuer är att de prognoser som lämnades under våren visade på ett nollresultat och därmed skulle inte några åtgärder behöva vidtas. Efter den försämrade prognosen som redovisades i augusti så upptogs mycket tid och resurser till att analysera vad den uppkomna situationen berodde på, att det inte fanns tid att upprätta några åtgärdsplaner.

Vid våra intervjuer framkommer att det funnits brister i de ekonomiska rutinerna när det gäller uppföljning av verksamhetens kostnader och intäkter.

Tabell över resultat och lämnade prognoser samt vidtagna åtgärder av nämnden under 2015 redovisas översiktligt nedan.

Nämndsammanträde	Ärende	Åtgärder
2015-02-10	Bokslutet 2014 behandlas. Resultat för 2014 var – 785 tkr. Anledningen är bristande rutiner samt höga kostnader avseende personal och infrastruktur.	Beslut att på nästa möte göra en analys av utfall mot budget för 2014. Budgetuppföljning ska ske på varje nämndsmöte under 2015. Detaljbudget 2015 samt aktuell interndeberingslista ska tas fram till nästa möte.
2015-03-09	Analys av bokslut 2014 presenteras. Budgetförslag för 2015 redovisas.	Nämnden ställer sig bakom budgetförslag för 2015.
2015-05-19	IT chef presenterar utfall efter kvartal 1, resultatet är -1,2 mnkr. Prognosen är ett noll resultat för 2015. Budgetförslag för 2016 redovisas för nämnden.	Nämnden godkänner budgetförslaget för 2016.

2015-06-26	IT chef redogör för utestående fordringar som ska faktureras. Totalt ska 1 015 tkr faktureras.	Nämnden konstaterar att inestående fordringar ska faktureras och vara betalda under augusti.
2015-09-02	t.f. IT chef lämnar nulägesanalys av budget innevarande år.	Nämnden konstaterar att det i dagsläget inte är möjligt att upprätta en tillfredställande ekonomisk redovisning. IT chef får uppdrag att upprätta en ekonomisk lägesrapport som ska distribueras till nämndens ledamöter så snart det är färdigställt.
2015-10-13	t.f. IT chef lämnar en ekonomisk lägesrapport.	Nämnden ger IT chefen uppdraget att minimera samt fördela verksamhetens kostnader till berörda användare/kostnadsställe.
2015-11-13	IT chef presenterar ekonomisk analys av verksamheten som framtagits tillsammans med ekonomichef. Analysen visar ett underskott om 2 600 tkr	Nämnden ger IT chefen i uppdrag att vidta möjliga åtgärder för att minska underskottet för innevarande år.
2015-12-01	Lägesrapport för nämndens budget innevarande år. Underskottet uppgår till 2 600 tkr. Förslag till budget 2016 presenteras.	Nämnden noterar informationen. Nämnden ger uppdraget att konsekvensbeskriva en minskad budget om 1 274 tkr.

2.1.3. Bedömning

Som vi kan se i matrisen fanns det tecken på att budgeten inte var i balans med det underskott som redovisades i bokslutet 2014. Anledningen till det uppkomna underskottet under 2014 angavs till bristande rutiner avseende fakturering samt höga kostnader för personal och serverinfrastruktur. Vi kan konstatera att det vid ingången av 2015 fanns obalanser i den budget som senare antogs. Problemen med bristande rutiner avseende utdebitering av tjänster som identifierades 2014 har fortsatt under 2015, även om det under den senare delen skett en förbättring. Nämnden har inte under första två tertialen 2015 beslutat om några konkreta åtgärder för att få en ekonomi och verksamhet i balans.

Både under 2014 och 2015 har prognoserna för helårsresultatet försämrats under senare delen av året. Detta indikerar att rutinerna för uppföljning inte har fungerat tillfredställande.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kontrollmålet inte är uppfyllt.

2.2. Är IT nämndens beslutsunderlag ändamålsenliga?

2.2.1. Iakttagelser

De beslutsunderlag som nämnden tar del av beträffande ekonomiska frågor består av ekonomiska rapporter och tjänsteskrivelser som tas fram av IT chef. En del information sker även muntligt i samband med att ärenden presenteras för nämnden då det finns tillfälle att diskutera och ställa frågor. Enligt de intervjuade har mycket av informationen under första halvåret 2015 skett muntligen, och nämnden upplever att de inte haft så mycket skriftliga underlag att ta ställning till. Detta har dock förbättrats under andra halvåret då det har tagits fram skriftligt underlag till nämndens sammanträden. En svag-

het som framkommer vid våra intervjuer är att nämnden inte har haft en detaljbudget att ta ställning till i god tid innan verksamhetsåret påbörjades. Nämnden antog detaljbudget 2015 på sammanträdet den 9 mars 2015, förslaget som presenterades redovisas nedan.

(tkr)	2015	Förändring mot 2014
Intäkter	18 293,10	-777,10
Personalkostnader	11 176,50	924,50
Licenser, hårdvaror mm	3 375,00	70,00
Konsulter, kurser mm	3 741,00	-238,00

Eftersom prognoserna för helårsresultatet varit ett nollresultat under första delen av 2015, och att mycket tid gått åt till att analysera ekonomin när prognosen försämrades har det inte funnits några åtgärdsförslag för nämnden att ta ställning till. En konsekvensbeskrivning av de föreslagna åtgärderna för att komma i budgetbalans 2016 är under utarbetande och ska redovisas för nämnden under januari 2016.

Den ekonomiska rapporteringen som skett under året har enligt de intervjuade varit bristfällig. De kostnader för exempelvis externa konsulter som uppkommit under 2015 bedöms av de intervjuade som nödvändiga, men det som brustit är att detta inte kommunicerats med nämnden. Företrädare för nämnden anser att de försökt att ställa frågor om den ekonomiska situationen med bakgrund i det underskott som fanns 2014 men att nämnden inte fått några tillförlitliga svar.

Under våra intervjuer har det även framkommit synpunkter på att det funnits brister i diarieföringen.

2.2.2. Bedömning

Budget för 2015 antogs den 2015-03-09, vilket enligt vår bedömning är alltför sent för att fungera som ett styrinstrument för verksamheten. Budgetförslaget har även vissa brister i utformningen. Den presenteras relativt kortfattat och det saknas exempelvis jämförande siffror för utfall 2014 vilket gör det svårt att ta ställning till om den är relevant. Vid våra intervjuer framkommer att en del information sker muntligen i samband med nämnds-sammanträden, det gör det svårt att bedöma om beslutsunderlaget varit tillräckligt för att kunna fatta beslut. Detta är något som har förändrats under perioden och numera sker mer av informationen skriftligt vilket vi bedömer som positivt.

De ekonomiska rapporter som presenterats för nämnden har enligt vår bedömning inte varit relevanta och inte innehållit den information som kan förväntas. De är relativt kortfattade och avseende de två första rapporterna, mars och maj, finns inte någon redovisning av de olika kostnads och intäktsslagens utfall. Det är först i delårsrapporten efter augusti månad som det redovisas intäkter och kostnader med jämförelsematerial från senaste bokslut.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att nämndens beslutsunderlag inte kan anses ändamålsenliga.

2.3. Är uppföljnings- och prognosprocessen ändamålsenlig?

2.3.1. Iakttagelser

Rapportering till kommunstyrelsen i Töreboda har skett enligt fastslagen tidplan för ekonomisk rapportering, vilket innebär 4 ekonomiska rapporter årligen inklusive årsbokslut. Under 2016 kommer rapportering att ske varje tertiäl. Under 2016 kommer IT nämnden att erhålla månadsvisa resultatrapporter, utan prognos. Mariestad och Gullspångs kommuner får en särskild skrivelse som tar upp specifika frågor som rör den kommunen. Dessa rapporter upprättas av IT chefen.

Vid våra intervjuer framkommer att det under 2015 till största del var IT chefen som hanterade den ekonomiska uppföljningen och även rapporteringen till nämnden. Under 2015 gjordes vissa ändringar i organisationen och ytterligare stöd från ekonomiavdelningen har tillskjutits. Nämnden har under 2015 fattat beslut att budgetuppföljning ska vara en stående punkt på varje nämndsammanträde, denna rutin kommer att fortsätta under 2016.

Under 2015 har en ny uppföljnings mall tagits fram i samarbete med ekonomiavdelningen. I den redovisas intäkter och kostnader mer specificerat så att det går att följa hur exempelvis personalkostnaderna utvecklas.

Nämndens finansiering sker genom att de kommuner som ingår i samarbetsavtalet faktureras för de tjänster som ingår i samarbetsavtalet. Utöver ersättning enligt avtal faktureras även de tilläggstjänster som respektive verksamhet beställer. Vid våra intervjuer framkommer att det finns en stor otydlighet om vilka typer av tjänster som ingår i basutbudet och vilka tjänster som ska debiteras utöver avtalet. Exempel på kostnader som betalas direkt av verksamheterna är trådlösa accesspunkter och Microsoftlicenser. Enligt våra intervjuer har mycket hänt på teknikområdet sedan samarbetsavtalet slöts 2007 och mycket har förändrats sedan dess.

I avtalet § 6 Verksamhetsplanering, beskrivs att verksamhetsplaner ska läggas för två år i taget och presenteras för kommunerna senast i oktober månad före planperioden. Nämndens förslag till budget ska sedan beslutas enhälligt av samtliga kommuner.

I bokslutsanalysen 2014 noterades att en av anledningarna till underskottet var att inköpt utrustning till verksamheterna samt drift av servertjänster blivit underdebiterat eller inte debiterat alls. Nämnden har under 2015 gett uppdraget att utarbeta en tjänstekatalog och en ny internprislista för de tjänster som inte omfattas av samarbetsavtalet.

2.3.2. Bedömning

Som tidigare konstaterats har det funnits brister i rutinerna för hur fakturering av intäkter ska hanteras. Detta har gjort att debiteringen har varit ojämnt fördelat under året med stora intäkter i slutet av året. Detta har lett till osäkerhet vid prognosarbetet för hur stora intäkterna kommer att bli. Nämndens verksamhet finansieras helt av intäkter och rutiner avseende vilka tjänster som utförts och vem som är slutlig kostnadsbärare är av central betydelse. I avtalet som tecknats av de tre kommunerna beskrivs de tjänster och omfattningen av verksamheten endast översiktligt, ett exempel är att IT nämnden ska hantera drift av servrar och datorer anslutna till kommunernas nätverk. Kostnaden för dessa åtagande ska redovisas i en kostnadssammanställning som ska delges samtliga kommuner.

Vi kan konstatera att detta inte har fungerat fullt ut. Vid våra intervjuer framkommer att flera av kostnadsökningarna bedöms vara nödvändiga men att det inte har kommunicerats i den budget- och verksamhetsplanerings process som beskrivs i avtalet.

Under 2015 har förändringar i både arbetssätt och förstärkning inom ekonomistödet till verksamheten genomförts. Fler personer är inblandade i processen och det gör att processen inte är lika sårbar som tidigare, vilket vi anser är positivt.

Enligt vår bedömning är kontrollmålet delvis uppfyllt.

3 ***Revisionell bedömning***

Vår samlade bedömning är att IT-nämndens ekonomiska styrning inte har fungerat på ett effektivt och ändamålsenligt sätt under 2015.

Den samlade bedömningen utgår från följande brister:

- Det fanns brister i de ekonomiska underlagen som redovisas till nämnden, vilket medfört en otillräcklig styrning.
- Otillräcklig internkontroll av intäktsflöden, vilka intäkter som är kopplade till avtalet och vad som är tilläggsavtal, samt bristande rutiner för debitering av tilläggstjänster.
- Både under 2014 och 2015 har prognoserna för helårsresultatet försämrats under senare delen av året. Detta indikerar att rutinerna för uppföljning inte har fungerat tillfredställande.
- Budgetprocessen har inte fungerat tillfredställande för att kunna styra verksamheten och ekonomin.
- Nämnden har inte under första två kvartalen 2015 beslutat om några konkreta åtgärder för att få en ekonomi och verksamhet i balans.

Vårt svar på revisionsfrågan konkretiseras vidare i kontrollmålen som berörts i granskningen och som presenteras i rapporten.

IT nämnden har redovisat underskott avseende både 2014 och 2015, i båda fallen har prognoserna under första delen av året varit ett nollresultat, för att under hösten visa underskott. I den analys av bokslutet som nämnden har begärt och fått redovisad konstateras att underskottet avseende 2014 beror på att det finns en otydlighet om vem som gör vad samt sjukdom hos den som haft som uppgift att sköta den löpande debiteringen och att detta resulterat i att faktureringen blivit försenad.

För en verksamhet som helt finansieras av intäkter som IT nämnden är det centralt att det finns fungerande rutiner och att dessa rutiner även ska fungera vid sjukdom eller vid andra händelser som kan påverka verksamheten. Vi kan konstatera att det under 2015 funnits brister i den interna kontrollen, och för detta har nämnden ett ansvar.

Beträffande de beslutsunderlag som nämnden har haft att ta ställning till så är det vår bedömning att de i flera fall uppvisat brister i utformning och innehåll. I styrprinciperna anges att den finansiella rapporteringen ska vara ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig. De ekonomiska rapporterna har samtliga visat ett bokfört underskott, prognosen för helåret har däremot visat ett nollresultat fram till rapporten i augusti. Enligt vår samlade bedömning uppfyller inte de ekonomiska rapporterna kraven på tillförlitlighet.

Detaljbudget för 2015 som nämnden antog i mars innehåller inte enligt vår mening de uppgifter och information som kan förväntas.

3.1. Rekommendationer

IT-nämnden är en resultatenheter vilket medför att det är intäkterna som är styrande för verksamhetens omfattning. Vi har i vår granskning noterat att det finns brister i kontrollen av nämndens intäkter. En bidragande orsak är att det saknas dialog och kommunikation mellan de tre kommunerna som samverkar. För att nämnden ska ha kontroll av sin finansiering är det viktigt att det finns en långsiktig planering av verksamheten.

Vi rekommenderar att IT nämndens budgetprocess bör ses över för att bättre överensstämma med MTG kommunernas budgetprocess.

Det samarbetsavtal som finns mellan deltagarkommunerna reglerar i stort vilka tjänster som ska tillhandahållas av IT nämnden. Det finns dock gränsdragningsproblematik som kombinerat med de senaste årens tekniska utveckling gjort att det uppstått oklarhet om vilka tjänster som ingår i ordinarie verksamhet och vilka tjänster som ska debiteras utanför avtalet. I köp och sälj organisationer krävs det att de administrativa rutinerna, som exempelvis att hantera inköp som i ett senare skede ska faktureras vidare till rätt kostnadsbärare, är väl fungerande för att kunna följa upp och styra verksamheten

Vi rekommenderar en översyn av avtalet så att det inte finns frågetecken vad som ingår och vad som är tillägg, vilket enligt vår bedömning är avgörande utifrån intäktskontrollen.

Att fokusera på resultatet löpande tillsammans med periodisering av intäkter/kostnader och budget är enligt vår mening centralt för att kunna göra tillförlitliga prognoser och uppföljningar. En viktig faktor i det arbetet är att det finns en fungerande organisation som inte är personbunden.

Vi rekommenderar att roller och ansvar i budget- och uppföljningsprocessen tydliggörs. För att säkerställa analysen av verksamhet och ekonomi samt ge större tillförlitlighet i nämndens beslutsunderlag, är det viktigt att utrymme för analys av resultat och verksamhet ges.

Vi rekommenderar att nämnden tar fram en internkontrollplan utifrån risk och väsentlighetsbedömning.

Nämnden har under året initierat arbete med att ta fram en tjänstekatalog och även en ny debiteringsmodell, vilket vi anser vara positivt. Vår rekommendation är att denna process prioriteras.

2016-02--24

Christina Olsson

Daniel Brandt

