

Datum
2020-05-18Diarienummer
KS-2020/644.912Handläggare
Ralph Strandqvist
08 - 535 302 59
Ralph.Strandqvist@huddinge.se

Kommunstyrelsen

Revisionsberättelser budgetåret 2019 - prövning av ansvarsfrihet enligt 5 kap. 24 § kommunallagen (2017:725) – svar på begäran om förklaring avseende kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige

1. Som svar på kommunfullmäktiges begäran om förklaring över revisors uttalande som framstälts i revisionsberättelse för 2019 avseende kommunstyrelsen åberopas innehållet i kommunstyrelsens förvaltnings tjänsteutlåtande, daterat den 18 maj 2020.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Sammanfattning

Två revisionsberättelser för 2019 har lämnats in till fullmäktige i Huddinge kommun. Flertalet revisorer har i en gemensam revisionsberättelse för 2019 tillstyrkt att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för styrelse, nämnder och beredningar samt enskilda ledamöter i dessa organ.

Enligt bifogad revisionsberättelse för 2019 har av fullmäktige utsedd revisor Klas Hamrin (C) uttalat att ej tillstyrka att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för styrelsen. Kommunfullmäktige har begärt att kommunstyrelsen inkommer med förklaringar över de brister som framstälts mot styrelsen i revisionsberättelsen.

Sammanfattningsvis bedöms det inte föreligga brister i uppfyllelse av ansvaret som arkivmyndighet enligt arkivlagen, kontantprincipen i skattelagen eller i respekten för revisionens oberoende enligt kommunallagen. Förslag till förbättringar föreslås. Arbetet med att utveckla effektivisering och digitalisering, samt intern kontroll, pågår. Kommunstyrelsen har identifierat förbättringsområden och genomför ett antal åtgärder. Revisorernas lämnade rekommendationer kommer att beaktas och kommunstyrelsens förvaltning återkommer med yttranden till kommunstyrelsen den 16 september.

Beskrivning av ärendet

Under verksamhetsåret 2019 har Huddinge kommuns revisorer granskat den verksamhet som bedrivs inom kommunstyrelsen och övriga nämnders

HUDDINGE KOMMUN

Postadress
Huddinge kommun
Kommunstyrelsens förvaltning
141 85 HuddingeBesök
Kommunalvägen 28

Tfn vxl 08-535 300 00

huddinge@huddinge.se
www.huddinge.se



Datum
2020-05-18

Diarienummer
KS-2020/644.912

ansvarsområden. Utgångspunkten för granskningarna har varit att pröva om verksamheterna sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen inom nämnderna har varit tillräcklig.

Två revisionsberättelser för 2019 har lämnats in till fullmäktige i Huddinge kommun. Flertalet revisorer har i en gemensam revisionsberättelse för 2019 tillstyrkt att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för styrelse, nämnder och beredningar samt enskilda ledamöter i dessa organ.

Enligt bifogad revisionsberättelse för 2019 har av fullmäktige utsedd revisor Klas Hamrin (C) uttalat att ej tillstyrka att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för styrelsen.

Som anledning för detta ställningstagande framförs dels det som redovisas i bilaga till revisionsberättelse för 2019 avseende arbetet med effektivisering och digitalisering samt bristande uppfyllelse av;

- ansvaret som arkivmyndighet
- kontantprincipen i skattelagen
- respekt för revisionens oberoende enligt kommunallagen
- intern kontroll

Enligt 5 kap. 32 § kommunallagen ska kommunfullmäktige inhämta förklaring över revisorernas uttalande att ansvarsfrihet inte tillstyrks. Kommunfullmäktige har begärt att kommunstyrelsen inkommer med förklaringar över de brister som framställts mot styrelsen i revisionsberättelsen. Kommunstyrelsen ska inkomma med förklaring till kommunfullmäktige senast den 1 juni 2020. Beslut med anledning av revisionsberättelsen ska fattas av kommunfullmäktige den 8 juni 2020.

Förvaltningens synpunkter

Kommunstyrelsens förvaltning redovisar här förklaringar till de av revisorn identifierade bristerna.

Ansvaret som arkivmyndighet

I redogörelse för verksamhetsåret 2019 framförs att:

”Arkivlagen stadgar att allmänna handlingar ska arkiveras i 10 år eller för evigt beroende på typ av handling. Den del av revisionens allmänna handlingar som skickas till KF, KF och nämnder arkiveras i mottagarnas diarium. En ytterligare del av revisionens allmänna handlingar lagras i olika mappar på kommunens server. Resterande allmänna handlingar återfinns i revisorernas datorer. Revisionen har inget eget diariumsystem eller annat system för arkivering som tillgodoser arkivlagens krav. Sammantaget innebär detta att revisionen inte följer arkivlagens avseende arkivering av allmänna handlingar. Arkivmyndighet för revisionen är kommunstyrelsen. Till följd därav är kommunstyrelsen juridiskt ansvarig för att dessa brister inte har åtgärdats.”

Arkivlagen innehåller inga uppgifter om gallringsfrister; tio år eller något annat. Däremot står det i 3 § att:

Datum
2020-05-18Diarienummer
KS-2020/644.912

*Myndigheternas arkiv ska **bevaras**, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser*

- 1. rätten att ta del av allmänna handlingar,*
- 2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och*
- 3. forskningens behov.*

I offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns det heller inte något absolut krav på att handlingar måste **registreras** i ett diarieföringssystem (undantaget handlingar som omfattas av sekretess). Däremot ska man hålla sina allmänna handlingar så väl ordnade så att rätten att ta del av allmänna handlingar inte omöjliggörs eller försvåras. Kommunstyrelsens förvaltning anser att det filsystem som lagts upp för revisionen är tillfyllest. Om det är som framförs, att en del av revisionens handlingar enbart finns i ledamöternas datorer är det givetvis fel. Kommunstyrelsens förvaltning anser att färdiga allmänna handlingar, alltså inte icke allmänna arbetsdokument och kopior, bör förvaras i kommunens filstruktur.

Om **gallring** heter det i arkivlagen:

10 § Allmänna handlingar får gallras.

Vid gallring skall dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket.

Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser.

Det är alltså inte som framförts att handlingar antingen ska bevaras eller gallras efter tio år. Andra gallringsfrister kan beslutas. Gallring av allmänna handlingar ska beslutas i nämnd (i detta fall kommunstyrelsen). Revisionen saknar ett eget sådant beslut i en dokumenthanteringsplan/informationshanteringsplan och kommunstyrelsens förvaltnings uppfattning är att det bör rättas till. Vanligen är det verksamheten med stöd av kommunarkivet som tar fram en sådan plan. Planen ska spegla hur revisionen arbetar med sin dokumentation. Den är alltså inte bara att betrakta som ett beslut om gallring/bevarande utan också ett stöd och hanteringsanvisning. Det är dessutom så att kommunstyrelsen fattat ett generellt gallringsbeslut om att handlingar av tillfällig eller ringa betydelse kan gallras vid inaktualitet, gällande alla verksamheter under kommunstyrelsen.

Utifrån det som står i Arkivlagen och i det nya arkivreglementet så har arkivmyndigheten ett ansvar att utöva tillsyn för att säkerställa att de kommunala verksamheterna fullgör sina skyldigheter enligt lagen. Det står däremot ingenting om att arkivmyndigheten ansvarar för att fullgöra skyldigheterna själva. Det juridiska ansvaret för att lagstiftningen efterlevs ligger därmed på revisorerna, och inte på kommunstyrelsen.

Datum
2020-05-18Diarienummer
KS-2020/644.912*Kontantprincipen i skattelagen och respekt för revisionens oberoende enligt kommunallagen*

I redogörelse för verksamhetsåret 2019 framförs att:

”Enligt kommunallagen och SKR:s God revisionsred i kommunal verksamhet svarar revisorerna själva för den förvaltning som de har i samband med revisionsuppdraget. Med förvaltning avses frågor som inte är direkt kopplade till granskningen, t.ex. upphandling av sakkunniga, personalärenden, budget och redovisning, deltagande i nätverk och utbildning samt andra administrativa frågor. Den del av denna förvaltning som omfattar betalningar och ekonomisk redovisning utförs av KSF på uppdrag av revisionen. Översiktliga ekonomirapporter delges revisorerna via KPMG men sedvanliga ekonomirapporter från kommunens ekonomisystem Agresso är ej tillgängliga för revisorerna.

I enlighet med KL och alla övriga tillämpliga lagar och för att på sätt som föreskrivs i SKL:s God revisionsred i kommunal verksamhet värna mitt oberoende har jag valt att fakturera mitt arvode via mitt egna aktiebolag Klas Hamrin AB. Kommunen har genom att motsätta sig detta förfarande brutit mot såväl kommunallagen regelverk som av KF fastställt revisionsreglemente. Inga arvoden har för 2019 har utbetalats till bankkonto som jag förfogar över eller på annat sätt. Kommunen har likväl redovisat en del av mina arvoden som utbetald lön till Skatteverket. Eftersom kontantprincipen gäller för beskattning av lön har kommunen sålunda agerat i strid med gällande skattelagar och mot 7 § kapitel 12 i kommunallagen.

Övriga revisorer har accepterat att ha kommunen som arbetsgivare. I företag och i andra organisationer är revisorer inte anställda av den som de är utsedda att granska. Revisorernas arvoden utbetalas regelmässigt till revisorernas arbetsgivare. 4.5.

KF har i samband med uppdatering arvodesreglementet i september 2019 godkänt ett tjänstemannautlåtande avseende utbetalningsformer med innebörden att förtroendevaldas arvoden ska utbetalas i löneform. På grund av att kommunallagen dels stadgar revisorernas oberoende och suveräna beslutsrätt i förvaltningsfrågor och dels förbjuder kommuner att fatta beslut med tillbakaverkande kraft saknar detta tjänstemannautlåtande giltighet avseende detta. 2 kap. 4 § Kommuner och regioner får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft till nackdel för medlemmarna.

Sammantaget innebär detta att KSF gör intrång på revisionens rätt att besluta om sin förvaltning på ett sätt som inte är förenligt med kommunallagen och kommunens revisionsreglemente. De felaktiga arbetsgivardeklarationerna bryter mot inkomstskattelagen.”

Enligt kommunallagen (2017: 725), KL, 12 kap. 4 § ska nyvalda fullmäktige under de år då val av fullmäktige har hållits i hela landet välja revisorer för granskning av verksamheten under de fyra följande åren. Det är partierna i kommunfullmäktige som nominerar vem som ska väljas som revisor. Endast

Datum
2020-05-18Diarienummer
KS-2020/644.912

fysiska personer kan väljas till uppdrag som kommunrevisor. I enlighet härmed har Klas Hamrin (C) valts till uppdraget som revisor i Huddinge kommun.

Fullmäktige får enligt 4 kap. 16 § KL besluta att förtroendevalda i skälig omfattning bland annat ska få arvode för det arbete som är förenat med uppdraget. Av detta följer att arvode utgår enbart till den som är förtroendevald. Enligt 4 kap. 1 § KL omfattas revisorer av begreppet förtroendevalda men däremot inte aktiebolag.

Något avtalsförhållande mellan Huddinge kommun och Klas Hamrin AB föreligger inte.

En förtroendevald är inte att betrakta som anställd. Däremot ska arvodet för förtroendeuppdraget hos kommunen beskattas som inkomst av tjänst, se 10 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Revisorerna svarar enligt 12 kap. 10 § KL själva för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, om inte fullmäktige bestämmer något annat. Detta innefattar exempelvis anställning av personal eller upphandling av sakkunnigt biträde. Bestämmelsen innebär inget hinder mot att de förtroendevalda revisorerna anlitar yrkesmässig expertis, exempelvis yrkesrevisorer, ingenjörer eller jurister som hjälp vid granskningsarbetet, beroende på vilken sakkunskap de anser sig ha behov av. Revisorernas självständighet som kollektiv återspeglas i att revisorerna samfällt kan sköta sin egen förvaltning, att budgetberedningen av revisorernas anslag kan ske genom särskild budgetberedning och att revisorerna själva kan lämna en redogörelse för förbrukningen av revisionsanslaget till fullmäktige.

Enligt 12 kap. 7 § KL fullgör varje revisor sitt uppdrag självständigt. Det innebär att revisorerna i sin granskning är oberoende av varandra och har att fatta beslut oberoende och självständigt. Det är med stöd av detta som varje revisor har rätt att anföra en egen mening i revisorsberättelsen och även har rätt att avge sin egen revisorsberättelse.

Förutom att fullmäktige beslutar om en budget för revisionen har fullmäktige även antagit ett reglemente för Huddinge kommuns revisorer, (HKF 9100). Inget av ovanstående går emot vad som står i nu nämnda reglemente.

För förtroendevalda i Huddinge kommun gäller kommunens arvodesreglemente, Arvodesreglemente för kommunalt förtroendevalda i Huddinge kommun (HKF 9190). Arvodesreglementet gäller även kommunens förtroendevalda revisorer.

Huddinge kommun har betalt ut ersättningar till Klas Hamrin (C) i hans egenskap av förtroendevald revisor i kommunen. Utbetalningarna har avsett sammanträdesarvoden och fasta arvoden enligt kommunens arvodesreglemente. Klas Hamrin (C) har efter utbetalning skickat tillbaka till kommunen det som kommunen betalat ut.

Någon grund för att betala ut de arvoden som Klas Hamrin (C) är berättigad till enligt kommunens arvodesreglemente, till hans bolag Klas Hamrin AB finns inte enligt kommunens arvodesreglemente.



Datum
2020-05-18

Diarienummer
KS-2020/644.912

Sammanfattningsvis finns inget i varken kommunallagen, annan lagstiftning eller kommunens reglementen som skulle ge Huddinge kommun rätt att betala ut ett arvode för ett uppdrag som förtroendevald revisor till ett aktiebolag och inte till en fysisk person.

Arbetet med effektivisering och digitalisering

Revisorerna har i revisionsrapport *Granskning av kommunens arbete med effektiviseringar* lämnat följande rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnderna:

- kommunstyrelsen fortsätter säkerställa den långsiktiga ekonomiska planeringen samt tydliggör och kommunicerar de ekonomiska styrprinciperna.
- kommunstyrelsen säkerställer förutsättningarna för att skapa en ”digital kommun” och att IT-resurser organiseras på ett ändamålsenligt sätt med avseende på ambitionerna om att effektivisering ska realiseras med hjälp av digitalisering.
- kommunstyrelsen och nämnderna utarbetar konkreta åtgärdsplaner för genomförande av kostnadsänkningar i verksamheterna med bibehållen eller förbättrad kvalitet.
- kommunstyrelsen och nämnderna att fortsätta arbetet med att säkerställa en analys- och resultatkultur inom hela organisationen.
- utveckla ledarskapets förutsättningar och förmågor att genomföra förändring.
- kommunstyrelsen och nämnderna att ta tillvara goda exempel inom kommunen och i andra kommuner avseende effektivisering.

Revisionen har överlämnar rapporten till kommunstyrelsen och nämnderna för yttrande senast 15 september 2020.

Kommunstyrelsen har analyserat och identifierat att Huddinge kommun har en hög kostnadsnivå i jämförelse med kommuner i Stockholms län. I Mål och budget 2020 är det tydligt prioriterat att nämnderna ska göra jämförelser med andra kommuner, analysera resultat av jämförelser samt ta fram handlingsplaner för förändringar. Ett sådant ansvar och arbetssätt framgår även i kommunens ekonomistyrningsprinciper. I nämndernas delårsrapporter per mars 2020 redovisas pågående arbete med jämförelser såväl inom kommunen som med andra kommuner. Kommunstyrelsen ska fortsätta arbetet med att säkerställa en analys- och resultatkultur inom organisationen. En del i detta är implementering av ny styrmodell och målstruktur som ska skapa förutsättningar för ett ökat fokus på resultat och vad som är högst prioriterat.

Kommunstyrelsen är inne en process med fokus på att öka sin förmåga att driva och stödja kommunens verksamhetsutveckling med hjälp av digitalisering. Som ett led i att skapa ytterligare förutsättningar samlas resurser i en ny digitaliseringsavdelning på kommunstyrelsens förvaltning. Den nya avdelningen träder i kraft den 1 augusti 2020.



Datum
2020-05-18

Diarienummer
KS-2020/644.912

Kommunstyrelsens förvaltning tar fram ett ärende med yttrande till kommunstyrelsen den 16 september, enligt beslut av revisionen i revisionsrapporten.

Intern kontroll

Revisorerna har lämnat rekommendationer till kommunstyrelsen att:

- Verka för att nämnderna har ett tydligt och enhetligt angreppssätt i arbetet med intern kontroll.
- Tillvarata den potential som interkontrollgruppen faktiskt har för att sprida goda exempel.
- Utarbeta riktlinjer om att samtliga förtroendevalda ska delta i arbetet med risk- och väsentlighetsanalyser. Detta arbete föregår fastställande av interkontrollplaner.
- Uppdra till nämnderna att verka för att samtliga förtroendevalda har kännedom om sitt ansvar för intern kontroll och riskanalyser.
- Inrätta en central funktion för att säkerställa enhetlighet i nämndernas registerförteckningar och för att dessa lever upp till dataskyddsförordningen.

I Huddinge kommuns reglemente för intern kontroll (HKF 9410) framgår definition av intern kontroll, ansvar för arbete med intern kontroll och processen för planering och uppföljning av intern kontroll. Guide, mallar, instruktioner och digitalt systemstöd kompletterar reglementet för ett tydligt och gemensamt arbetssätt med intern kontroll. I årsredovisningen för 2019 görs helhetsbedömningen att arbetet har bedrivits på godtagbart sätt, men att det finns stora variationer i nämndernas efterlevnad och ambitionsnivåer vad gäller intern kontroll. Ytterligare utveckling och fördjupning av internkontrollarbetet behövs därför under de kommande åren.

Kommunstyrelsens förvaltning tar fram ett ärende med yttrande till kommunstyrelsen den 16 september, enligt beslut av revisionen i revisionsrapporten.

Sammanfattningsvis bedöms det inte föreligga brister i uppfyllelse av ansvaret som arkivmyndighet enligt arkivlagen, kontantprincipen i skattelagen eller i respekten för revisionens oberoende enligt kommunallagen. Förslag till förbättringar föreslås. Arbetet med att utveckla effektivisering och digitalisering, samt intern kontroll, pågår. Kommunstyrelsen har identifierat förbättringsområden och genomför ett antal åtgärder. Revisorernas lämnade rekommendationer kommer att beaktas och kommunstyrelsens förvaltning återkommer med yttranden till kommunstyrelsen den 16 september.

Ekonomiska och juridiska konsekvenser

Beslutet föranleder inte några ekonomiska eller juridiska konsekvenser.



Datum
2020-05-18

Diarienummer
KS-2020/644.912

Camilla Broo
Kommundirektör

Ralph Strandqvist
Tf Ekonomidirektör

Bilagor

- Bilaga 1. Kommunfullmäktiges begäran om förklaring över revisors uttalande som framställts i revisionsberättelse för 2019
- Bilaga 2. Revisionsberättelse för 2019 inlämnad av Klas Hamrin (C), av fullmäktige utsedd revisor

Beslutet ska skickas till

Kommunfullmäktige