



Granskning av kommunen arbete med intern kontroll och internrevision

Internrevision - vad är det och varför?

Internrevision är huvudsakligen egenkontroll som måste göras i alla större organisationer, företag och myndigheter - inte något man väljer. Denna egenkontroll syftar till att bekräfta att verksamheten följer egna krav, kraven i specifikt standard och andra relevanta krav. Det finns olika typer av internrevision och ett antal standarder såsom ISO 9001, ISO 14001 eller ISO 45001.

Internrevision ska utföras på ett oberoende sätt och resultatet från internrevisionen ska dokumenteras i form av en revisionsrapport. Väl utförd internrevision kan leda till bättre organisation, tydligare roller och ansvar eller att bli "bättre på att bli bättre".

Till internrevision hör också kontroll av efterlevnad av lagar, reglementen, förordningar, riktlinjer, övergripande styrdokument och av KF beslutade mål m.fl. randvillkor.

Syftet med en internrevision är att jämföra verksamhetens processer i form av exempelvis rutiner och instruktioner med hur det ser ut i verkligheten. Detta för att se om processer och arbetssätt fungerar som det är tänkt. Internrevisionen är en viktig komponent i ledningens verktyg för att kontrollera att verksamheten drivs såsom ledningen har beslutat – dvs att mål, styrdokument, rutiner och riktlinjer är tillgängliga, följs och är effektiva. Resultatet från en internrevision används som beslutsunderlag för ledningen och fungerar som ett verktyg i det ständiga förbättringsarbetet.

Internrevision i staten styrs av lagar. Internrevisionsförordningen (2006:1228) gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning eller beslutar särskilt. För närvarande är det 74 myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen.

Internrevisionen ska inrättas direkt under myndighetens ledning och är självständig i förhållande till den granskade verksamheten. Uppgifter för denna är att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll, analysera verksamhetens risker, granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen (2007:515). (*Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.*)

Internrevisionen i statliga myndigheter ska ge råd och stöd till styrelsen och chefen för myndigheten, men även andra om detta framgår av riktlinjerna för

internrevisionen, och omfatta den verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för. Resultatet av internrevisionens granskning skall redovisas i form av iakttagelser och rekommendationer. Dessa skall rapporteras till styrelsen.

Internrevision i företag syftar till att ge ledning samt styrelse en klar bild av hur vardagen inom företaget fungerar, dess viktigaste processer samt rutiner. Internrevisionen är en viktig komponent i företagsledningens verktyg för att kontrollera att verksamheten drivs såsom ledningen har beslutat i sitt ledningssystem. Att mål, styrdokument, rutiner och riktlinjer är tillgängliga, följs och är effektiva samt att processer och arbetssätt fungerar som det är tänkt.

Lagkrav på internrevision i kommuner finns inte, vilket dock inte innebär att behov av insatser av detta slag inte behövs eller krävs i kommuner. Kraven formuleras dock lite annorlunda. KL 6 kap. stadgar att styrelsen och övriga nämnder ska ha uppsikt över all verksamhet, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, att de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten följs samt att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Noteras kan att i Finland som inte heller har lagkrav på internrevision i kommuner har ändå merparten av de större kommunerna internrevision.

I Huddinge kommun finns ingen internrevision.

Kommunen har ett reglemente för intern kontroll HKF 9410, en Guide för intern kontroll och ett digitalt verktyg DigiPUFF. Guiden är riktad till nämnderna som utgångspunkt för att från reglementet för intern kontroll (HKF 9410) och planerings- och uppföljningsprocessen, utforma och genomföra en process för intern kontroll inom sina verksamheter. Från och med 2017 ska planen för intern kontroll ingå i nämndernas verksamhetsplaner och internkontrollarbetet ska följa den kommungemensamma strukturen och säkra att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har fastställt, att användningen av resurser är effektiv och ändamålsenlig och att rutiner och system fungerar tillfredsställande på alla områden.

Huvudpunkter i kommunens definition av intern kontroll är:

- Effektivitet och ändamålsenlighet innebärande att anskaffningen och användningen av resurser ska vara effektiv och ändamålsenlig (att ha kontroll över ekonomi, prestationer och kvalitet), samt att säkerställa att verksamheten bedrivs och följs upp enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har fastställt.
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten innebär att styrelse, nämnder och verksamhetsansvariga ska ha tillgång till rättvisande räkenskaper och att redovisningen och uppföljningen av verksamhetens prestationer (kvantitet och kvalitet) och ekonomi är rättvisande, tillförlitlig och ändamålsenlig.

- Efterlevnad av tillämpliga lagar, förordningar och regler omfattar såväl lagstiftning som kommunens riktlinjer och föreskrifter samt ingångna avtal med olika parter.

Fördelning av ansvar för internkontroll

- Kommunrevisorerna granskar kommunens verksamheter och prövar om nämndens interna kontroll är tillräcklig.
- Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för reglementet, administrativa rutiner, uppföljning och utvärdering samt bedöma behovet av samordnade riskanalyser för kommungemensamma processer inom områden som: personal, ekonomi, IT, ärendehantering, sekretess och arbetsmiljö samt organisera detta arbete.
- Nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat samt de föreskrifter som gäller för verksamheten samt att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Nämnderna ansvarar för att det finns en lokal organisation och struktur för intern kontroll samt att lokala regler och anvisningar dokumenteras och antas av nämnden.
- Förvaltningscheferna ansvarar för att intern kontroll ingår som en naturlig del i arbetet samt för att konkreta regler och anvisningar anpassade till den egna verksamheten utformas för att upprätthålla en god intern kontroll. Förvaltningscheferna ska också skapa en bra struktur för att, utifrån förvaltningens förutsättningar, bryta ner arbetet i organisationen ner till individnivå.
- Chefer på alla nivåer i organisationen är skyldiga att följa regler och anvisningar om intern kontroll samt att informera övriga anställda om reglernas och anvisningarnas innebörd. Vidare ska de verka för att de arbetsmetoder som används bidrar till en god intern kontroll och att de anställda arbetar mot uppställda mål.
- Samtliga anställda i kommunen, såväl chefer som medarbetare, ska arbeta enligt de regler och anvisningar som har beslutats om intern kontroll och har skyldighet att skyndsamt rapportera fel och brister i verksamheten till överordnad, som i sin tur är skyldig att rapportera vidare uppåt i organisationen så långt det behövs.

Sammantaget innebär det att det arbete som internrevisorer i statliga myndigheter och företag sköts organisationsövergripande är utspritt bland Huddinge kommuns alla anställda. Kommunrevisorernas uppdrag omfattar inte internrevision men dock granskning av hur kommunen sköter sin internrevision.

Identifierbar internrevision i kommunen

De rapporter som KS och nämnderna publicerar innehåller text om intern kontroll som är allmänt hållen och översiktlig. Fokus ligger på att minska förekomsten av oönskade händelser och undvika att fel begås genom att bedriva en strukturerad riskhantering. I årsredovisningen för 2021 definieras internkontroll som att

identifiera och minska risker på ett systematiskt sätt samt att skapa strukturer för att förebygga att oönskade händelser inträffar. Detta är dock endast en delmängd av vad som återfinns i kommunens definition av vad internkontroll omfattar.

I delårsrapporten för 2022 skrivs att internkontrollarbetet är integrerat i planerings- och uppföljningsprocessen samt att planeringen av respektive nämnds internkontroll dokumenteras i nämndens verksamhetsplan och följs upp i delårsrapport per augusti och i verksamhetsberättelse. Här skrivs också att delar av kommunstyrelsens och gymnasie- och arbetsmarknadsnämndens planerade arbete med intern kontroll är försenat på grund av att man underskattat arbetsinsatsen och på grund av personalomsättning samt att nämndernas arbete behöver bli både mer enhetligt och följsamt till kommunens fastställda process för intern kontroll. Meningen *Ett gemensamt arbete behöver genomföras under hösten 2022 för att säkerställa en god intern kontroll och skapa förutsättningar för kommunstyrelsen att utöva uppsikt*, indikerar brister av betydande omfattning.

Exempel på iakttagelser i revisionsgranskningar hänförliga till bristande internkontroll och avsaknad av internrevision

- Brister i kommunens processer avseende effektivitet identifierades i 2018 års granskning av lokalförsörjningsprocessen.
- Brister i kommunens bidragsprocess identifierades i 2018 års granskning av kommunens stöd till idrotts- och fritidsverksamhet.
- Brister i kommunens systematiska brandskyddsarbete identifierades i 2018 års kommunens inom särskilt boende.
- 2019 års granskning av kommunstyrelsens och samtliga nämnders arbete med intern kontroll identifierade brister avseende nämndernas arbete med internkontroll och kommunstyrelsens ledning av kommunens internkontrollarbete.
- I 2019 års granskning av kommunens arbete med effektiviseringar var KPMG:s sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen saknade ändamålsenlig ledning, samordning och uppföljning för att uppnå en tillräckligt kostnadseffektiv verksamhet.
- 2019 års granskning av kommunens samverkan och samarbete med civilsamhället visade att kommunen saknar övergripande styrning i form av policy eller liknande. De ambitioner som fullmäktige uttrycker i kommunens Mål och budget, omsätts inte i konkreta mål, mått och utvecklingsaktiviteter i flertalet nämnders verksamhetsplaner.
- 2020 års granskning av kommunens arbete med informationssäkerhet påtalade att kommunens organisation för informationssäkerhet var alltför begränsad för att möta kommunens behov samt de mål och krav som ställs i lag och styrdokument.
- 2021 års granskning av kommunens förmåga att genomföra beslutade investeringar visade att kommunens processer lett till att den totala investeringsbudgeten signifikant överstiger investeringsutrymmet och överoptimistiska tidsplaner i förhållande till kommunens förmåga att planera investeringsprojekt och genomförande av projekten på ett effektivt sätt.

- 2021 års granskning av kommunens hållbarhetsarbete visade på avsaknad av kommunövergripande styrning samt nämndernas formulering och val av delmål och indikatorer.
- 2021 års granskning av kommunens användning av värdegrunder som styrningsinstrument gav för handen att värdegrunder är osynliga i nämndernas styrning av verksamheterna.
- 2021 års granskning av kommunens hantering av parkering visade åsidosättande av flera lagar.
- 2021 års granskning av nämndernas måluppfyllelse visade att brister i formuleringar och val av delmål och indikatorer samt att nämndernas val av jämförelsekommuner inte efterlevde KF:s beslut.
- 2021 års granskning av kommunstyrelsens uppsikt av bolag och kommunalförbund ledde till bedömningen att kommunstyrelsen inte tillräckligt tillfredsställande leder, styr och har uppsikt över bolag och kommunalförbund.
- 2021 års uppföljande granskning av kommunens hantering av bisysslor visar att nämnderna inte har detaljkännedom om bisysslor hos de anställda, att godkännande av bisysslor delegerats tämligen fritt till den anställdes närmaste chef och att begreppet potentiell handling inte är känt i kommunen.
- 2022 års granskning av Valnämndens och kommunen i sitt arbete med att öka valdeltagandet visar att beslutad handlingsplan inte genomfördes och att kommunikationsenheten för sent tilldelades sitt uppdrag inför valet med sämre kvalitet som följd.

Slutsatser

Avsaknaden av internrevision har medfört försämrat uppfyllande av de mål som beslutats av KF och KS.

Hur beslutade processer genomförs följs inte upp på ett systematiskt sätt.

Styrdokument fungerar inte styrande på avsett sätt – verksamheterna genomförs i viss utsträckning som tjänstepersonerna beslutar och inte som politikerna beslutar.

Även om effektiviseringar syftande till att sänka kommunens kostnader för sina verksamheter identifieras så genomförs de inte på grund bristande kontroll att så sker.

Uppstart av arbete med beslutade investeringar och projekt försenas eller startas inte alls på om förvaltningarna gör andra prioriteringar än politikerna.

Rekommendation

Inför en kommunövergripande enhet för internrevision liknande den som finns vid statliga myndigheter.

Denna granskning är utförd av kommunrevisor Klas Hamrin och har kvalitetskontrollerats av sakkunniga biträdet Arne Svensson.