

Regeringsuppdrag

# Rapport

## Behovet av internrevision

En ändamålsenlig och samordnad statlig  
internrevision



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner  
från ESV:s webbplats [esv.se](http://esv.se).

**Datum:** 2021-01-20

**Dnr:** 2019-01396

**ESV-nr:** 2021:4

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Annika Alexandersson

## Förord

Med denna rapport redovisar vi Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) uppdrag i regleringsbrevet för 2020 som bland annat omfattar att utreda om urvalet av de myndigheter som i dag ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228) är ändamålsenligt.

Ett särskilt tack till alla de myndigheter som har lämnat den information som vi behövt för att utföra vårt uppdrag.

Annika Alexandersson, Morgan Wackt, Patrick Freedman och Tomas Kjerf har tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Behovet av internrevision, och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm den 20 januari 2021

Clas Olsson  
generaldirektör

Annika Alexandersson  
utredare

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Uppdraget om behovet av internrevision .....</b>	<b>9</b>
1.1 Hur har ESV tolkat uppgifterna i uppdraget? .....	9
1.1.1 Ändamålsenligt urval av myndigheter .....	9
1.1.2 Ändamålsenlig anställning av chef .....	10
1.1.3 Samordnad internrevision mellan myndigheter .....	11
1.1.4 Samordnad granskning mellan myndigheter .....	12
1.1.5 Tillämpning av gällande rätt från EU .....	12
1.1.6 Behov av regeländringar för internrevisionen .....	13
1.2 Syftet med att utreda behovet av internrevisionen .....	13
1.2.1 Målgrupper för ESV:s bedömning och förslag .....	13
1.2.2 Avgränsningar i genomförandet .....	14
1.3 Så här disponerar vi rapporten .....	15
<b>2 Metod för att genomföra uppdraget .....</b>	<b>17</b>
2.1 Vårt arbetssätt för att hämta in information .....	17
2.1.1 Informationsinsamling genom samtal med myndighetshandläggare .....	17
2.1.2 Informationsinsamling genom litteraturstudie .....	18
2.1.3 Informationsinsamling med enkät till myndigheterna .....	18
2.1.4 Medverkan i andra arrangemang .....	18
2.2 Utgångspunkter i övrigt .....	18
2.2.1 Regeringens uttalande om ledningsform .....	19
2.2.2 Riksrevisionens synpunkter på samspel och brister .....	19
2.2.3 Statskontorets synpunkter på ledningsform och resurser .....	19
<b>3 Den statliga internrevisionen .....</b>	<b>21</b>
3.1 Vad är statlig internrevision? .....	21
3.1.1 Internrevisionens omfattning av omsättningen .....	21
3.1.2 Internrevisionens omfattning utifrån särskilda förhållanden .....	22
3.1.3 Myndigheternas resurser för internrevisionen .....	23
3.1.4 Internrevisionen till stöd för myndighetsledningen .....	23
3.1.5 Internrevisionens koppling till intern styrning och kontroll .....	24
3.1.6 Internrevisionens inom staten .....	26
3.1.7 Internrevision ingår i myndighetens ledningssystem .....	28
3.1.8 Myndigheter med särskilda granskningsuppgifter .....	29
3.2 Hur ser myndigheterna på statlig internrevision? .....	30
3.2.1 Internrevisionens organisering .....	30
3.2.2 Rekrytering av internrevisor med rätt kompetens .....	32
3.2.3 Bristkompetenser inom internrevisionsområdet .....	33
3.2.4 Att köpa internrevisionstjänster .....	34

<b>4</b>	<b>Vad är ett ändamålsenligt urval av myndigheter för internrevision? .....</b>	<b>36</b>
4.1	Sambandet mellan ledningsform och internrevision .....	36
4.1.1	Styrelsemyndigheter utan internrevision.....	37
4.1.2	Enrådighetsmyndigheter med internrevision .....	40
4.2	Indikatorer för ett ändamålsenligt urval av myndigheter .....	42
4.2.1	Internrevision till nytta för regeringen .....	43
4.2.2	Internrevision till nytta för myndighetsledningen.....	44
4.2.3	Tillämpningen av motiven för internrevision .....	48
4.2.4	Samtal med myndigheter och myndighetshandläggare.....	49
4.2.5	Uppsummering av principer och motiv för internrevision .....	51
<b>5</b>	<b>Vad är ett ändamålsenligt anställningskrav? .....</b>	<b>53</b>
5.1	Ändamålsenligt med internrevisionschef anställd inom staten.....	53
5.1.1	Anställningskravet begränsar möjligheterna .....	53
5.1.2	Anställningskravet försvårar samordnad internrevision .....	54
5.2	Hur ser myndigheter på kravet att internrevisionschefen ska vara anställd? .....	54
<b>6</b>	<b>Vid vilka myndigheter kan internrevisionen samordnas? .....</b>	<b>57</b>
6.1	Samordning är en möjlighet för myndigheterna .....	57
6.1.1	Vad innebär samordnad internrevision? .....	58
6.1.2	Myndigheternas lokalisering .....	59
6.1.3	Säkerhetsprövning av samordnade internrevisorer .....	60
6.1.4	Finansiering av samordnad internrevision .....	61
6.2	Hur ser myndigheterna på samordning?.....	62
6.2.1	Leda internrevisionen med en chef från en annan myndighet .....	62
6.2.2	Använda internrevisorer anställda vid annan myndighet .....	63
6.2.3	Upphandla internrevision .....	65
6.2.4	Verka för organisatorisk samordning .....	68
6.2.5	Möta utmaningar med samordnad internrevision .....	69
6.2.6	Samordningspart för internrevision.....	71
<b>7</b>	<b>Vilka är förutsättningarna för att samordna särskilda granskningar? .....</b>	<b>73</b>
7.1	Samordnad granskning förutsätter samarbete.....	73
7.2	Hur ser myndigheter på samordnade granskningar? .....	74
7.2.1	Överväga samordnade granskningar .....	76
7.2.2	Hinder för samordnade granskningar .....	79
7.2.3	Regelhinder för samordnade granskningar .....	82
<b>8</b>	<b>Vilka är kraven för myndigheter som förvaltar EU-medel? .....</b>	<b>83</b>
8.1	Inte alla myndigheter som förvaltar EU-medel har krav på internrevision.....	83
8.1.1	Myndigheter som förvaltar EU-medel med delad förvaltning .....	83
8.1.2	Krav på internrevision från EU.....	86
8.1.3	Internrevision utan krav från EU .....	88
8.1.4	En nationellt samlad internrevision för en fond.....	89

8.1.5	Internrevision inom Universitets och högskolerådet .....	91
8.1.6	Oberoende revision är ett krav för flera EU-medel .....	91
8.1.7	Nya programperioden .....	92
8.2	Hur ser myndigheterna på granskning av EU-medel .....	93
8.2.1	Rekrytera internrevisorer med kunskap om EU-fondsförvaltning .....	93
8.2.2	Granskning av EU-medel genom en köpt tjänst .....	93
8.2.3	Granskning av EU-medel av en annan myndighet .....	94
8.2.4	Granskning av EU-medel genom samordnad internrevision .....	95
8.2.5	Hinder för granskning av EU-medel av annan myndighets internrevision .....	96
<b>9</b>	<b>ESV:s överväganden och förslag om internrevision .....</b>	<b>97</b>
9.1	En mer ändamålsenlig och samordnad statlig internrevisionen .....	97
9.1.1	Inte fullt ändamålsenligt urval av myndigheter med internrevision .....	97
9.1.2	Anställningskravet bör ändras .....	101
9.1.3	Internrevisionen kan samordnas inom flera myndigheter .....	102
9.1.4	Det finns förutsättningar för samordnade granskningar .....	104
9.1.5	Internrevision stärker förvaltnings- och kontrollsystemet men är endast krav för en EU-fond .....	106
9.2	Det finns behov av regeländringar .....	108
<b>10</b>	<b>Konsekvensutredning av författningsförslagen .....</b>	<b>110</b>
10.1	Förslag till ändring av internrevisionsförordningen .....	110
10.2	Vad visar konsekvensutredningen? .....	110
<b>Referenser</b>	<b>.....</b>	<b>113</b>
	Skrifter och andra publikationer .....	113
	Lagar och förordningar .....	113
<b>Bilaga 1</b>	<b>Författningsförslag .....</b>	<b>117</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>Myndigheter med internrevision .....</b>	<b>118</b>
<b>Bilaga 3</b>	<b>Frågor till myndighetshandläggare och myndigheter .....</b>	<b>121</b>
	Frågor till myndighetshandläggare .....	121
	Frågor till femton myndigheter med internrevision .....	121
<b>Bilaga 4</b>	<b>Kvantitativa kriterier för internrevision .....</b>	<b>124</b>
<b>Bilaga 5</b>	<b>EU-medel som granskas av ESV .....</b>	<b>127</b>
<b>Bilaga 6</b>	<b>Internrevisionsmyndigheters säte .....</b>	<b>128</b>
<b>Bilaga 7</b>	<b>Dimensionering .....</b>	<b>130</b>
<b>Ordlista</b>	<b>.....</b>	<b>133</b>

## Sammanfattning

Regeringen har gett ESV i uppdrag att utreda behovet av internrevision inom myndigheter under regeringen. Uppdraget innebär att utreda de förhållanden som ESV tidigare har redovisat till regeringen om anställning i myndigheten och samordnad internrevision. Uppgifterna i uppdraget har vi valt att utreda inom fem områden:

1. ändamålsenligt urval av myndigheter
2. ändamålsenlig anställning av chef
3. samordnad internrevision myndigheter emellan
4. samordnad granskning mellan myndigheter
5. tillämpning av gällande rätt från EU.

Vårt arbetssätt har varit informationsinsamling genom samtal med ett urval myndighetshandläggare, enkät till ett urval internrevisionsmyndigheter, samtal med myndigheter och internrevisorer samt genomgång av tidigare utredningar om statlig internrevision. Informationen har analyserats med utgångspunkt i våra utredningsfrågor.

Internrevisionens uppgift är att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. I internrevisionens uppgift ingår att utifrån en analys av myndighetens risker granska om det finns brister i den interna styrningen och kontrollen och att till myndighetsledningen lämna förslag på förbättringar. Myndighetsledningen (styrelsen om det finns en styrelse, annars myndighetschefen) är internrevisionens uppdragsgivare och ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Myndighetsledningen ska i myndighetens årsredovisning intyga till regeringen att det inte har funnits brister i den interna styrningen och kontrollen.

Den statliga internrevisionen är inrättad enligt internrevisionsförordningen efter beslut av regeringen. Regeringen kan även besluta om internrevision utan att myndigheten ska följa internrevisionsförordningen.

ESV lämnar följande bedömningar och förslag:

ESV bedömer att det inte är ett fullt ändamålsenligt urval av myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen.

ESV föreslår att myndigheter som leds av en styrelse som huvudregel ska tillämpa internrevisionsförordningen.

ESV föreslår att en myndighet med en omsättning över tio miljarder kronor ska tillämpa internrevisionsförordningen.

ESV bedömer att kravet på att internrevisionen ska ledas av en chef anställd i myndigheten inte är ett ändamålsenligt krav för alla internrevisionsmyndigheter.

ESV föreslår en ändring av anställningskravet i internrevisionsförordningen till att internrevisionen ska ledas av en chef anställd i en myndighet som ska följa internrevisionsförordningen. Det ger myndigheten möjlighet att samordna internrevisionen med en annan myndighet.

ESV bedömer att internrevisionen vid vissa myndigheter kan samordnas om anställningskravet ändras eller om myndigheten får undantag från anställningskravet.

ESV föreslår myndigheterna att samordna sin internrevision med en annan myndighet om myndigheten bedömer att det finns ett behov.

ESV bedömer att en förutsättning för att särskilda granskningar som genomförs vid myndigheterna i större utsträckning ska kunna samordnas är att granskningen leds (i planering, genomförande och rapportering) av en revisor (granskningsledare).

ESV föreslår myndigheterna att samordna granskningar av systemövergripande risker mellan myndigheterna, när det är kostnadseffektivt eller när det finns krav på samordning av verksamheten mellan myndigheter.

ESV konstaterar att kraven på internrevision i EU:s regelverk för myndigheter som förvaltar EU-medel innebär att Statens jordbruksverk ska omfattas av internrevisionsförordningen. För övriga fonder med delat ansvar mellan EU och Sverige finns inget regelverkskrav om internrevision inom myndigheterna.

ESV föreslår att granskningen av EU-medel bör organiseras med en internrevision som följer verksamheten för fonden och dess program. Tillväxtverket bör bedriva internrevision av EU-medel inom de myndigheter som deltar i förvaltningen av Europeiska regionala utvecklingsfonden. Det innebär att Tillväxtverket både ansvarar för och genomför granskning av EU-medel inom berörda myndigheter.

ESV föreslår även att Tillväxtverket ansvarar för och genomför internrevision inom Rådet för europeiska socialfonden i Sverige vad gäller EU-medel. Detta eftersom EU:s regelverk för fonderna är likartat och myndigheterna ska verka för att samordna genomförandet av programmen. Organiseringen med gemensamma orter för regionkontoren talar också för att effektivitetsvinster kan uppnås om Tillväxtverket ansvarar för internrevision för båda myndigheterna.

# 1 Uppdraget om behovet av internrevision

I avsnitt 1.1 beskriver vi hur ESV har tolkat uppdraget. I avsnitt 1.2 berättar vi om vad som är syftet med uppdraget, våra målgrupper och vilka avgränsningar vi följer. I avsnitt 1.3 visar vi hur rapporten är disponerad.

## 1.1 Hur har ESV tolkat uppgifterna i uppdraget?

Regeringen har gett ESV i uppdrag att utreda behovet av internrevision inom myndigheter under regeringen. Uppdraget innebär att utreda de förhållanden som ESV tidigare har redovisat till regeringen om anställning i myndigheten och samordnad internrevision. Uppgifterna i uppdraget har vi valt att utreda inom fem områden:

1. ändamålsenligt urval av myndigheter
2. ändamålsenlig anställning av chef
3. samordnad internrevision myndigheter emellan
4. samordnad granskning mellan myndigheter
5. tillämpning av gällande rätt från EU.

Inom varje område har vi formulerat en utredningsfråga som svarar mot uppgiften i uppdraget. Utredningsfrågan är ESV:s tolkning av uppgifterna inom uppdraget behovet av internrevision.

När utredningen resulterar i förslag om regelförändring redovisar vi dessa med ESV:s konsekvensbedömning och författningsförslag.

### 1.1.1 Ändamålsenligt urval av myndigheter

ESV:s uppgift är att utreda

[...] om urvalet av de myndigheter som följer internrevisionsförordningen (2006:1228) är ändamålsenligt.

Vår utredningsfråga om ändamålsenligt urval:

- Är urvalet av de myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) ändamålsenligt?

Utredningsfrågan avser bestämmelsen om förordningens omfattning och har två aspekter: myndighetsledningens behov av internrevision och regeringens behov av internrevision. Omfattningen – vilka myndigheter som ska omfattas av förordningen – beslutar regeringen om. Regeringen tar ställning för varje myndighet som ska omfattas av förordningen.

Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning eller beslutat särskilt.<sup>1</sup>

Det innebär att utanför urvalet av myndigheter hamnar myndigheter som enligt sin instruktion ska inrätta internrevision men utan krav på att tillämpa internrevisionsförordningen.<sup>2</sup> Utanför urvalet hamnar även myndigheter som inrättar internrevision utan regeringsbeslut<sup>3</sup> även om de följer bestämmelserna i internrevisionsförordningen i övrigt. Utanför är också myndigheter som tidigare enligt sin instruktion ska ha följt internrevisionsförordningen men inte längre behöver göra det. Utredningen är ingen historisk tillbakablick på den statliga internrevisionens utveckling.

I samtal med internrevisorerna har vi fått rådet att utreda vilka risker som bör vara skäl för internrevision. Ett ändamålsenligt urval är då de myndigheter som har väsentliga risker.

Om myndigheten bedömer att riskerna i verksamheten motiverar internrevision ska myndigheten föreslå det till regeringen i sitt budgetunderlag.<sup>4</sup> När vi utreder om urvalet av myndigheter är ändamålsenligt tittar vi på risker som ett skäl för internrevision.

### 1.1.2 Ändamålsenlig anställning av chef

ESV:s uppgift är att utreda

[...] om anställningskravet i 2 § internrevisionsförordningen är ändamålsenligt [...]

Vår utredningsfråga om ändamålsenlig anställning:

- Är anställningskravet i 2 § internrevisionsförordningen ändamålsenligt för myndigheten?

Utredningsfrågan avser bestämmelsen om anställning.

Internrevisionen skall ledas av en chef som skall vara anställd i myndigheten.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, 1 §.

<sup>2</sup> Avser Regeringskansliet.

<sup>3</sup> Exempelvis Sjöfartsverket och Sveriges geologiska undersökning.

<sup>4</sup> SFS 2000:605, Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, 9 kap 2 §.

<sup>5</sup> SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, 2 § 2 st.

Med ledas av en chef menar vi här att internrevisionen är självständig i förhållande till den granskade verksamheten. Vi utreder inte självständig i förhållande till uppdragsgivaren utan utgår från att där finns ett beroendeförhållande.

Internrevisionen granskar enligt uppdragsgivarens riktlinjer och revisionsplan. Det är att granska hur myndighetsledningen har säkerställt en betryggande intern styrning och kontroll. Det innebär i praktiken att internrevisionen granskar hur myndighetschefen genomför styrelsens beslut. Inom en enrådig myndighet blir dock inte en självständig granskning av myndighetschefen eftersom myndighetschefen är internrevisionens uppdragsgivare. Den självständiga granskningen börjar under myndighetschefen.

Med anställd i myndigheten menar vi att den myndighet som enligt sin instruktion ska inrätta internrevision har en i myndigheten anställd internrevisionschef. Med chef menar vi en person som har en självständig ställning under uppdragsgivaren. I det fall internrevisionen består av fler än en person menar vi med chef här även en person som har arbetsledande uppgifter enligt den ordning som gäller för chefer inom myndigheten. Vi utreder dock inte arbetsledning.

Med ändamålsenligt menar vi här kraven på saklighet och opartiskhet i arbetet som följer av att vara anställd i staten. Andra förhållanden som följer av att vara anställd i myndigheten omfattas inte av vår utredningsfråga, till exempel att myndigheten har arbetsgivaransvar.

### 1.1.3 Samordnad internrevision mellan myndigheter

ESV:s uppgift är att utreda

[...] om internrevisionen vid vissa myndigheter bör kunna samordnas.

Vår utredningsfråga om samordnad internrevision:

- Kan och bör internrevisionen vid vissa myndigheter samordnas?

Utredningsfrågan avser bestämmelsen om samordning.

En myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet.<sup>6</sup>

Med vissa myndigheter menar vi här myndigheterna som ska tillämpa internrevisionsförordningen.

<sup>6</sup> SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, 8 §.

Med samordning menar vi att internrevisionen inom två eller flera myndigheter leds av en och samma chef. Chefen disponerar då den samlade resursen av tid, personer och pengar.

I samtal med internrevisorer har vi fått rådet att utreda om det finns ett behov av samordnad internrevision innan vi utreder om internrevisionen vid vissa myndigheter bör samordnas. Som internrevisionsförordningens 8 § är formulerad är samordning en möjlighet. Det är myndigheten själv som bedömer behovet.

ESV har tidigare redovisat behovet av samordnad internrevision<sup>7</sup> och även meddelat föreskrifter om myndighetsövergripande risker som motiverar samordning<sup>8</sup>. Behovet av samordnad internrevision ingår som en del i att utreda förutsättningarna för samordnad granskning.

#### 1.1.4 Samordnad granskning mellan myndigheter

ESV:s uppgift är att utreda

[...] förutsättningarna för att särskilda granskningar som genomförs vid myndigheterna i större utsträckning ska kunna samordnas.

Vår utredningsfråga om samordnad granskning:

- Vilka är förutsättningarna för att särskilda granskningar som genomförs vid myndigheterna i större utsträckning ska samordnas?

Med förutsättningar menar vi här vilka motiv myndigheterna har för att samordna sin granskning av risker i verksamheten.

Med särskilda granskningar menar vi granskningar enligt revisionsplanen eller annat beslut från uppdragsgivaren.

Med samordnad menar vi här att granskningen självständigt leds (i planering, genomförande och rapportering) av en revisor för alla samordnade myndigheter.

#### 1.1.5 Tillämpning av gällande rätt från EU

ESV:s uppgift är att utreda

[...] kraven för myndigheter som förvaltar EU-medel [...] bl.a. med avseende på hur kraven på att följa internrevisionsförordningen kan påverkas av ändrade regelverk i den nya programperioden inom EU.

<sup>7</sup> ESV 2019:26, Internrevision och intern styrning och kontroll 2019.

<sup>8</sup> ESV:s föreskrifter till 4 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Våra utredningsfrågor om gällande rätt från EU:

- Vilka är kraven som gäller för myndigheter som förvaltar EU-medel?
- Hur kan kraven på att följa internrevisionsförordningen påverkas av ändrade regelverk i den nya programperioden inom EU?

Med myndigheter som förvaltar EU-medel menar vi här myndigheter som har en uppgift som förvaltande eller utbetalande myndighet av stöd från EU-fonder med delad förvaltning mellan EU och Sverige. Vi utreder inte myndigheter som har uppgiften som oberoende revisionsorgan eller revisionsmyndighet.

### 1.1.6 Behov av regeländringar för internrevisionen

ESV:s uppgift är att

[...] vid behov lämna förslag på regeländringar.

Vår utredningsfråga om regeländringar:

- Vilka är behoven av regeländringar?

Behoven av regeländringar följer av analysen av ändamålsenligt urval, ändamålsenligt anställningskrav, samordnad internrevision, samordnad granskning och gällande rätt från EU. Behov av eventuella regeländringar i andra författningar än internrevisionsförordningen återkommer ESV till i en annan redovisning.

## 1.2 Syftet med att utreda behovet av internrevisionen

Syftet med utredningen är att bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att bedöma urvalet av myndigheter som ska omfattas av kravet på internrevision.

Utredningen syftar även till att utreda behovet av en anställd chef samt förutsättningar för samordnad internrevision och samordnad granskning vid myndigheterna.

Slutligen syftar också utredningen till att stämma av vilka krav på internrevision som finns i EU:s regelverk.

### 1.2.1 Målgrupper för ESV:s bedömning och förslag

I uppdraget ingår att göra avstämningar med Finansdepartementet under arbetets gång. Följande avstämningar har genomförts för att kontrollera överensstämmelsen mellan uppdraget i regleringsbrevet och uppdragets genomförande.

- 13 januari 2020, om genomförandet av uppdraget med enkät, intervju och fokusmöten, möten med departement, uppdragets innehåll, eventuella befintliga urvalskriterier samt avgränsning av EU-medel och behov av regeländringar.
- 31 januari 2020, om möten med myndighetshandläggare, vilka myndigheter som bör ha internrevision, myndigheter som hanterar EU-medel samt samverkan inom internrevision.
- 17 juni 2020, lägesavstämning av uppdraget.
- 7 oktober 2020, om preliminära iakttagelser och ställningstaganden.
- 25 november 2020, om utkast till rapport till regeringen.

Styrelser och myndighetschefer har intresse av utredningen i deras roll som internrevisionens uppdragsgivare när det gäller anställning av internrevisorer, riktlinjer till internrevisionen om samordnad internrevision och samordnad granskning av risker i verksamheten enligt revisionsplanen.

Internrevisionscheferna är berörda av våra förslag. För att få internrevisorers synpunkter har vi deltagit i följande möten:

- 16 januari 2020, de statliga internrevisorernas internrevisionschefsnätverk, om uppdragets omfattning och materialinsamling.
- 9 mars 2020, de statliga internrevisorernas enmansnätverk, om uppdragets omfattning och materialinsamling.
- 29 april 2020, nätverket för internrevisorer, om uppdragets omfattning och materialinsamling.
- 30 juni 2020, de statliga internrevisorernas internrevisionschefsnätverk, uppdatering kring uppdraget.
- 17 september 2020, nätverket för statliga internrevisorer om anställningskrav, ledningsform, tillhandhålla tjänsten internrevision och samordnad internrevision.
- 2 november 2020, nätverket för statliga internrevisorer för avstämning av preliminära slutsatser i rapporten.

### 1.2.2 Avgränsningar i genomförandet

Utredningen omfattar den internrevision som är inrättad inom en myndighet, så kallad decentraliserad internrevision. Med decentraliserad internrevision menar vi här att granskningen av risker i verksamheten utgår från det behov av internrevision som följer av myndighetsledningens ansvar för verksamheten inför regeringen.

Utredningen är avgränsad när det gäller EU-medel. Utredningen omfattar förvaltning av EU-medel med delat ansvar mellan Sverige och Europeiska unionen. Det innebär att andra EU-medel där svenska myndigheter medverkar i förvaltningen inte behandlas. Berörda myndigheter kan dock omfattas om de ska följa internrevisionsförordningen.

Vi har fått följande önskemål från enskilda personer om omfattning av eller inriktning på vår utredning:

- Föreslå revisionsmyndighet för programmet Erasmus.
- Ta reda på myndighetsledningens perspektiv på internrevision.
- Initiera internrevisionens samverkan över landsgränser.
- Bedöma internrevisionens bemanning utifrån en analys av myndigheternas risker.
- Utveckla en plattform för att dela revisionsplaner, granskningsprogram och rapporter.
- Utveckla metodstöd för granskning av generiska processer och specifika områden (till exempel personuppgiftshantering och informationssäkerhet).

Vi har tagit med EU-stöd inom Erasmus i utredningen i och med att en berörd myndighet är internrevisionsmyndighet.

Vi har inte vänt oss till alla internrevisionsmyndigheter för att kartlägga hur myndighetsledningen ser på internrevision. I utredningen behandlar vi myndighetsledningens perspektiv principiellt utifrån ledningsformerna styrelse och enrådighet.

Utredningen har i övrigt inte den omfattning eller inriktning som önskemålen uttrycker. ESV har bedömt att det går utöver detta uppdrag. Det är dock något som vi kan beakta i kommande verksamhetsplanering inom ESV:s uppgift att utveckla, förvalta och samordna den statliga internrevisionen.

### **1.3 Så här disponerar vi rapporten**

I kapitel 2 redovisar vi vårt arbetssätt, hur vi gått tillväga för att hämta in och analysera information.

I kapitel 3 redovisar vi vad statlig internrevision är och hur myndigheterna ser på sin internrevision.

Därefter följer ESV:s iakttagelser och analys för respektive utredningsfråga i uppdraget:

- Kapitel 4 behandlar om urvalet av myndigheter som följer internrevisionsförordningen (2006:1228) är ändamålsenligt.
- Kapitel 5 behandlar om anställningskravet i 2 § internrevisionsförordningen är ändamålsenligt.
- Kapitel 6 behandlar om internrevisionen vid vissa myndigheter bör kunna samordnas.

- Kapitel 7 behandlar om förutsättningarna för att särskilda granskningar som genomförs vid myndigheterna i större utsträckning ska kunna samordnas.
- Kapitel 8 handlar om vilka kraven är för myndigheter som förvaltar EU-medel.

I kapitel 9 redovisar vi ESV:s slutsatser (eller bedömningar) baserade på analysen, samt förslag till regeringen eller myndigheterna när det är motiverat enligt analysen.

I kapitel 10 redovisar vi ESV:s konsekvensutredning med anledning av att ESV lämnar ett författningsförslag avseende internrevisionsförordningen. ESV har valt att genomföra en konsekvensutredning enligt bestämmelserna som gäller för myndigheter som beslutar om föreskrifter eller allmänna råd<sup>9</sup>.

Bilagorna innehåller

- författningsförslag med ändring av internrevisionsförordningen (Bilaga 1)
- uppgifter om myndigheterna som ska inrätta internrevision efter beslut av regeringen (Bilaga 2)
- frågorna till myndighetshandläggare och myndigheter (Bilaga 3)
- möjliga kvantitativa motiv för internrevision (Bilaga 4)
- EU-program i Sverige där ESV är revisionsmyndighet (Bilaga 5)
- uppgifter om internrevisionsmyndigheternas säte (Bilaga 6)
- uppgifter om internrevisionens dimensionering (Bilaga 7).

---

<sup>9</sup> SFS 2007:1244, Förordning om konsekvensutredning vid regelgivning.

## 2 Metod för att genomföra uppdraget

I avsnitt 2.1 berättar vi om vårt arbetssätt för att hämta in information och i avsnitt 2.2 redogör vi för hur vi har hanterat vissa frågor.

### 2.1 Vårt arbetssätt för att hämta in information

Vårt arbetssätt är informationsinsamling genom att

- samtala med myndighetshandläggare
- skicka ut en enkät till internrevisionsmyndigheter
- läsa tidigare utredningar om statlig internrevision
- samtala med myndigheterna
- samtala med internrevisorer.

Informationen har analyserats med utgångspunkt i våra utredningsfrågor. ESV:s slutsatser är myndighetens bedömningar av det utredda förhållandet och ESV:s förslag till regeringen och myndigheterna.

#### 2.1.1 Informationsinsamling genom samtal med myndighetshandläggare

I samtalen med myndighetshandläggarna från tio myndigheter<sup>10</sup> sökte vi svar på varför deras myndigheter ska följa internrevisionsförordningen. Följande möten handlade om uppdraget och genomförandet, preliminära iakttagelser, utvecklingen framåt samt regelförändringar:

- 19 februari 2020, intervju Socialstyrelsen.
- 20 februari 2020, intervju Riksgälden och Finansinspektionen.
- 26 februari 2020, intervju Mittuniversitetet.
- 26 februari 2020, intervju Universitets- och högskolerådet.
- 27 februari 2020, intervju Kustbevakningen.
- 3 mars 2020, intervju Statens kulturråd.
- 3 april 2020, intervju Havs- och vattenmyndigheten

Myndighetshandläggarna är i många fall inte samma person som vid tillfället när regeringen beslutade om att en myndighet ska tillämpa internrevisionsförordningen. Nuvarande handläggare har dock i flera fall bjudit in tidigare handläggare att delta vid våra intervjuer.

---

<sup>10</sup> Finansinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Mittuniversitetet, Riksgälden, Statens kulturråd, Socialstyrelsen samt Universitet och högskolerådet. Frågor om länsstyrelserna besvarades via mail.

### 2.1.2 Informationsinsamling genom litteraturstudie

Litteraturstudierna har bestått av att läsa rapporterna från de utredningar som bland annat ESV, Statskontoret och Riksrevisionen har genomfört om den statliga internrevisionen.

Mer principiella ställningstaganden om internrevisionen, efter förordningens införande 2007, finns i de årliga rapporterna från ESV. Där lämnas en redovisning över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll.

### 2.1.3 Informationsinsamling med enkät till myndigheterna

Den information som behövdes från myndigheterna hämtade vi in med en enkät till 15 myndigheter.<sup>11</sup> Urvalet har gjorts utifrån de utredningsfrågor vi vill ha besvarade. Syftet är inte att vara ett statistiskt representativt urval. Det hade inneburit att vi hade behövt fråga samtliga myndigheter. Vi använde öppna frågor som förutsätter att myndigheten utreder förhållandena inom myndigheten.<sup>12</sup> ESV har tillställt enkäten till myndigheten som har avgjort vem som besvarat enkäten för myndighetens räkning.

Vi har kompletterat enkäten med samtal med myndigheterna när det funnits behov av att fördjupa vår kunskap.

### 2.1.4 Medverkan i andra arrangemang

Vi informerade och samtalade om utredningen vid följande tillfällen:

- 3 september 2020, nätverk för intern styrning och kontroll, om myndigheternas svar och våra överväganden.
- 14 september 2020, ESV:s internrevisionsråd om anställningskrav, ledningsform, att tillhandahålla tjänsten internrevision och samordnad internrevision.
- 2 november 2020, internrevisionscheferna från Tillväxtverket och Rådet för europeiska socialfonden i Sverige, om samordnad internrevision.
- 23 november 2020, ESV:s internrevisionsråd om våra slutsatser.

## 2.2 Utgångspunkter i övrigt

ESV föreslog 2012<sup>13</sup> att internrevisionens uppdrag mer ska utgå från vad som följer av ansvaret för verksamheten och mindre av enskilda delar av ett ledningssystem.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> De 15 myndigheterna är: Centrala studiestödsnämnden, Rådet för europeiska socialfonden i Sverige, Försäkringskassan, Länsstyrelsen Jämtland, Länsstyrelsen Västerbotten, Mittuniversitetet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens kulturråd, Statens servicecenter, Sveriges lantbruksuniversitet, Universitet och högskolerådet.

<sup>12</sup> Frågorna till de 15 myndigheterna finns redovisade i bilaga 3.

<sup>13</sup> ESV 2012:48, Om internrevisionen, Ekonomistyrningsverket 2012.

<sup>14</sup> ESV 2012:48, Om internrevisionen, Ekonomistyrningsverket 2012, s. 9.

Delvis ändrades också internrevisionens uppdrag i den riktningen med ändringen 2019 av 4 § internrevisionsförordningen.

ESV för även i denna utredning fram ansvaret för verksamheten som utgångspunkt för behovet av internrevision.

### 2.2.1 Regeringens uttalande om ledningsform

En utgångspunkt för uppdraget är vad regeringen uttalat i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) om olika ledningsformer och att myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen som regel bör ledas av en styrelse, eftersom internrevision då ges bäst förutsättningar att verka.

I resten av avsnittet beskriver vi hur ESV har hanterat ett antal övriga frågor med kopplingar till uppdraget.

### 2.2.2 Riksrevisionens synpunkter på samspel och brister

Riksrevisionen fann 2017<sup>15</sup> att samspelet mellan internrevision och myndighetsledning inte alltid fungerar. Det beror då på att internrevisionschefer vid styrelsemyndigheter saknar åtkomst till uppdragsgivaren.

Riksrevisionen påtalade även att det finns brister i organiseringen av internrevisionen genom att så många myndigheter har en enmansrevisor. De menar att fler internrevisorer ger bättre förutsättningar för att bedriva en självständig granskning. Riksrevisionen framhöll även att enmansrevisorerers granskningsprocess fungerar sämre genom att alla inte genomför en självständig riskanalys och lämnar en bedömning av myndighetens interna styrning och kontroll.

ESV utreder en samordnad internrevision för myndigheter där internrevisionen inte överstiger en årsarbetskraft.

### 2.2.3 Statskontorets synpunkter på ledningsform och resurser

Statskontoret framförde 2018<sup>16</sup> att internrevisionen är den funktion inom myndigheten som styrelsen kan begära särskild information från. Men alla styrelsemyndigheter har inte internrevision.

Statskontoret angav även att internrevisionen generellt har begränsade resurser och att det är sällsynt att styrelsen begär särskilda underlag.

---

<sup>15</sup> Internrevisionen inom myndigheter – En funktion som behöver förstärkas, Riksrevisionen 2017.

<sup>16</sup> Myndighetsstyrelser i praktiken, Statskontoret 2018.

I utredningen tar vi upp ledningsform och internrevision. ESV gör dock ingen ny bedömning av internrevisionens resurser. Där utgår vi från ESV:s bedömning i tidigare redovisning till regeringen.

För att frigöra tid för kärnverksamheterna föreslog Statskontoret 2016<sup>17</sup> att regeringen låter utvärdera internrevisionen i statsförvaltningen. Statskontoret fann att den samlade kostnaden för internrevisionen gör det relevant att närmare analysera möjligheter till effektiviseringar genom större samordning av internrevisionen.<sup>18</sup>

Frågan om effektiviseringar är en aspekt när ESV utreder om internrevisionen vid vissa myndigheter bör kunna samordnas och vilka förutsättningarna är för en samordnad granskning.

När vi behandlar ändamålsenligt urval tittar vi även på internrevisionens uppdrag att granska om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

---

<sup>17</sup> Mer tid för kärnverksamheten, Statskontoret 2016.

<sup>18</sup> Mer tid för kärnverksamheten, Statskontoret 2016, s. 59.

## 3 Den statliga internrevisionen

I avsnitt 3.1 berättar vi om vad statlig internrevision är och i avsnitt 3.2 redovisar vi hur myndigheterna ser på statlig internrevision.

### 3.1 Vad är statlig internrevision?

Med utgångspunkt från en allmän definition av internrevision och den statliga kontexten är statlig internrevision en saklig (jämförbart med objektiv) och opartisk (jämförbart med oberoende) säkrings- och rådgivningsverksamhet, som syftar till att förbättra myndighetens interna styrning och kontroll.

Internrevisionens granskningar är en säkringsverksamhet som svarar på om den interna styrningen och kontrollen fungerar betryggande och lämnar förslag till förbättringar. Iakttagelserna och rekommendationerna är ett underlag för myndighetsledningen inför intygandet till regeringen i årsredovisningen.

Internrevision är ett stöd för myndighetsledningen i dess ansvarstagande för verksamheten inför regeringen. Myndighetsledningen (styrelsen om det finns en styrelse, annars myndighetschefen) är också internrevisionens uppdragsgivare och ska fastställa riktlinjer och revisionsplan för internrevision. I förhållande till den granskade verksamheten (även myndighetschefen i styrelsemyndigheter) är internrevisionen självständig.

#### 3.1.1 Internrevisionens omfattning av omsättningen

Myndigheter med internrevision omfattar cirka 95 procent av statens omsättning (inklusive uppörd och transfereringar).<sup>19</sup> Det ger en bra täckning för regeringens bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Om endast de myndigheter som har en omsättning som överstiger 10 miljarder kronor inrättar internrevision påverkar det inte nämnvärt hur stor del av statens samlade omsättning som omfattas av internrevision. Det skulle dock bli väsentligt färre myndigheter med internrevision eftersom det endast finns drygt 20 myndigheter som har en omsättning som överstiger 10 miljarder kronor.

Om det viktigaste (för regeringen) är att en så stor del som möjligt av statens omsättning ska omfattas av internrevision kan det vara mer kostnadseffektivt att inrätta en revisionsmyndighet som även rapporterar till myndigheterna. Det går fortsatt att ställa krav på myndighetsledningarna att vidta åtgärder med anledning av internrevisionens förslag.

<sup>19</sup> Det är inklusive riksdagens myndigheter och statschefens organ.

Om det viktiga är att statens omsättning ska omfattas av internrevision kan enskilda myndigheter, som inte handhar de stora flödena av uppbörd och transfereringar, tas bort från kravet att inrätta internrevision, utan att det i någon högre grad påverkar omfattningen.

### 3.1.2 Internrevisionens omfattning utifrån särskilda förhållanden

Det finns flera bestämmelser som gäller för ett urval av myndigheter. Exempel på detta är att vissa myndigheter

- ska lämna särskild dokumentation<sup>20</sup>
- ska lämna en finansieringsanalys<sup>21</sup>
- har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker (bevakningsansvariga)<sup>22</sup>
- ska initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning<sup>23</sup>.

Särskild dokumentation och finansieringsanalys ger högt genomslag i gruppen internrevisionsmyndigheter (36 av de 39<sup>24</sup> myndigheter som har krav på särskild dokumentation är internrevisionsmyndigheter, respektive 43 av de 49 myndigheter som har krav på finansieringsanalys). De flesta av dessa myndigheter har en hög omsättning.

Inom gruppen myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap är det lika vanligt att myndigheten har internrevision som att den inte har det (24 av 47 myndigheter har internrevision).

Inom gruppen myndigheter som ska initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning har nästan hälften internrevision (24 av 53 myndigheter).

Internrevisionens omfattning sammanfaller inte alltid med särskilda bestämmelser för särskild dokumentation, finansieringsanalys, krisförmåga eller klimatanpassning. Det har betydelse för att bedöma om de beloppsgränser som gäller för särskild dokumentation och finansieringsanalys är relevanta för internrevision. Det ser inte heller ut som om samhällskritiska uppgifter som klimatanpassning är avgörande för internrevision.

<sup>20</sup> SFS 2000:605, Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, ESV:s föreskrifter till 2 kap. 3 §.

<sup>21</sup> SFS 2000:605, Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, 2 kap. 4 §.

<sup>22</sup> SFS 2015:1052, Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 10 §.

<sup>23</sup> SFS 2018:1428, Förordning om myndigheters klimatanpassningsarbete, 1 §.

<sup>24</sup> Myndigheter med krav på särskild dokumentation men utan krav på internrevision är Exportkreditnämnden och Kärnavfallsfonden. Sjöfartsverket har en egeninrättad internrevision.

### 3.1.3 Myndigheternas resurser för internrevisionen

Den statliga internrevisionen uppgick vid utgången av 2019 till 149 årsarbetskrafter. Medeltalet för antal årsarbetskrafter per myndighet är drygt 2 och medianen är 1. Spridningen mellan myndigheterna är dock väldigt stor från mindre än 1 till 14 årsarbetskrafter.

Det finns ett fåtal myndigheter med ett större antal årsarbetskrafter men de flesta har 1 årsarbetskraft eller mindre. Vid utgången av 2019 var det drygt hälften av internrevisionsmyndigheterna som hade använt 1 årsarbetskraft eller mindre för internrevision.

### 3.1.4 Internrevisionen till stöd för myndighetsledningen

Ändamålsenlig internrevision handlar inte bara om urvalet av myndigheter. Det handlar även om internrevisionens uppdrag att granska om det finns en betryggande intern styrning och kontroll. På styrelsemyndigheter är internrevisionen styrelsens enda verktyg för att säkra detta. På enrådighetsmyndigheter har myndighetschefen även andra möjligheter, till exempel olika funktioner för att övervaka effektivitet, regelefterlevnad, öppenhet och spårbarhet samt god hushållning.

#### *Internrevision är en försäkran till myndighetsledningen*

Internrevisionens uppdrag eller syfte framgår av internrevisionsförordningen:

Internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.<sup>25</sup>

Internrevisionens granskningar ska ge myndighetsledningen svar på om myndighetens interna styrning och kontrollen fungerar på ett betryggande sätt:

Internrevisionen ska utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt 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).<sup>26</sup>

Granskningen svarar på om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Internrevision är att ta ställning till eller bedöma förhållandena inom myndigheten och den blir då en säkring av intern styrning och kontroll. Det innebär att styrelsen, som inte själv sköter verksamheten, får en bedömning utöver myndighetschefens bedömning. På en enrådighetsmyndighet ger internrevisionen myndighetschefen

<sup>25</sup> SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, 3 §.

<sup>26</sup> SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, 4 §.

ytterligare perspektiv utöver annan utvärdering och myndighetens löpande uppföljning.

### *Övergripande bedömning med internrevision*

Riksrevisionen har tidigare rekommenderat regeringen att överväga om internrevisionen ska lämna en bedömning:

Regeringen bör överväga att förtydliga huruvida internrevisionen ska lämna en årlig bedömning av myndighetens interna styrning och kontroll till myndighetsledningen. Ett sådant förtydligande skulle klargöra internrevisionens uppdrag för såväl myndighetsledning som internrevisor samt förtydliga innehållet i god sed så att denna tillämpas likvärdigt i den statliga internrevisionen.<sup>27</sup>

I stort sett alla myndigheter får en övergripande bedömning av de områden som internrevisionen granskat. På myndighetsledningens uppdrag förekommer det att internrevisionen granskar och bedömer det underlag som myndighetsledningen får från myndigheten inför bedömningen i årsredovisningen. Det förekommer även att internrevisionen lämnar ett övergripande omdöme till myndighetsledningen om den interna styrningen och kontrollen. Den övergripande bedömningen lämnas på myndighetsledningens uppdrag eller på internrevisionens initiativ.

### *Internrevision är ett stöd för verksamhetsstyrningen*

Intern styrning och kontroll med riskhantering och internrevision ingår i myndighetens ledningssystem för verksamhetsstyrning:

Den interna styrningen och kontrollen skall systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas.<sup>28</sup>

Begreppen systematiskt och regelbundet gör det till en del i myndighetens ledningscykel. Begreppen uppföljning och bedömning gör att den interna styrningen och kontrollen utgör en del av myndighetens ledningssystem.

#### 3.1.5 Internrevisionens koppling till intern styrning och kontroll

Genom den statliga internrevisionens koppling till intern styrning och kontroll får internrevisionen ett samband med myndighetsledningens ansvar för verksamheten inför regeringen.

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de

<sup>27</sup> RIR 2017:5, Internrevisionen vid myndigheter – En funktion som behöver stärkas, Riksrevisionen, s. 9.

<sup>28</sup> SFS 2007:603, Förordning om intern styrning och kontroll, 5 §.

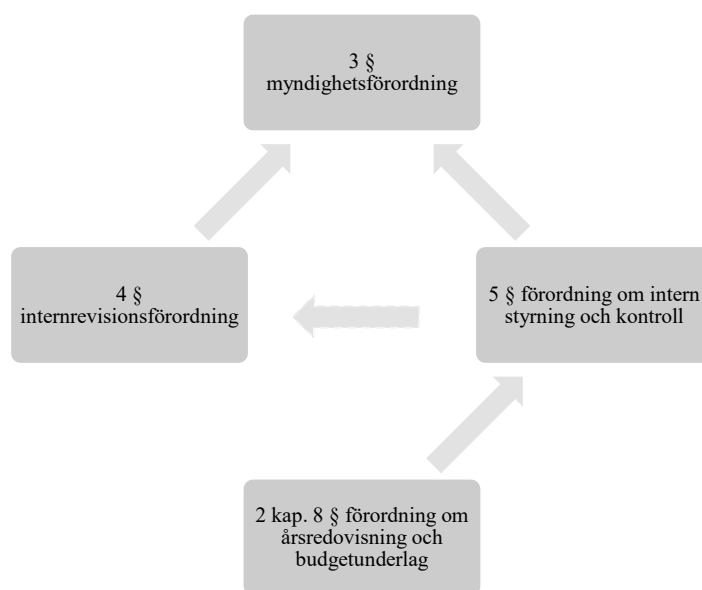
förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.<sup>29</sup>

Intern styrning och kontroll är ett samlande begrepp för hur myndighetsledningen säkrar ansvaret för verksamheten. Det gör myndighetsledningen genom att styra med risker i verksamheten. Internrevisionen granskar myndighetsledningens kontroll över verksamheten utifrån hur riskerna hanteras i verksamheten.

### *Samverkande reglering av intern styrning och kontroll*

I stället för en samlad reglering i till exempel myndighetsförordningen kan vi tala om en samverkande reglering av intern styrning och kontroll. Det är flera förordningar som tillsammans reglerar intern styrning och kontroll. Sambandet mellan förordningarna framgår av hänvisningar mellan förordningarna.

**Figur 1. Samverkande förordningar**



Myndighetsledningen för de myndigheter som ska tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll ska i årsredovisningen lämna en bedömning av myndighetens interna styrning och kontroll. Det är samma myndigheter som omfattas av interrevisionsförordningen.

Interrevisionsförordningen hänvisar till myndighetsförordningen när det gäller granskningens inriktning. Även förordningen om intern styrning och kontroll

<sup>29</sup> SFS 2007:515, Myndighetsförordning, 3 §.

hänvisar till myndighetsförordningen när det gäller syftet med intern styrning och kontroll och för utformningen av riskanalys och åtgärder.

Sammantaget innebär det att de samverkande förordningarna om internrevision, intern styrning och kontroll (riskhantering) och bedömningen i årsredovisningen förenas i myndighetsledningens ansvar för verksamheten inför regeringen.<sup>30</sup>

### *Ansvar för intern styrning och kontroll*

Det är värt att notera att myndighetsledningens ansvar för internrevision framgår av internrevisionsförordningen medan ansvaret för intern styrning och kontroll framgår av myndighetsförordningen.

Myndighetens ledning skall [...] säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt<sup>31</sup>

För lärosäten finns en motsvarande bestämmelse i högskoleförordningen:

Styrelsen för en högskola ska [...] säkerställa att det vid högskolan finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt<sup>32</sup>

Alla myndigheter ska göra vad de anser är nödvändigt för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll. Det är dock inte alla myndigheter som ska åiterrapportera att de har säkerställt en betryggande intern styrning och kontroll. Det gäller endast de myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll.

Som en följd av ansvaret för intern styrning och kontroll skulle det kunna vara logiskt om alla myndighetsledningar lämnade någon form av bedömning. Det följer av att det är väsentlig information för regeringen om myndigheten inte har en betryggande intern styrning och kontroll. Det är information som lämnas i årsredovisningen.<sup>33</sup>

### 3.1.6 Internrevisionens inom staten

Statlig internrevision är decentraliserad till myndigheterna, med myndighetsledningen som uppdragsgivare. Det är 71 myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen.<sup>34</sup> Det innebär att av regeringens 211 myndigheter som

<sup>30</sup> Förordningen om intern styrning och kontroll har i 1 § en något ologisk hänvisning till internrevisionsförordningen. Där står att myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen ska också följa förordningen om intern styrning och kontroll. Förhållandet borde vara det omvända det är intern styrning och kontroll som motiverar internrevision inte internrevision som motiverar intern styrning och kontroll.

<sup>31</sup> SFS 2007:515, Myndighetsförordning, 4 § 4 p.

<sup>32</sup> SFS 1993:100, Högskoleförordningen, 2 kap 2 § 2 p.

<sup>33</sup> SFS 2000:605, Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, 2 kap 4 § 4 st.

<sup>34</sup> Se bilaga 1.

är anslutna till statsredovisningen<sup>35</sup> är det drygt en tredjedel som ska inrätta internrevision efter beslut av regeringen.

Myndigheterna kan även inrätta internrevision utan beslut av regeringen. Vi har dock inte undersökt vilka myndigheter som har inrättat internrevision på eget initiativ.

### *Internrevision genom annan myndighet*

Följande myndigheter omfattas av internrevision utan att de själva ska följa internrevisionsförordningen:

- Myndigheter som anslutit sig till Statens servicecenter omfattas av internrevision för den verksamhet som Statens servicecenter bedriver eller ansvarar för.<sup>36</sup> Myndigheterna omfattas då indirekt av internrevision för den verksamhet som Statens servicecenter bedriver åt myndigheterna.
- Myndigheter som avseende jordbruksfonderna deltar i förvaltningen av EU-medel med delat ansvar mellan Sverige och EU, ska omfattas av internrevision i enlighet med krav från EU:s regelverk. Detta berör Statens jordbruksverk som är utbetalande myndighet och ska då även bedriva internrevision för jordbruksfonderna.<sup>37</sup>
- Nämndmyndigheter där regeringen har bestämt att en värdmyndighet med internrevision ska upplåta lokaler och sköta administrativa eller handläggande uppgifter åt en nämndmyndighet. Värmyndigheten ansvarar inför regeringen för de uppgifter som den ska sköta.<sup>38</sup> Den verksamhet som värdmyndigheten bedriver åt en annan myndighet omfattas av värdmyndighetens internrevision.

### *Internrevisionens statliga kontext*

Den statliga internrevisionen är inrättad enligt internrevisionsförordningen efter beslut av regeringen.<sup>39</sup> Regeringen kan besluta om internrevision utan att en myndighet ska följa internrevisionsförordningen.

Med internrevisionsförordningen får internrevision sin statliga kontext:<sup>40</sup>

- Internrevision leds av en *chef som ska vara anställd i myndigheten*. Verksamheten kan dock utföras som en köpt tjänst om den leds av en vid myndigheten anställd chef.

<sup>35</sup> Myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen 2020-04-11 frånräknat riksdagens myndigheter och statschefens organisation.

<sup>36</sup> SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, 6 §.

<sup>37</sup> SFS 2009:1464, Förordning med instruktion för Statens jordbruksverk, 9 § 2 st. 2 p.

<sup>38</sup> SFS 2007:515, Myndighetsförordning, 18 §.

<sup>39</sup> Myndigheterna med internrevision presenteras i bilaga 2.

<sup>40</sup> Kvantitativa kriterier för internrevision visas i bilaga 4.

- Internrevisionen får *samordnas med en annan myndighet*. Myndighetsledningen kan då besluta om åtgärder med anledning av iakttagelser och rekommendationer från en internrevisor anställd vid en annan myndighet.
- Internrevision omfattar den *verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för*. Internrevisionen kan omfatta verksamhet som bedrivs åt en annan myndighet, till exempel kanslifunktionen för en nämndmyndighet eller administrativa tjänster åt andra myndigheter.

För statlig förvaltning finns ett flertal författningar som på olika sätt även reglerar internrevision, till exempel lagen (1994:260) om offentlig anställning, förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Dessa författningar ställer bland annat krav på skicklighet, saklighet, opartiskhet, god förvaltningskultur, löpande utveckling av verksamheten, att verka för samarbete, att omvärldsbevaka, vilket också ska präglade statlig internrevision.

#### *Internrevision utvecklas med god sed*

För internrevision finns även generella standarder, till exempel The International Professional Practices Framework<sup>41</sup> och Vägledning för revision av ledningssystem<sup>42</sup>.

I den utsträckning dessa standarder allmänt tillämpas inom staten blir de god sed för statlig internrevision<sup>43</sup>. Internrevisionsförordningen, med ESV:s föreskrifter och allmänna råd gäller dock före sådana standarder. Allmänna råd ska myndigheterna följa om inte myndigheten ser en annan hantering som bättre uppnår syftet med det allmänna rådet.

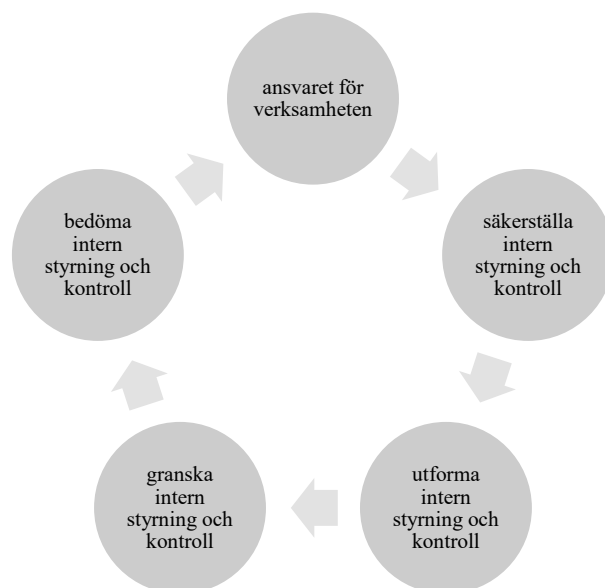
### 3.1.7 Internrevision ingår i myndighetens ledningssystem

Internrevision är en del av myndighetens ledningssystem för verksamhetsstyrning. Verksamhetsstyrningen utgår från myndighetsledningens ansvar för verksamheten.

<sup>41</sup> International standards for the professional practice of internal auditing (standards), 2016, The institute of internal auditors.

<sup>42</sup> ISO 19011:28, Vägledning för revisions av ledningssystem, Svensk institutet för standarder. Interna revisioner genomförs av organisationen för att bekräfta ledningssystemets verkan. Det motsvaras av internrevisionsförordningens bestämmelse att på styrelsens uppdrag granska om myndighetsledningens interna styrning och kontroll ger rimlig säkerhet.

<sup>43</sup> SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, 7 §.

**Figur 2. Ledningssystem för verksamhetsstyrning**

Ledningssystemet formas med utgångspunkt från myndighetsledningens ansvar för verksamheten genom beslut om arbetsordning, verksamhetsplan och direktiv. När det finns en styrelse beslutas även riktlinjer till myndighetschefen om skötseln av verksamheten. Till sin hjälp har myndighetsledningen också riskhantering och internrevision. Internrevisionen svarar (med rimlig säkerhet) på om det finns en betryggande intern styrning och kontroll, alltså att ledningssystemet fungerar, inom ramen för de granskningar som genomförs.

### 3.1.8 Myndigheter med särskilda granskningsuppgifter

I utredningen Internrevision i staten föreslog utredaren en internrevisionsmyndighet som skulle tillgodose regeringens behov av internrevisionell granskning.<sup>44</sup> Någon sådan myndighet bildades inte, men följande myndigheter granskar andra myndigheter:

- Statskontoret ska analysera myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv.<sup>45</sup> Myndighetsanalysen är ett verktyg som har likheter med att granska myndighetens interna styrning och kontroll.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys ska effektivitetsgranska statliga åtaganden och verksamheter.<sup>46</sup> Granskningen är vidare än granskning av intern styrning och kontroll.

<sup>44</sup> SOU 2003:93, Internrevisionen i staten, s. 11.

<sup>45</sup> SFS 2007:827, Förordning med instruktion för Statskontoret, 1 § 1 p.

<sup>46</sup> SFS 2010:1385, Förordning med instruktion för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2 § 2 p.

- Ekonomistyrningsverket är revisionsmyndighet av EU-program med delad förvaltning mellan EU och Sverige.<sup>47</sup> Granskning av förvaltnings- och kontrollsystem motsvarar granskning av intern styrning och kontroll.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen.<sup>48</sup> Det är en granskning som motsvarar granskning av intern styrning och kontroll.
- Inspektionen för socialförsäkringen ska utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av den verksamhet som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.<sup>49</sup> Granskningen är vidare än granskning av intern styrning och kontroll.

Granskningsuppdraget omfattar inte alltid myndighetsledningens styrning av myndigheten och kontroll över verksamheten. Granskningen är i en del fall inriktad på verksamhetens effektivitet och dess effekter.

Internrevisionen inom myndigheterna rapporterar inte till regeringen, även om granskningsrapporterna blir allmänna handlingar. Det är myndighetsledningen som lämnar sin bedömning i årsredovisningen. Regeringen har dock flera möjligheter att få det underlag den behöver för att bedöma om det inom statsförvaltningen finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

## 3.2 Hur ser myndigheterna på statlig internrevision?

ESV har frågat 15 myndigheter om hur de ser på organisationen av internrevision samt internrevisionens kompetensförsörjning. I detta avsnitt redovisar vi svaren.

### 3.2.1 Internrevisionens organisering

*Vilka för- respektive nackdelar ser myndigheten med att ha internrevisionsfunktionen organiserad som det är i dag?*

När vi ställde frågan om för- och nackdelar med hur den statliga internrevisionen är organiserad i dag till myndigheterna gav de flesta av svaren uttryck för en positiv uppfattning.

Här redogör vi för några av de *fördelar* som framhölls:

- Det är en stor fördel att ha internrevisionen organiserad som den är i dag.
- Internrevisionen tillför en ytterligare dimension i den interna styrningen och kontrollen genom dess upparbetade kunskap och förståelse för myndighetens

<sup>47</sup> SFS 2016:1023, Förordning med instruktion för Ekonomistyrningsverket, 9 §.

<sup>48</sup> SFS 2007:906, Förordning med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, 2 § 1-3 p.

<sup>49</sup> SFS 2009:602, Förordning med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

verksamhet och risker, vilket varken konsulter eller internrevisorer från en annan myndighet kan nå i samma utsträckning som en anställd internrevisor.

- Internrevisorn granskar den interna styrningen och kontrollen i myndighetens hela verksamhet och har därigenom möjlighet att lämna iakttagelser och rekommendationer utifrån en helhetsbild. Det är därför rationellt att all internrevision är placerad vid myndigheten, även granskningen av EU-fondsverksamheten.
- Myndighetsledningen har möjlighet att sätta ambitionsnivån för internrevisionen.
- Internrevisionens placering nära generaldirektören ger möjlighet till närhet till ledningen och att bygga en relation.
- Den interna närvaron ökar med ett anställningsförhållande.

Några av de svar som lämnades påtalade även nackdelar myndigheterna ser med den organisering som finns i dag. Här redogör vi för några av dessa *nackdelar* samt ett par förbättringsförslag:

- Det finns ett visst inbyggt beroendeförhållande i och med att myndighetsledningen bestämmer om bland annat internrevisorns lön, kompetensutveckling och årlig budget (synpunkt från en enrådighetsmyndighet).
- Många internrevisionsmyndigheter är enrådighetsmyndigheter och saknar styrelse. Det gör att dessa myndigheter inte kan följa rapporterings- och eskaleringsnivåerna enligt internationella standarder, eftersom de förutsätter en styrelse. Detta medför i sin tur svårigheter att fullt ut uppfylla förväntningarna på internrevisionschefens oberoende då myndighetschefen är internrevisionschefens direkta chef.
- En ökad samordning kan vara mer kostnadseffektivt och kan även leda till kompetenshöjning för internrevisionen.
- Ett lågt antal årsarbetskrafter vid internrevisionen gör den sårbar.
- Kravet på anställningsförhållande bör tas bort för att öka tillgången till internrevision via köpta tjänster. Kompetensbehoven kan därmed också lättare tillgodoses.
- Beroende på internrevisionens storlek kan det med dagens organisering innebära problem med resurser och kompetens om det inte finns en konsultbudget att nyttja vid behov.

Många av svaren är positiva till dagens organisering och trycker på värdet av en internrevision som finns på plats hos myndigheten. Verksamhetskunskapen och helhetssynen på myndighetens verksamhet framhålls som värdefullt. Det finns ett värde i att myndigheten har ett instrument som internrevisionen, inte minst för den interna styrningen och kontrollen. Några tycker att den interna närvaron stärks genom ett anställningsförhållande och att en extern konsult inte kan leverera det i samma utsträckning.

De internrevisionsmyndigheter som inte har behov av en hel årsarbetskraft för internrevision har en annan uppfattning om kravet på anställningsförhållande för internrevisionschefen. Ett par myndigheter tyckte att anställningskravet borde tas bort för att öppna upp för internrevision via köpta tjänster. En annan myndighet tyckte att det trots allt fungerar genom att de kan dela en resurs med en annan internrevisionsmyndighet. En myndighet med en större internrevisionsfunktion framförde utifrån sin verksamhet att den nuvarande organiseringen fungerar väl för dem.

Några myndigheter framförde även att när en internrevisionsmyndighet inte leds av en styrelse så överensstämmer det inte med internationella standarder, och att det förhållandet kan påverka internrevisionens oberoende. Medan några andra myndigheter framhållit värdet av ett nära förhållande mellan generaldirektör och internrevision.

Övriga synpunkter var att ett lågt antal årsarbetskrafter för internrevision gör funktionen sårbar och att det då kan finnas behov av en konsultbudget som kan användas. En annan myndighet trodde att en ökad samordning eventuellt skulle kunna vara mer kostnadseffektiv och leda till en kompetenshöjning för internrevisionen.

### 3.2.2 Rekrytering av internrevisor med rätt kompetens

*Hur har det fungerat att rekrytera medarbetare med rätt kompetens till internrevisionen? Om det har funnits svårigheter, vad är anledningen till det?*

Svaren på frågan speglar oftast myndigheternas lokalisering och storlek. Myndigheter som rekryterar med placeringsort i Stockholm med närområde upplever inte, med få undantag, att det är svårt att rekrytera medarbetare med revisionskompetens och statlig erfarenhet. Svaren tyder på att myndigheter med större internrevisionsfunktioner är särskilt populära som arbetsgivare.

Det kan däremot uppstå rekryteringsproblem när myndigheten efterfrågar en internrevisor på deltid eller en internrevisor med placeringsort utanför storstadsregionerna, exempelvis i Jönköping, Gävle, Sundsvall eller Östersund. I ett fall medförde svårigheten att rekrytera att tjänsten som internrevisionschef stod vakant under en längre period. En annan myndighet löste problemet genom att internrevisorn fick välja ett av myndighetens regionkontor som sin placeringsort.

Några myndigheter har löst sin rekrytering genom att dela internrevisor. Det är internrevisionschefer som har fått en deltidsanställning på två myndigheter. Flera av de myndigheter som delar internrevisionschef tycker att det fungerar bra tack vare att

de har haft den möjligheten. Två myndigheter framförde att deltid och två arbetsgivare är något som försvårar rekryteringen.

En myndighet med placeringsort utanför Stockholm beskriver sin problematik på följande sätt:

Vi har haft utmaningar med att rekrytera medarbetare med erfarenhet av internrevision/externrevision men framförallt erfarenhet av statlig internrevision. Vi har upplevt att det är svårt att rekrytera internrevisorer (med erfarenhet) till Jönköping (mindre arbetsmarknad för kategorin). I de fall vi har haft sökande med erfarenhet (ofta från storstadsregionerna) har vi inte kunnat matcha deras löneanspråk. I de fall vi inte lyckas rekrytera personer med erfarenhet har vi fått prioritera andra kompetenser och personliga egenskaper (som vi bedömt som viktiga i rollen som internrevisor) och därefter internutbilda dem.

Svaren visar att det är ovanligt att myndigheter som har internrevisionen placerad i Stockholmsområdet upplever svårigheter att rekrytera internrevisorer med rätt kompetens. I övriga landet är det ofta svårare. Särskilt svårt är det att hitta personer med statlig erfarenhet. Att dela internrevisionschef med en annan myndighet upplevs som en lösning av de myndigheter som gör det.

### 3.2.3 Bristkompetenser inom internrevisionsområdet

*Finns det någon särskild kompetens som är svår att få tillgång till för internrevisionen?*

Enkätsvaren från myndigheterna visar att de flesta myndigheter vid olika tillfällen har behov av att komplettera internrevisionens kunskap och färdigheter med extern expertis. Ett par av de myndigheter vi frågat uppger att de har goda möjligheter att låna in kompetens till internrevisionen från övriga myndigheten, men för de flesta är inte det ett alternativ. Myndigheterna menar också att det är värdefullt om det finns ett utrymme i internrevisionsfunktionens budget för att anlita konsulter vid behov. Särskilt värdefull är det om anlita konsult kan leda till en kompetensöverföring, eftersom det är viktigt för internrevisionens framtida utveckling.

De flesta av myndigheterna som svarat på enkäten tycker att det är svårt att få tillgång till kompetens för att granska it, med kunskap inom informationssäkerhet. It-revisorer är en mycket eftertraktad grupp som det råder brist på. Även löneanspråken, säkerhetskraven och att staten inte alltid är den här gruppens förstahandsval som arbetsgivare beskrivs som hinder av myndigheterna. En myndighet uttryckte det så här:

Kompetens inom IT-revision kan vara svårt att få till de lönenivåer vi kan erbjuda. Utbudet av färdigutbildade internrevisorer är också begränsat och de som söker sig till yrket har ofta närliggande kompetenser vilket kan resultera i ett utbildningsbehov när de anställs.

En annan myndighet framförde:

IT-revisionskompetens är svår att hitta. Kompetensen blir mer och mer kritisk i och med att risker flyttas till system och digitala miljöer.

En myndighet påpekar att det är svårt hitta personer som både har kompetens som internrevisor och inom området EU-revision.

Det finns även andra områden där enskilda myndigheter tycker att det är en utmaning att hitta kompetens, bland annat

- informations- och cybersäkerhet
- digitalisering och AI
- det statliga regelverket
- kunskap om statlig styrning och nya styrningsteorier
- offentlighet och sekretess
- ekonomisk redovisning.

Svaren ger en bild av inom vilka områden som den statliga internrevisionen behöver mer kompetens. Områden som är grundläggande är kunskap om det statliga regelverket, statliga förhållanden och om it och till det kopplade områden. Men inom it-revision finns det också behov av expertkunskap, och det finns statliga ramavtal för att inhämta sådan expertkunskap.

### 3.2.4 Att köpa internrevisionstjänster

*Har myndigheten köpt externa tjänster för internrevision? Hur har det fungerat med avseende på rätt kompetens?*

Av de 15 myndigheter vi ställt frågor till uppger 11 stycken att de har erfarenhet av att köpa in externa tjänster för internrevision:

- 6 myndigheter uppgav att tjänsterna hade motsvarat deras förväntningar.
- 3 myndigheter var nöjda men beskrev det som att en förutsättning för att det ska fungera är att internrevisionen tar ett övergripande ansvar för granskningen och kompletterar med den verksamhetskunskap som konsulten inte har.
- 1 myndighet var direkt missnöjd med de granskningar som genomfördes av konsult eftersom flertalet av de iakttagelser som rapporterades var felaktiga på grund av avsaknad av verksamhetskännedom.

- 1 myndighet lämnade inga synpunkter på hur det fungerat med konsultstödet.

Det verkar finnas två skäl till varför myndigheterna anlitar konsulter. Ett är att myndigheten behöver komplettera med en särskild kompetens som den saknar. Det andra är en allmän brist på resurser för att kunna genomföra planerade granskningar.

Kompetens som upphandlas kan exempelvis omfatta it-revision, oegentlighetsrisker, men även mer allmän granskningskompetens. Utöver detta så behöver myndigheterna även kompetens för extern kvalitetssäkring av internrevisionens verksamhet, då den ska genomföras av annan än den egna internrevisionen.

De flesta av de myndigheter vi frågat är mer nöjda än missnöjda med de tjänster de upphandlat. Flera av myndigheterna framhåller dock att den egna internrevisionen behöver ta ett övergripande ansvar för granskningen eftersom konsulterna saknar verksamhetskännedom. En allmän uppfattning hos de myndigheter vi frågat är att köpta tjänster inte kan ersätta internrevision i egen regi.

## 4 Vad är ett ändamålsenligt urval av myndigheter för internrevision?

I avsnitt 4.1 och 4.2 redovisar vi ESV:s syn på om urvalet av de myndigheter som följer internrevisionsförordningen är ändamålsenligt och i avsnitt 4.3 redovisar vi vilka motiv som finns för internrevision inom en myndighet.

### 4.1 Sambandet mellan ledningsform och internrevision

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) gör regeringen bedömningen att verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt bör vara utgångspunkten för valet av myndighetens ledningsform. Av myndighetsförordningen framgår att förvaltningsmyndigheterna under regeringen som regel ska ledas av antingen en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd.

Av propositionen framgår att ledningsformen styrelse anses vara lämplig för myndigheter

- som beslutar om medel i stor omfattning
- med stora anslag eller transfereringar
- som förvaltar stora tillgångar
- med forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting.

Dessa kriterier överensstämmer med flera av de kriterier som tycks ha legat till grund för när regeringen bestämt vilka myndigheter som ska omfattas av internrevision.

I samma proposition slår regeringen också fast att myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen som regel bör ledas av en styrelse på grund av att internrevisionen då ges bäst förutsättningar att verka – bland annat eftersom resultatet av internrevisionens granskning redovisas till styrelsen. Det är också styrelsen som beslutar om riktlinjer för internrevisionen, revisionsplan för internrevisionen, och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

ESV menar dock att resonemanget kan vara det omvända – att en myndighet som har en styrelse bör inrätta internrevision. Det är inte internrevision som motiverar styrelse utan styrelse som motiverar internrevision.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Samma omvända resonemang finns i dag när det gäller intern styrning och kontroll. Myndigheter som ska tillämpa internrevisionsförordningen ska tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll. Förhållandet borde även här vara

För myndigheter med styrelse är det motiverat att de som regel har internrevision för att på så sätt ge styrelsen ett underlag för att kunna bedöma myndighetens interna styrning och kontroll, som är självständigt från myndighetschefens (eller rektorns) bedömning. Ordningen med att en internrevision rapporterar till en styrelse följer också hur internationell standard beskriver internrevision och dess rapporteringsvägar.

#### 4.1.1 Styrelsemyndigheter utan internrevision

Knappt 60 procent av myndigheterna som leds av en styrelse ska följa internrevisionsförordningen (41 av totalt 70). Av de 29 myndigheter som inte omfattas har 1 myndighet egeninrättad internrevision medan 1 myndighet omfattas av internrevisionen på sin värdmyndighet.

Gruppen internrevisionsmyndigheter som leds av en styrelse fördelar sig på 26 myndigheter med styrelse enligt myndighetsförordningen och 15<sup>51</sup> myndigheter med styrelse enligt högskolelagen (1992:1434).<sup>52</sup> Båda formerna av reglering av ledningsformen styrelse innebär att styrelsen är ansvarig för verksamheten inför regeringen. Formerna innebär även att styrelserna har ansvar för intern styrning och kontroll och för myndighetens internrevision.

#### *Ledningsformen styrelse är utgångspunkten i internationell standard*

Ordningen med att en internrevision rapporterar till en styrelse ligger i linje med hur internationell standard beskriver internrevision och dess rapporteringsvägar. Regelverket kan dock anpassas till en situation där internrevisionen verkar på en enrådighetsmyndighet. Internrevisionen rapporterar då till myndighetschefen och granskar den verksamhet som myndighetschefen har delegerat beslutanderätt för.

Här vill ESV peka på att vid de tillfällen vi har följt upp internrevisionen<sup>53</sup> har vi inte funnit att internrevisionen fungerar bättre eller sämre på grund av vilken ledningsform internrevisionsmyndigheten har tillämpat. Det påverkar till exempel inte beslutet om åtgärder om internrevisionens rapporterade iakttagelser och rekommendationer.

#### *Internrevision följer av ledningsformen styrelse*

Internrevision ger för styrelsen en unik möjlighet att granska hur myndighetschefen sköter myndigheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Det motiverar att

---

det omvända: att myndigheter som ska tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll också ska följa internrevisionsförordningen.

<sup>51</sup> I antalet ingår de 14 universitet som lyder under högskolelagen samt Lantbruksuniversitetet som lyder under förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet som hänvisar till högskoleförordningen.

<sup>52</sup> SFS 1992:1434, Högskolelag, 2 kap. 2 §.

<sup>53</sup> ESV 2014:28, Redovisning av den statliga internrevisionen 2014. ESV 2017: 14, Redovisning över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll 2017.

styrelsen som regel bör ha internrevision eftersom styrelsen då ges betydligt bättre förutsättningar att bedöma om det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

Att en myndighet ska ha internrevision regleras i myndighetens instruktion, inte av en generell regel.

En generell bestämmelse om att inrätta internrevision som avser de myndigheter som har ledningsformen styrelse kan tas in i myndighetsförordningen.<sup>54</sup> Om internrevision skulle följa av ledningsformen styrelse kan regeringen besluta om undantag från att inrätta internrevision i instruktionerna för de styrelsemyndigheter som regeringen bedömer inte ska ha internrevision.<sup>55</sup>

### *Åtskillnad mellan att leda myndigheten och sköta verksamheten*

Ledningsformen styrelse enligt myndighetsförordningen och högskoleförordningen<sup>56</sup> innebär en åtskillnad mellan styrelsen som leder myndigheten och myndighetschefen eller rektorn som sköter den löpande verksamheten. Det innebär att ansvaret för verksamheten inför regeringen bygger på att styrelsen har tillit till myndighetschefen eller rektorn, som anställs av regeringen och kan förlita sig på det system för intern styrning och kontroll som styrelsen ska säkerställa.

Inom ledningsformen styrelse är internrevisionens uppgift att granska intern styrning och kontroll i förhållandet mellan styrelsen och myndighetschefen, inklusive verksamheten som hen är ansvarig för att sköta.

### *Myndigheter som leds av en styrelse utan internrevision*

Följande myndigheter har ledningsformen styrelse enligt sin instruktion eller annan lag än högskolelagen utan att de ska tillämpa internrevisionsförordningen:

- Exportkreditnämnden
- Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
- Konstnärsnämnden
- Kärnavfallsfonden
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
- Post- och telestyrelsen
- Rymdstyrelsen
- Sametinget

---

<sup>54</sup> En generell regel om att inrätta internrevision kan tas in i avsnittet Särskilda bestämmelser för styrelsemyndigheter. Bestämmelsen skulle då gälla de myndigheter som tillämpar 2 § 2 p. myndighetsförordning (2007:515). Motsvarande bestämmelse skulle behöva tas in i högskoleförordningen om även lärosäten som inte är universitet ska ha internrevision.

<sup>55</sup> Med en övergångsbestämmelse kan de styrelsemyndigheter som i dag inte har internrevision fortsatt ha undantag utan särskilt beslut.

<sup>56</sup> SFS 1993:100, Högskoleförordning, 2 kap. 2 §.

- Sjöfartsverket<sup>57</sup>
- Spelinspektionen
- Statens väg- och transportforskningsinstitut
- Verket för innovationssystem
- Vetenskapsrådet.

Av dessa styrelsemyndigheter har Rymdstyrelsen, Sjöfartsverket, Verket för innovationssystem samt Vetenskapsrådet en omsättning över 1 miljard kronor.

Myndigheter som har ledningsformen styrelse enligt högskolelagen och som saknar internrevision är högskolor som inte är universitet. Skillnaden mellan dessa grupper av lärosäten är bland annat i vilken utsträckning lärosätet rymmer forskning.

Följande lärosäten med styrelse ska inte tillämpa internrevisionsförfordningen:

- Blekinge tekniska högskola
- Försvarshögskolan
- Gymnastik- och idrottshögskolan
- Högskolan Dalarna
- Högskolan i Borås
- Högskolan i Gävle
- Högskolan i Halmstad
- Högskolan i Skövde
- Högskolan Kristianstad
- Högskolan Väst
- Konstfack
- Kungl. Konsthögskolan
- Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
- Mälardalens högskola
- Stockholms konstnärliga högskola
- Södertörns högskola.

Av dessa lärosäten har Mälardalens högskola en omsättning över 1 miljard kronor.

#### ***Vissa styrelsemyndigheter omfattas av annan myndighets internrevision***

Vissa av ovan nämnda styrelsemyndigheter utan internrevision kan dock omfattas av annan myndighets internrevision för den verksamhet som den myndigheten bedriver. Kammarkollegiet utför kansliuppgifter åt Kärnavfallsfonden.<sup>58</sup> Statens servicecenter utför tjänster (till exempel ekonomi- och personaltjänster) åt sina kundmyndigheter.

<sup>57</sup> Sjöfartsverket har inrättat internrevision på eget initiativ, Sjöfartsverkets årsredovisning 2019, s. 50.

<sup>58</sup> SFS 2007:1055, Förordning med instruktion för Kärnavfallsfonden, 4 §.

### *Styrelsemyndigheter utan internrevision med särskild reglerad verksamhet*

Flera av myndigheterna i punktlistan ovan har en verksamhet som regleras med specifika lagar eller förordningar vilka utvidgar vad som omfattas av myndighetsledningens ansvar för en verksamhet enligt gällande rätt. Det kan innebära att myndigheten har en mer komplex och komplicerad verksamhet.

I följande styrelsemyndigheter kan internrevision även motiveras av risker i verksamheten som följer av mer omfattande lagar och förordningar<sup>59</sup>:

- Exportkreditnämnden
- Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
- Konstnärsnämnden
- Post- och telestyrelsen
- Rymdstyrelsen
- Spelinspektionen
- Verket för innovationssystem.

#### 4.1.2 Enrådighetsmyndigheter med internrevision

Det finns 30 myndigheter som leds av en myndighetschef som ska tillämpa internrevisionsförordningen. Drygt 16 procent av enrådighetsmyndigheterna har internrevision. De flesta enrådighetsmyndigheter (107 av 128) har således inte internrevision.

Dessa myndigheter kan dock granska och säkerställa att den interna styrningen och kontrollen fungerar betryggande på flera andra sätt än genom internrevision.

Det kan till exempel vara med olika funktioner för att ha kontroll över verksamheten och granska följsamheten till gällande rätt. Inom ledningsformen enrådighet avser denna granskning förhållandet mellan myndighetschefen och myndigheten i övrigt.

För de enrådighetsmyndigheter som i dag har internrevision går det att härleda gemensamma motiv som kan ligga till grund för detta.

#### *Omfattande delegering av beslutanderätt*

För de myndigheter som har en omfattande delegering av beslutanderätt medför det att myndighetsledningen som är ansvarig för verksamheten inte själv deltar i de delegerade besluten. Verksamheten är då organiserad i ett ledningssystem med arbetsfördelning och delegering av beslutanderätt.

---

<sup>59</sup> Uppräkningen avser inte att vara fullständig. Det syftar till att visa på det utvidgade ansvaret som följer av att verksamheten i sak regleras i författningar.

Internrevisionen blir då en granskande och rådgivande verksamhet som säkrar att detta system fungerar. Det gäller till exempel Polismyndigheten.

### *Utför administrativa eller handläggande uppgifter åt andra myndigheter*

Ett särskilt motiv för internrevision inom enrådgivningsmyndigheter kan vara att myndigheten utför administrativa eller handläggande uppgifter åt en annan myndighet. Internrevisionen kan då ge den försäkran om väl fungerande intern styrning och kontroll som behövs till den andra myndigheten.

Det kan regleras med riktlinjer för internrevisionen. En sådan ordning är ett motiv för att Domstolsverket och Kammarkollegiet även fortsatt ska omfattas av internrevisionsförordningen.

### *Utlåning som ger en hög balansomslutning*

Ett annat motiv kan vara att myndigheten har stor utlåning som ger en hög balansomslutning. Ett exempel är Centrala studiestödsnämnden som ska administrera studiestöd<sup>60</sup> till enskilda fysiska personer.

Det går att jämföra med vad som gäller för finansiella företag, där Finansinspektionen ger allmänna råd om en oberoende granskningsfunktion (internrevision).<sup>61</sup> En annan jämförelse är att det inom Riksbanken finns en internrevision.

### *Särskilda beslutsorgan*

En myndighet kan rymma ett särskilt beslutsorgan inom den egna organisationen. Det innebär att ansvaret för verksamheten (det särskilda beslutet) är åtskilt från handläggningen i ärendet.

I sådana fall bör det särskilda beslutsorganet omfattas av den försäkran som myndighetschefen beslutat om för myndigheten i övrigt. Ett exempel på det är att det inom Kammarkollegiet finns ett särskilt beslutsorgan för kapitalförvaltningen – Fonddelegationen.<sup>62</sup>

### *Internationella överenskommelser och praxis*

Det kan finnas särskilda skäl för internrevision som följer av internationella överenskommelser eller praxis för verksamheten. Några sådana skäl har vi dock inte fångat upp i utredningen.

<sup>60</sup> Utlåningen uppgick 2019 till 206 miljarder kronor.

<sup>61</sup> FFFS 2005:1, Finansinspektionens allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag.

<sup>62</sup> 12 § Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

### *Hög omsättning*

Enrådighetsmyndigheterna med internrevision är till stor del myndigheter med hög omsättning. Om en myndighet har en stor andel av utfallet i statsredovisningen är det motiverat att myndigheten har internrevision, för att inte påverka att en lämplig andel av statsredovisningens utfall omfattas av internrevision.

Om gränsen sattes vid 10 miljarder kronor skulle det omfatta följande åtta enrådighetsmyndigheter med internrevision:

- Centrala studiestödsnämnden
- Försvarsmakten
- Domstolsverket
- Kammarkollegiet
- Kriminalvården
- Polismyndigheten
- Statens skolverk
- Tullverket.

## **4.2 Indikatorer för ett ändamålsenligt urval av myndigheter**

Det går att finna olika motiv för när det är ändamålsenligt att en myndighet ska omfattas av internrevisionsförordningen. Ett enskilt motiv behöver inte vara tillräckligt för att regeringen ska besluta om att en viss myndighet ska tillämpa internrevisionsförordningen, utan det görs en sammanvägd bedömning.

Med tiden har allt fler myndigheter kommit att omfattas av internrevisionsförordningen. Störst var ökningen de första åren efter 2006, då den nuvarande förordningen infördes. Därefter avtog ökningen. Den statliga internrevisionen enligt internrevisionsförordningen finns i dag inom 71 myndigheter med ledningsformerna *styrelse* eller *enrådighet*. Internrevisionsmyndigheterna fördelar sig på 41 myndigheter som leds av en styrelse och 30 myndigheter som leds av en myndighetschef. Ingen myndighet med ledningsformen *nämnd* ska tillämpa internrevisionsförordningen. De kan dock omfattas av internrevision genom en så kallad värdmyndighet.

En myndighet ska själv pröva ändamålsenligheten i de regler som styr verksamheten, till exempel om det finns skäl som talar för att myndigheten bör tillämpa internrevisionsförordningen eller om annan lösning är mer kostnadseffektiv. Regeringen har möjlighet att fråga hur myndigheten ser på sitt behov av internrevision, till exempel i myndighetsdialogen.

Internrevision kan motiveras av den nytta den ger såväl för regeringen som för myndigheten. Nyttan med internrevision ska i likhet med annan verksamhet vägas

mot kostnaden. Är det inte kostnadseffektivt med internrevision är det inte ändamålsenligt och andra alternativ kan då prövas.

Nytan med internrevision kan mätas på olika sätt. Ett sätt är att låta myndighetsledningen bedöma om de har en nytta av internrevisionen som motiverar kostnaden för den. Ett annat sätt är nyckeltal för i hur stor utsträckning myndigheten beslutar om åtgärder i enlighet med internrevisionens rekommendationer.<sup>63</sup> Nyttan av internrevision kan till exempel också mätas genom att jämföra kostnaden för en granskning med internrevisionen och kostnaden för en utredning utförd som köpt tjänst. Det avgörande är dock inte nyckeltalen, jämförbara kostnader eller liknande. Det som avgör nytta är myndighetsledningens uppfattning, oavsett om den grundar sig på det objektivt mätbara eller subjektivt upplevda skäl.

I de tre nästföljande avsnitten berättar vi om hur internrevisionen kan vara till nytta för regering och myndighetsledning samt hur motiven för internrevision tillämpas av regeringen.

#### 4.2.1 Internrevision till nytta för regeringen

Det finns tidigare ställningstaganden från regeringen och i utredningar om regeringens behov av internrevision inom myndigheterna. Det handlar om omsättning i statsredovisningen, delegering av beslutanderätt och förvaltning av EU-medel.

##### *Generella motiv för internrevision*

I Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96 (prop. 1994/95:100) pekade regeringen ut vissa generella motiv som bör läggas till grund för en bedömning av om en myndighet som regel bör ha internrevision. De viktigaste kriterierna för internrevision som nämndes i propositionen var

- omfattningen av de medelsflöden som myndigheten ansvarar för
- graden av delegering inom stora myndigheter eller mellan central myndighet och regionala/lokala myndigheter.

I samband med det diskuterade regeringen vilka myndigheter som skulle omfattas av internrevision med anledning av omfattningen på medelsflöden. Nivån sattes till en omsättning på 1 miljard kronor.<sup>64</sup>

##### *Omsättning i statsredovisningen*

I betänkandet Internrevisionen i staten (2003:93) diskuteras vilka motiv som ska ligga till grund för att en myndighet ska få internrevision. Utredningen menar att när

<sup>63</sup> Nyckeltalet redovisas till regeringen i den årliga rapporten om internrevision och intern styrning och kontroll.

<sup>64</sup> Prop. 1994/95:100, Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96, Bilaga 1 Finansplanen, s. 86 f.

det gäller kravet på väsentlighet bör en utgångspunkt vara en beloppsgräns som avser myndigheternas totala kostnader (verksamhetskostnader och transfereringar). De pekar också på att det finns andra motiv, till exempel antal anställda, men ser inte detta som så relevant för urvalet av vilka myndigheter som ska omfattas av krav på att bedriva internrevision.

Utredningen konstaterar (1994) att om en beloppsgräns på 1 miljard kronor tillämpas, skulle cirka 96 procent av de totala kostnaderna för staten omfattas. En beloppsgräns på 10 miljarder kronor skulle motsvara 86 procent, medan en beloppsgräns på 0,5 miljarder kronor skulle motsvara cirka 98 procent av de totala kostnaderna för staten.<sup>65</sup>

### *Förvaltning av EU-medel*

Regeringens nytta med internrevision har även sin grund i att Sverige årligen lämnar ett frivilligt nationellt intygande till EU för EU-medel under delad förvaltning. Det delade förvaltningsansvaret omfattar ett ansvar för medlemsstaten att nationellt bygga upp ett förvaltnings- och kontrollsystem som garanterar en god ekonomisk förvaltning av EU-medlen.

EU-medelsförvaltande myndigheter ska årligen lämna sina räkenskaper och en förvaltningsförklaring till EU-kommissionen. Regeringen har utsett åtta statliga myndigheter att vara förvaltande myndigheter<sup>66</sup> för de områden där det finns ett delat förvaltningsansvar mellan Sverige och EU-kommissionen.

Det nationella intygandet ingår som en del i årsredovisningen för staten. Regeringen ställer krav på ansvariga myndigheter att lämna en försäkran genom ramverket för intern styrning och kontroll. Den försäkran som myndigheterna lämnar möjliggör för regeringen att upprätta det nationella intygandet.

Det är bara de medel som Sverige tar emot och förvaltar gemensamt med kommissionen som omfattas av regeringens intygande. Det nationella intygandet överlämnas till riksdagen med kopia till EU-kommissionen och Europeiska revisionsrätten.<sup>67</sup>

#### 4.2.2 Internrevision till nytta för myndighetsledningen

Det finns även tidigare ställningstaganden som utgår från myndighetsledningens behov av internrevision.

<sup>65</sup> SOU 2003:93, Internrevisionen i staten, s. 86 f.

<sup>66</sup> Används i den fortsatta texten, som då omfattar förvaltande/attesterande myndighet och utbetalande organ.

<sup>67</sup> Årsredovisning för staten 2019, kapitel 6. EU-medelsförvaltning i Sverige (2016:38), kapitel 4.

### *Risk för oegentligheter*

I propositionen (1994/95:40) om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen skriver regeringen att det primära ansvaret för att beivra felaktigheter och bedrägeri samt ineffektivitet i statliga transfereringssystem ligger på den myndighet som svarar för att administrera systemet. Regeringen bedömde att en förstärkning av den interna kontrollen skulle ske genom att vissa utpekade myndigheter vid ett medlemskap omgående skulle etablera, eller förstärka befintliga funktioner för internrevision.<sup>68</sup>

Det innebär att risker i verksamheten för oegentligheter och otillräcklig produktivitet (inre effektivitet) är motiv för internrevision. Om ineffektivitet i verksamheten handlar om yttre effektivitet är det en effektivitetsrevision som avses. För oegentlig verksamhet finns det bestämmelser i både förordningen om intern styrning och kontroll samt i internrevisionsförordningen. Det är en risk som ska förebyggas, vilket minskar möjligheten för myndigheten att acceptera risken. Myndigheten behöver här arbeta med ständiga förbättringar.

### *Risker i verksamheten*

I betänkandet Internrevisionen i staten (2003:93) framgår att bedömningen av om en viss myndighets verksamhet är riskfylld bör avgöras från fall till fall, lämpligen genom en dialog mellan myndighetens ledning och Regeringskansliet. Man pekar på att det kan vara svårt att finna tydliga kriterier för ett sådant urval eftersom det innebär en bedömning, men menar att det bör vara möjligt att välja ett antal indikatorer som ska tillämpas för att bedöma urvalet. De föreslår därför att regeringen slår fast sådana indikatorer<sup>69</sup> och att de bör ligga till grund för en diskussion med berörda myndigheter.

I betänkandet föreslås även att följande indikatorer på om myndighetens verksamhet är riskfylld bör ingå vid bedömningen:

- en decentraliserad organisation
- en långtgående delegering av beslutsfattande till enskilda handläggare
- en stor andel av verksamheten innebär manuell hantering och subjektiva bedömningar.<sup>70</sup>

Alla myndigheter accepterar risker i verksamheten. När riskerna är väsentliga för myndighetsledningens ansvar för verksamheten inför regeringen är internrevision en försäkring till myndighetsledningen om att verksamheten har kontroll över riskerna.

<sup>68</sup> Prop. 1994/95:40, Propositionen om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m., s. 38 f.

<sup>69</sup> RiR 2017:5, Internrevisionen vid myndigheter – En funktion som behöver stärkas, bilaga 1. I bilagan räknar Riksrevisionen upp regeringens kriterier för inrättande av internrevision.

<sup>70</sup> SOU 2003:93, Internrevisionen i staten, s. 86 f.

En framträdande del av intern styrning och kontroll är att identifiera och hantera risker i verksamheten.

### *Försäkran till myndighetsledningen*

Ett ändamålsenligt urval av myndigheter kan ta sin början i syftet med internrevision:

Internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.<sup>71</sup>

Internrevision är ändamålsenlig när den granskar *och svarar på* om det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

Ändamålet eller nyttan med internrevision blir tydligt när myndighetsledningen ska lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande.<sup>72</sup> Regleringen av den statliga internrevisionen är med andra ord ämnad att ge ett stöd till myndighetsledningen i att uppfylla sitt ansvar inför regeringen och för att säkerställa och bedöma den interna styrningen och kontrollen.

Regeringen har gjort ett ställningstagande om vad som är ett ändamålsenligt urval och det är att myndigheter med internrevision som regel bör ledas av en styrelse.<sup>73</sup> ESV menar att denna koppling mellan internrevision och styrelse är naturlig, men att resonemanget bör vara det omvända (se avsnitt 4.1). Det är ledningsformen styrelse som är ett skäl för internrevision.

### *Delegering av beslutanderätten*

En utgångspunkt för behovet av internrevision är att den som ansvarar för verksamheten inte sköter verksamheten,<sup>74</sup> vilket är fallet för styrelsemyndigheter.

Det är regel att styrelsen leder myndigheten utan att vara närvarande på daglig basis, vilket motiverar internrevision. Inom myndigheter som leds av en myndighetschef kan en omfattande delegering av beslutanderätt ge samma åtskillnad mellan att leda myndigheten och sköta verksamheten. Myndighetschefen har dock fler möjligheter för att försäkra sig om att den interna styrningen och kontrollen fungerar. Det är inte lika självklart att myndigheten då ska tillämpa internrevisionsförordningen.

### *Nedre gräns i omsättningen*

Det kan finnas en nedre gräns<sup>75</sup> för när det inte är kostnadseffektivt för en myndighet att inrätta internrevision, oberoende av ledningsform. Det bygger på ett antagande

<sup>71</sup> SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, 3 §.

<sup>72</sup> SFS 200:605, Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, 2 kap 8 § 3 st.

<sup>73</sup> Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 110.

<sup>74</sup> Jmf. 13 § Myndighetsförordning (2007:515) där det framgår att myndighetschefen på en styrelsemyndighet ska sköta den löpande verksamheten.

<sup>75</sup> En sådan gräns kan även avse omsättningen för flera år för att inte enskilda år ska påverka utfallet.

om att behovet av riskbaserad granskning då understiger en årsarbetskraft. Samordnad internrevision är en möjlighet för de myndigheter där internrevisionen inte nämnvärt överstiger en årsarbetskraft. Det är fallet för de flesta av internrevisionsmyndigheterna i dag.

Om vi utgår från den gräns på 1 miljard kronor som användes i budgetpropositionen för 1994/95 (som användes för att fånga upp den högsta andelen av de centrala statliga utgifterna), så faller följande internrevisionsmyndigheter utanför gränsen (omsättningen hämtat från statsredovisningen för 2019):

- E-hälsomyndigheten
- Inspektionen för vård och omsorg
- Läkemedelsverket
- Länsstyrelsen i Jämtlands län
- Länsstyrelsen i Norrbottens län
- Länsstyrelsen i Västerbottens län
- Skogsstyrelsen
- Statens servicecenter.

Om antalet myndigheter som ska inrätta internrevision inte ska öka behöver nivån justeras eftersom penningvärdet förändras. Om nivån inte justeras kommer allt fler myndigheter omfattas över tid. Om omsättningen uppräknas med penningvärdesförändringen sedan 1995 till 1,3 miljarder kronor så faller ännu fler myndigheter under omsättningsgränsen:

- Karlstads universitet
- Kustbevakningen
- Länsstyrelsen i Skåne län
- Mittuniversitetet
- Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
- Statistiska centralbyrån
- Totalförsvarets forskningsinstitut
- Universitets- och högskolerådet.

### *Dimensionering av internrevision*

I betänkandet Internrevisionen i staten<sup>76</sup> menar utredaren att det är viktigt att skilja på dels regeringens behov av att försäkra sig om en rimlig grund för en effektiv styrning och kontroll dels dimensioneringen av en enskild myndighets internrevision. I det första fallet menar utredaren att myndighetens omsättning är en grund för när en

<sup>76</sup> SOU 2003:93, Internrevisionen i staten, s. 86 f.

myndighet ska ha internrevision. Antalet anställda i myndigheten bör enligt utredaren istället vara en indikator som påverkar internrevisionens dimensionering.

När vi följer upp om så är fallet och jämför antal årsarbetskrafter för internrevision med totalt antal årsarbetskrafter<sup>77</sup> vid myndigheten ger det inte stöd för detta. Antalet årsarbetskrafter för internrevision utgör inte en viss andel av antalet årsarbetare på myndigheterna. Det är en stor variation i andel internrevision per 1 000 årsarbetskrafter.

Förhållandet är i vissa fall det omvända. Det vill säga att den minsta myndigheten, sett till antal årsarbetskrafter, har en större andel internrevision av det totala antalet årsarbetskrafter och den största myndigheten har en mindre andel. Antalet årsarbetskrafter (anställda) ser därmed inte ut att ha ett samband med årsarbetskrifterna för internrevision (se bilaga 7).

#### 4.2.3 Tillämpningen av motiven för internrevision

ESV har i tidigare uppdrag<sup>78</sup> kommunicerat att det inte är tydligt för myndigheterna vilka motiv som ligger till grund för regeringens beslut om när myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen. ESV föreslog att regeringen preciserar de generella och specifika kriterier samt eventuella andra motiv som ligger till grund för ett beslut om att myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen. Vidare ansåg ESV att regeringen med jämna mellanrum bör pröva om motiven kvarstår för beslutet att en myndighet ska tillämpa internrevisionsförordningen.

Från samtalen med myndighetshandläggarna för tio myndigheter har vi fått en bild av ett antal olika motiv till att en myndighet får internrevision. Det är till exempel vanligt att se över myndighetens behov av internrevision *när myndigheten byter ledningsform till styrelse*. Flera av myndighetshandläggarna vi talade med framförde att de ser internrevision som ett bra stöd för en styrelse och särskilt för en ny styrelse.

För myndigheter inom utbildningsområdet är det ett skäl till att införa internrevision *när en högskola blir universitet*, eftersom verksamheten då växer – bland annat genom utökade resurser för forskning.

Vid bedömningen av om myndigheten ska ha internrevision är det vanligt att myndighetshandläggare använder sig av kriterier. Kriterierna omfattar bland annat *omsättning eller balansomslutning på över 1 miljard kronor, antal anställda, delegerad beslutanderätt och hantering av EU-medel*.

<sup>77</sup> Som ett alternativ till anställda kan årsarbetskrafter användas. Det är färre årsarbetskrafter än anställda.

<sup>78</sup> ESV 2012:48, Om internrevisionen.

Det finns även exempel på att beslutet om internrevision grundar sig på att myndighetens *verksamhet och beslut har en stor påverkan på samhället*. Ett exempel på det är Finansinspektionen. De hanterar inte själva stora belopp, men hanterar ärenden som får en väldigt stor ekonomisk konsekvens för samhällsekonomin. Myndigheten tillämpar ett komplicerat regelverk mot bakgrund av att det finns gränsdragningsproblematik i beslutsfattandet. Ett annat exempel på det är Riksgälden, som har hela statsskulden på sin balansräkning.

*Omstrukturering av myndigheternas verksamhet*, antingen genom att verksamhetsområden tillkommer eller försvinner, är ett annat skäl till att behovet av internrevision prövas. Socialstyrelsen har omstrukturerats vid flera tillfällen vilket påverkat ledningsform och omsättning.<sup>79</sup> Det har inneburit att myndigheten från att först följa internrevisionsförordningen inte haft det kravet under en period, för att sedan åter följa internrevisionsförordningen.

Det finns även exempel på myndigheter som får internrevision utifrån en verksamhetsprocess. Statens kulturråd har internrevision i och med att *de betalar ut många olika bidrag*. Även Havs- och vattenmyndigheten har internrevision på grund av lämnade bidrag. Båda myndigheternas totala verksamhetskostnader, inklusive transfereringar, uppgår till över 1 miljard kronor. Andra exempel är länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län, som har internrevision eftersom de förvaltar EU-medel med delad förvaltning.

Universitets- och högskolerådet förvaltar EU-medel (till exempel Erasmus<sup>+80</sup>) med direkt förvaltning. Det var avgörande för beslutet att myndigheten ska ha internrevision. Myndigheten hanterar också medel från Nordiska rådet, har en komplex verksamhet bestående av transfereringar och förvaltning av kritiska system (till exempel Ladok) för lärosäten.

#### 4.2.4 Samtal med myndigheter och myndighetshandläggare

Utifrån samtalen med myndighetshandläggarna kan vi se kvalitativa motiv för att regeringen beslutar om internrevision när

- ett lärosäte blir universitet, som även har styrelse<sup>81</sup>
- myndigheten ska tillämpa ett komplicerat regelverk

<sup>79</sup> Socialstyrelsen hade internrevision under perioden 2010–2012, hade inte krav på internrevision 2013–2015 men fick internrevision igen 2016. Att kravet på internrevision togs bort berodde på att myndigheten inte hade en om sättning på en miljard kronor efter det att en del av verksamheten övergick till Inspektionen för vård och omsorg. Socialstyrelsen fick en styrelse 2016 och verksamhetens kostnader ökade till över en miljard kronor efter det att myndigheten fått delegerad beslutanderätt för certifiering inom sjuk- och hälsovården samt för bidrag till kommuner, regioner och andra organisationer.

<sup>80</sup> Europeiska unionens program för allmän utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott.

<sup>81</sup> Lärosäten har undantag från ledningsformen styrelse enligt myndighetsförordningen men har styrelse enligt högskolelagen.

- myndigheten ansvarar för samhällsviktiga funktioner<sup>82</sup>
- myndigheten betalar ut EU-medel med delat förvaltningsansvar med EU.

Utifrån samtalen kan vi konstatera att motiven också kan vara kvantitativa så som

- omsättningens storlek
- balansomslutningens storlek
- antal anställda.

De flesta av de 15 myndigheter som besvarat ESV:s enkät har en uppfattning om varför de har internrevision. Någon myndighet säger dock att den inte känner till några motiv till att myndigheten har internrevision.

Flera myndigheter hänvisar till de kvalitativa och kvantitativa motiven ovan som anledning till varför de har internrevision. Några hänvisar specifikt till att de är EU-medelsförvaltande myndigheter. Någon hänvisar till att det är en instruktionsenlig uppgift.

Universitets- och högskolerådet är EU-medelsförvaltande, men tillhör inte myndigheter med delad förvaltning. De funderar om det är tillräckligt skäl för att de ska ha internrevision:

När det gäller EU-programmen är benämningen National Agency Office (NA-kontoret) och UHR tilldelas även i dessa fall EU-medel, dels i form av bidragsmedel som vidareförmedlas till externa utbildningsorganisationer, dels i form av administrationsmedel för UHR:s hantering av program. EU-kommissionen ställer krav på internrevision. Formen för det (om den är anställd eller inhyrd lämnas öppet) men revisorn ska vara oberoende av ledningen och regelbundet granska och stödja NA-kontoret och ha en flerårig plan för granskningen. Erfarenheten idag är att EU ställer krav på externa revisorer, vilket även andra myndigheter som t ex Sida, också gör. Därmed saknas skäl till varför myndigheten ska ha internrevision idag.

För myndigheter som har haft internrevision under många år är det nu inte helt enkelt att ta reda på varför de initialt fick internrevision.

En myndighet framför att även om de har en uppfattning om varför de har internrevision så skulle ett generellt förtydligande av vilka kriterier som är aktuella upplevas som positivt.

---

<sup>82</sup> Att det finns samhällsviktig verksamhet framgår av 8 § 3 p. förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

De flesta motiven för internrevision är oberoende av tid. Ett motiv är det dock inte, nämligen det kvantitativa kriteriet omsättningens storlek. Utifrån en förändring av konsumentprisindex motsvarar 1 miljard kronor år 1995 1,3 miljarder kronor år 2020. Om utgångspunkten i stället tas från när nuvarande internrevisionsförordning trädde i kraft motsvarar 1 miljard kronor år 2007 knappt 1,2 miljarder kronor år 2020.

#### 4.2.5 Uppsummering av principer och motiv för internrevision

Det är möjligt att beskriva vissa förhållanden som kan återfinnas inom myndigheter med internrevision. Det är dock inte avgörande för internrevision men det mer vanligt än ovanligt med internrevision om dessa förhållanden råder.

##### *Principer för att inrätta internrevision*

Med ledning av genomförd utredning och de motiv som regeringen anger för val av ledningsformen styrelse och att myndigheter med internrevision bör ledas av en styrelse, samt tidigare motiv för när en myndighet bör ha internrevision, anser ESV att det bör finnas två huvudprinciper för internrevision:

- Myndigheter som leds av en styrelse bör som regel omfattas av internrevisionsförordningen. Internrevision ger styrelsen trygghet i att myndigheten fullgör ansvaret för verksamheten inför regeringen.
- Myndigheter med en omsättning över 10 miljarder kronor bör som regel omfattas av internrevisionsförordningen. Det innebär att utfallet i statsredovisningen i mycket hög grad omfattas av internrevisionsförordningen.

##### *Risker i verksamheten är ett motiv för internrevision*

Utöver dessa principer kan förekomma andra motiv för regeringen att frånga den grundläggande bestämmelsen att myndighetens ledning beslutar om myndighetens organisation och internrevision.<sup>83</sup> Sådana motiv kan vara:

- En *omfattande delegering av beslutanderätt* medför att myndighetsledningen som är ansvarig för verksamheten inte själv deltar i de delegerade besluten. Verksamheten är då organiserad i ett ledningssystem med betydande inslag av arbetsfördelning och delegering av beslutanderätt. Internrevision är då ett sätt för myndighetsledningen att försäkra sig om att systemet fungerar.
- När *verksamheten är styrd av särskild författning* till sin omfattning och inriktning kan den vara mer komplex än en verksamhet som inte regleras utöver instruktion och generella bestämmelser. Det utvidgar området där myndighetsledningen ska se till att myndigheten bedriver en verksamhet enligt gällande rätt.

<sup>83</sup> SFS 2007:515, Myndighetsförordning, 4 § 2 p. I prop. 2009/10:175, Förvaltningspolitiska propositionen, s.72, gör regeringen också bedömningen att ansvaret för den enskilda myndighetens interna organisation i regel är delegerat till myndighetens ledning.

- För myndigheter där *verksamheten till stor del innebär manuell hantering och subjektiva bedömningar i samband med myndighetens beslut* föreligger risker i verksamheten som avser rättssäkerhet. Subjektiva bedömningar handlar ofta om förtroendet för statens verksamhet. Myndighetsutövning ska vara självständig och handläggningen ska vara objektiv och opartisk.
- När en *myndighet utför administrativa eller handläggande uppgifter åt en annan myndighet* finns en åtskillnad mellan den myndighet som är ansvarig för en verksamhet och den som sköter den. Åtskillnaden kan liknas med den situation som uppstår vid en omfattande delegering men med skillnaden att verksamheten bedrivs på en annan myndighet. Internrevision kan då ge den försäkran om en fungerande intern styrning och kontroll som behövs, även till den myndighet som inte själv sköter verksamheten.
- Om myndigheter har en verksamhet som består av *utlåning till fysiska och juridiska personer* innebär det att myndigheten har en större balansomslutning. I myndighetens verksamhet finns kreditrisker. Det innebär att myndigheterna har samma förhållande som inom bank- och kreditverksamhet.

Dessa motiv sammanfaller till stor del med de motiv som redan finns för vilka myndigheter som bör ledas av en styrelse.<sup>84</sup> Föreligger sådana motiv bör regeringen i första hand pröva behovet av styrelse. Om myndigheten leds av en styrelse följer då även behovet av internrevision.

I vissa situationer bör dock riskerna i verksamheten inte påverka om myndigheten ska ha internrevision. Det kan handla om situationer där det finns skyldigheter för verksamheten som förutsätter att myndigheten inrättar ett internt kontrollsystem, som exempelvis en myndighet som förvaltar EU-medel.

### **När behovet saknas**

Myndigheter som har en omsättning som inte överstiger 1 miljard kronor (alternativt förändring med index) har i vissa fall internrevision. Myndigheterna kan dock välja andra mer kostnadseffektiva alternativ för att ge trygghet i att myndigheten fullgör ansvaret för verksamheten, till exempel interna granskningsfunktioner (som en controller eller för exempelvis riskhantering och regelefterlevnad) eller genom att köpa granskning.

---

<sup>84</sup> Prop. 2009/10:175, Förvaltningspolitiska propositionen.

## 5 Vad är ett ändamålsenligt anställningskrav?

I avsnitt 5.1 redogör vi för ESV:s syn på om anställningskravet är ändamålsenligt och i avsnitt 5.2 berättar vi om hur myndigheterna ser på kravet.

### 5.1 Ändamålsenligt med internrevisionschef anställd inom staten

I internrevisionsförordningen finns anställningskravet som gäller chefen för internrevisionen men inte för internrevisorer i övrigt:

Vid myndigheten skall det finnas en internrevision [...] Internrevisionen skall ledas av en chef som skall vara anställd i myndigheten.<sup>85</sup>

Kravet innebär att den som är chef över internrevisionen också måste vara anställd i myndigheten. Det är inte möjligt att vara internrevisionschef i myndigheten som uppdragstagare eller i annan form.

För riksdagens myndigheter finns inte ett krav på anställning:

Vid myndigheten ska det finnas en internrevision.<sup>86</sup>

Riksdagens myndigheter bestämmer själv hur internrevisionen ska organiseras när det gäller chef och anställning.

#### 5.1.1 Anställningskravet begränsar möjligheterna

Anställningskravet begränsar myndighetsledningens möjlighet att organisera internrevisionen. Om en begränsning är nödvändig är det rimligare att kravet avser anställning inom staten.

Kravet på anställning inom staten innebär att värna om statstjänstemannens saklighet och opartiskhet. För internrevisorer understryks detta även av att god sed betonar internrevisorns objektivitet.

Internrevisionsförordningen ger internrevisionschefen en självständig uppgift och kravet på skicklighet för anställning innebär då ett skydd för staten. Om anställningskravet inom staten utökas med *inom myndighet som ska följa internrevisionsförordningen* förstärks kravet på skicklighet för internrevisionschefen.

<sup>85</sup> SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, 2 § 2 st.

<sup>86</sup> SFS 2016:1091, Lag om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter, 9 kap. 8 §.

Bestämmelsen tillämpas i dag av myndigheterna genom att chefen som leder internrevisionen är anställd i myndigheten. Det innebär även att myndigheten tillfälligtvis kan behöva låta en annan anställd (som inte behöver vara internrevisor) vara tillförordnad chef under en pågående rekrytering av ny internrevisionschef eller längre ledighet.

### 5.1.2 Anställningskravet försvårar samordnad internrevision

Anställningskravet är ett hinder för samordning av internrevision mellan myndigheter. Den person som ska leda internrevisionen måste, på grund av kravet, vara anställd i samtliga samordnade myndigheter. För att samordna ledningen av internrevisionen behöver myndigheterna ett undantag i regleringsbrevet från bestämmelsen om anställning.

Anställningskravet begränsar alternativen för de myndigheter som inte anser sig ha behov av en årsarbetskraft för internrevision, då de får svårigheter att rekrytera en internrevisionschef med rätt kompetens.

## 5.2 Hur ser myndigheter på kravet att internrevisionschefen ska vara anställd?

*Vilka fördelar eller nackdelar ser ni med förordningskravet att internrevisionschefen ska vara anställd vid er myndighet?*

När vi ställde frågan om för- och nackdelar med kravet på anställd internrevisionschef till 15 myndigheter fick vi flera olika svar. Svaren speglar delvis de olika förutsättningar och önskemål som myndigheten har beträffande internrevision.

Här sammanfattar vi de *fördelar* med anställd internrevisionschef som myndigheterna har angivit.

Om relationen till myndighetsledningen:

- Det är en fördel att det måste finnas en internrevisionschef på myndigheten, oavsett vad ledning/styrelse tycker.
- Om internrevisionschefen är anställd så kan internrevisionen inriktas utifrån ledningens bedömning av risk och väsentlighet.
- Internrevisionschefen behöver god kännedom om verksamheten för att kunna ta fram riskbaserade planer som prioriterar aktiviteter som överensstämmer med verksamhetens mål. Det fordrar bra kännedom om organisationens riskhantering, riskarbete och riskacceptans.

- En stor del av internrevisionens uppdrag är att ge råd och stöd till myndighetsledningen. Det i sin tur bygger på förtroende och att vara känd av verksamheten, vilket kan underlättas vid anställning.
- En internrevision ska vara oberoende samt ha tillräcklig kunskap och kompetens för att kunna genomföra granskningar med god kvalitet. En anställd internrevisionschef har en tryggare grund för sitt oberoende och är inte utbytbar på samma sätt som en konsult.
- Viktigt med anställningstrygghet, kontinuitet och lojalitet gentemot sin uppdragsgivare

Om verksamhetskunskap och relationen till myndigheten:

- Internrevisionens tillgänglighet ger möjlighet till dialog. Den interna närvaron ökar. Det i sin tur ger internrevisionschefen ökade förutsättningar att få kunskapen om vad som händer inom myndigheten.
- Internrevisionschefen får god kännedom om organisationens uppbyggnad, verksamhet, styrsystem och interna miljö.
- Fördelen med anställd internrevisor är att det stärker rollens oberoende i förhållande till den operativa verksamheten.
- En anställd internrevisionschef har större förmåga att skapa förtroende i organisationen

Här sammanfattar vi de *nackdelar* som myndigheterna har angivit.

Om grad av självständighet i förhållande till myndighetsledningen:

- När myndigheten leds av en generaldirektör finns det ett visst inbyggt beroendeförhållande mellan internrevisionschefen och myndighetschefen genom att generaldirektören beslutar om internrevisionschefens lön och budget.
- Det finns en risk att internrevisionsfunktionen riskerar att bli mindre självständig än om avståndet vore större.
- En anställning vid myndigheten kan eventuellt påverka internrevisionens oberoende. Är det en styrelsemyndighet kan dock risken minimeras genom att styrelseordförande tar en aktiv roll i rekrytering, utvecklingssamtal och lönesättning.

Om rekrytering och kompetens:

- Kan vara svårt att rekrytera en internrevisionschef med rätt kompetens och erfarenhet.
- Anställningskravet kan ge en inlåsnings effekt som gör att det inte blir en hälsosam rotation av internrevisionschefer.

- Nackdel med anställningskravet är att möjligheten att samordna IR-funktionen med annan myndighet eller att köpa tjänsten utesluts.
- Om internrevisionschefen är enmansrevisor kan den kollegiala kunskapsöverföringen försämrats.
- Om internrevisionsuppdraget inte är en heltidstjänst kan kostnaderna öka genom en anställning jämfört med att köpa tjänster utifrån behov från en annan myndighet. Svårt att hitta en kompetent internrevisor som är intresserad av en deltidstjänst.

Det som flera myndigheter framhåller som positivt är att en anställd internrevisionschef har större möjlighet att komma in i myndighetens verksamhet och därmed kan bidra till ett större mervärde för myndighetsledning och organisation. Flera av de som svarat betonar även vikten av att internrevisionschefen har ett förtroende i organisationen, ger kontinuitet och har en lojalitet till sin arbetsgivare. Det framhålls också att kravet på anställning ger internrevisionschefen ett större oberoende.

De nackdelar som myndigheterna beskriver är bland annat det som kan bli följden av ett för nära beroendeförhållande mellan myndighet och internrevisionschef, och den påverkan som det kan få på internrevisorns oberoende och självständighet. Att myndigheten har en styrelse som tar en aktiv roll vad gäller internrevisionen framhålls som något som kan motverka ett oönskat beroendeförhållande och ge internrevisionschefen ett ökat oberoende.

Några av de myndigheter som svarat anser inte att man har behov av en internrevisionschef på heltid. De upplever svårigheter att rekrytera en internrevisionschef med rätt kompetens på deltid samtidigt som anställningskravet begränsar deras alternativ.

## 6 Vid vilka myndigheter kan internrevisionen samordnas?

I avsnitt 6.1 redovisar vi ESV:s syn på om internrevision vid vissa myndigheter bör kunna samordnas och i avsnitt 6.2 redovisar vi hur myndigheterna ser på samordning.

### 6.1 Samordning är en möjlighet för myndigheterna

Internrevisionsförordningen öppnar för en samordnad internrevision inom staten:

En myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet.<sup>87</sup>

Myndigheterna får samordna sin internrevision organisatoriskt eller genom att utföra internrevisionsuppdrag med en annan myndighets internrevision. Organisatorisk samordning av internrevisionsfunktioner och samordning av granskningar är ovanligt.

Kravet på samordning i internrevisionsförordningen skulle kunna ökas genom att använda samma begrepp som i myndighetsförordningen<sup>88</sup> för samarbete mellan myndigheter. Med formuleringen ”verka för” måste myndigheten ta ställning till om myndigheten eller staten som helhet kan vinna fördelar med en samordnad internrevision. Det är dock inte en nödvändig ändring eftersom verka för samarbete i myndighetsförordningen även innefattar den statliga internrevisionen.

Huvuddelen av de statliga internrevisionsfunktionerna är, som vi tidigare har redovisat, resursmässigt små, med färre än två årsarbetskrafter. ESV har tidigare till regeringen redovisat vilka myndigheter som har internrevision med ännu mindre resurser (mindre än en årsarbetskraft). ESV har då fört fram att en internrevision inom myndigheten kan få utmaningar vad gäller kompetens och kvalitet. Det gäller oberoende av internrevisionens andel av totalt antal årsarbetskrafter.

I flera fall har myndigheterna avsatt mindre än en årsarbetskraft för internrevision. Om myndigheten inte kan tillföra mer resurser till internrevisionen bör myndigheten överväga andra lösningar, som att samordna internrevisionen med en annan myndighet eller välja andra sätt att säkra en betryggande intern styrning och kontroll.

Det kan också vara en möjlighet att en annan myndighet med internrevision får i uppgift att granska den del eller de delar där regeringen anser att det finns ett behov. Den uppgiften har till exempel Statens jordbruksverk fått i sin instruktion när det

<sup>87</sup> SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, 8 §.

<sup>88</sup> SFS 2007:515, Myndighetsförordning, 6 § 2 st.

gäller myndigheter som är berörda av Statens jordbruksverk som utbetalande myndighet av vissa EU-medel.

### 6.1.1 Vad innebär samordnad internrevision?

Samordning är ett begrepp som tillsammans med samverkan används för att beskriva hur myndigheterna ska styra sin verksamhet. Begreppen skiljer sig något från varandra. Samordning innebär arbete för samma mål men även under gemensam ledning. En chef (eller ansvarig) leder arbetet. Samverkan innebär verksamhet mot ett gemensamt mål men under separat ledning.

Begreppen samordning och samverkan förekommer i styrningen av myndigheterna.

[...] inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter [...]<sup>89</sup>

[...] inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser [...]<sup>90</sup>

[...] ska samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig [...]<sup>91</sup>

#### *Samordna internrevision*

Enligt internrevisionsförordningens 8 § får en myndighet samordna sin internrevision med en annan myndighet. Eftersom det står får (och inte ska) är samordningen något som myndighetsledningarna kan besluta om, om de finner att det finns skäl för det. Det finns även ett förtydligande av samordnad internrevision i ESV:s allmänna råd till 8 § internrevisionsförordningen:

När internrevisionen är samordnad med annan myndighet kan myndigheten använda internrevisorerna som är anställda vid eller arbetar på uppdrag för annan myndighet för att utföra internrevisionsuppdrag.<sup>92</sup>

Det förklarar att internrevision helt eller delvis kan utföras av en annan myndighet. Det kan vara en organisatorisk samordning, där flera myndigheter har en och samma internrevision. Det kan också vara en samordnad granskning som leds av en av de samordnade myndigheterna.

Internrevisorerna på en samordnad internrevision kan behöva genomgå en sekretessprövning även på de myndigheter där internrevisorn inte har sin anställning.

<sup>89</sup> SFS 2017:900, Förvaltningslag, 8 §.

<sup>90</sup> SFS 2017:868, Förordning med länsstyrelseinstruktion, 2 § 2.

<sup>91</sup> SFS 2018:1486, Förordning med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning, 1 §.

<sup>92</sup> ESV:s allmänna råd till 8 § internrevisionsförordning (2006:1228).

En myndighetsanställd som tar del av uppgifter som omfattas av en sekretessregel omfattas av regeln även om den anställde tillhör annan myndighet.

Om internrevisionen är samordnad mellan myndigheter kan det uppstå situationer där information lämnas från en myndighet till en annan myndighet. Informationen kan då bli expedierad och därmed också bli en allmän handling. Om myndigheter väljer att samordna sin internrevision är detta ett förhållande som myndigheterna behöver beakta. Hur myndigheterna väljer att organisera sin samordnade internrevision kan påverka detta, men ESV bedömer att rättsläget är osäkert och en fråga som varje myndighet själv behöver ta ställning till vid en samordnad internrevision.<sup>93</sup>

### *Samverkande internrevision*

Myndigheterna kan även samverka med sin internrevision, till exempel när granskningen avser systemövergripande risker mellan myndigheter.<sup>94</sup>

Myndigheterna granskar var för sig den verksamhet som den egna myndigheten bedriver eller ansvarar för men med ett gemensamt mål. Målet är förslag till förbättringar av den interna styrningen och kontrollen som gäller det myndighetsövergripande systemet. Riskerna kan finnas inom en myndighet medan åtgärderna kan vidtas av en annan myndighet.

#### 6.1.2 Myndigheternas lokalisering

I allmänhet har geografisk närhet ansetts vara en fördel för samordning av internrevisionen. Utvecklingen av teknik för social närhet med fysisk distansering har dock påskyndats av den pågående pandemin. Digitaliserad informationshantering gör det också möjligt att hantera mycket stora mängder information utan att vända papper på plats. Geografisk närhet är inte en förutsättning för samordnad internrevision.

Myndigheterna med internrevision har sitt huvudkontor på drygt 20 orter runt om i Sverige. Drygt 70 procent av myndigheterna har verksamhet på flera orter i varierande utsträckning. Internrevisionen är vanligen placerad på myndighetens huvudkontor. (Vi har inte utrett i vilken omfattning det förekommer undantag vad gäller internrevisionens placeringsort eller hur internrevisorerna fördelar sin tid mellan olika verksamhetsorter.)

Vid vår genomgång har vi kunnat se att drygt 40 procent av myndigheterna med internrevision har sitt huvudkontor i Stockholm (30 myndigheter) Den ort med näst störst antal myndigheter är Norrköping, där det finns fyra myndigheter. Fem orter har

<sup>93</sup> Jmf. Kammarrätten i Stockholms dom i Mål 4540-16, där en internrevision på en myndighet på uppdrag av en annan myndighet granskar verksamhet på den andra myndigheten och där handlingar anses ha expedierats.

<sup>94</sup> Mer om systemövergripande risker finns att läsa i publikationen Samarbete vid granskning av risker i verksamheten, ESV 2012.

tre myndigheter (Gävle, Göteborg, Jönköping, Sundsvall och Uppsala). Åtta städer (Eskilstuna, Karlstad, Karlskrona, Luleå, Malmö, Umeå, Kalmar och Örebro) har två vardera. Resterande sex orter (Borlänge, Härnösand, Linköping, Lund, Västerås och Östersund) har en myndighet.

### 6.1.3 Säkerhetsprövning av samordnade internrevisorer

Vi har frågat några myndigheter om säkerhetsprövning i en kompletterande intervju till enkätsvaret.

Internrevisionen på **Statens Lantbruksuniversitet (SLU)** är samordnad med Statens geologiska undersökningar (SGU)<sup>95</sup>. Internrevisionschefen är säkerhetsklassad för granskning på SGU. Det betyder att internrevisionschefen kan granska alla typer av uppdrag/projekt på SGU. Övriga medarbetare på SLU:s internrevision är inte säkerhetsklassade på SGU och kan därför inte granska de säkerhetsklassade delarna av SGU:s verksamhet. Säkerhetsklassning kan ta tid att genomföra och man bör därför vara ute i god tid med det.

Flera av myndigheterna inom **Socialstyrelsens** verksamhetsområden har säkerhetsklassning. Säkerhetsklassning handlar om planering och att vara ute i god tid. Hur lång tid säkerhetsklassningar tar beror på vilken säkerhetsklass man ska klassas utifrån. En högre säkerhetsklassning tar längre tid. Det kan handla om någon eller ett par månader. Socialstyrelsen har i dag valt att inte samverka inom områden som kräver säkerhetsklassning eftersom det innebär för mycket administration.

**Polismyndigheten** accepterar inte säkerhetsklassningar gjorda av andra myndigheter, även om säkerhetsklassningarna ligger på samma nivå. Frågan om säkerhetsklassning behöver man ta ställning till vid varje granskning beroende på vilken information man får tillgång till. Det brukar ta en till tre månader att bli säkerhetsklassad.

Vid **Försäkringskassan** är det ett krav vid rekrytering av internrevisor att den sökande genomgår en säkerhetsprövning. Det kravet har inte internrevisionen på alla myndigheter. Man behöver vara säkerhetsprövad på varje myndighet man arbetar på. Det räcker inte med att man är prövad på en annan myndighet.

Vid en gemensam granskning vid ett tidigare tillfälle bedömde man att man inte behövde klassas om sig på grund av att den information man skulle titta på inte var konfidentiell. Man kom fram till det utifrån diskussion med sin säkerhetsfunktion.

**Skatteverket** framförde att det kan vara problematiskt att samarbeta med andra myndigheter med hänsyn till sekretess och att ge andra tillgång till information som

<sup>95</sup> Statens geologiska undersökningar har inte inrättat internrevision utifrån ett beslut av regeringen utan har inrättat internrevision på eget initiativ.

finns på myndigheten. Det blir mycket administration om personer från andra myndigheter ska säkerhetsprövas innan man kan samverka.

Vår bedömning utifrån intervjuerna är att frågan om en säkerhetsklassning behöver hanteras innan internrevisionen samordnas.

#### 6.1.4 Finansiering av samordnad internrevision

För statlig internrevision, liksom för myndighetens verksamhet i övrigt, gäller att en myndighet ska samverka med andra myndigheter, om det är ändamålsenlig för att uppnå målen för verksamheten.<sup>96</sup> Myndigheterna har även till uppgift att verka för att genom samarbete med andra myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för myndigheten samt för staten som helhet.<sup>97</sup>

Internrevisionsförordningen ger också myndigheterna en möjlighet att samordna sin internrevision.<sup>98</sup> En myndighet får då mot en avgift tillhandahålla internrevision till en annan statlig myndighet.<sup>99</sup> Det är ett generellt bemyndigande för samordnat resursutnyttjande. Myndigheten får själv bestämma storleken på avgiften upp till full kostnadstäckning<sup>100, 101</sup>.

Inkomster för samordnad internrevision som förekommer på ett anslag redovisas mot anslaget.<sup>102</sup> Internrevision är en uppgift som tillhör ändamålet förvaltningskostnader, vanligen inom en anslagspost.

Avgifter för samordnad internrevision och andra avgifter som tas ut för verksamhet av mindre omfattning får inte för en längre period än två år överstiga fem procent av de totala kostnaderna.<sup>103</sup> Om det skulle inträffa att avgifterna överstiger gränsen under tre år behöver myndigheten med budgetunderlaget förslå regeringen ett undantag från bestämmelsen om beloppsbegränsning.<sup>104</sup> Ett alternativ är att myndigheten med sin instruktion får uppdraget att utföra internrevision på andra myndigheter. I det fallet kan myndigheten finansiera det med sitt anslag utan att ta ut en avgift. Myndigheter som har samordnat sin internrevision genom att tillhandahålla varandra internrevision i lika omfattning behöver inte ta ut avgifter av varandra.<sup>105</sup> Lika omfattning kan bedömas över den tidsperiod som samordningen avser.

<sup>96</sup> SFS 2017:900, Förvaltningslag, 8 §.

<sup>97</sup> SFS 2007:515, Myndighetsförordning, 6 § 2 st.

<sup>98</sup> SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, 8 §.

<sup>99</sup> SFS 1991:191, Avgiftsförordning, 4 §.

<sup>100</sup> Upp till full kostnadstäckning är från 0 procent till 100 procent av full kostnadstäckning.

<sup>101</sup> SFS 1991:191, Avgiftsförordning, 5 § 3 st.

<sup>102</sup> SFS 2011:223, Anslagsförordning, 15 §.

<sup>103</sup> ESV:s föreskrifter till 4 § andra stycket avgiftsförordning (1992:191).

<sup>104</sup> SFS 2000:605, Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, 9 kap. 2 §.

<sup>105</sup> Det är inte kostnadseffektivt att myndigheterna fakturerar varandra om det innebär att den inkomst som tillförs anslaget för kundfakturan motsvaras av den kostnad som avräknas anslaget för leverantörsfakturan.

## 6.2 Hur ser myndigheterna på samordning?

ESV har inom ramen för sitt löpande arbete och i samband med tidigare regeringsrapporter ställt frågor om samordning. De svar som myndigheterna har lämnat har huvudsakligen handlat om genomförd samverkan inom den statliga internrevisionen och i väldigt liten utsträckning om samordning. Det kan handla om att internrevisorerna diskuterar gemensamt och gör gemensamma besök i verksamheten. Det är också vanligt att läsa och ge synpunkter på varandras rapporter. Det finns även ett antal nätverk där internrevisorer samverkar. Det är mycket bra att den statliga internrevisionen samverkar på det här sättet, men faller utanför det som den här utredningen ska utveckla vidare.

En mer konkret synpunkt är internrevisionens brist på kunskap om andra myndigheters revisionsplaner och att det är ett hinder för samordnad internrevision.

### 6.2.1 Leda internrevisionen med en chef från en annan myndighet

*Vilka för-, respektive nackdelar ser er myndighet med en internrevision som leds av en chef som är anställd vid en annan myndighet?*

I den här frågan undersökte vi hur de femton myndigheterna såg på effekterna av om kravet på att internrevisionschefen ska vara anställd vid den egna myndigheten skulle modifieras.

Exempel på möjliga fördelar som myndigheterna ser:

- Fördelarna överväger nackdelarna men det förutsätter förmåga hos internrevisionschefen att kunna samplanera så att det fungerar för båda myndigheterna.
- Det kan fungera om det finns en överenskommelse kring uppdraget och styrningen (till exempel processen med att ta fram den årliga granskningsplanen) inte centraliseras.
- En fördel är ökad möjlighet att upprätthålla en bredare kompetens med en större internrevisionsfunktion för berörda myndigheter.
- Enklare att rekrytera internrevisionschef till en större verksamhet även om den består av flera myndigheter.
- Mindre myndigheter kan dela på en internrevisionschef.
- Kostnadsbesparing med färre chefer. Lägre kostnad för staten som helhet.
- Möjlighet till synergieffekter, särskilt när myndigheterna är lika och har samma ledningsform.
- Samordning av granskningar kan ske i större utsträckning.
- Möjlighet till jämförelser mellan myndigheterna.
- Minskad sårbarhet med en större internrevisionsfunktion.

- Risken att internrevisionen blandas ihop med myndighetens övriga verksamhet minskar.
- Internrevisionen kan få en mer fri och oberoende ställning, särskilt om myndigheten är en enrådighetsmyndighet.

Exempel på möjliga *nackdelar* som myndigheterna ser:

- Internrevisionschefen får inte samma verksamhetskänedom som en daglig kontakt ger. Bristande verksamhetskänedom kan göra att internrevisionens riskanalys blir mindre relevant.
- En internrevisionschef som inte är anställd i myndigheten kan ha svårare att få förtroende, etablera kontakter och få tillgång till viss information.
- Dubbla lojaliteter, intressekonflikter.
- Beroende på hur många myndigheter chefen för internrevision ska leda kan det uppstå prioriteringsutmaningar. Utmaningarna handlar bland annat om att internrevisionschefen måste anpassa delar av sitt arbete utifrån myndighetsledningens agenda.
- Svårt att dela upp ansvaret för personalledning, arbetsmiljö med mera i förhållande till att själva arbetets innehåll beslutas av intern part exempelvis styrelsen.
- För stor skillnad mellan myndigheternas uppdrag och olika kultur vid myndigheterna kan medföra att synergieffekten minskar och att det inte blir den effektivisering som förväntas.

Övrig synpunkt:

- En myndighet gav förslag på ett alternativt sätt att ge myndigheter tillgång till internrevisionskompetens. Man framförde att det skulle vara en fördel om det kunde finnas en pool med resurser som kan lånas in av flera myndigheter vid behov.

I svaren på den här frågan är nyttan av att internrevisionschefen har verksamhetskänedom något som återkommer och även vikten av att internrevisionschefen har ett förtroende hos myndigheten. Samtidigt så menar några av myndigheterna att det kan stärka internrevisionschefens oberoende att vara anställd i en annan myndighet.

### 6.2.2 Använda internrevisorer anställda vid annan myndighet

*Vilka för-, respektive nackdelar ser er myndighet med att använda internrevisorer som är anställda vid en annan myndighet för att utföra hela internrevisionsuppdraget vid er myndighet?*

I den här frågan går vi ett steg längre och frågar de femton myndigheterna hur de ser på effekterna av om hela internrevisionsfunktionen skulle lokaliseras till en annan myndighet.

Exempel på möjliga *fördelar* som myndigheterna ser:

- Internrevisorn kan mycket väl vara anställd hos en annan länsstyrelse så länge en överenskommelse finns kring uppdraget och styrningen inte centraliseras.
- Stora fördelar att få tillgång till kompetens genom att kunna dela resurs med en annan myndighet. Förutsätter förmåga till samplanering av de båda uppdragen.
- Specifik kompetens exempelvis inom IT, säkerhet, ekonomi kan enklare delas mellan myndigheter.
- Möjlighet att återanvända kunskap och erfarenheter från flera myndigheter. Ger möjlighet till jämförelser mellan myndigheter.
- En mer slimmad internrevisionsorganisation kan ge ökad effektivitet och produktivitet.
- Internrevision kan eventuellt uppfattas som mer oberoende av verksamheten.
- Förståelsen för statstjänstemannarollen är generellt högre hos internrevisorer i staten än om uppdraget skulle hanteras helt av externa konsulter från privat sektor
- För att fylla syftet med internrevision är kontinuiteten det viktigaste. Bra att kunna ha en större grups fördelar som mindre risk vid personalomsättning och en bredare kompetens i revisionsgruppen. Om internrevisorer från en annan myndighet återkommande utgör internrevisorer hos myndigheten ser vi inga problem.

Exempel på möjliga *nackdelar* som myndigheterna ser:

- Myndighetsspecifik kunskap som förståelse av verksamhet, organisationskultur och myndighetens strategiska inriktning kan saknas. Det kan försvåra internrevisorsfunktionens möjligheter att vara rådgivande och stödjande och tyngdpunkten riskerar att i stället hamna på den mer granskande funktionen.
- Lägre effektivitet på grund av att tiden för inläsning och genomförande av revisioner ökar. Att bygga upp kompetens om en myndighet tar tid. Avsaknad av verksamhetskännedom gör att det finns en risk att granskningarna inte blir ändamålsenliga.
- Risk för att den samlade verksamhetskunskap och det relationsbyggande som byggs upp löpande inom den egna organisationen går förlorad om uppdraget utförs av revisorer från en annan myndighet. Kan vara svårare när man kommer utifrån att få förtroende och tillgång till information och verksamhet.

- Kräver kontinuitet. Om revisorer från andra myndigheter utgör en tillfällig resurs så innebär det samma fördelar och nackdelar som om resurs tas in från privat konsultbolag.
- Kraven för säkerhetsprövning måste vara uppfyllda för respektive myndighet. Olika myndigheter har olika krav på säkerhetsprövning vad gäller internrevisorer
- Skillnaden mellan en helt frikopplad internrevision och Riksrevisionen blir otydlig.

Övriga synpunkter:

- Det förekommer redan i dag att nätverk med revisorer vid olika myndigheter stöttar varandra genom rådgivning eller utbyte av erfarenheter och råd. Det finns också mer formella möjligheter till samverkan mellan internrevisorer på olika myndigheter genom samverkansavtal.
- Vår erfarenhet av att genomföra internrevision i samverkan med andra myndigheter är god, både när det gäller likartade myndigheter som andra lärosäten men även andra myndigheter med likartade problem. Under ett antal år har det varit oklart om det är förenligt med LOU att köpa denna typ av tjänster från andra myndigheter. Men sedan Konkurrensverket kom med sitt ställningstagande i december 2018 angående upphandlingsskyldighet mellan statliga myndigheter har möjligheterna väsentligt förbättrats.

Även i svaren på den här frågan är nyttan med att internrevisorerna har verksamhetskännedom något som återkommer och även vikten av att internrevisionen har ett förtroende hos myndigheten. Flera myndigheter påtalar också vikten av att de myndigheter som delar internrevision är kompatibla verksamhetsmässigt. Myndigheterna framhåller även flera fördelar som möjligheten att internrevisionen kan få tillgång till en bredare kompetens och bli mindre sårbar.

### 6.2.3 Upphandla internrevision

*Vilka för-, respektive nackdelar ser er myndighet med att helt eller delvis upphandla eller avropa internrevisionen som en tjänst?*

Det är inte ett okänt fenomen inom staten att upphandla internrevisionen som en tjänst. Kravet i internrevisionsförordningen om anställd internrevisionschef gör dock att det inte är möjligt att upphandla hela internrevisionsfunktionen. Vi tyckte att det skulle vara intressant att få veta lite mer om hur våra 15 utvalda myndigheter såg på den här typen av lösning.

Exempel på möjliga *fördelar* som myndigheterna ser:

- Ger en möjlighet att få tillgång till specifik kompetens som kan ge nya perspektiv. Kompetensöverföring från externa konsulter till egen personal upplevs ofta som positiv.
- Kompetens- och resursförsörjningen kan bli mindre sårbar.
- Att delvis upphandla/avropa internrevision som en resursförstärkning eller specialistkunskap är värdefullt för både stora och små internrevisionsfunktioner.
- Kostnaden kan bli lägre för myndigheten eftersom myndigheten inte behöver ha personal anställd för uppgiften.
- Finns ett ramavtal för internrevisionstjänster från 2020.
- Ett större oberoende och en mindre risk för jäv.
- Tjänsten kan anpassas till myndighetens behov av internrevision.

Exempel på möjliga *nackdelar* som myndigheterna ser redovisas nedan.

Synpunkter på upphandling:

- Att upphandla tjänsterna helt skulle innebära en svaghet då det kan försvåra flexibilitet och kontinuitet i arbetet.
- Upphandling förutsätter en hög internrevisions- och beställarkompetens samt är resurskrävande, särskilt upphandling av hela internrevisionen.
- Upphandling eller avrop av internrevisionstjänster kan ge långa ledtider och minskad kostnadseffektivitet.
- Ansvaret på myndighetsledningen blir tyngre vid en upphandling av hela internrevisionen som en tjänst.
- Beställarrollen är svår att kombinera med annan roll – oberoende- och objektivitetsfrågorna är centrala. Därför krävs intern kompetens kring internrevisionsfrågor och även intern tillgänglighet vid konsultanvändning. Om beställarkompetens saknas kan det medföra att den upphandlade tjänsten inte svarar mot behovet.
- Ju mer verksamhetsspecifik en granskning är desto svårare att avropa tjänsten.
- För att bibehålla en oberoende internrevision i den form som i dag finns vid statliga myndigheter skulle en upphandlad eller avropad internrevision från ett konsultbolag kräva att myndigheten har en anställd i rollen som internrevisionschef eller liknande med uppgift att på styrelsens uppdrag planera och koordinera verksamheten, alternativt ett mycket aktivt och operativt revisionsutskott.
- Risk att kostnaderna blir högre.
- Beroendet av konsulter.

Synpunkter på myndighetens styrning av tjänsten:

- Styrning och uppföljning för att säkerställa hög kvalitet i leveranser är ofta tidskrävande.
- Dålig kunskap om ansvarsfrågan vid outsourcing gör att ingen tar fullt ansvar.
- Att helt lägga ut granskningar på konsulter försvårar möjligheten till uppföljning av beslutade åtgärdsplaner.

Relationen till verksamheten:

- Risk att externa konsulter inte får samma snabba tillträde till myndighetens personal samt svårigheter att få tillgång till rätt information.
- Om ett revisionsföretag skulle anlitas, finns även risk att extern part i större grad drivs av vinstintresse än lojalitet mot verksamheten och utveckling/stöd till denna.
- De principer som återges i den statliga värdegrunden kan vara ogenomträngliga för externa aktörer som inte har för vana att arbeta med dem.
- Tjänsten riskerar att uppfattas som ytterligare en form av externrevision och försvåra möjligheterna för rådgivning till myndighetsledningen.
- Hög omsättningshastighet på konsulter – kostar tid och pengar för myndigheten och ger problem vad gäller kontinuitet.
- Processen för säkerhetsprövning tar tid och resurser.
- Om tjänsten upphandlas i sin helhet från den privata marknaden blir den inte en integrerad del av myndigheten. Om en myndighet däremot avtalar om att samordna sin internrevision med en eller flera myndigheter ser vi det däremot som en fördel.

Övrig synpunkt.

- Outsourcing förutsätter att det inte finns krav på anställd chef. Co-sourcing (kompletterande tjänster) är möjligen att föredra både ur ett internt och externt perspektiv.

Av svaren går det tydligt att utläsa att den övervägande delen av de femton myndigheter som svarat på frågan tycker att nackdelarna med en helt outsoursad internrevision överväger. Det framförs att det är svårt att få ut det myndigheten vill ha av en externt upphandlad tjänst om det inte finns en styrning av genomförandet och en på god beställarkompetens i den egna myndigheten. Risken för bristande verksamhetskunskap, bristande kontinuitet och konsultberoende är andra nackdelar som framhålls. På den positiva sidan finns tillgången till resurser och specialistkompetens samt att resurserna kan anpassas till myndighetens behov, särskilt när myndigheten har ett mindre behov av internrevision.

#### 6.2.4 Verka för organisatorisk samordning

*Har er myndighet arbetat för att samordna internrevisionen med en annan myndighet?*

De flesta av de femton myndigheter vi frågat har inte arbetat för att samordna sin internrevision med en annan myndighet. Vi har bara hittat ett aktuellt fall av organisatorisk samordning. Det är Sveriges lantbruksuniversitets internrevision som är samordnad med Sveriges Geologiska undersökningar (SGU). SGU har valt att frivilligt inrätta internrevisionen och har därför inget krav på att ha en internrevisionschef som är anställd vid myndigheten.

Internrevisionen vid SLU är sedan maj 2018 samordnad med Sveriges Geologiska Undersökningar (SGU). SGU är dock inte en sk FISK-myndighet och har därmed inget krav på anställd internrevisionschef. Samarbetet omfattar 50 % av en heltid. I och med samordningen utökades internrevisionen vid SLU från tidigare 2 till 3 anställda. Enheten bedöms därmed vara mindre sårbar.

Samarbetet med SGU har inneburit en kompetenshöjning för internrevisionen vid SLU inom vissa väsentliga riskområden och att SGU har fått tillgång till kvalificerade internrevisionstjänster.

Samordningen underlättas av att båda myndigheterna har sitt säte i Uppsala samt att myndigheterna i stor utsträckning har likartad kultur, likartade uppdrag och geografisk spridning.

En myndighet, Försäkringskassan, hänvisar till att de har samordnat särskilda granskningsinsatser.

Två myndigheter, Rådet för europeiska socialfonden i Sverige och Socialstyrelsen, anger att de har samverkansavtal med en eller flera andra myndigheter vad gäller internrevisionen.

Några myndigheter hänvisar till att de delar eller har delat internrevisionschef med en annan myndighet. Det har dock inte skett genom samordning utan genom att internrevisionschefen har en anställning på båda myndigheterna.

Vi kan konstatera att internrevisionsförordningens 8 § om samordning inte används så flitigt av internrevisionsmyndigheterna. Det är vanligt att begreppet samordning (verksamhet under gemensam ledning) likställs med begreppet samverkan (verksamhet mot gemensamt mål men under separat ledning). Vanligt är också att internrevisorer samarbetar (drar nytta av varandras erfarenhet men bedriver verksamhet mot olika mål) Samverkan och samarbete i olika former är någonting som förekommer mycket inom internrevisionskåren. De förekommer dels i form av direkt samverkan mellan internrevisorer, dels genom samarbete i nätverk och

nätverksträffar i ett flertal konstellationer. Det förekommer även samverkan i granskningar av för myndigheterna gemensamma områden. Man stämmer av planering och slutsatser, men varje internrevision granskar sin egen myndighet.

### 6.2.5 Möta utmaningar med samordnad internrevision

*Vilka för-, respektive nackdelar ser ni med samordnad internrevision?*

Även om myndigheterna vi frågat inte har deltagit i samordning så har de ändå kunnat ge synpunkter på hur de ser på möjligheten att samordna. Det man kan ana av svaren är att myndigheterna har lite olika syn på hur samordnad internrevision kan se ut. Några myndigheter tänker sig mindre samordnade funktioner medan andra tänker sig större. Det verkar också variera om det är organisatorisk- eller granskningsmässig samordning myndigheterna tänker på.

Nedan ges exempel på möjliga *fördelar* som myndigheterna ser inom olika områden.

Om kompetensförsörjning:

- Den stora fördelen är åtkomst till kvalificerad kompetens.
- Färre chefer blir billigare för staten.
- Attraktivare att ansvara för en större verksamhet gör det lättare att rekrytera.
- Det är lättare att rekrytera om det är en heltidstjänst.
- Möjligheten till samordning med andra statliga myndigheter är en förutsättning för att hitta rätt kompetens, framförallt när det rör sig om deltidsuppdrag-/tjänster.
- Ett uppdrag som annars kanske inte hade motsvarat en heltidstjänst går att täcka upp till heltid genom att två myndigheter samordnar internrevisionen.

Om kompetens och kompetensutveckling:

- En större internrevisionsverksamhet ger bättre förutsättningar för kompetensförsörjning, mer tid för revision och mindre för administration.
- Sårbarheten i en liten grupp minskar samt att det finns möjligheter till en bredare kompetens.
- En större grupp internrevisorer med olika kompetens kan skapa utrymme för specialisering inom olika områden, till exempel it-säkerhet.

Om effektivisering av internrevisionens arbete:

- Granskningar i team kan vara fördelaktigt för kvaliteten i granskningarna.
- En fördel är att ha andra att resonera med kring revisionsplan, enskilda revisioner, iakttagelser, rekommendationer med mera.
- Att få professionellt stöd och bättre möjlighet att genomföra kvalitetssäkring.
- Möjlighet till jämförelse mellan myndigheter.

- Effektivitetsvinster. Flera myndigheter gör samma granskningsinsats vilket ger större uppmärksamhet på frågan från till exempel departement.
- Internrevisionen kan få ett bredare omvärldsperspektiv.
- Större enhetlighet i hur man tillämpar förordning och standard.
- Minskar den ensamhet som en internrevisor har när det inte finns en enhet inom området vid myndigheten.
- Verksamheter som är integrerade eller har överenskommelser sinsemellan kan med fördel samordna sin verksamhet för att skapa större helhetssyn kring frågor.

Nedan ges exempel på möjliga *nackdelar* som myndigheterna ser inom olika områden.

Om koordinering av arbetsprocesser:

- Utmaningen kan utgöras av samplaneringen för att arbetet ska fungera rent praktiskt.
- Kräver en tydlighet i vem som tar lead och hur övriga ska rätta in sig i ledet. (Vilket också kan vara en fördel.)
- Utmaning att leda och styra en större internrevisionsfunktion.
- Tar tid att koordinera, samordna och att utarbeta effektiva arbetsprocesser.

Om anpassning till myndigheters olikheter:

- Svårighet att möta flera uppdragsgivares (ibland olika) krav och förväntningar på internrevisionen.
- Myndighetskulturer kan vara olika.
- Svårighet att upprätthålla tillräcklig verksamhetskunskap.
- Mer tid behöver läggas på inläsning av material, inhämta kunskap om myndigheten samt att närheten till den granskade verksamheten inte kommer att vara densamma
- Revisionsteamet/internrevisorn bör vara den samma för att inte tappa verksamhetskänedom.

Övriga synpunkter:

- Det kan bli en splittrad arbetssituation för internrevisorn.
- Färre chefspositioner reducerar internrevisorerens karriärvägar inom den statliga internrevisionen.
- Blir mer likt den externa revisionen. Det unika med en internrevision är att revisorerna har god inblick i och nära kontakt med verksamheten.
- Viktigt att samordning sker på områden som är någorlunda likartade.
- I frågan om samordning av internrevisionsfunktioner är att det är viktigt att internrevisionen är en integrerad del av myndigheten och dess utveckling av den

interna styrningen och kontrollen, och då måste man organisatoriskt finnas i den myndighet man ska revidera. Annars blir man en ren kontrollfunktion.

Det som flera myndigheter verkar se som en utmaning med samordning är den tid det tar att få det att fungera praktiskt. Det gäller att ha ett tydligt ledarskap på plats, arbetsprocesser ska koordineras, verksamhetskunskap inhämtas och uppdragsgivarnas förväntningar uppfyllas. Samtidigt ser flera myndigheter möjligheter bland annat genom att antalet personer som arbetar med internrevision blir fler, vilket kan leda till breddad kompetens och en förbättrad kvalitet för verksamheten. Några myndigheter har uttryckt att de tycker att fördelarna överväger, medan några anser att nackdelarna väger över. De flesta av de myndigheter som svarat har dock inte lämnat någon sådan värdering.

### 6.2.6 Samordningspart för internrevision

*Skulle er myndighet vara en lämplig "värdmyndighet" för en samordnad internrevisionsfunktion?*

Av de femton myndigheter som vi ställde frågan till, om de skulle kunna tänka sig att vara värdmyndighet för en samordnad internrevision, fördelade sig svaren enligt följande:

- Fyra myndigheter svarade nej eftersom de upplevde sig som för små.
- Två myndigheter svarade eventuellt.
- Två svarade ja.
- Sju myndigheter svarade ja under förutsättning att den eller de myndigheter som samordningen avsåg var verksamma inom samma eller likartad sektor som den egna myndigheten.

En myndighet tyckte att det är bra att fundera kring vad som är en optimal storlek på en internrevisionsfunktion, vilket uppdrag myndigheterna har och hur förändringsbenägna myndigheterna och internrevisionsfunktionerna är. Man ville även framföra att deras generella syn är att samordning under frivilliga former oftast fungerar bättre än att reglera samordning genom förordningskrav.

En annan myndighet reflekterade kring ledarskap. Att leda en större (samordnad) internrevisionsfunktion kan möjligen ställa andra krav på internrevisionschefens ledarskap än i dag.

Några myndigheter lämnade även exempel på myndigheter inom likartad sektor. Länsstyrelsen i Jämtland framhöll länsstyrelserna som en grupp som skulle kunna samordnas. Mittuniversitetet framhöll universiteten som en sådan. Polismyndigheten ser Polisen, Säpo och Åklagarmyndigheten som en grupp.

Socialstyrelsen funderade på om det skulle vara möjligt att samordna internrevisionen för de myndigheter som i dag arbetar med närliggande frågor inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. De föreslår att en sådan modell i så fall prövas i en avgränsad och utvärderingsbar form innan den permanentas.

En myndighet gör bedömningen att om det blir en samordnad internrevisionsfunktion för samtliga myndigheter så är en nationell myndighet med placering och verksamhet i hela landet att föredra.

Sammanfattningsvis kan sägas att flertalet av de femton myndigheter som besvarat enkäten är försiktigt positiva till att vara värdmyndighet till en samordnad internrevisionsfunktion under förutsättning att samordningen avser myndigheter verksamma inom samma eller likartad sektor som den egna myndigheten.

## 7 Vilka är förutsättningarna för att samordna särskilda granskningar?

I avsnitt 7.1 redovisar vi ESV:s syn på förutsättningarna för att särskilda granskningar som genomförs vid myndigheterna i större utsträckning ska kunna samordnas och i avsnitt 7.2 redovisar vi hur myndigheterna ser på samordnade granskningar.

### 7.1 Samordnad granskning förutsätter samarbete

Myndighetsförordningen ställer krav på myndigheterna att verka för samarbete:

Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter [...] ta till vara de fördelar som kan vinnas [...].<sup>106</sup>

Myndigheter får uppdrag som innehåller samarbete med andra myndigheter, men även om myndigheterna inte får sådana uppdrag ska myndigheterna verka för samarbete. Samarbete är norm och det gäller även för myndighetens internrevision.

Samordnad granskning är en form av samarbete som innebär att en internrevisionschef eller granskningsledare leder en granskning myndigheter emellan. Det är en möjlighet som internrevisionsförordningen ger.

En granskning kan samordnas när den utgår från systemövergripande risker myndigheter emellan. Det innebär att omständigheten (i form av en händelse eller ett förhållande) som kan leda till en risk (för skada eller förlust etcetera) uppkommer inom en myndighet medan det är en annan myndighet som löper risken. Den senare myndigheten är beroende av den förra myndighetens system.

Berörda myndigheter ska samarbeta i de fall en åtgärd kan vidtas på annan myndighet än den som löper risken.<sup>107</sup>

Granskningen av dessa risker i verksamheten berör alla de inblandade myndigheterna.

Det finns även myndigheter med likartad verksamhet, som länsstyrelser och lärosäten, som kan vinna på samordning även om granskningen inte utgår från systemövergripande risker. Utöver detta så finns det verksamheter inom

<sup>106</sup> SFS 2007:515, Myndighetsförordning, 6 § 2 st.

<sup>107</sup> ESV:s föreskrifter till 4 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

myndigheterna som inte är myndighetsspecifika, som till exempel lönehantering och bestämmelserna i dataskyddsförordningen (2016/679).

## **7.2 Hur ser myndigheter på samordnade granskningar?**

*Hur ser er myndighet på behovet av samordnade internrevisionsgranskningar? Inom vilka områden ser myndigheten behov av det?*

Vi har frågat de femton myndigheter vi valt ut hur de ser på samordnade granskningar. Intrycket är att det är mycket varierande i vilken utsträckning myndigheterna har funderat på det här tidigare.

- En av de myndigheter som svarade hade ingen tydlig uppfattning.
- En länsstyrelse såg inget behov av samordning utanför gruppen länsstyrelser.
- Fem myndigheter ansåg att samordnade granskningar eventuellt kunde vara en god idé. Av dessa fem såg en myndighet mer nytta med samarbete och samverkan.
- Av de åtta myndigheter som såg ett behov var det en myndighet som avgränsade sitt svar till universitetsvärlden.

Försäkringskassan tror att behovet av samordnade granskningar kommer att öka:

Behovet av samordnade granskningar kommer sannolikt att öka sett till dels förändringar i omvärlden i takt med en ökad digitalisering, dels myndighetens egna strategiska inriktning.

Inom bland annat följande områden ser myndigheterna en möjlighet att dra nytta av samordnade granskningar:

- För att kunna göra en mer övergripande och enhetlig bedömning när det gäller uppdrag som riktar sig till flera myndigheter.
- Behov kan finnas när flera myndigheter får ett gemensamt eller likartat uppdrag, men rapporteringen ska inte vara gemensam eftersom myndigheterna har olika uppdragsgivare.
- Behov kan finnas inom områden som att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott, samt myndighetsgemensamma processer som i dag är outsourcade till Statens servicecenter som löne- och ekonomiadministration.
- Det finns ett behov av samordnade granskningar inom exempelvis rättskedjan och inom brottsbekämpning.
- Behovet kan finnas hos myndigheter som samverkar i sina ordinarie uppdrag, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten, Kronofogden och Polisen.
- Kan finnas behov vad gäller frågor i kärnverksamheten där det finns kopplingar mellan olika myndigheter exempelvis Skatteverket (folkbokföring) och Migrationsverket.

- Det finns många områden som kan vara aktuella men brottsbekämpning, it, säkerhet, upphandling är några exempel.
- Det skulle kunna handla om myndighetsgemensamma frågor som exempelvis hantering av dataskydd, beredskapsfrågor, jäv eller andra gemensamma risker inom statlig verksamhet.
- Det som är myndighetsgemensamt, exempelvis efterlevnad av interna styrdokument, representation, IT-granskningar och korruptionsgranskningar.
- Granskningar inom områden där lagstiftningen är generell och gäller för alla myndigheter.
- Det finns behov av samordnade granskningar inom universitet och högskoleområdet.

Några har angivit positiva konsekvenser av samordning och samverkan:

- Ofta finns behov av samarbete eller samverkan, vilket sker i stor utsträckning redan i dag.
- Kan leda till kunskapsöverföring mellan myndigheter. Ett bra sätt att ta tillvara kompetens.
- Erfarenheter från olika organisationer tas till vara och kompetens inom specialområden behöver inte finnas på varje myndighet. Kostnaderna för inköpt specialistkompetens kan fördelas på flera myndigheter.
- Ger möjlighet till goda exempel från andra myndigheter om exempelvis effektiviseringar i ledningsprocesser.
- Skulle kunna medföra utveckling av processer, inköp och liknande och därvid bidra till en ökad effektivitet.
- Fördelar med samordnad granskning finns framförallt om hur frågor som kräver bra samverkan mellan myndigheter hanteras och om det finns risk för bristande effektivitet eller ”glapp”.

Övriga kommentarer:

- Om samordning ska ske bör det finnas någon sorts koppling till den specifika verksamheten. Granskningar gällande till exempel löneutbetalningar m.m. som inte bör skilja sig så mycket åt beroende på verksamhet kan dock samordnas.
- Men även om det kan finnas aktuella områden för samordnad granskning så är det inte alltid att det passar att genomföra revision inom ett och samma område vid en och samma tidpunkt.
- Det kan lätt uppfattas som att en samordnad internrevision blir en ny Riksrevision.
- Revisioner av en myndighets sakverksamhet lämpar sig sannolikt inte för samordning då varje enskild myndighet har unika förhållanden som revisionen måste utgå från.

- I ett första skede behöver man identifiera myndigheter som planerar granskningar inom samma område och bedöma om det är genomförbart samt vilket extra mervärde en samordning skulle ge.
- Vi ser en del administrativa utmaningar i samordningen, kring rapportering, finansiering och effektivitet.
- I detta avseende kan det finnas behov av att diskutera och ytterligare utveckla hur internrevisionen ska arbeta för att kunna förlita sig på granskningar som en annan internrevisionsfunktion har genomfört. Detta enligt samma resonemang kring hur externrevisionen ska kunna förlita sig på internrevisionen.

De områden som myndigheterna bedömer som möjliga för samordnade granskningar är sådana områden som är förhållandevis lika mellan myndigheter, som till exempel löner och upphandling. Ett annat område är uppdrag som riktar sig till flera myndigheter eller när flera myndigheters verksamheter tillsammans utgör en del i en process. Det finns även grupper av myndigheter med likartad verksamhet som lärosäten och länsstyrelser.

Några myndigheter har angivit fördelar som de ser med samordnade granskningar. Det handlar om möjligheter till utveckling och lärande samt att dela kompetens. En synpunkt som framkom var att samordnad granskning kan vara ett sätt att identifiera risker för glapp mellan myndigheter i frågor som kräver en god samverkan.

Även några praktiska synpunkter lämnades. De handlade om behovet att hitta myndigheter som planerar granskningar inom samma områden och att bedöma vilket mervärde en granskning skulle kunna ge. Det nämndes också att det finns administrativa utmaningar med samordning varav rapporteringen är en. Även hur internrevisionen ska arbeta för att säkerställa kvaliteten i en annan internrevisionsfunktions arbete togs upp.

### 7.2.1 Överväga samordnade granskningar

*Har myndigheten genomfört eller övervägt att genomföra samordnade granskningar med en eller flera andra myndigheter?*

När vi ställde frågan om de genomfört eller övervägt att genomföra samordnade granskningar (granskningar med gemensam ledning och rapportering) till de femton myndigheter vi valt ut, svarade sju av myndigheterna nej på frågan. Av de övriga åtta var det två som hade övervägt det och sex myndigheter som uppgav att de har genomfört samordnade granskningar.

Några av de som inte genomfört någon samordnad granskning lämnade kommentarer:

I spåren av Corona-pandemin förekommer även diskussion om eventuella samordnade revisionsinsatser mellan de myndigheter som har haft en tydlig samverkan i krishanteringsarbetet. (Socialstyrelsen)

Utöver samordnade granskningar har MSB tillsammans med FM skapat ett nätverk med fokus på den återupptagna totalförsvarsplaneringen för att gemensamt diskutera möjliga granskningar inom området (eventuella samordnade granskningar). Just inom totalförsvarsområdet ser vi ett sådant behov. (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap)

Diskussioner har förts men av olika skäl har det inte blivit aktuellt. Det har bland annat handlat om att det råder olika kulturer på myndigheterna och internrevisionsfunktionerna i fråga kan ha haft olika angreppssätt på frågor i exempelvis riskanalyser och utformning av revisionsuppdrag. Även frågor gällande säkerhet kan ha varit en utmaning att lösa. (Skatteverket)

För de sex myndigheter som uppger att de genomfört samordnade granskningar handlar det oftast om ett fåtal granskningar. Även här har myndigheterna lämnat kommentarer:

Det har endast förekommit en sådan granskningsinsats, och som för närvarande pågår. Under april-juni 2020 genomför internrevisionen en granskning gemensamt med internrevisionen vid Tillväxtverket. Insatsen avser granskning av effektiviteten i de två myndigheternas samverkan med varandra, främst avseende samlokaliseringen. (Rådet för europeiska socialfonden i Sverige)

Försäkringskassan har genomfört samordnade granskningar. År 2014 med Arbetsförmedlingen avseende gemensamma processer för återgång i arbete ("Samverkan kring tidiga och aktiva insatser för att stödja den enskildes inträde eller återgång i arbetslivet"). Ett annat område där samordnad granskning genomfördes var avseende "Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet" som genomfördes år 2016 med internrevisionsfunktionerna hos Polisen, Kriminalvården och Tullverket. (Försäkringskassan)

Detta görs idag inom nätverket för internrevisionen vid de 6 Länsstyrelserna som har internrevision. Avtal finns upprättat om

sådana revisioner som internrevisorerna föreslår. Samordning har t.ex. skett vid granskningar av t.ex. GDPR, processen för statligt stöd till hyresbostäder och solceller och andra länsstyrelsegemensamma funktioner. (Länsstyrelsen Jämtland)

Internrevisionen genomför redan idag årligen någon samordnad granskning med en eller flera myndigheter. De områden som har varit föremål för samordnade granskningar är där det finns ett gemensamt eller överlappande myndighetsansvar för något område. (Polisen)

En granskning av det lärosättesgemensamma systemet Ladok är ett exempel där internrevisionen vid SLU, Karlstads och Linné universiteten samordnade en granskning. Granskningen genomfördes av internrevisionen vid SLU med stöd av konsult. (Sveriges lantbruksuniversitet)

Även annan samverkan mellan myndigheter kring granskningar förekommer. En sådan granskning kan vara när de samverkande myndigheterna genomför granskningar på sin myndighet men diskuterar planering och iakttagelser med varandra. Varje internrevisionsfunktion lämnar sedan en egen rapport till sin myndighetsledning. Ibland kan det vara svårt att bedöma om det som beskrivs i enkätsvaren är att ses som en samordnad granskning eller som samverkan mellan myndigheter. När vi kompletterade uppgifterna från Polismyndigheten med en intervju framfördes att en av de granskningar som genomförts varit mer parallell än gemensam. Myndigheterna granskade sina respektive områden och arbetet genomfördes inte under en gemensam ledning.

Det gäller även det exempel på gemensam granskning som lämnats av Statens servicecenter:

Det pågår en granskning av servicekontoren där iakttagelserna kommer att stämmas av med andra myndigheter som ingår i servicekontoren. Det är granskning som utförs av berörda myndigheter som egna granskningar men med avstämningar och gemensamma granskningar. Granskningarna har olika fokus och rapporteras var för sig. Det är inte något problem att rapporteringen sker vid olika tillfällen. (Statens servicecenter)

När vi gjorde vårt urval av de femton myndigheterna som vi ville skicka en enkät till, så var det inte ett statistiskt urval. Vi valde medvetet ut myndigheter som vi trodde skulle kunna belysa de frågor som ingick i vårt uppdrag. Det går därför inte att utifrån vårt urval få en bild av hur stor andel av internrevisionsfunktionerna som har genomfört samordnade granskningar. Det är även svårt att utifrån enkätsvaren få en tydlig bild av i vilken utsträckning granskningarna har samordnats.

### 7.2.2 Hinder för samordnade granskningar

*Vilka praktiska hinder ser myndigheten, eller har upplevt, i samband med samordnade granskningar?*

Alla femton myndigheter, oavsett om de har genomfört en samordnad granskning eller inte, har fått besvara den här frågan. Fyra av myndigheterna har inte upplevt eller ser inga direkta praktiska hinder, medan de övriga elva myndigheterna har lämnat exempel på sådana.

Synpunkter på förberedande planering:

- Det som skulle behöva utvecklas är bättre former för att redan i riskanalysen och framtagandet av revisionsplanen signalera och samplanera så att dessa granskningar ligger under samma period i de berörda myndigheternas revisionsplaner. I dag har dessa granskningar identifierats när revisionsplanerna väl har beslutats och delas mellan internrevisionsfunktionerna.
- Det största problemet är att identifiera granskningar som kan genomföras under samma period och rapporteras vid samma tillfälle.
- Granskningarna bör synkas med myndigheternas riskanalyser och verksamhetsplaner.

Synpunkter på ledning och styrning av granskningar:

- Det behövs tydlighet kring roller och ansvar (styrning, ledning, kvalitetssäkring av granskningen, rapporteringsformat osv.)
- Arbetsprocesser och metodik kan emellanåt skilja sig åt mellan internrevisionsfunktionerna.
- Variationer mellan myndigheter i form av tidplaner, resurser etc. kan vara svårt att hantera praktiskt.
- Tidskrävande koordinering och ökad administration kan leda till minskad effektivitet.
- Man måste landa i vilka tekniska plattformar som ska användas och hur man på bästa och säkraste sätt delar granskningsmaterial.
- Säkerhetsprövning på respektive myndighet för att kunna utföra granskningen och dela information.

Synpunkter på rapportering av granskningen:

- Det behövs riktlinjer för hur granskningar ska sammanfattas och avrapporteras. Här handlar det bland annat om granskningarna ska avrapporteras i en eller flera rapporter samt om avrapportering ska ske till myndigheterna samtidigt eller avrapporteras enskilt till respektive myndighet.

- Funktionerna kan ha olika syn på sitt uppdrag, till exempel på vilken detaljnivå iakttagelser ska rapporteras.
- Vad ska finnas med i rapporten? Går inte att lämna rekommendationer till andra myndigheter.
- Försök att upprätta en gemensam rapport misslyckades på grund av olikheter i struktur samt avrapportering till uppdragsgivaren. De olika myndigheterna har olika processer för att färdigställa och expediera rapporterna, vilket gör att det är svårt att säkerställa att rapporterna expedieras ungefär samtidigt.
- Flera uppdragsgivare medför krav på att myndighetsledningarna koordinerar sig avseende hantering av åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Övrig synpunkt:

- Samordnad granskning kan innebära att man skrapar på ytan eftersom man ska tillfredsställa många. Kan då vara bättre att samverka.

Det finns även två lite längre svar som vi tycker intressanta att redovisa. Det första är ett enkätsvar från Sveriges lantbruksuniversitet.

Samordnade granskningar förutsätter att myndigheterna har likartad syn på risker och att likartade prioriteringar görs. Den höga graden av självständighet och självstyre som präglar statliga myndigheter gör att det är svårt med samsynen.

Samordnade granskningar förutsätter även en långsiktig planering som i praktiken visat sig vara svår att genomföra. Viss ovana vid samordning kan också spela in. Inom universitetsvärlden är det mer vanligt att inom ramen för det nätverk och de utbytens som finns dela med sig av genomförda granskningar.

I samband med vår kompletterande intervju med Försäkringskassan bad vi att de skulle utveckla sin syn på hinder för samordning av granskningar.

Varje myndighet har inom ramen för sitt verksamhetsuppdrag möjlighet att kunna utveckla sina egna styrprocesser. Det medför att dessa processer ser olika ut på olika myndigheter. Det gör att också internrevisionens arbetsprocesser kan se olika ut. Det kan komma att påverka möjligheten att samordna internrevisionen och få till effektiva processer i dessa samordnade granskningar.

Man bör dock inte försöka ensa processerna utan revisionen måste fungera i den kontext den ska verka i. Detta är en fråga som ofta diskuteras mellan internrevisionschefer. Man kan dock inte komma

ifrån att man arbetar på ledningens uppdrag och därmed behöver anpassa sig till myndighetsledningens behov och förväntningar. Anpassning behöver ske till vilka risker man ser och vilka typer av granskningar man ska genomföra. Även om grunduppdragen är lika kan vägen till att lösa dem vara olika på olika myndigheter.

Internrevisionen ska stödja ledningen att upprätthålla en betryggande intern styrning och kontroll. Det är framförallt om man ser riskområden som är aktuella för alla som det finns större skäl att samverka. Man får inte glömma bort att verksamhetskunskapen är väldigt viktig för att få till en bra internrevision. Försäkringskassan har en mängd extern granskning. Den externa granskningen får dock ett annat perspektiv än vad en intern granskning kan få. Det är dock bra att göra regelbundna avstämningar mellan intern och extern granskning för att se till att man täcker ett bredare område som granskas. (Referat från intervju med Försäkringskassan)

De svar som lämnats ger tillsammans en mycket heltäckande bild av de praktiska hinder som myndigheterna möter när de vill samordna granskningar. I grunden finns det olikheter i myndigheternas verksamhet, styrning och ledning som gör att myndigheterna kan ha olika perspektiv. Några myndigheter påpekar att den här typen av granskningar helst måste förberedas tidigt och integreras i respektive myndighets verksamhetsplanering samt i internrevisionens revisionsplan. Här krävs att ledningarna för de myndigheter som ska delta i den samordnade granskningen ser granskningen som befogad utifrån sin riskbedömning. Ett annat område där myndighetsledningarna måste ha en samsyn är rapporteringen av granskningen. Flera av de myndigheter som lämnat synpunkter är tveksamma till om det är praktiskt möjligt att lämna en gemensam rapport till samtliga myndighetsledningar. Någon undrade om det är tillåtet att lämna rekommendationer till andra myndighetsledningar än den egna.

Det finns även det administrativa problemet med att få ett myndighetsövergripande internrevisionsteam att fungera. Här behövs en tidig samplanering som omfattar bland annat vem som har huvudansvar, vad granskningarna ska omfatta, när i tiden granskningarna ska genomföras och när, hur och till vem de ska rapporteras. Myndigheterna som deltar behöver kunna förbinda sig resurs- och tidsmässigt, vilket är ytterligare ett skäl till att involvera myndighetsledningen på ett tidigt stadium. Flera av myndigheterna har även hänvisat till kraven på säkerhetsprövning som ett praktiskt hinder. En myndighet har också påtalat att man måste bestämma vilka tekniska plattformar som ska användas och hur man på bästa och säkraste sätt delar granskningsmaterial.

Det är inte helt enkelt att utifrån enkätsvaren få en bild av i vilken utsträckning de granskningar som myndigheterna har genomfört har samordnats utifrån kraven på en gemensam ledning och gemensam rapportering. Vårt intryck är att det inte är ovanligt att internrevisionsfunktionerna försöker undvika de praktiska problemen med samordnade granskningar genom att i stället samverka.

### 7.2.3 Regelhinder för samordnade granskningar

*Är det någon del av regelverket (internrevisionsförordning, annan förordning) som försvårar samordnad granskning?*

Vi ställde frågan till de femton utvalda myndigheterna om det finns hinder i regelverket som försvårar samordnad granskning. Här tänkte vi främst på internrevisionsförordningen, men ett par av myndigheterna valde att svara bredare. (En av myndigheterna hänvisade till två regelverk.)

Hälften av myndigheterna såg inte att det fanns några direkta hinder i regelverk.

Tre myndigheter tyckte att internrevisionsförordningens 2 §, med krav på anställd chef, kunde vara ett hinder. En myndighet tyckte att internrevisionsförordningens 10 §, där internrevisionens uppdragsgivare anges, kunde vara ett annat hinder.

Två myndigheter hänvisade till sekretessregler och två andra myndigheter till informationshantering och säkerhetsklassning.

Två myndigheter lämnade lite längre kommentarer:

- Anställningskravet på IR chef kan möjligen försvåra genom att det blir dubbelt chefskap med risk för att frågor kan falla mellan stolarna, exempelvis kvalitetssäkring. Detta kan således öka administrationen.
- Regelverket bedöms inte vara försvårande. Dock bedöms en försvårande faktor vara att olika internrevisionsfunktioner har olika planeringshorisonter och tidpunkt för beslut om revisionsplan.

Vårt intryck utifrån svaren är att den paragraf i internrevisionsförordningen som av några myndigheter ses som ett möjligt hinder är 2 § som reglerar kravet på anställd chef. I övrigt är det regler om sekretess, informationshantering och säkerhetsklassning som ses som anses försvåra samordnad granskning.

## 8 Vilka är kraven för myndigheter som förvaltar EU-medel?

I avsnitt 8.1 belyser vi kraven för myndigheterna som förvaltar EU-medel och ESV:s bedömning av hur det kan påverka kravet på att följa internrevisionsförordningen. I avsnitt 8.2 redovisar vi hur myndigheterna ser på granskning av EU-medel.

### 8.1 Inte alla myndigheter som förvaltar EU-medel har krav på internrevision

Av de myndigheter som på något sätt deltar i förvaltningen av EU-medel är det färre än hälften som ska följa internrevisionsförordningen.

Statens jordbruksverk är den enda av de myndigheter som i dag har inrättat internrevision enligt regelverkskrav från EU där regelverket uttryckligen ställer krav på att internrevision ska inrättas. Övriga EU-regelverk som berör förvaltningen av EU-medel ställer inte sådana uttryckliga krav på internrevision.

Det finns dock regelverk som kan tolkas så att internrevision kan inrättas för Universitets- och högskolerådet samt Myndigheten för ungdomsfrågor (som inte är en internrevisionsmyndighet). Revisionen kan där dock också genomföras på annat sätt.

#### 8.1.1 Myndigheter som förvaltar EU-medel med delad förvaltning

Det är totalt åtta myndigheter som förvaltar EU-medel från åtta fonder med delad förvaltning mellan Sverige och den Europeiska unionen. Myndigheterna förvaltar sammantaget en grupp av stöd och tjugo program. Myndigheterna omfattas av internrevisionsförordningen och förvaltningen av stöden och programmen granskas av ESV.

Myndigheter kan också medverka till exempel som nationell knutpunkt för program med direkt förvaltning av EU. Flertalet av myndigheterna som medverkar i direkt förvaltning ska också följa internrevisionsförordningen men de granskas inte av ESV.

### *Myndigheter med delad förvaltning av EU-medel*

Myndigheterna med delad förvaltning är:

*Migrationsverket* förvaltar programmet, Nationellt program AMIF, Asyl- migrations- och integrationsfonden.<sup>108</sup>

*Polismyndigheten* förvaltar programmet Nationellt program ISF, Fonden för inre säkerhet.<sup>109</sup>

*Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige* förvaltar två program:

- Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning 2014-2020, Europeiska socialfonden<sup>110</sup>
- Operativt program för social delaktighet för de personer som har det sämst ställt, Fonden för dem som har det sämst ställt<sup>111</sup>.

*Statens jordbruksverk* förvaltar en grupp av stöd och tre program:

- stöden inom Europeiska garantifonden för jordbruket<sup>112</sup>
- Havs- och fiskeriprogrammet 2014-2020, Europeiska havs- och fiskerifonden<sup>113</sup>
- Lokalt ledd utveckling<sup>114</sup> med stöd från Regionala utvecklingsfonden och Socialfonden 2014-2020, där Statens jordbruksverk beslutar om stöd, Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden<sup>115</sup>
- Landsbygdsutvecklingsprogrammet, där Statens jordbruksverk beslutar om nationella projekt och länsstyrelserna om regionala projekt, Sametinget beslutar om rennäring och samisk kultur, Skogsstyrelsen om skogsnäringen och Tillväxtverket om lokal serviceutveckling<sup>116</sup>, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling<sup>117</sup>.

*Tillväxtverket* förvaltar tio program:

- Nationellt regionalfondsprogram, Europeiska regionala utvecklingsfonden<sup>118</sup>

---

<sup>108</sup> SFS 2019:502, Förordning med instruktion för Migrationsverket, 12 § 1 p.

<sup>109</sup> SFS 2014:1102, Förordning med instruktion för Polismyndigheten, 20 § 1 och 2 p.

<sup>110</sup> SFS 2007:907, Förordning med instruktion för Europeiska socialfonden i Sverige, 1 § 1 st.

<sup>111</sup> SFS 2007:907, Förordning med instruktion för Europeiska socialfonden i Sverige, 1 § 2 st.

<sup>112</sup> SFS 2009:1464, Förordning med instruktion för Statens jordbruksverk, 9 § 1 st. 1 p.

<sup>113</sup> SFS 2009:1464, Förordning med instruktion för Statens jordbruksverk, 2 § 1 p.

<sup>114</sup> Finansieringen för lokalt ledd utveckling kommer från fyra EU-fonder: landsbygdsfonden, havs- och fiskerifonden, socialfonden och regionala utvecklingsfonden.

<sup>115</sup> SFS 2009:1464, Förordning med instruktion för Statens jordbruksverk, 2 § 1 p.

SFS 2015:407, Förordning om lokalt ledd utveckling, 9 §.

<sup>116</sup> SFS 2015:406, Förordning om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder, 23 §.

<sup>117</sup> SFS 2009:1464, Förordning med instruktion för Statens jordbruksverk, 2 § 1 p.

<sup>118</sup> SFS 2009:145, Förordning med instruktion för Tillväxtverket, 6 §.

SFS 2014:1383, Förordning om förvaltning av EU:s strukturfonder, 2 kap. 1 §.

- regionala programmen Övre Norrland, Mellersta Norrland, Norra Mellansverige, Östra Mellansverige, Stockholm, Västsverige, Småland och öarna samt Skåne-Blekinge, Europeiska regionala utvecklingsfonden<sup>119</sup>
- Öresund-Kattegatt-Skagerrak inom Europeiska regionala utvecklingsfonden<sup>120</sup>.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* förvaltar programmet Sverige-Norge, Europeiska regionala utvecklingsfonden.<sup>121</sup>

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* förvaltar programmet Nord, Europeiska regionala utvecklingsfonden<sup>122</sup>

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* förvaltar två program: Botnia-Atlantica samt Norra Periferin och Arktis, Europeiska regionala utvecklingsfonden.<sup>123</sup>

### **Organisering av internrevision**

Myndigheter som ansvarar för EU-medel i rollen som förvaltande myndighet (eller utbetalande myndighet) med delad förvaltning mellan Sverige och Europeiska unionen ska följa internrevisionsförordningen enligt sina instruktioner. De myndigheter som medverkar i förvaltningen av EU-medel i rollen som förmedlande eller delegerande organ<sup>124</sup> ska i de flesta fall inte följa internrevisionsförordningen. Delegerade organ som beslutar i ärenden är 21 länsstyrelser, Sametinget, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket (som även är förvaltande myndighet) samt lokala aktionsgrupper<sup>125</sup>.

Organiseringen av internrevisionen följer organiseringen av myndigheterna för förvaltningen. Sammantaget är det 28 myndigheter som deltar i förvaltningen av EU-medel med delad förvaltning mellan Sverige och Europeiska unionen. Inom dessa myndigheter bedrivs internrevision antingen genom att myndigheten ska inrätta internrevision eller att verksamheten omfattas av annan myndighets internrevision. Som en jämförelse skulle en nationell myndighet för förvaltningen av EU-medel innebära att internrevision också organiseras därefter. Om sedan beslutanderätten vore delegerad till andra myndigheter, och de har internrevision, skulle det finnas anledning att samordna granskningen.

<sup>119</sup> SFS 2009:145, Förordning med instruktion för Tillväxtverket, 6 §.

SFS 2014:1383, Förordning om förvaltning av EU:s strukturfonder, 2 kap. 1 §.

<sup>120</sup> SFS 2009:145, Förordning med instruktion för Tillväxtverket, 6 §.

<sup>121</sup> SFS 2014:1383, Förordning om förvaltning av EU:s strukturfonder, 3 kap. 1 §.

<sup>122</sup> SFS 2014:1383, Förordning om förvaltning av EU:s strukturfonder, 3 kap. 1 §.

<sup>123</sup> SFS 2014:1383, Förordning om förvaltning av EU:s strukturfonder, 3 kap. 1 §.

<sup>124</sup> Länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket.

<sup>125</sup> Lokalt ledd utveckling bedrivs av lokala aktionsgrupper, ideella föreningar.

Förutom att samordna granskningen för varje fond finns det ytterligare ett motiv för samordning. Det är när myndigheterna använder samma ärendehanteringssystem. Inom förvaltningen av EU-medel förekommer fem ärendehanteringssystem:

- Rådet för europeiska socialfonden i Sverige får tillhandahålla sitt datoriserade ärendehanteringssystem (EBS) till Migrationsverket för asyl-, migrations- och integrationsfonden och till Polismyndigheten för fonden för inre säkerhet samt tekniska plattformar för systemen<sup>126</sup>. Myndigheterna använder dock inte EBS utan har egna system.
- Migrationsverket har ett ärendehanteringssystem (MIV2020).
- Polismyndigheten har ett ärendehanteringssystem (ARS-ISF).
- Tillväxtverket ska tillhandahålla ett projekt- och stödärendehanteringssystem (NYPS) som uppfyller nationella krav och kraven i enlighet med EU:s regelverk.<sup>127</sup> Länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län använder systemet.
- Statens jordbruksverk har flera it-system för ärenden om stöd (Jorden och Flit) till vilket länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket lämnar information.<sup>128</sup>

Det finns EU-krav på ett förvaltnings- och kontrollsystem<sup>129</sup> där programmets förvaltande myndighet ansvarar för att säkerställa att det fungerar väl.<sup>130</sup> Det kan jämföras med intern styrning och kontroll som är internrevisionens uppgift att granska.

### 8.1.2 Krav på internrevision från EU

För jordbruksfonderna (Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling) finns ett uttalat krav på internrevision i EU-förordningen. Det innebär för Statens jordbruksverk att myndigheten ska ha ett system med bland annat kontinuerlig övervakning genom internkontroll och separat bedömning via internrevision.

Det utbetalande organet ska i detta hänseende införa följande förfaranden:

<sup>126</sup> SFS 2007:907, Förordning med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, 3 a §.

<sup>127</sup> SFS2009:145, Förordning med instruktion för Tillväxtverket, 3 § 14 p.

<sup>128</sup> SFS 2015:406, Förordning om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder, 44 §.

<sup>129</sup> I europeiskt perspektiv består intern styrning och kontroll (Public Internal Control) av myndighetsledningens ansvar för verksamheten inför regeringen (Financial Management and Control and in specific Managerial Accountability and Risk Management) och myndighetens internrevision (Internal Audit).

<sup>130</sup> Artikel 72 a)-h) Förvaltnings- och kontrollsystem. EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

- i) Internrevisionsfunktionen ska vara oberoende i förhållande till det utbetalande organets övriga avdelningar och ska rapportera direkt till det utbetalande organets direktör.
- ii) Internrevisionen ska kontrollera att de rutiner som införts av det utbetalande organet kan garantera att överensstämmelsen med unionsbestämmelserna kontrolleras samt att räkenskaperna är korrekta, fullständiga och görs i tid. Kontrollerna kan begränsas till utvalda åtgärder och till ett urval av transaktioner, förutsatt att en revisionsplan säkerställer att alla viktiga områden, inklusive de avdelningar som ansvarar för godkännande, täcks under en period på högst fem år.
- iii) Internrevisionens arbete ska genomföras enligt internationellt erkända normer, registreras i arbetsdokument och resultera i rapporter och rekommendationer riktade till det utbetalande organets högsta ledning.<sup>131</sup>

Statens jordbruksverk har också enligt sin instruktion ansvar för en samlad internrevision för landsbygdsprogrammet.

Myndigheten ska som utbetalande organ och förvaltande myndighet [...] bedriva internrevision av EU-stöden inom berörda myndigheter<sup>132</sup>

Berörda är myndigheter där Statens jordbruksverk

[...] ska svara för utbetalningar från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ), Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF)<sup>133</sup>, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) genom centrala IT-system som verket ansvarar för.<sup>134</sup>

ESV har efter genomförd systemrevision<sup>135</sup> av Statens jordbruksverks internrevision gjort bedömningen att internrevisionens uppdrag även omfattar de delegerade organen, det vill säga myndigheter som beslutar i ärendet. Det framgår av unionens regelverk<sup>136</sup> att revisionsplanen ska täcka alla viktiga områden och avdelningar som ansvarar för godkännande av EU-stöd där Statens Jordbruksverk är utbetalande myndighet. De delegerade organen är:

- länsstyrelserna (alla länsstyrelser deltar i landsbygdsutvecklingsprogrammet)
- Sametinget
- Skogsstyrelsen

<sup>131</sup> Bilaga 1 4. B) Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 907/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, avslutande av räkenskaper, säkerheter och användning av euron.

<sup>132</sup> SFS 2009:1464, Förordning med instruktion för Statens jordbruksverk, 9 § 1 st. 1-2 p.

<sup>133</sup> För stödåtgärden Lokalt ledd utveckling (LLU) är Statens jordbruksverk förvaltande och utbetalande myndighet.

<sup>134</sup> SFS 2009:1464, Förordning med instruktion för Statens jordbruksverk, 9 § 2 st.

<sup>135</sup> Dnr 2019-00725, Systemrevision av Statens jordbruks internrevision, ESV.

<sup>136</sup> Bilaga 1 till punkt 4bii Kommissionens delegerade förordning EU nr 907/2014.

– Tillväxtverket.

Det innebär att internrevisionens revisionsplan även ska innehålla granskningar av handläggning av EU-stödsärenden på ovan nämnda myndigheter. Bestämmelsen i Statens jordbruksverk instruktion ska då förstås som att internrevisionen också omfattar de delegerade organen, vilket är totalt 25 myndigheter inklusive Statens jordbruksverk.

För de av myndigheterna ovan som ska tillämpa internrevisionsförordningen<sup>137</sup> finns då ett motiv att samordna sin internrevision när det gäller granskning av EU-stöd. En samordning med utgångspunkt från Statens jordbruksverks instruktion innebär att deras chef för internrevisionen leder granskningen och rapporterar till respektive myndighetsledning. Granskningen kan utföras av internrevisorer som finns på respektive myndighet alternativt av internrevisorer som finns på Statens jordbruksverk.

### 8.1.3 Internrevision utan krav från EU

Tillväxtverket och länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län är förvaltande och attesterande myndigheter för interregprogrammen inom Europeiskt territoriellt samarbete. Samtliga program finansieras från Europeiska regionala utvecklingsfonden. Myndigheterna ska också tillämpa internrevisionsförordningen.

Myndigheternas förvaltnings- och kontrollsystem regleras med ett gemensamt regelverk och myndigheterna använder även ett gemensamt ärendehanteringsstöd som tillhandahålls av Tillväxtverket.<sup>138</sup> En mer kostnadseffektiv internrevision av programmen kan uppnås om granskningen samordnas till Tillväxtverket inom nämnda länsstyrelser för den del av verksamheten som avser ärenden som finansieras av Europeiska regional utvecklingsfonden.

En samordning med utgångspunkt i att Tillväxtverket tillhandhåller ärendehanteringssystemet och är förvaltande och attesterande myndighet för flera andra program kan organiseras genom att Tillväxtverkets chef för internrevisionen leder granskningen och rapporterar till respektive myndighetsledning.

Ett alternativ till samordnad internrevision är om Tillväxtverket får en instruktionsenlig uppgift att bedriva internvision inom de myndigheter som omfattas av samma regelverk och använder samma ärendehanteringsstöd.

<sup>137</sup> Länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västerbottens och Västra Götalands län, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket.

<sup>138</sup> SFS 2009:145, Förordning med instruktion för Tillväxtverket, 3 § 12 p.

Granskningen av EU-medel bör organiseras med en internrevision som följer verksamheten för fonden och dess program. Tillväxtverket kan då bedriva internrevision av EU-medel inom de myndigheter som deltar i förvaltningen av Europeiska regionala utvecklingsfonden. Det innebär att Tillväxtverket både ansvarar för och genomför granskning av EU-medel inom berörda myndigheter.

Tillväxtverket bör även ansvara för och genomföra internrevision inom Europeiska socialfonden. Detta eftersom EU:s regelverk för fonderna är likartat och Tillväxtverket och Rådet för europeiska socialfonden i Sverige ska verka för att samordna genomförandet av programmen. Organiseringen med gemensamma orter för regionkontoren talar också för att effektivitetsvinster kan uppnås om Tillväxtverket ansvarar för internrevision för båda myndigheterna.

#### 8.1.4 En nationellt samlad internrevision för en fond

Internrevisionen inom fonderna med delad förvaltning är i dag organiserad på två sätt: Dels inom myndigheterna, dels gemensamt för myndigheterna.

Den internrevision som är organiserad inom myndigheten framgår av respektive myndighets instruktion. Internrevisionen ska granska den verksamhet myndigheten bedriver eller ansvarar för (inkluderat förvaltnings- och kontrollsystemet för förvaltningen av EU-medel).

Den internrevision som är organiserad inom en myndighet men bedrivs inom flera myndigheter finns inom Statens jordbruksverk. Den avser myndigheterna som deltar i förvaltningen av de fonder där Statens jordbruksverk är utbetalande myndighet för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Om de berörda myndigheterna fortsatt ska inrätta internrevision kan de samordna granskningen av förvaltnings- och kontrollsystemet av EU-medel till Statens jordbruksverk.

#### *En internrevision för Europeiska regionala utvecklingsfonden*

En nationellt samlad internrevision kan organiseras för Europeiska regionala utvecklingsfonden med en uppgift för Tillväxtverket att bedriva internrevision inom de myndigheter som förvaltar program inom fonden<sup>139</sup>. De berörda myndigheterna använder det ärendehanteringssystem som tillhandhålls av Tillväxtverket.

Om de berörda myndigheterna fortsatt ska inrätta internrevision är det nationella samordningskravet på Tillväxtverket ett motiv för myndigheterna att samordna sin internrevision när det gäller granskningen av EU-medel.

<sup>139</sup> Länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län.

Tillväxtverket ska [...] ansvara för nationell samordning och utveckling av genomförandet av regionalfonden [...] <sup>140</sup>

I en nationell samordning av genomförandet ingår även att granska genomförandet och ge förslag till förbättringar av förvaltningen.

### *Inkludera Europeiska socialfonden i en samordnad internrevision*

I en nationellt samlad internrevision bör även Europeiska socialfonden ingå. Den fonden förvaltas av Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige. Rådet för europeiska socialfonden i Sverige och Tillväxtverket ska verka för att samordna genomförandet av programmen inom dessa fonder.

[...] verka för att samordna genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen med genomförandet av det nationella socialfondsprogrammet [...] <sup>141</sup>

[...] verka för att genomförandet av det nationella socialfondsprogrammet samordnas med genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning [...] <sup>142</sup>

I genomförandet av programmen ingår även en granskning av programmen som ett stöd till myndighetsledningen för att säkra ett betryggande genomförande.

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige och Tillväxtverkets verksamhet bedrivs på samma orter och fonderna är reglerade i samma EU-förordning. Det finns även specifika förordningar för varje fond. Det finns likheter i ärendehantering men även skillnader. Den skillnad som finns på programnivå är att regionala utvecklingsfonden är mer omfattande och komplicerad med många olika stödåtgärder.

Om Rådet för europeiska socialfonden i Sverige fortsatt ska inrätta internrevision är kravet om att verka för samordning av programmen också ett motiv för myndigheterna att samordna sin internrevision.

### *Övriga fonder*

För de övriga två myndigheterna, Migrationsverket och Polismyndigheten, ser vi inte hur de kan ingå i en nationellt samlad internrevision utan ett uttalat krav på samordning av programmen.

---

<sup>140</sup> SFS 2009:145, Förordning med instruktion för Tillväxtverket, 1 § 3 p.

<sup>141</sup> SFS 2009:145, Förordning med instruktion för Tillväxtverket, 6 § 1 p. SFS 2007:907.

<sup>142</sup> SFS 2007:907 Förordning med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, 2 § 5 p.

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige *får* tillhandahålla ett ärendehanteringssystem till Migrationsverket och Polismyndigheten men myndigheterna har valt att ha egna ärendehanteringssystem.<sup>143</sup> Men vi bedömer att det inte är ett självständigt motiv för en nationellt samlad internrevision i det här fallet.

#### 8.1.5 Internrevision inom Universitets och högskolerådet

Universitets- och högskolerådet har internrevision och hanterar EU-medel genom direkt förvaltning av Erasmus+. Det är program för allmän utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott där Universitets- och högskolerådet samt Myndigheten för ungdomsfrågor (ej internrevisionsmyndighet) medverkar i förvaltningen. För dessa program finns en bestämmelse om oberoende revision som kan tillämpas som internrevision:

Den nationella myndigheten ska grunda sin förhandsbedömning av kravuppfyllelse på sina egna kontroller och revisioner och/eller kontroller och revisioner som utförts av ett oberoende revisionsorgan [...]<sup>144</sup>

*Egna revisioner* kan tillämpas genom att myndigheterna inrättar internrevision. Det är fallet för Universitets- och högskolerådet men inte för Myndigheten för ungdomsfrågor. Ett alternativ är att förlita sig på revisioner som utförts av ett oberoende revisionsorgan. Det kan vara en köpt tjänst eller en revisionsmyndighet.

#### 8.1.6 Oberoende revision är ett krav för flera EU-medel

För vissa program finns det krav på ”extern” eller oberoende revision (genom revisionsmyndighet, revisionsorgan eller attesterande organ). Det gäller programmen inom

- Asyl-, migrations- och integrationsfonden<sup>145</sup>
- Erasmus+<sup>146</sup>
- Europeiska garantifonden för jordbruket<sup>147</sup>
- Europeiska havs- och fiskerifonden

<sup>143</sup> SFS 2007:907, Förordning med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige 3 a §.

<sup>144</sup> Artikel 27 6 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1288/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av ”Erasmus+”: Unionens program för allmän utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott och om upphävande av besluten nr 1719/2006/EG, nr 1720/2006/EG och nr 1298/2008/EG.

<sup>145</sup> Artikel 25 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 514/2014 av den 16 april 2014 om allmänna bestämmelser för asyl-, migrations- och integrationsfonden och om ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering.

<sup>146</sup> Artikel 30 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1288/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av ”Erasmus+”: Unionens program för allmän utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott och om upphävande av besluten nr 1719/2006/EG, nr 1720/2006/EG och nr 1298/2008/EG.

<sup>147</sup> Artikel 9 1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitikerna och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008.

- Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling
- Europeiska regionala utvecklingsfonden<sup>148</sup>
- Europeiska socialfonden
- Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.<sup>149</sup>

ESV är revisionsmyndighet för alla program med delad förvaltning. Erasmus+, som är en fond som har direkt förvaltning, granskas inte av ESV.

Revisionsmyndigheten ESV får i sin tur använda resultatet av internrevisionens granskning.<sup>150</sup>

### 8.1.7 Nya programperioden

Flera av fonderna med EU-medel organiseras i programperioder. Den nya programperioden för EU-medel är avgränsad av EU:s långtidsbudget 2021-2027. Med anledning av den nya programperioden finns det förslag från EU till Europaparlamentets och rådets förordning om

- gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden<sup>151</sup> samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering
- särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för externa åtgärder
- fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) samt om upphävandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013.

I förslagen till nya förordningar finns det i nuläget inga nya krav på att inrätta internrevision.

---

<sup>148</sup> Artikel 123 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

<sup>149</sup> Artikel 31 4. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 223/2014 av den 11 mars 2014 om fonden för europeiskt bistånd för dem som har det sämst ställt.

<sup>150</sup> Article 39 ISSAI 100 Fundamental Principles of Public-sector Auditing, INTOSAI.

<sup>151</sup> Sverige omfattas inte av Sammanhållningsfonden.

Beslut om regleringen för programperioden 2021-2027 är försenad. EU:s rättsakter beräknas vara klara tidigast våren 2021.

## 8.2 Hur ser myndigheterna på granskning av EU-medel

I den grupp om femton myndigheter som vi har ställt frågor till är det fem som är EU-medelsförvaltande. Av de fem myndigheterna så är det fyra som hanterar EU-medel med så kallad delad förvaltning.

### 8.2.1 Rekrytera internrevisorer med kunskap om EU-fondsförvaltning

*Ser myndigheten några hinder för att kunna rekrytera internrevisorer som också är kunniga inom EU-fondsförvaltningen?*

Vi frågade om tillgången till internrevisorer med kompetens inom området. De tre myndigheter som har en internrevisionsfunktion med en halv till en årsarbetskraft ser inga problem med det. En av de större internrevisionsfunktionerna ser inte heller några problem, och tillägger att granskningen av EU-fonder sköts i annan ordning och att det är sällan som internrevisionen genomför sådana granskningar.

En av de tillfrågade myndigheterna, Statens jordbruksverk, tycker emellertid att det är ett problem, inte minst med tanke på att det finns ganska stora skillnader i EU-fonderna. De beskriver problemet enligt följande:

Att rekrytera kombinationen av att både ha erfarenhet av internrevision samt kunskap inom EU-fondförvaltning är en utmaning. Vår erfarenhet är att antingen så har man kunskap om internrevision eller inom EU-fondsförvaltning och så får man kompetensutveckla internt.

Utifrån den genomgång av internrevisionsmyndigheternas revisionsplaner för 2018 och 2019 som ESV genomförde under 2019 konstaterade vi att den statliga internrevisionen inte genomför granskningar med koppling till EU-fonder i någon större utsträckning.<sup>152</sup>

### 8.2.2 Granskning av EU-medel genom en köpt tjänst

*Ser myndigheten några försvårande omständigheter eller hinder med att upphandla eller avropa internrevisionstjänster för granskning av er EU-fondshantering?*

Av de fem myndigheter som är EU-medelsförvaltande svarade tre att det finns hinder med att upphandla eller avropa internrevisionstjänster för granskning av EU-fondshantering. De två myndigheter som svarade att det inte fanns hinder genomför bara granskningar av EU-fondsmedel i enstaka granskningar. Det beror på att största delen av granskningen utförs av ESV:s EU-revision.

<sup>152</sup> ESV 2020:20, Internrevision och intern styrning och kontroll 2020, kapitel 6.

Varför tyckte då myndigheterna att det fanns försvårande omständigheter att använda konsulttjänster för granskning av EU-medel? De synpunkter som lämnades var:

- Granskning av EU-fondshantering kräver större verksamhetskänning jämfört med granskning av mer generella processer och att det medför en längre startsträcka för en upphandlad konsult.
- De olika EU-fonderna ser väldigt olika ut.
- EU-fondshanteringen inom myndigheten är komplex och kunskap och erfarenhet inom Jordbruksfonderna är kompetens som är svår att få tag på. Att upphandla en tjänst inom detta område ser vi inte som särskilt effektivt.
- För granskning av projekt finansierade av fonden för inre säkerhet, ISF, krävs att revisorer är säkerhetsklassade på nivå 2. ISF omfattar områden där projekt bedrivs som kan innehålla uppgifter som är belagda med sekretess enligt, offentlighet- och sekretesslagen, OSL. Samma krav kommer att gälla för granskning av fondernas hantering under nästa programperiod.
- Det finns inget behov av att upphandla eller avropa internrevisionstjänster när befintlig personal skulle kunna genomföra granskningen.

Den slutsats vi kan dra av svaren är att de myndigheter som skulle kunna efterfråga konsulter med kompetens inom EU-fondshantering inte tror att det är en framkomlig väg att gå. Det finns få personer med den här kompetensen och dessutom så skiljer sig de olika EU-fonderna åt vad gäller regelverk.

*Ser myndigheten några hinder för att upphandla eller avropa internrevisionstjänster för granskning av hela myndighetens EU-fondsuppdrag?*

När det gäller frågan om det vore möjligt att lägga ut granskningen av hela myndighetens EU-fondsuppdrag på en köpt tjänst (konsulter) så är svaret från de fem EU-medelsförvaltande myndigheterna samma som på frågan om hinder för att upphandla tjänsten.

Den slutsats vi drar av svaren är, att myndigheterna inte tror att det är genomförbart att köpa tjänster för myndighetens hela EU-fondsuppdrag. I flera svar framförs även att man inte ser behovet eftersom huvuddelen av granskningen genomförs av ESV.

### 8.2.3 Granskning av EU-medel av en annan myndighet

*Ser ni några hinder för att er internrevision skulle kunna genomföra revisioner inom annan myndighets EU-fondsförvaltning?*

Tre av de EU-medelsförvaltande myndigheter vi frågade om de kunde tänka sig att genomföra revisioner inom andra myndighets EU-fondsförvaltning uttryckte tveksamhet till det. Två myndigheter, som har en större internrevisionsfunktion, var försiktigt positiva.

Myndigheterna lämnade några kommentarer för att belysa sin ståndpunkt:

- Internrevisionen skulle inte få samma dagliga kontakt med och kännedom om den andra myndighetens verksamhet.
- EU-revision är inte vår internrevisions fokus i dag.
- Vi anser inte att vi bör utöka vår internrevisionsfunktion.
- Ser inte några hinder för detta förutom vad gäller resurser samt att revisorerna behöver ha viss kompetens inom området för att kunna genomföra granskningarna.
- Förutsatt att kunskap och kompetens finns i den lagstiftning som reglerar EU-fonderna generellt, stödberättigande kostnader och redovisningskrav, samt specifikt regelverk för den fond det gäller kan inga hinder ses för detta.
- EU fondförvaltningen är ett komplext område som kräver god verksamhetskunskap vilket gör att det kommer krävas en del kompetensutveckling av revisorerna.

Slutsatsen av svaren blir att myndigheter med större internrevisionsfunktioner är mindre tveksamma till att åta sig att genomföra revisioner av andra myndigheters EU-fondsförvaltning. Det framhålls här att internrevisionen, om så blir fallet, behöver utöka sina resurser, kompetensutveckla sig om regelverk för aktuella EU-fonder samt skaffa sig verksamhetskunskap om den myndighet som ska granskas.

#### 8.2.4 Granskning av EU-medel genom samordnad internrevision

*Anser myndigheten att det finns några praktiska hinder med att en externt placerad samordnad internrevision granskar er i uppdraget som förvaltande och/eller attesterande myndighet för EU-fond och rapporterar till er myndighetsledning?*

Av de fem EU-medelsförvaltande myndigheter vi har frågat är det tre som ser praktiska hinder med att deras EU-fondshantering skulle granskas av en externt placerad samordnad internrevision. Två av myndigheterna ser inga direkta praktiska hinder.

Vad är det då för praktiska hinder myndigheterna ser?

- Det är inte rationellt att dela upp internrevisionsuppgiften i två delar: att granskningen av ett område (kärnverksamheten) förs över till en annan myndighet medan kvarstående områden (styr- och stödverksamhet) granskas av myndighetens egen internrevisor.
- Som nämnts tidigare behöver alla revisorer som granskar nuvarande fond och kommande fonder inneha rätt säkerhetsklassning, precis som är fallet i dag för ESV:s revisorer som granskar Fonden för inre säkerhet.
- Man behöver hitta en lösning på åtkomst till system dokumentation och personal etc.

Här återkommer synpunkten att externa konsulter med en mindre verksamhetsförståelse ger merarbete hos den granskade myndigheten. Det framförs även att det inte är rationellt att dela internrevisionens granskningsuppgifter på två funktioner.

#### 8.2.5 Hinder för granskning av EU-medel av annan myndighets internrevision

*Ser myndigheten några regeltekniska eller kunskapsmässiga hinder med att en internrevisor från en annan myndighet granskar EU-fondsärenden som ni handlagt och rapporterar dem till er myndighetsledning?*

Synpunkterna från de fem myndigheter vi frågat fördelar sig på ett likartat sätt som i föregående fråga. Även här är det tre myndigheter som ser praktiska hinder med att en internrevisor från en annan myndighet granskar deras EU-fondshantering. Två av myndigheterna ser inga direkta praktiska hinder.

Vad är det då för praktiska hinder myndigheterna ser?

- Enligt nuvarande regler ska rapportering ske genom myndighetens egen internrevisionschef. Detta är bra för då kan denne kvalitetssäkra granskningen innan rapporteringen lämnas.
- De som granskar dessa områden behöver ha en fördjupad kunskap inom området samt om myndighetens verksamhet.
- Granskningen av förvaltning, ledning och styrning kan försvåras om internrevisionens uppgifter delas i två delar.
- En förutsättning är att internrevisorn är insatt i det finansiella och administrativa regelverket för EU-fonder, och i de sektorsspecifika förordningarna som kommer styra fonderna i nästa programperiod.
- Kan vara en fördel för legitimitet och trovärdighet om granskningen utförs av en extern internrevision på en annan myndighet. Det är inte lämpligt att den granskande myndigheten tar emot stöd från fonden.

Här framförs synpunkten att en förutsättning är att den internrevisor som genomför granskningen har god kunskap om det administrativa regelverket för EU-fonder. Bristen på verksamhetskännedom hos den som granskar framförs som ett hinder. En ny synpunkt är att det kan vara en fördel för legitimitet och trovärdighet om granskningen utförs av internrevisionen vid en annan myndighet.

## 9 ESV:s överväganden och förslag om internrevision

I avsnitt 9.1 redovisar vi vad vi menar är en mer ändamålsenlig och samordnad statlig internrevision och i avsnitt 9.2 redovisar vi behovet av regelförändringar.

### 9.1 En mer ändamålsenlig och samordnad statlig internrevisionen

Utredningen har svarat på följande frågor:

- Är urvalet av myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen ändamålsenligt? (Se kapitel 4.)
- Är det ett ändamålsenligt anställningskrav att internrevisionen ska ledas av en chef anställd i myndigheten? (Se kapitel 5.)
- Kan och bör internrevisionen vid vissa myndigheter samordnas? (Se kapitel 6.)
- Vilka är förutsättningarna för att särskilda granskningar som genomförs vid myndigheterna i större utsträckning samordnas? (Se kapitel 7.)

Utredningen belyser också kraven på internrevision för myndigheter som förvaltar EU-medel och svarar på frågan hur kraven på att följa internrevisionsförordningen kan påverkas av ändrade regelverk i den nya programperioden inom EU. (Se kapitel 8.)

#### 9.1.1 Inte fullt ändamålsenligt urval av myndigheter med internrevision

Uppdraget är att svara på om urvalet av myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen är ändamålsenligt.

**ESV bedömer** att det inte är ett fullt ändamålsenligt urval av myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen.

**ESV föreslår** att myndigheter som leds av en styrelse som huvudregel ska tillämpa internrevisionsförordningen.

**ESV föreslår** att en myndighet med en omsättning över tio miljarder kronor ska tillämpa internrevisionsförordningen.

#### *Skäl till bristande ändamålsenlighet*

Internrevision enligt internrevisionsförordningen finns i dag inom 71 myndigheter med ledningsformerna styrelse eller enrådighet. Knappt 60 procent av styrelsemyndigheterna ska tillämpa internrevisionsförordningen, att jämföra med

drygt 20 procent av enrådighetsmyndigheterna. Ingen myndighet med ledningsformen nämnd ska tillämpa internrevisionsförordningen.

Urvalet av myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen är inte ändamålsenligt med utgångspunkt från regeringens val av ledningsform eftersom det finns styrelsemyndigheter som saknar internrevision. Det finns även styrelsemyndigheter med en omsättning över en miljard kronor som inte har krav på internrevision.

Urvalet av myndigheter är inte heller ändamålsenligt i relation till att vissa myndigheter med internrevision har en omsättning under en miljard. Det innebär att dessa myndigheter faller under riktmärket för när en myndighet bör ha internrevision.

Urvalet är dock i huvudsak ändamålsenligt då det fångar myndigheter med en verksamhet där det finns en omfattande delegering av beslutanderätten och där det kan finnas väsentliga risker i verksamheten.

#### ***Skillnad mellan styrelse- och enrådighetsmyndighet***

ESV menar att en styrelsemyndighet som regel bör ha internrevision. När en myndighet har en styrelse finns alltid en separation mellan styrelsen som ansvarar för verksamheten och myndighetschefen som sköter verksamheten. Organisationsformen i sig kräver en omfattande delegering av beslutanderätten. Styrelsen har därutöver, om inte internrevision har inrättats, inte några egna resurser för att granska hur dess direktiv och riktlinjer genomförs i verksamheten.

För enrådighetsmyndigheter är situationen inte densamma. Inom myndigheter som leds av myndighetschefen kan dock en omfattande delegering av beslutanderätt ges samma åtskillnad mellan att leda myndigheten och sköta verksamheten.

Myndighetschefen har fler möjligheter att få den säkring som behövs om att den interna styrningen och kontrollen fungerar och att verksamheten bedrivs enligt myndighetschefens direktiv och riktlinjer. Det är därför inte lika självklart att enrådighetsmyndigheter ska tillämpa internrevisionsförordningen. Här behövs i större utsträckning göras en bedömning från fall till fall i vilken utsträckning delegeringen av beslutanderätten indikerar att myndigheten bör ha internrevision.

#### ***Regeringens respektive myndighetens behov av internrevision***

Att internrevision finns på en myndighet kan vara ändamålsenligt ur två perspektiv: dels regeringens perspektiv dels myndighetens perspektiv.

Ur *regeringens perspektiv* uppkommer ändamålsenligheten genom att internrevisionsmyndigheterna omfattas av det samverkande regelverket för intern styrning och kontroll. Regelverket ger regeringen en utökad försäkran om att myndigheterna fullgör sina uppgifter, när verksamhetens mål och uppfyller kraven i

3 § myndighetsförordningen om legalitet, effektivitet, god hushållning samt tillförlitlig och rättvisande redovisning.

Urvalet av myndigheter bör här primärt grunda sig på omsättning så att en tillräcklig andel av verksamheten under regeringen täcks in av en utökad försäkran.

Om motivet för internrevision är regeringens behov av granskning anser ESV att detta behov skulle kunna tillfredsställas genom att regeringen till exempel ger en myndighet till uppgift att granska och lämna förslag till förbättringar av andra myndigheters interna styrning och kontroll<sup>153</sup>.

Ur *myndighetens perspektiv* uppkommer ändamålsenligheten genom att myndighetsledningen får en utökad försäkran om att myndigheten fullgör sina uppgifter, når verksamhetens mål och uppfyller kraven som följer av ansvaret för verksamheten. Det gör att ledningen med större trygghet kan ta ansvar för verksamheten inför regeringen.

Ett ändamålsenligt urval är de myndigheter där det finns en tydlig åtskillnad mellan den som leder myndigheten och den som sköter verksamheten. Det är förhållandet inom styrelsemyndigheter och kan vara förhållandet inom enrådighetsmyndigheter genom en omfattande delegering av beslutanderätt.

#### ***Behov av internrevision utifrån risker i verksamheten***

Behovet av internrevision kan även grunda sig på risker i verksamheten. Nedan följer ett antal exempel på när förhöjd risk i verksamheten kan uppkomma.

När *verksamheten är styrd av lag* till sin omfattning och inriktning blir kraven på en verksamhet enligt gällande rätt mer omfattande. Det gäller till exempel Finansinspektionen.

När en *myndighet utför administrativa eller handläggande uppgifter åt en annan myndighet* finns en åtskillnad mellan den myndighet som är ansvarig för en verksamhet och den som sköter verksamheten. Åtskillnaden kan liknas mellan den situation som uppstår vid en omfattande delegering men med den skillnaden att verksamheten bedrivs på en annan myndighet. Internrevision kan då ge den försäkran som behövs även till den myndighet som inte själv sköter den delen av sin verksamhet. Kammarkollegiet är ett exempel på en myndighet som utför administrativa eller handläggande uppgifter åt andra myndigheter.

---

<sup>153</sup> Det är inte samma uppdrag som ett oberoende revisionsorgan så kallad revisionsmyndighet har i förvaltningen av EU-medel.

Myndigheter vars verksamhet består av *utlåning till fysiska och juridiska personer* innebär att myndigheten har en större balansomslutning. I myndighetens verksamhet finns kreditrisker. Det gäller till exempel Centrala studiestödsnämnden.

För myndigheter där *verksamheten till stor del innebär manuell hantering och subjektiva bedömningar i samband med myndighetens beslut* föreligger risker i verksamheten som avser rättssäkerhet. Det gäller till exempel Migrationsverket.

En *omfattande delegering av beslutanderätt* medför att myndighetsledningen som är ansvarig för verksamheten inte själv deltar i beslut. Verksamheten är då organiserad i ett ledningssystem med tillit genom arbetsfördelning och förtroende genom delegering av beslutanderätt. Internrevision kan då ge den försäkran om en fungerande intern styrning och kontroll som behövs. Det gäller till exempel Polismyndigheten.

Det finns flera riskbaserade skäl för när det är ändamålsenligt att myndigheten ska omfattas av internrevisionsförordningen. Ett skäl i sig själv behöver inte innebära att myndigheten ska inrätta internrevision. Det är mer en sammanvägning av skälen.

I vissa situationer bör dock inte förekomsten av särskilda risker påverka om myndigheten ska ha internrevision. Det kan handla om situationer där det finns skyldigheter för verksamheten som förutsätter att myndigheten har ett *internt kontrollsystem* vilket i allmänhet även inkluderar internrevision. Det gäller till exempel Statens jordbruksverk.

### ***Hög omsättning motiverar internrevision***

Inom myndigheter med en stor omsättning, över tio miljarder kronor<sup>154</sup>, är det motiverat med internrevision för att täcka regeringens behov. Här behöver internrevisionen inte motiveras med risk. Omsättningsgränsen fångar de myndigheter som har en stor påverkan på statsredovisningens utfall. Det gäller till exempel Försvarsmakten, Polismyndigheten, Statens skolverk och Tullverket.

Inom myndigheter med en liten omsättning, mindre än en miljard kronor, kan det vara kostnadseffektivare att välja en annan form för att få den försäkran om intern styrning och kontroll som behövs. Det kan till exempel vara att vid enstaka tillfällen köpa tjänsten att granska en viss verksamhet<sup>155</sup>.

<sup>154</sup> 8 enrådgivningsmyndigheter och 14 styrelsemyndigheter med internrevision har en omsättning över 10 miljarder kronor, se bilaga 2.

<sup>155</sup> 8 internrevisionsmyndigheter har en omsättning under 1 miljard kronor, se bilaga 2.

Myndigheter med en omsättning över en miljard kronor men under tio miljarder bör omfattas av internrevisionsförordningen om de träffas av riskbaserade skäl.<sup>156</sup>

Omsättningsgränserna bör dock inte vara statiska över tid, eftersom penningvärdet förändras. Om ingen justering sker så kommer allt fler myndigheter omfattas. ESV menar att det är rimligt att höja riktmärket från nuvarande 1 miljarder till ca 1,3 miljarder kronor<sup>157</sup>.

### *Övergripande synpunkter*

Styrelsemyndigheter ska som huvudregel omfattas av internrevision om inte särskilda skäl talar emot det. Sådana skäl kan vara att regeringen valt att inrätta en styrelse utifrån andra kriterier än de som framgår av den förvaltningspolitiska propositionen och att styrelsemyndigheten därför exempelvis inte når upp till den lägre omsättningsgränsen och inte heller fångas av riskbaserade skäl.

Om en sådan situation uppkommer, eller om regeringen överväger att inrätta internrevision på en enrådgivningsmyndighet utifrån riskbaserade skäl, menar ESV att det är rimligt att sådana beslut föregås av en dialog med myndighetsledningen om bevekelsegrunden för beslutet.

En myndighetsledning kan också fatta ett självständigt beslut om att inrätta internrevision. Tillämpningen av det samlade regelverket för intern styrning och kontroll blir då i delar dispositivt för myndigheten. Internrevision som har inrättats av en myndighet bör dock omfattas av ESV:s uppgift att utveckla, förvalta och samordna den statliga internrevisionen samt att ge stöd till densamma.

#### 9.1.2 Anställningskravet bör ändras

Uppdraget är att svara på om det är ett ändamålsenligt anställningskrav att internrevisionen ska ledas av en chef anställd i myndigheten.

**ESV bedömer** att kravet att internrevisionen ska ledas av en chef anställd i myndigheten inte är ett ändamålsenligt krav för alla internrevisionsmyndigheter.

**ESV föreslår** en ändring av anställningskravet i internrevisionsförordningen till att internrevisionen ska ledas av en chef anställd i *en myndighet som ska följa internrevisionsförordningen*. Det ger myndigheten möjlighet att samordna internrevisionen med en annan myndighet.

#### *Anställningskravet kan vara ineffektivt*

Anställningskravet är inte alltid ändamålsenligt för den statliga internrevisionen. Även om de flesta myndigheterna inte har några synpunkter på dagens organisering

<sup>156</sup> 40 internrevisionsmyndigheter har en omsättning mellan 1 och 10 miljarder kronor (omsättning för Säkerhetspolisen saknas), se bilaga 2.

<sup>157</sup> 8 internrevisionsmyndigheter finns i intervallet med omsättning mellan 1 och 1,3 miljarder kronor, se bilaga 2.

av internrevisionen finns det motiv för att ta bort kravet om anställning i myndigheten. Det gäller exempelvis myndigheter som inte har behov av en hel årsarbetskraft för internrevision. Lösningen, som vissa myndigheter har använt, är att dela internrevisionschef med en annan myndighet. Internrevisionschefen har då varit anställd på deltid på båda myndigheterna på grund av anställningskravet i 2 § internrevisionsförordningen. Detta har försvårat rekryteringen.

För att samordna internrevisionen behöver myndigheterna för närvarande ett undantag från anställningskravet i 2 § internrevisionsförordningen. Ett undantag beslutas av regeringen, till exempel i myndighetens regleringsbrev eller instruktion. Om bestämmelsen tas bort kan myndigheterna samordna sin internrevision utan att föreslå regeringen en ändring av instruktionen.

Anställningskravet är ineffektivt när det medför att två myndigheter anställer samma person att vara internrevisionschef i respektive myndighet. Internrevisionen blir inte heller samordnad genom att två myndigheter anställer samma person. Samordningen uppkommer i ledningen av internrevisionens verksamhet. Om en begränsning är nödvändig kan det vara rimligare att anställningskravet vid samordning avser en anställning vid en internrevisionsmyndighet inom staten.

Om anställningskravet i myndigheten tas bort är det samtidigt viktigt att bibehålla det positiva som myndigheterna ser med kontinuitet och med internrevisorer som har verksamhetskunskap och förtroende hos myndigheten.

### 9.1.3 Internrevisionen kan samordnas inom flera myndigheter

Uppdraget är att svara på om internrevisionen vid vissa myndigheter kan och bör samordnas.

**ESV bedömer** att internrevisionen vid vissa myndigheter kan samordnas om anställningskravet ändras eller om myndigheten får undantag från anställningskravet.

**ESV föreslår** myndigheterna att samordna sin internrevision med en annan myndighet om myndigheten bedömer att det finns ett behov.

#### *Hinder och möjligheter för samordning*

ESV har definierat samordnad internrevision som att verksamheten bedrivs under en gemensam ledning. Möjligheten att samordna internrevision finns i dag men utnyttjas inte i någon större omfattning.

Samordnad internrevision är en möjlighet för de myndigheter där internrevisionen inte överstiger en årsarbetskraft. Det är fallet för de flesta av internrevisionsmyndigheterna.

I det internationella ramverket för yrkesmässig internrevision betraktas möjligheten till arbetsfördelning inom internrevisionsfunktionen som självklar.<sup>158</sup> När myndighetens internrevision består av endast en revisor finns det ett behov av kontakter med andra revisorer för att bredda erfarenheten och kompetensen. Det finns även en sårbarhet vid bland annat tjänstledighet. En samordning av internrevisionen med en annan myndighet är en möjlighet att skapa större internrevisionsfunktioner.

Myndigheternas förutsättningar är olika, vilket ger skäl till alternativa lösningar att organisera internrevisionen. Målet bör vara att få en god tillgång till kompetens.

En lösning är att internrevisionen för den myndighet som har ett mer begränsat behov av granskning samordnas med en myndighet med en något större internrevisionsfunktion. Granskningen av den mindre myndigheten kan då genomföras av den större myndighetens internrevisorer. Ett hinder är även här anställningskravet i internrevisionsförordningen. Ett annat hinder är att hitta en lämplig myndighet för samordningen.

I arbetet med vår utredning har vi förstått att det brukar vara svårt att få myndigheter att tacka ja till att samordna sin internrevision med en annan myndighet. Det kan finnas ett behov av att regeringen ger uppdrag till en myndighet att vara värmyndighet för en annan myndighets internrevision. Det kan vara lämpligt när en myndighet blir internrevisionsmyndighet på grund av ett enstaka kriterium som till exempel förvaltning av EU-medel.

Samordningen kan organiseras på olika sätt exempelvis genom att internrevisionen leds av en chef anställd i en av myndigheterna. Revisorerna i övrigt kan vara anställda i olika myndigheter eller i samma myndighet och ha olika arbetsställen.

En tänkbar samordning är om länsstyrelserna samordnar sin internrevision i likhet med hur länsstyrelserna samordnar annan verksamhet. En liknande nationell samordnad internrevision är tänkbar även för lärosäten. Det borde också vara möjligt att myndigheter som omfattas av en gemensam verksamhetslogik, som till exempel rättskedjan, att samordna sin internrevision.

En eventuell samordning är dock upp till respektive myndighetsledning att besluta om och formen för samordning får utvecklas över tiden.

Över tid har det funnits myndigheter som har använt mindre än en årsarbetskraft för internrevision. Oavsett anledning kan detta utgöra en risk för att resurserna kan vara otillräckliga för att upprätthålla rätt kompetens och tillräcklig kvalitet i en solitär

---

<sup>158</sup> International Professional Practices Framework, The Institute of Internal Auditors.

internrevision. En myndighet som har resurssatt sin internrevision på detta sätt bör pröva om resurserna är tillräckliga för att upprätthålla rätt kompetens och tillräcklig kvalitet. Samordnad internrevision kan vara ett sätt att för dessa myndigheter att säkra kompetens och kvalitet utan att tillföra mer resurser.

### *Samordning kan effektivisera internrevisionen*

Samordning är även en möjlighet för myndigheterna att effektiviseras sin internrevision. Även med kravet om anställd chef har det hela tiden varit möjligt att samordna internrevisionsfunktioner. Det har dock inte medfört att så blivit fallet. En teori är att myndigheterna med större internrevisionsfunktioner inte har samma behov av samordning som myndigheter med ett mer begränsat behov av internrevision. Det kan också vara så att myndigheterna inte ser det som sitt uppdrag att vara värdmyndighet (när alla internrevisorerna inom en samordnad internrevision är anställda av en myndighet) för en annan myndighets internrevision.

En effektiv samordning förutsätter i dag ett undantag från kravet om anställd internrevisionschef i 2 § internrevisionsförordningen för att undvika att internrevisionen leds av två chefer. ESV föreslår att anställningskravet avser anställning inom en myndighet som ska tillämpa internrevisionsförordningen för att underlätta för myndigheter som vill samordna sin internrevision. Internrevisionschefen vid den samordnade internrevisionen ska därmed inte behöva vara anställd vid flera myndigheter.

#### 9.1.4 Det finns förutsättningar för samordnade granskningar

Uppdraget är att svara på om vilka förutsättningarna är för att särskilda granskningar som genomförs vid myndigheterna i större utsträckning ska kunna samordnas.

#### *ESV:s förslag och bedömningar*

**ESV bedömer** att en förutsättning för att särskilda granskningar som genomförs vid myndigheterna i större utsträckning ska kunna samordnas är att granskningen leds (i planering, genomförande och rapportering) av en revisor (granskningsledare).

**ESV föreslår** myndigheterna att samordna granskningar av systemövergripande risker mellan myndigheterna, när det är kostnadseffektivt eller när det finns krav på samordning av verksamheten mellan myndigheter.

#### *Skäl för samordnade granskningar*

Möjligheten att bedriva samordnade granskningar finns i dag men bedrivs inte i någon större omfattning.

Det finns en bestämmelse om systemövergripande risker mellan myndigheter som motiverar myndigheterna att genomföra samordnade granskningar:<sup>159</sup> ”Berörda myndigheter ska samarbeta i de fall en åtgärd kan vidtas på annan myndighet än den som löper risken.”<sup>160</sup>

En systemövergripande risk är till exempel när en myndighet svarar för utbetalningen och en annan myndighet beslutar i ärendet.

Det kan vara kostnadseffektivt att samordna granskningen av likartade system för att få en enhetlig bedömning av riskerna. I denna utredning har vi dock inte kartlagt vilka likartade system som finns inom statsförvaltningen.

Det kan också finnas krav på myndigheterna att samordna verksamheten och det innefattar rimligen även granskningen av verksamheten. Generellt gäller att myndigheter ska verka för samarbete och samverka med andra myndigheter. Samordning är dock mer långtgående då det ställer krav på en ledning av verksamhet inom flera myndigheter.

I ett sådant fall är det motiverat att myndigheterna samordnar granskningen då den kommer att beröra båda myndigheterna. Granskningen kan till exempel utföras av den myndighet som vidtar åtgärden. Den myndigheten kan även rapportera granskningens resultat till myndighetsledningen inom den myndighet som löper risken, eller omvänt att den myndighet som löper risken granskar den myndighet som kan vidta åtgärden.<sup>161</sup>

Granskningen kan även genomföras av ett team sammansatt av internrevisorer från olika myndigheter.

Vi kan med utgångspunkt från EU-medel visa på följande exempel som talar för samordnad granskning:

- Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västerbottens och Västra Götalands län samt Skogsstyrelsen när det gäller verksamheten som finansieras av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling samt Europeiska garantifonden för jordbruket förutom när det gäller Skogsstyrelsen.<sup>162</sup> Inom Statens jordbruksverk uppstår risker som kan ha sin orsak i övriga myndigheters verksamhet.

<sup>159</sup> En händelse i en verksamhet som ger upphov till en risk inom en annan verksamhet (som kan finnas inom en annan myndighet).

<sup>160</sup> ESV:s föreskrifter till 4 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

<sup>161</sup> Mer om detta finns i Samarbete om risker i verksamheten, ESV 2012:17.

<sup>162</sup> Statens jordbruksverk ska också enligt sin instruktion bedriva internrevision inom berörda myndigheter.

- Tillväxtverket samt länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län när det gäller verksamheten som finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden. Myndigheterna har likartad verksamhet och använder samma ärendehanteringssystem.
- Tillväxtverket och Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige eftersom myndigheterna ska verka för att samordna genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och det nationella socialfondsprogrammet.<sup>163</sup>

### *Praktiska problem vid samordnade granskningar*

Vi har i utredningen sökt svar på hur myndigheter ser på samordnad granskning och vilka praktiska problem som kan uppstå vid samordnade granskningar. Några myndigheter ser ett behov av samordnade granskningar och vissa tror att behovet kommer att öka.

Flera myndigheter ser praktiska hinder exempelvis gemensam planering, säkerhetsprövning, relevant rapportering till respektive myndighetsledning och vilka iakttagelser och rekommendationer som respektive myndighetsledning ska besluta om åtgärder för.

För att undvika hindren har vissa internrevisionsmyndigheter som genomfört granskningar var för sig samrått under granskningen och utbytt information. Men det är då inte samordnad granskning enligt 8 § internrevisionsförordningen.

För att samordnade granskningar ska kunna genomföras behövs riktlinjer från respektive myndighetsledning. Riktlinjerna kan ange att internrevisionen ska verka för att samordna internrevisionen med en annan myndighet till exempel vid en granskning av systemövergripande risker mellan myndigheterna.

En samordnad granskning behöver en samsyn mellan myndigheterna om att den behöver genomföras. Det behövs också gemensamma former för genomförandet och då särskilt för rapporteringen av iakttagelser och rekommendationer.

#### **9.1.5 Internrevision stärker förvaltnings- och kontrollsystemet men är endast krav för en EU-fond**

Uppdraget är att

- dels belysa kraven på internrevision för myndigheter som förvaltar EU-medel
- dels svara på frågan hur kraven på att följa internrevisionsförordningen kan påverkas av ändrade regelverk i den nya programperioden inom EU.

<sup>163</sup> I praktiken handlar det om att samordna hela internrevisionen för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige eftersom myndighetens uppgift är att förvalta det nationella socialfondsprogrammet.

**ESV konstaterar** att kraven på internrevision i EU:s regelverk för myndigheter som förvaltar EU-medel innebär att Statens jordbruksverk ska omfattas av internrevisionsförordningen. För övriga fonder med delat ansvar mellan EU och Sverige finns inget krav om internrevision inom myndigheterna.

**ESV föreslår** att granskningen av EU-medel bör organiseras med en internrevision som följer verksamheten för fonden och dess program. Tillväxtverket bör bedriva internrevision av EU-medel inom de myndigheter som deltar i förvaltningen av Europeiska regionala utvecklingsfonden. Det innebär att Tillväxtverket både ansvarar för och genomför granskning av EU-medel inom berörda myndigheter.

**ESV föreslår** även att Tillväxtverket ansvarar för och genomför internrevision inom Rådet för europeiska socialfonden i Sverige vad gäller EU-medel. Detta eftersom EU:s regelverk för fonderna är likartat och myndigheterna ska verka för att samordna genomförandet av programmen. Organiseringen med gemensamma orter för regionkontoren talar också för att effektivitetsvinster kan uppnås om Tillväxtverket ansvarar för internrevision för båda myndigheterna.

#### *Krav i EU:s regelverk*

Av de myndigheter som på något sätt deltar i förvaltningen av EU-medel är det färre än hälften som ska följa internrevisionsförordningen. EU:s regelverk ställer endast krav på internrevision för programperioden 2014-2020 när det gäller Statens Jordbruksverk.

Följande internrevisionsmyndigheter som medverkar i delad förvaltning av EU-medel behöver inte inrätta internrevision med anledning av EU:s regelverk:

- Länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län
- Migrationsverket
- Polismyndigheten
- Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
- Tillväxtverket.

Inte heller Universitets- och högskolerådet behöver inrätta internrevision med anledning av EU:s regelverk.

EU-regelverken för den nya programperioden (2021-2027) är inte fastställda men de utkast vi har sett ändrar inte vår bedömning.

#### *Motiv för internrevision vid EU-medelsförvaltande myndigheter*

Ett motiv till varför de EU-medelsförvaltande myndigheterna ska följa internrevisionsförordningen är att de då även ska lämna en bedömning av om det

vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande. Detta intygande är ett underlag för regeringens nationella intygande i årsredovisningen för staten. Regeringen kan dock hämta in ett sådant intygande utan att dessa myndigheter ska tillämpa internrevisionsförordningen. Ett annat alternativ är att regeringen, som vi föreslår, pekar ut en myndighet som ansvarar för granskning av hanteringen av EU-medel inom en fond oavsett på vilken myndighet hanteringen utförs.

För samtliga myndigheter finns det krav på en väl fungerande internkontroll (jämförbart med intern styrning och kontroll) och en oberoende revisionsmyndighet. ESV är revisionsmyndighet (eller motsvarande) för fonder med delad förvaltning. Internrevisionens uppgift är att vara en säkrings- och rådgivningsverksamhet för en fungerande internkontroll.

### *Organisering efter verksamheten för fonderna*

Internrevisionen bör organiseras efter verksamheten för fonderna. Det innebär att en myndighet i sin instruktion kan få uppgiften att utföra internrevision för en fond inom samtliga myndigheter som hanterar uppgifter kopplat till fonden. Det gäller i dag för Statens jordbruksverk för Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

Tillväxtverket bör ha motsvarande ansvar för internrevision inom länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län avseende programmen inom Europeiska regionala utvecklingsfonden. Tillväxtverket bör även ansvara för internrevisionen med Rådet för europeiska socialfonden i Sverige.

## **9.2 Det finns behov av regeländringar**

En del i uppdraget är att lämna förslag på regeländringar.

### *ESV:s förslag och bedömningar*

**ESV bedömer** att det finns behov av regeländringar i 2 § internrevisionsförordningen för att göra det möjligt att samordna statlig internrevision.

**ESV föreslår** regeringen att internrevisionsförordningens *organisering* ändras till att internrevisionen ska ledas av en chef anställd i en myndighet som ska följa internrevisionsförordningen.

Förslaget till regeländring och konsekvensbedömningen redovisas i kapitel 10 och författningsförslaget i bilaga 1.

Förändringen av *organiseringen* i 2 § internrevisionsförordningen innebär att ta bort bestämmelsen om att internrevisionen ska ledas av en chef anställd i myndigheten

och istället lägga till att internrevisionen ska ledas av en chef anställd i en myndighet som omfattas av kravet på internrevision. Regeringen behöver då inte besluta om undantag från bestämmelsen för de myndigheter som vill samordna sin internrevision.

Behovet av regeländringar för en mer ändamålsenlig internrevision gäller inte bara tillämpningsområde och organisering. Behovet omfattar även de samverkande förordningarna, alltså myndighetsförordningen, förordningen om intern styrning och kontroll, internrevisionsförordningen samt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Det finns ett par frågor med koppling till de samverkande förordningarna som skulle kunna övervägas:

- Myndighetsledningens ansvar för internrevision skulle kunna regleras samlat med ansvaret för intern styrning och kontroll i myndighetsförordningen.
- Internrevisionens organisation, uppgift och inriktning skulle kunna regleras tillsammans med intern styrning och kontroll i en förordning.

Vi lämnar här inte förslag till regeländringar utöver vad som direkt följer av uppgiften i uppdraget. Vi återkommer till behovet av regeländringar i den årliga redovisningen över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll.

## 10 Konsekvensutredning av författningsförslagen

Kapitel 10 innehåller konsekvensutredningen med anledning av författningsförslagen. I avsnitt 10.1 kommenterar vi förslaget till regeländringar i förordningar. I avsnitt 10.2 redovisar vi resultatet av en konsekvensutredning med anledning av förslagen till regeländringar.

ESV lämnar förslag till regeländringar i internrevisionsförordningen. Internrevision regleras även i myndigheternas instruktioner.

### 10.1 Förslag till ändring av internrevisionsförordningen

Förslaget till ändring av 2 § andra stycket avser att ändra anställningskravet som försvårar för myndigheter att samordna sin internrevision under en gemensam internrevisionschefs ledning. Förslaget innebär att internrevisionen kan ledas av en chef anställd av en annan myndighet som ska följa internrevisionsförordningen. Förslaget innebär ingen ändring av att internrevisionen ska ledas av en chef.

Motivet till förslaget om ändring av 2 § andra stycket är att ge myndigheter möjlighet till en för dem mer ändamålsenlig internrevision. Detta genom att ta bort skrivningen *anställd i myndigheten* och lägga till *anställd i en annan statlig myndighet som ska följa denna förordning* (det vill säga internrevisionsförordningen). Motivet är inte att ta bort anställningskravet. Anställningskravet innebär att bestämmelser som gäller för statligt anställda även fortsatt betonas för en internrevisionschef, till exempel om saklighet och opartiskhet. Skälet till anställningskravet i en internrevisionsmyndighet är att det kan antas tillförsäkra en ändamålsenlig internrevisionskompetens.

### 10.2 Vad visar konsekvensutredningen?

Konsekvensutredningen utgår från tillämpliga delar i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

#### Vad är problemet och vad uppnår vi med regeländringen?

Ett av problemen som regeländringen i 2 § andra stycket internrevisionsförordningen vill hantera är att regeringen inte ska behöva fatta beslut om undantag från anställningskravet när det gäller anställning i en annan statlig myndighet.

Med förslaget vill vi uppnå att myndigheterna ska kunna samordna sin internrevision utan att i budgetunderlaget eller på annat sätt förslå regeringen en regeländring. Förslaget leder till att en internrevisionschef inte behöver vara anställd på två eller

flera myndigheter. Det myndigheterna uppnår med förslaget är att kunna inrätta internrevision utan att begränsas till en anställd chef i den egna myndigheten.

### **Vad är alternativet till regeländring och vad blir effekten utan reglering?**

Alternativet till regeländringen i 2 § internrevisionsförordningen är att regeringen meddelar undantag från anställningskravet för de myndigheter som önskar samordna sin internrevision.

Om regeländringen i 2 § andra stycket inte genomförs kvarstår problemet med ett anställningskrav som inte är ändamålsenligt för en samordnad internrevision.

### **Vilka myndigheter berörs av regleringen?**

Förslagen till reglering i 2 § andra stycket i internrevisionsförordningen berör de (i dag 71) myndigheter under regeringen som ska följa internrevisionsförordningen.

### **Vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser medför regleringen?**

Förslaget till regeländring i 2 § andra stycket medför inte några kostnadsrämsiga konsekvenser, och vi ser inte heller några andra konsekvenser.

### **Överensstämmer regleringen med skyldigheter till EU?**

Konsekvensbedömningen är begränsad till Rådets och kommissionens författningar som avser förvaltning av EU-medel med delad förvaltning mellan Sverige och EU.

Regleringen med ändringarna i 2 § andra stycket i internrevisionsförordningen går utöver de skyldigheter som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU)

- nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden
- nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.

### **Behöver särskilda hänsyn tas för ikraftträdandet?**

Ingen särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för när regeländringen i 2 § andra stycket i internrevisionsförordningen ska träda ikraft.

Det finns behov av speciella informationsinsatser när det gäller förslagen i 2 § att internrevisionens ska ledas av en chef *anställd i en myndighet som ska följa internrevisionsförordningen*. Det kommer ESV att hantera på myndighetens webbplats.

## Referenser

### Skrifter och andra publikationer

- Hemställan angående internrevisionen på Havs- och vattenmyndigheten. Dnr 1392-2019. 2019-03-21
- The International Professional Practices Framework. The Institute of Internal Auditors 2017
- Internrevision i staten. SOU 2003:93
- Internrevision och intern styrning och kontroll 2020. ESV 2020:20
- Internrevision och intern styrning och kontroll 2019. ESV 2019:26
- Internrevisionen vid myndigheter – En funktion som behöver stärkas. Riksrevisionen 2017:5
- Fundamental Principles of Public-Sector Auditing. ISSAI 100 INTOSAI
- Ledningssystem inom ekonomisk styrning. ESV 2019:46
- Mer tid för kärnverksamheten. Statskontoret 2016:19
- Minnesanteckningar från ESV:s internrevisionsråd 2020-09-14, ESV dnr 2019-01278
- Myndighetsstyrelser i praktiken. Statskontoret 2018
- Om internrevisionen. ESV 2012:48
- Regeringens proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Ekonomistyrningsverket. Fi202000354/E2. Finansdepartementet, Regeringen
- Samarbete om risker i verksamheten. ESV 2012:17
- Skrivelse från Tillväxtverket och Rådet för europeiska socialfonden Sverige. 2020-11-06
- Skrivelse från Internrevisorernas förening, 2020-12-16.
- Skrivelse från länsstyrelsen i Norrbottens län, 2020-12-21
- Skrivelse från länsstyrelsen i Västerbottens län, 2020-12-21
- Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning. ESV 2015:19
- Utvecklad intern styrning och kontroll. ESV 2018:20
- Vägledning för revision av ledningssystem (ISO 19011:2011)

### Lagar och förordningar

Delad förvaltning mellan Sverige och Europeiska unionen:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 223/2014 av den 11 mars 2014 om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 282/2014 av den 11 mars 2014 om inrättandet av ett tredje program för unionens åtgärder på hälsoområdet (2014–2020) och om upphävandet av beslut 1350/2007/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 513/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering och om upphävande av rådets beslut 2007/125/RIF
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 515/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering och om upphävande av beslut nr 574/2007/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 516/2014 av den 16 april 2014 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden, om ändring av rådets beslut 2008/381/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG och nr 575/2007/EG och rådets beslut 2007/435/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 514/2014 av den 16 april 2014 om allmänna bestämmelser för asyl-, migrations- och integrationsfonden och om ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitikerna och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008.

#### Direkt förvaltning av Europeiska unionen

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1287/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av ett program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1639/2006/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1288/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av "Erasmus+": Unionens program för allmän utbildning,

yrkesutbildning, ungdom och idrott och om upphävande av besluten nr 1719/2006/EG, nr 1720/2006/EG och nr 1298/2008/EG.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1291/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1982/2006/EG
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1293/2013 av den 11 december 2013 om inrättandet av ett program för miljö och klimatpolitik (Life) samt om upphävande av förordning (EG) nr 614/2007.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1295/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av programmet Kreativa Europa (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1718/2006/EG, nr 1855/2006/EG och nr 1041/2009/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa, om ändring av förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 680/2007 och (EG) nr 67/2010.

#### Svenska författningar

- Förordning (2014:1538) om förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden
- Förordning (2016:10) om förvaltning av fonden för inre säkerhet
- Förordning (2015:407) om lokalt ledd utveckling,
- Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll
- Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.
- Förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.
- Förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.
- Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket
- Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning
- Förordning (2010:1385) med instruktion för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
- Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten
- Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk
- Förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter
- Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret
- Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning
- Förordning (2015:407) om lokalt ledd utveckling
- Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion
- Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter
- Förordning (2000:606) om myndigheternas bokföring
- Förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete

- Förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster
- Förordning (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning
- Förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering
- Förordning (2015:61) om statligt stöd inom det nationella socialfondsprogrammet
- Förordning (2015:212) om statligt stöd inom Europeiska regionala utvecklingsfonden
- Förordning (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
- Förvaltningslag (2017:900)
- Internrevisionsförordning (2006:1228)
- Myndighetsförordning (2007:515)
- Säkerhetsskyddsförordning (1996:633)

## Bilaga 1 Författningsförslag

### **Förslag till ändring av internrevisionsförordning (2006:1288)**

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Organisering	Organisering
2 § Vid myndigheten <i>skall</i> det finnas en internrevision.	2 § Vid myndigheten <i>ska</i> det finnas en internrevision.
Internrevisionen <i>skall</i> ledas av en chef som <i>skall</i> vara anställd i <i>myndigheten</i> .	Internrevisionen <i>ska</i> ledas av en chef som <i>ska</i> vara anställd i <i>en statlig myndighet som ska tillämpa denna förordning</i> .

Författningskommentar till 2 §.

Ändringen innebär att en chef som leder internrevision kan vara anställd av en annan myndighet med begränsning till de myndigheter som ska tillämpa internrevisionsförordningen.

## Bilaga 2 Myndigheter med internrevision

### Internrevision enligt internrevisionsförordningen

Myndighet med internrevision enligt internrevisionsförordningen	Ledningsform	Omsättning mdkr <sup>164</sup>
Affärsverket svenska kraftnät	styrelse	12,1
Arbetsförmedlingen	styrelse	67,3
Boverket	myndighetschef	4,1
Centrala studiestödsnämnden	myndighetschef	22,3
Domstolsverket	myndighetschef	10,4
E-hälsomyndigheten	styrelse	0,4
Finansinspektionen <sup>165</sup>	styrelse	1,4
Fortifikationsverket	styrelse	3,5
Försvarets materielverk	styrelse	14,8
Försvarsmakten	myndighetschef	41,3
Försäkringskassan	styrelse	840,5
Göteborgs universitet	styrelse	7,1
Havs- och vattenmyndigheten <sup>166</sup>	myndighetschef	1,6
Inspektionen för vård och omsorg	myndighetschef	0,8
Kammarkollegiet	myndighetschef	109,6
Karlstads universitet	styrelse	1,2
Karolinska institutet (universitet)	styrelse	7,4
Kriminalvården	myndighetschef	9,6
Kronofogdemyndigheten	myndighetschef	4,0
Kungl. tekniska högskolan (universitet)	styrelse	5,5
Kustbevakningen	myndighetschef	1,3
Lantmäteriet	styrelse	14,4
Linköpings universitet	styrelse	4,5
Linnéuniversitetet	styrelse	2,0
Luffartsverket	styrelse	3,0
Luleå tekniska universitet	styrelse	1,9
Lunds universitet	styrelse	9,2
Läkemedelsverket	styrelse	0,9
Länsstyrelsen i Jämtlands län <sup>167</sup>	myndighetschef	0,4
Länsstyrelsen i Norrbottens län <sup>168</sup>	myndighetschef	0,6
Länsstyrelsen i Skåne län <sup>169</sup>	myndighetschef	1,1
Länsstyrelsen i Stockholms län <sup>170</sup>	myndighetschef	2,1

<sup>164</sup>Hämtat från statsredovisningen för 2019.

<sup>165</sup> Myndigheten utför administrativa uppgifter åt Bokföringsnämnden.

<sup>166</sup> Myndigheten har i skrivelse till regeringen föreslagit att myndigheten inte ska följa internrevisionsförordningen.

<sup>167</sup> Är berörd myndighet av EU-medel där Statens jordbruksverk ska utföra internrevision.

<sup>168</sup> Är berörd myndighet av EU-medel där Statens jordbruksverk ska utföra internrevision.

<sup>169</sup> Är berörd myndighet av EU-medel där Statens jordbruksverk ska utföra internrevision.

<sup>170</sup> Är berörd myndighet av EU-medel där Statens jordbruksverk ska utföra internrevision.

Myndighet med internrevision enligt internrevisionsförordningen	Ledningsform	Omsättning mdkr
Länsstyrelsen i Västerbottens län <sup>171</sup>	myndighetschef	0,7
Länsstyrelsen i Västra Götalands län <sup>172</sup>	myndighetschef	1,6
Malmö universitet	styrelse	1,7
Migrationsverket	myndighetschef	22,5
Mittuniversitetet	styrelse	1,0
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	myndighetschef	3,9
Myndigheten för yrkeshögskolan	myndighetschef	2,6
Naturvårdsverket	myndighetschef	4,8
Pensionsmyndigheten	styrelse	675,9
Polismyndigheten	myndighetschef	29,2
Riksgäldskontoret	styrelse	117,0
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	myndighetschef	1,2
Skatteverket	styrelse <sup>173</sup>	1 401,3
Skogsstyrelsen <sup>174</sup>	styrelse	1,0
Socialstyrelsen	styrelse	3,6
Specialpedagogiska skolmyndigheten	myndighetschef	1,6
Statens energimyndighet	myndighetschef	2,4
Statens fastighetsverk	styrelse	3,6
Statens institutionsstyrelse	myndighetschef	3,1
Statens jordbruksverk <sup>175</sup>	styrelse	17,2
Statens kulturråd	styrelse	2,5
Statens servicecenter <sup>176</sup>	styrelse	0,9
Statens skolverk	myndighetschef	21,6
Statens tjänstepensionsverk	styrelse	23,8
Statistiska centralbyrån	myndighetschef	1,1
Stockholms universitet	styrelse	5,6
Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete	styrelse	42,5
Sveriges lantbruksuniversitet	styrelse	3,8
Säkerhetspolisen <sup>177</sup>	myndighetschef	-
Tillväxtverket	styrelse	4,9
Totalförsvarets forskningsinstitut	styrelse	1,3
Trafikverket	styrelse	38,4
Transportstyrelsen	styrelse	22,8
Tullverket	myndighetschef	15,3

<sup>171</sup> Är berörd myndighet av EU-medel där Statens jordbruksverk ska utföra internrevision.

<sup>172</sup> Är berörd myndighet av EU-medel där Statens jordbruksverk ska utföra internrevision.

<sup>173</sup> Myndighetschefen har, till dess styrelsens ledamöter har utsetts, de befogenheter som myndighetens ledning har enligt 4 § myndighetsförordningen. SFS 2017:154, Förordning med instruktion för Skatteverket, Övergångsbestämmelser.

<sup>174</sup> Är berörd myndighet av EU-medel där Statens jordbruksverk ska utföra internrevision. Omsättningen avrundas upp till 1,0 miljarder från 0,98 miljarder.

<sup>175</sup> Myndigheten ska bedriva internrevision av EU-stöd inom berörda myndigheter enligt 9 § 2 p. förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

<sup>176</sup> Myndigheten utför administrativa tjänster åt ca 160 myndigheterna.

<sup>177</sup> Ingen information hämtas in från myndigheten.

<b>Myndighet med internrevision enligt internrevisionsförordningen</b>	<b>Ledningsform</b>	<b>Omsättning mdkr</b>
Umeå universitet	styrelse	4,7
Universitets- och högskolerådet <sup>178</sup>	styrelse	1,1
Uppsala universitet	styrelse	7,9
Åklagarmyndigheten	myndighetschef	1,6
Örebro universitet	styrelse	1,5
<b><i>Myndigheter efter ledningsform och internrevision</i></b>		
Styrelsemyndigheter <sup>179</sup>		70
Styrelsemyndigheter med internrevision <sup>180</sup>		41
Enrådighetsmyndigheter		128
Enrådighetsmyndigheter med internrevision <sup>181</sup>		30

*Källa: Myndigheternas instruktion och statsredovisningen för 2019.*

<sup>178</sup> Myndigheten får utföra uppdrag åt lärosäten, till exempel främjande och utvecklande verksamhet enligt 3 § förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

<sup>179</sup> Styrelse enligt myndighetsförordningen, högskolelagen eller annan lag.

<sup>180</sup> Internrevision enligt internrevisionsförordningen.

<sup>181</sup> Internrevision enligt internrevisionsförordningen.

## Bilaga 3 Frågor till myndighetshandläggare och myndigheter

### Frågor till myndighetshandläggare

1. Är någon eller några av dessa förutsättningar som är anledningen till att myndigheten fick eller fortsatt har internrevision?
  - storleken på myndighetens omsättning (totala intäkter/kostnader)
  - storleken på balansomslutningen
  - storleken på summan av utlåning
  - storleken på summan av utställda statliga garantier
  - antalet anställda av myndigheten
  - att myndigheten förvaltar EU-medel – inga medel
  - delegerad beslutanderätt
2. Vi är också intresserade av om det finnas någon annan anledning till varför myndigheten har fått eller fortsatt har internrevision?
3. Om det finns flera anledningar till att myndigheten har internrevision är vi intresserade av om någon av dem har varit viktigare för att ta ställning till att myndigheten ska ha internrevision?
4. Slutligen är vi också intresserade av att få information om det väsentligaste skälet till att myndigheten har fått internrevision är att myndigheten ska
  - bedriva internrevision enligt internrevisionsförordningen (2000:605)
  - omfattas av reglerna om intern styrning och kontroll enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll

### Frågor till femton myndigheter med internrevision

Frågorna skickades ut till femton myndigheter och besvarades av samtliga. Enbart myndigheter som hanterar EU-medel besvarade frågor med koppling till EU-medel. Frågorna är nedanfördelade efter utredningsinriktningen i regeringsuppdraget.

*Frågor om urvalet av de myndigheter som följer internrevisionsförordningen (2006:1228) är ändamålsenligt.*

- Finns det för myndigheten kända skäl till varför myndigheten har internrevision?

*Frågor om anställningskravet i 2 § internrevisionsförordningen är ändamålsenligt.*

- Vilka fördelar eller nackdelar ser ni med förordningskravet att internrevisionschefen ska vara anställd vid er myndighet?

*Frågor om internrevisionen vid vissa myndigheter bör kunna samordnas.*

- Vilka för- respektive nackdelar ser myndigheten med att ha internrevisionsfunktionen organiserad som det är i dag?
- Vilka för, respektive nackdelar ser er myndighet med en internrevision som leds av en chef som är anställd vid en annan myndighet?
- Vilka för, respektive nackdelar ser er myndighet med att använda internrevisorer som är anställda vid en annan myndighet för att utföra hela internrevisionsuppdraget vid er myndighet?
- Vilka för, respektive nackdelar ser er myndighet med att helt eller delvis upphandla eller avropas internrevisionen som en tjänst?
- Har er myndighet arbetat för att samordna internrevisionen med en annan myndighet?
  - Vilka för, respektive nackdelar ser ni med samordnad internrevision?
- Skulle er myndighet vara en lämplig ”värdmyndighet” för en samordnad internrevisionsfunktion?
- Ser myndigheten något som hindrar att resultatet av internrevisionens granskning rapporteras till er myndighetsledning av en internrevisor anställd vid en annan myndighet?

*Frågor om förutsättningarna för att särskilda granskningar som genomförs vid myndigheterna i större utsträckning ska kunna samordnas.*

- Hur har det fungerat att rekrytera medarbetare med rätt kompetens till internrevisionen?
  - Om det har funnits svårigheter, vad är anledningen till det?
- Finns det någon särskild kompetens som är svår att få tillgång till för internrevisionen?
- Har myndigheten köpt externa tjänster för internrevision?
  - Hur har det fungerat med avseende på rätt kompetens?

- Hur ser er myndighet på behovet av samordnade internrevisionsgranskningar?
  - Inom vilka områden ser myndigheten behov av det?
- Har myndighet genomfört eller övervägt att genomföra samordnade granskningar med en eller flera andra myndigheter?
- Vilka praktiska hinder ser myndigheten, eller har upplevt, i samband med samordnade granskningar?
- Är det någon del av regelverket (internrevisionsförordning, annan förordning) som försvårar samordnad granskning?

*I utredningen ska särskilt kraven för myndigheter som förvaltar EU-medel belysas, bl.a. med avseende på hur kraven på att följa internrevisionsförordningen kan påverkas av ändrade regelverk i den nya programperioden inom EU.*

- Ser myndigheten några hinder för att kunna rekrytera internrevisorer som också är kunniga inom EU-fondförvaltningen?
- Ser myndigheten några försvårande omständigheter eller hinder med att upphandla eller avropa internrevisionstjänster för granskning av er EU-fondshantering?
- Ser myndigheten några hinder för att upphandla eller avropa internrevisionstjänster för granskning av hela myndighetens EU-fondsuppdrag?
- Ser ni några hinder för att er internrevision skulle kunna genomföra revisioner inom annan myndighets EU-fondförvaltning?
- Anser myndigheten att det finns några praktiska hinder med att en externt placerad samordnad internrevision granskar er i uppdraget som förvaltande och/eller attesterande myndighet för EU-fond och rapporterar till er myndighetsledning?
- Ser myndigheten några regeltekniska eller kunskapsmässiga hinder med att en internrevisor från en annan myndighet granskar EU-fondsärenden som ni handlagt och rapporterar dem till er myndighetsledning?

## Bilaga 4 Kvantitativa kriterier för internrevision

Tre kvantitativa mått går att hämta från statsredovisningen för 2019

- omsättningen (X i tabellen omsättningen i resultaträkningen överstiger en miljard kronor)
- omslutningen (X i tabellen balansomslutningen överstiger en miljard kronor)
- antalet anställda (X i tabellen antalet anställda överstiger 1000 personer).

Omsättning mäts vanligen som intäkter<sup>182</sup> (alternativt kostnader och årets resultat) medan omslutning mäts som balansen av tillgångar i förhållande till eget kapital och skulder. Antalet anställda är medelantalet anställda under året.<sup>183</sup> Omsättning och omslutning används som en gräns för att lämna finansieringsanalys.<sup>184</sup>

### **Myndigheter med internrevision och kvantitativa motiv**

Myndighet med internrevision	omsättning	omslutning	anställda
Affärsverket svenska kraftnät	X	X	
Arbetsförmedlingen	X	X	X
Boverket	X	X	
Centrala studiestödsnämnden	X	X	
Domstolsverket	X	X	X
E-hälsomyndigheten		X	
Finansinspektionen	X		
Fortifikationsverket	X	X	
Försvarets materielverk	X	X	X
Försvarsmakten	X	X	X
Försäkringskassan	X	X	X
Göteborgs universitet	X	X	X
Havs- och vattenmyndigheten	X		
Inspektionen för vård och omsorg			
Kammarkollegiet	X	X	
Karlstads universitet	X		X
Karolinska institutet	X	X	X
Kriminalvården	X	X	X
Kronofogdemyndigheten	X	X	X
Kungl. tekniska högskolan	X	X	X
Kustbevakningen	X	X	
Lantmäteriet	X		X
Linköpings universitet	X	X	X
Linnéuniversitetet	X	X	X

<sup>182</sup> Omsättning är verksamhetens intäkter samt intäkter inom uppbördsverksamhet och transfereringar.

<sup>183</sup> ESV:s föreskrifter och allmänna råd till 2 kap 4 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

<sup>184</sup> SFS 2000:605, Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, 2 kap 4 §.

<b>Myndighet med internrevision</b>	<b>omsättning</b>	<b>omslutning</b>	<b>anställda</b>
Luffartsverket	X	X	
Luleå tekniska universitet	X	X	X
Lunds universitet	X	X	X
Läkemedelsverket			
Länsstyrelsen i Jämtlands län			
Länsstyrelsen i Norrbottens län			
Länsstyrelsen i Skåne län	X		
Länsstyrelsen i Stockholms län	X		
Länsstyrelsen i Västerbottens län			
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	X		
Malmö universitet	X	X	X
Migrationsverket	X	X	X
Mittuniversitetet	X		
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	X	X	X
Myndigheten för yrkeshögskolan	X		
Naturvårdsverket	X	X	
Pensionsmyndigheten	X	X	X
Polismyndigheten	X	X	X
Regeringskansliet	X	X	X
Riksgäldskontoret	X	X	
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	X		
Skatteverket	X	X	X
Skogsstyrelsen	X		
Socialstyrelsen	X		
Specialpedagogiska skolmyndigheten	X		X
Statens energimyndighet	X		
Statens fastighetsverk	X	X	
Statens institutionsstyrelse	X		X
Statens jordbruksverk	X	X	X
Statens kulturråd	X		
Statens servicecenter			
Statens skolverk	X		
Statens tjänstepensionsverk	X	X	
Statistiska centralbyrån	X		X
Stockholms universitet	X	X	X
Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete	X	X	
Sveriges lantbruksuniversitet	X	X	X
Säkerhetspolisen	X		
Tillväxtverket	X		
Totalförsvarets forskningsinstitut	X		
Trafikverket	X	X	X
Transportstyrelsen	X	X	X
Tullverket	X	X	X

<b>Myndighet med internrevision</b>	<b>omsättning</b>	<b>omslutning</b>	<b>anställda</b>
Umeå universitet	X	X	X
Universitets- och högskolerådet	X		
Uppsala universitet	X	X	X
Åklagarmyndigheten	X		X
Örebro universitet	X	X	X
<i>antal</i>	<i>61</i>	<i>43</i>	<i>36</i>

## Bilaga 5 EU-medel som granskas av ESV

### ***EU-medel och förvaltande myndighet***

<b>Fonder och stöd</b>	<b>Förvaltande myndighet</b>
Europeiska havs- och fiskerifonden	
– Havs- och fiskeriprogrammet	Statens jordbruksverk <sup>185</sup>
Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling	
– Landsbygdsprogrammet i Sverige	Statens jordbruksverk <sup>186</sup>
Europeiska regionala utvecklingsfonden	
– Övre Norrland	
– Mellersta Norrland	
– Norra Mellansverige	
– Östra Mellansverige	
– Stockholm	
– Västsverige	Tillväxtverket
– Småland och öarna	
– Skåne-Blekinge	
– Nationella regionalfondsprogrammet	
– Interreg Öresund-Kattegatt-Skagerak	
– Interreg Sverige-Norge	Länsstyrelsen i Jämtlands län
– Interreg Botnia-Atlantica	Länsstyrelsen i Västerbottens län
– Interreg Norra periferin och Arktis	
– Interreg Nord	Länsstyrelsen i Norrbottens län
Europeiska socialfonden	
– Nationella socialfondsprogrammet	Rådet för europeiska socialfonden i Sverige
Europeiska garantifonden för jordbruket	
– Löpande stödformer (ej programbundet)	Statens jordbruksverk
Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt	
– Social delaktighet för dem som har det sämst ställt	Rådet för europeiska socialfonden i Sverige
Asyl-, migrations- och integrationsfonden	
– Sveriges nationella program	Migrationsverket
Fonden för inre säkerhet	
– Nationellt program för inre säkerhet	Polismyndigheten
Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden	
– Regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling	Statens jordbruksverk <sup>187</sup>

<sup>185</sup> I Havs- och fiskeriprogrammet är länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten delegerade organ till den förvaltande myndigheten.

<sup>186</sup> I Landsbygdsprogrammet är länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket delegerade organ till den förvaltande myndigheten.

<sup>187</sup> I lokalt ledd utveckling är lokala aktionsgrupper delegerade organ till den förvaltande myndigheten.

## Bilaga 6 Internrevisionsmyndigheters säte

Myndigheterna har sitt säte inom en kommun men kan finnas på plats (genom till exempel lokalkontor) inom flera kommuner.

### **Borlänge** (1 myndighet)

- Trafikverket

### **Eskilstuna** (2 myndigheter)

- Fortifikationsverket
- Statens energimyndighet

### **Gävle** (3 myndigheter)

- Lantmäteriverket
- Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
- Statens servicecenter

### **Göteborg** (3 myndigheter)

- Göteborgs universitet
- Havs- och vattenmyndigheten
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län

### **Härnösand** (1 myndighet)

- Specialpedagogiska skolmyndigheten

### **Jönköping** (3 myndigheter)

- Domstolsverket
- Skogsstyrelsen
- Statens jordbruksverk

### **Kalmar** (2 myndigheter)

- E-hälsomyndigheten
- Linnéuniversitetet (Växjö/Kalmar)

### **Karlstad** (2 myndigheter)

- Karlstads universitet

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

### **Karlskrona** (2 myndigheter)

- Boverket
- Kustbevakningen

### **Linköping** (1 myndighet)

- Linköpings universitet

### **Luleå** (2 myndigheter)

- Luleå tekniska universitet
- Länsstyrelsen i Norrbottens län

### **Lund** (1 myndighet)

- Lunds universitet

### **Malmö** (2 myndigheter)

- Länsstyrelsen i Skåne län
- Malmö högskola

### **Norrköping** (4 myndigheter)

- Kriminalvården
- Luftfartsverket
- Migrationsverket
- Transportstyrelsen

### **Stockholm**<sup>188</sup> (30 myndigheter)

- Affärsverket svenska kraftnät
- Arbetsförmedlingen
- Finansinspektionen
- Försvarets materielverk
- Försvarsmakten
- Försäkringskassan
- Inspektionen för vård och omsorg

<sup>188</sup> Avser Stockholmsområdet inkluderande flera kommuner.

- Kammarkollegiet
- Karolinska institutet
- Kronofogdemyndigheten
- Kungliga tekniska högskolan
- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Naturvårdsverket
- Pensionsmyndigheten
- Polismyndigheten
- Riksgäldskontoret
- Skatteverket
- Socialstyrelsen
- Statens fastighetsverk
- Statens institutionsstyrelse
- Statens kulturråd
- Statens skolverk
- Stockholms universitet
- Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete
- Säkerhetspolisen
- Tillväxtverket
- Totalförsvarets forskningsinstitut
- Tullverket
- Universitets- och högskolerådet
- Åklagarmyndigheten

**Sundsvall** (3 myndigheter)

- Centrala studiestödsnämnden
- Mittuniversitetet
- Statens tjänstepensionsverk

**Umeå** (2 myndigheter)

- Länsstyrelsen i Västerbottens län
- Umeå universitet

**Uppsala** (3 myndigheter)

- Läkemedelsverket
- Sveriges lantbruksuniversitet
- Uppsala universitet

**Västerås** (1 myndighet)

- Myndigheten för yrkeshögskolan

**Örebro** (2 myndigheter)

- Statistiska centralbyrån
- Örebro universitet

**Östersund** (1 myndighet)

- Länsstyrelsen i Jämtlands län

## Bilaga 7 Dimensionering

För att jämföra dimensioneringen av internrevisionen mellan myndigheter har den totala årsarbetskraften (kolumn två) delats med 1000 (redovisas i kolumn tre). Differensen i kolumn fem har beräknats som skillnaden mellan kolumn fyra och tre. Ett annat sätt att jämföra är att dela kolumn fyra med kolumn två. Det ger en variation, med utgångspunkt från noll, vilket redovisas i kolumn sex.

Internrevisionsmyndighet	Årsarbetskraft myndighet <sup>189</sup>		Årsarbetskraft internrevision <sup>190</sup>		
Affärsverket svenska kraftnät	638	0,64	1	0,36	0,16%
Arbetsförmedlingen	10705	10,71	5	-5,71	0,05%
Boverket	269	0,27	1	0,73	0,37%
Centrala studiestödsnämnden	856	0,86	0,5	-0,36	0,06%
Domstolsverket	6182	6,18	1,15	-5,03	0,02%
E-hälsomyndigheten	247	0,25	1	0,75	0,40%
Finansinspektionen	508	0,51	2	1,49	0,39%
Fortifikationsverket	624	0,62	1	0,38	0,16%
Försvarets materielverk	1591	1,59	3,6	2,01	0,23%
Försvarsmakten	21333	21,33	6,5	-14,83	0,03%
Försäkringskassan	12341	12,34	9,5	-2,84	0,08%
Göteborgs universitet	5870	5,87	2	-3,87	0,03%
Havs- och vattenmyndigheten	282	0,28	1	0,72	0,35%
Inspektionen för vård och omsorg	653	0,65	1	0,35	0,15%
Kammarkollegiet	266	0,27	1	0,73	0,38%
Karlstads universitet	1065	1,07	0,8	-0,27	0,08%
Karolinska institutet	4549	4,55	3,5	-1,05	0,08%
Kriminalvården	9937	9,94	3,14	-6,80	0,03%
Kronofogdemyndigheten	2063	2,06	2	-0,06	0,10%
Kungl. Tekniska högskolan	3760	3,76	2,5	-1,26	0,07%
Kustbevakningen	773	0,77		-0,77	0,00%
Lantmäteriet	1992	1,99	1,5	-0,49	0,08%
Linköpings universitet	3223	3,22	1,49	-1,73	0,05%
Linnéuniversitetet	1809	1,81	1	-0,81	0,06%
Luffartsverket	992	0,99	1	0,01	0,10%
Luleå tekniska universitet	1365	1,37	1	-0,37	0,07%
Lunds universitet	7055	7,06	3	-4,06	0,04%
Läkemedelsverket	775	0,78	1	0,23	0,13%

<sup>189</sup> Statsredovisningen för 2019.

<sup>190</sup> ESV 2020:20, Internrevision och intern styrning och kontroll 2020. Rapporten avser 2019.

Internrevisionsmyndighet	Årsarbetskraft myndighet		Årsarbetskraft internrevision		
Länsstyrelsen i Jämtlands län	226	0,23	0,4	0,17	0,18%
Länsstyrelsen i Norrbottens län	208	0,21	1	0,79	0,48%
Länsstyrelsen i Skåne län	494	0,49	1	0,51	0,20%
Länsstyrelsen i Stockholms län	450	0,45	1	0,55	0,22%
Länsstyrelsen i Västerbottens län	251	0,25	0,6	0,35	0,24%
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	764	0,76	1	0,24	0,13%
Malmö universitet	1485	1,49	1	-0,49	0,07%
Migrationsverket	5096	5,10	4	-1,10	0,08%
Mittuniversitetet	876	0,88	0,17	-0,71	0,02%
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	1107	1,11	1,7	0,59	0,15%
Myndigheten för yrkeshögskolan	106	0,11	0,4	0,29	0,38%
Naturvårdsverket	526	0,53	0,6	0,07	0,11%
Pensionsmyndigheten	1180	1,18	1,87	0,69	0,16%
Polismyndigheten	27688	27,69	14	-13,69	0,05%
Riksgäldskontoret	173	0,17	1,3	1,13	0,75%
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	114	0,11	0,96	0,85	0,84%
Skatteverket	9356	9,36	6	-3,36	0,06%
Skogsstyrelsen	781	0,78	1	0,22	0,13%
Socialstyrelsen	639	0,64	1	0,36	0,16%
Specialpedagogiska skolmyndigheten	1045	1,05	1	-0,04	0,10%
Statens energimyndighet	395	0,40	1	0,61	0,25%
Statens fastighetsverk	387	0,39	1	0,61	0,26%
Statens institutionsstyrelse	3620	3,62	1	-2,62	0,03%
Statens jordbruksverk	1461	1,46	4,4	2,94	0,30%
Statens kulturråd	79	0,08	0,5	0,42	0,63%
Statens servicecenter	893	0,89	1	0,11	0,11%
Statens skolverk	664	0,66	1,4	0,74	0,21%
Statens tjänstepensionsverk	236	0,24	0	-0,24	0,00%
Statistiska centralbyrån	1044	1,04	0,6	-0,44	0,06%
Stockholms universitet	4908	4,91	2	-2,91	0,04%
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete	693	0,69	4	3,31	0,58%
Sveriges lantbruksuniversitet	3062	3,06	2,3	-0,76	0,08%
Tillväxtverket	419	0,42	1	0,58	0,24%
Totalförsvarets forskningsinstitut	857	0,86	1	0,14	0,12%
Trafikverket	8296	8,30	12,55	4,25	0,15%
Transportstyrelsen	1792	1,79	2	0,21	0,11%
Tullverket	1895	1,90	3	1,11	0,16%
Umeå universitet	3529	3,53	2	-1,53	0,06%
Universitets- och högskolerådet	282	0,28	0,9	0,62	0,32%

<b>Internrevisionsmyndighet</b>	<b>Årsarbetskraft myndighet</b>		<b>Årsarbetskraft internrevision</b>		
Uppsala universitet	6251	6,25	3,3	-2,95	0,05%
Åklagarmyndigheten	1264	1,26	1	-0,26	0,08%
Örebro universitet	1313	1,31	1	-0,31	0,08%

## Ordlista

### **centraliserad internrevision**

(inom statlig förvaltning) en myndighet under regeringen för granskning (av intern styrning och kontroll) inom myndigheter under regeringen

### **decentraliserad internrevision**

(inom statlig förvaltning) en enhet inom en myndighet under regeringen för granskning (av intern styrning och kontroll) inom myndigheten

### **internrevisionsmyndighet**

(inom statlig förvaltning) myndighet under regeringen som ska tillämpa internrevisionsförordningen

1 § Internrevisionsförordning (2006:1228)

se även decentraliserad internrevision

### **revisionsmyndighet**

(inom statlig förvaltning) myndighet med uppgift att granska och bedöma andra myndigheter

se även centraliserad internrevision

### **statlig internrevision**

(inom myndigheter under regeringen som ska följa internrevisionsförordningen) utifrån risker i verksamheten granska och ge förslag till förbättringar av myndighetsledningens interna styrning och kontroll

3-4 § Internrevisionsförordning (2006:1228)

se även internrevisionsmyndighet

### **samordnad internrevision**

(inom statliga myndigheter under regeringen som ska följa internrevisionsförordningen) myndighet(-er) som förlitar sig på internrevision utförd av annan myndighets internrevisor

8 § Internrevisionsförordning (2006:1228)

### **ESV gör Sverige rikare**

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.