

Egeninitierad utredning

Rapport

Ledningsperspektiv på internrevision

Tillgängliggöra styrelsens beslut om åtgärder
med anledning av internrevisionens rapportering



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2023-12-19

Dnr: 2023-02692

ESV-nr: 2023:54

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Tomas Kjerf

Förord

Denna rapport ger en översikt över hur statliga myndigheter i Sverige, ledda av styrelser och reglerade av internrevisionsförordningen, hanterar beslut relaterade till internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Vårt syfte är att ge en klar bild av tillgängligheten, effektiviteten och transparensen i hanteringen, samt att föreslå möjliga förbättringar utifrån syftet att förbättra ESV:s rapportering till regeringen.

Annika Alexandersson, Patrick Freedman och Tomas Kjerf, ansvarig utredare, har tagit fram denna rapport.

Stockholm
2023-12-19

Peter Kvist

Avdelningschef

Tomas Kjerf

Utredare

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	6
1.1 Bakgrunden till utredningen	6
1.1.1 Syftet med utredningen	6
1.1.2 Avgränsningar i utredningen.....	7
1.2 Genomförandet av utredningen	7
1.2.1 Frågor till myndigheterna.....	7
1.2.2 Allmänna handlingar från myndigheterna	8
2 Formerna för handläggning av beslut	9
2.1 Handläggning av beslut om åtgärder	9
2.2 Spårbarhet i handläggningen.....	11
2.2.1 Resultatet av internrevisionens granskning	12
2.2.2 Styrelsens beslut om åtgärder	13
3 Resultat av utredningen	15
3.1 Det finns interna föreskrifter för handläggningen	15
3.1.1 Hur myndighetschefen handlägger förslag till beslut om åtgärder.....	15
3.1.2 Hur myndighetschefen verkställer styrelsens beslut om åtgärder	16
3.1.3 Hur myndighetschefen informerar styrelsen om vidtagna åtgärder	16
3.1.4 Hur internrevisionens iakttagelser beaktas vid uppföljning och bedömning...	17
3.1.5 Hur internrevisionen rapporterar resultatet av granskningen.....	18
3.1.6 Hur internrevisionen redovisar sin bedömning	19
3.2 Det är varierande information om beslutet.....	19
3.2.1 Styrelsen beslutar om åtgärder	20
3.2.2 Myndighetschefens underlag för beslut.....	22
3.2.3 Internrevisionens rapportering till styrelsen	22
3.3 Slutsats om tillgänglighet till beslut om åtgärder	23
4 Förslag till fortsatt utveckling	25
4.1 Utveckla redovisningen till regeringen	25
4.2 Utveckla en digital hantering.....	27
4.3 Mer likformiga beslut om åtgärder	28
Referenser	29
Bilaga 1 Myndigheter som ingår i utredningen.....	30
Bilaga 2 Upplysningar via enkät.....	31
Bilaga 3 Sökträffar i allmänna handlingar	33
Bilaga 4 Styrelsens beslut om åtgärder	34
Bilaga 5 Myndighetschefens underlag för beslut.....	37
Ordlista.....	39

Sammanfattning

I Sverige finns 42 myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen och som leds av en styrelse. Ekonomistyrningsverket har undersökt hur lätt det är att få information om de beslut som dessa styrelser tar, som är relaterade till iakttagelser och rekommendationer från internrevisionen. Målet med utredningen är att kunna förbättra ESV:s rapportering till regeringen med information om

- hur myndighetschefer förbereder och presenterar beslut (13 § och 20 § myndighetsförordningen)
- vilka beslut styrelserna fattar baserade på internrevisionens iakttagelser och rekommendationer (10 § 3 i internrevisionsförordningen och 21 § myndighetsförordningen).

Denna information skulle ge regeringen en tydligare bild av internrevisionens nytta för myndighetsledningen, och därmed komplettera det nyckeltal som ESV årligen redovisar.

Utredningen visar att många myndigheter har föreskrifter för hur myndighetschefen ska informera styrelsen om åtgärder samt riktlinjer för hur internrevisionens resultat rapporteras till styrelsen. De flesta myndigheter, men inte alla, har också interna föreskrifter för hur beslut om åtgärder ska hanteras. En del myndigheter arbetar enligt praxis eller skapar formerna vid varje tillfälle.

Information om styrelsens beslut kan sökas i allmänna handlingar, men kvaliteten och tillgängligheten varierar. Ofta är det nödvändigt att söka i flera handlingar för att få en fullständig bild. Protokoll ger information om beslut, men innehållet är inte alltid detaljerat eller lättillgängligt.

Det finns brister i digitaliseringen av handlingar, vilket påverkar sökbarhet och effektivitet. Låg grad av digitalisering och maskinläsbarhet begränsar effektiviteten i informationshantering.

För att förbättra redovisningen om internrevision och interna styrning och kontroll, överväger ESV att använda artificiell intelligens (AI). AI skulle kunna analysera styrelsebesluten mer effektivt, särskilt de beslut som handlar om nödvändiga åtgärder. För att detta ska fungera, måste dock beslutsunderlagen vara tillgängliga i ett format som AI kan läsa och bearbeta. Detta kan innebära att både själva beslutsdokumenten och eventuella bakgrundsunderlag behöver anpassas. Det kan också kräva att styrelsernas beslut presenteras mer enhetligt. Detta kan genomföras antingen genom att ESV ger stöd eller genom föreskrifter.

1 Inledning

Avsnitt 1.1 visar att bakgrunden till utredningen är att bistå regeringen med underlag för att bedöma den interna styrningen och kontrollen samt att utredningen är avgränsad till styrelsemyndigheter med internrevision. Avsnitt 1.2 redogör för att informationen hämtas in via en enkät och allmänna handlingar.

1.1 Bakgrunden till utredningen

ESV lämnar årligen till regeringen redovisningen över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll.¹ Det gör ESV för att bistå regeringen med underlag för att bedöma om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.²

ESV ska också fortlöpande utveckla verksamheten.³ Det har bl.a. resulterat i två utredningar om att tillgängliggöra information om internrevisionens resultat

- dels från 2021 om att öka tillgängligheten av data om internrevisionens resultat⁴
- dels från 2020 om innehållet i internrevisionens rapporter⁵.

Nu fortsätter vi och utreder tillgängligheten till styrelsens beslut om åtgärder⁶ med anledning av internrevisions rapportering. Vi prövar it-verktyg, bl.a. för att kunna söka information i flera handlingar samtidigt.

1.1.1 Syftet med utredningen

Syftet med utredningen är att pröva en metod att samla och söka information om styrelsens beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Vi utreder tillgängligheten till information om vad styrelsen har beslutat. Informationen finns vanligen i en upprättad handling (ett protokoll) som innehåller beslutet och information om föredragningen.

Det är ny information som kompletterar det nyckeltal⁷ som idag rapporteras till regeringen⁸ med redovisningen över den statliga internrevisionen och

¹ 7 § 5 förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

² 2 § förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

³ 6 § i myndighetsförordningen (2015:515).

⁴ Sid 15 5.6 Slutsats och resultat. Öka tillgängligheten av data inom internrevision om myndigheternas verksamheter. ESV dnr 2021-01107-5.

⁵ 6.5.1 Vad kännetecknar internrevisionens granskningsrapporter. ESV 2020:20 Internrevision och intern styrning och kontroll 2020.

⁶ Innebörden av beslut om åtgärder förklaras i avsnitt 2.2 Styrelsens uppgift att besluta om åtgärder.

⁷ Nyckeltalet beräknas som kvoten av styrelsens beslut om åtgärder enligt 10 § 3 i internrevisionsförordningen och internrevisionens rekommendationer enligt 9 §.

⁸ ESV 2023:20: Internrevision och intern styrning och kontroll 2023, Tabell 8.

myndigheternas interna styrning och kontroll.⁹ Nyckeltalet visar över tiden en hög nytta av internrevision¹⁰ men det har framkommit kritik om att nyckeltalet inte visar innehållet av åtgärderna. En sammanställning över de vanligaste åtgärderna skulle därför kunna komplettera nyckeltalet.

I utredningen söker vi svar på om det går att hämta in allmänna handlingar i tillgängliga format för maskinell textsökning.

1.1.2 Avgränsningar i utredningen

Utredningen är avgränsad till myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen (så kallade internrevisionsmyndigheter) och som leds av en styrelse (styrelsemyndigheter) enligt 2 § 2 i myndighetsförordningen.¹¹ Av de 72 myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen leds 42 av en styrelse.¹²

Inom myndigheter som leds av en styrelse förser myndighetschefen (eller rektorn) styrelsen med underlag för beslut. Underlaget kan exempelvis innehålla det förslag till beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens rapportering som föredras för styrelsen.¹³

1.2 Genomförandet av utredningen

Utredningen genomfördes dels med frågor i en webbenkät, dels med en begäran om allmänna handlingar.¹⁴

1.2.1 Frågor till myndigheterna

Frågorna som besvarades av myndigheterna via enkäten, handlade om formerna för handläggningen av styrelsens beslut om åtgärder samt om internrevisionens rapportering.¹⁵ Enkäten gick ut till 42 myndigheter den 1 juni 2023 och sista svarsdag var 22 juni. 40 myndigheter fullföljde enkäten.

Bortfallet av två myndigheter påverkar inte resultatet som helhet, men bortfallet var större på enskilda frågor. Det påverkar resultatet av just de frågorna.

⁹ Det är information som också kan användas för att utveckla, förvalta och samordna den statliga internrevisionen 3 § 4 i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket samt utveckla och förvalta myndigheternas interna styrning och kontroll enligt 3 § 5 i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket men det är inte föremål för denna utredning.

¹⁰ I nyckeltalet är det beslut om åtgärder enligt internrevisionens iakttagelser och rekommendationer eller annan åtgärd som ingår i täljaren. Beslut att inte vidta en åtgärd ingår inte i täljaren.

¹¹ Myndigheterna framgår av bilaga 1.

¹² ESV 2023:20: Internrevision och intern styrning och kontroll 2023. Tabell 1.

¹³ Huvudregeln bör vara att myndigheter som leds av en styrelse ska följa internrevisionsförordningen. Sid 97 Behovet av internrevision. ESV 2021:4.

¹⁴ Vilka upplysningar som hämtades in från myndigheterna framgår av bilaga 2 och 3.

¹⁵ Myndighetschefen ska också förse styrelsen med underlag för beslut enligt 13 § andra stycket i myndighetsförordningen och fördrar då sitt underlag.

1.2.2 Allmänna handlingar från myndigheterna

Vi hämtade in allmänna handlingar från ett urval av myndigheter som enligt enkäten har en ordning som innebär att styrelsen beslutar om åtgärder efter föredragning av myndighetenschefen med anledning av internrevisionens rapportering till styrelsen.¹⁶ Om de allmänna handlingarna omfattas av sekretess (sekretessmarkering¹⁷) hämtades de inte in.¹⁸

Urvalet av myndigheter gör att det inte går att dra någon slutsats för gruppen styrelsemyndigheter med internrevision som helhet. Det går dock att pröva en metod att samla och söka information om styrelsens beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Syftet påverkas inte av bortfallet.

Utredningen utgår från styrelsens senaste beslut och föredragning (enligt protokoll) om åtgärder med tillhörande underlag för beslutet (inklusive internrevisionens rapport). I det fall flera protokoll lämnades till ESV använde vi endast det senaste protokollet och sorterade bort äldre protokoll med tillhörande underlag.

Ett protokoll kan omfatta ett eller flera underlag. Övriga handlingar, som vi inte kan klassificera som protokoll eller underlag, sorterades bort.

¹⁶ Under utredningens gång fick vi frågor om allmänna handlingar när det gäller justerat protokoll, myndighetschefens föredragning, maskinellt läsbar samt utdrag ur handling. Vad som är en upprättad allmän handling ligger utanför ESV:s uppgift att ge råd om.

¹⁷ 5 kap. 5 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

¹⁸ I det fall allmänna handlingar som är offentliga vid tillfället de hämtas in vid ett senare tillfälle bör sekretessmarkeras är det ESV som ansvarar för att göra det i sitt diarium.

2 Formerna för handläggning av beslut

Detta kapitel förklarar hur hanteringen är reglerad. Avsnitt 2.1 redovisar vad som är reglerat när det gäller styrelsens beslut om åtgärder. I avsnitt 2.2 går vi igenom spårbarheten i styrelsens beslut om åtgärder och föredragning samt till underlaget för beslut och internrevisionens rapport.

2.1 Handläggning av beslut om åtgärder

Handläggningen av beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer är reglerad. Den kan indelas i två ärenden (eller punkter) på dagordningen och i protokollet

- dels *internrevisionschefens rapportering till styrelsen* (redovisad som iakttagelser och rekommendationer) som är självständig i förhållande till det underlag för beslut som myndighetschefen förser styrelsen med
- dels *styrelsens beslut om åtgärder* efter myndighetschefens föredragning av underlaget för beslut (som kan vara ett annat förslag än internrevisionens rekommendationer men som åtgärdar internrevisionens iakttagelser) eller efter internrevisionens rapportering.¹⁹

Handläggningen kan beskrivas i en logisk följd med utgångspunkt från reglerna i de berörda förordningarna enligt nedan:

1. Internrevisionen rapporterar granskningens resultat till styrelsen²⁰ enligt 9 § i internrevisionsförordningen.²¹ Styrelsen kan med riktlinjer för internrevisionen ange formerna för redovisningen av iakttagelser och rekommendationer.²²
2. Internrevisionschefen föredrar (informerar om) granskningens resultat.²³ Styrelsen kan med riktlinjer för internrevisionen ange formerna för föredragning.
3. Styrelsen noterar²⁴ att internrevisionen har rapporterat granskningens resultat. Det visar spårbarhet till att det är internrevisionen som har rapporterat till

¹⁹ Vi har inte undersökt hur vanligt det är att myndighetschefen lämnar eller inte lämnar ett eget underlag för beslut när det gäller internrevisionens rapportering till styrelsen. Vad vi vet är att det förekommer både och.

²⁰ Internrevisionen lämnar rapport i den form som styrelsen beslutat om med riktlinjer för internrevisionen enligt 10 § 1 i internrevisionsförordningen.

²¹ I det följande utgår vi från att rapporteringen finns i en upprättad handling (promemoria, tjänsteanteckning etc.) även om den också kan vara en muntlig föredragning.

²² Rapportering bör ske efter varje avslutad granskning för att det ska vara aktuella iakttagelser och rekommendationer för styrelsen att besluta om.

²³ Det kan framgå av styrelsens riktlinjer för internrevisionen att internrevisionschefen ska föredra granskningens resultat även om det inte är vid detta tillfälle som styrelsen avgör ärendet enligt 20 § i myndighetsförordningen med beslut om åtgärder enligt 10 § 1 internrevisionsförordningen.

²⁴ Läggs till handlingarna om beslut om åtgärder är ett annat ärende (punkt) på dagordningen.

styrelsen.²⁵ Styrelsen kan även besluta att internrevisionschefen eller myndighetschefen ska lämna kompletterande information.

4. Myndighetschefen förser styrelsen med underlag för beslut²⁶ enligt 13 § andra stycket i myndighetsförordningen.²⁷ Underlaget kan innehålla en annan åtgärd än internrevisionens rekommendation.²⁸ Om myndighetschefen inte förser styrelsen med underlag för beslut är det internrevisionens rapportering som är underlaget för beslut.²⁹
5. Myndighetschefen (eller annan) föredrar ärendet om (förslag till³⁰) beslut enligt 20 § i myndighetsförordningen. Om myndighetschefen inte fördrar något förslag till beslut om åtgärder är det internrevisionens rekommendation som är det föredragna beslutet i och med att de rapporterades till styrelsen.
6. Styrelsen avgör ärendet efter föredragningen genom att besluta om åtgärder enligt 10 § 3 i internrevisionsförordningen. Beslutet om åtgärd – oavsett om det är att vidta en åtgärd enligt internrevisionens rekommendationer eller att vidta en annan åtgärd som svarar mot internrevisionens iakttagelser – är ett beslut med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Denna handläggning hänger ihop i ett flöde då ärendet om styrelsens beslut om åtgärder följer av att styrelsen har mottagit internrevisionens rapportering av granskningens resultat. Figur 1 är ett exempel på flöde som visar att internrevisionschefen är självständig i sin rapportering i förhållande till myndighetschefens underlag för beslut och föredragning.

²⁵ Det framgår inte direkt av 9 § i internrevisionsförordningen vem (exempelvis internrevisionschefen) det är som ska rapportera till styrelsen.

²⁶ I den form för handläggning av ärenden som styrelsen har beslutat om med arbetsordningen enligt 4 § 2 i myndighetsförordningen.

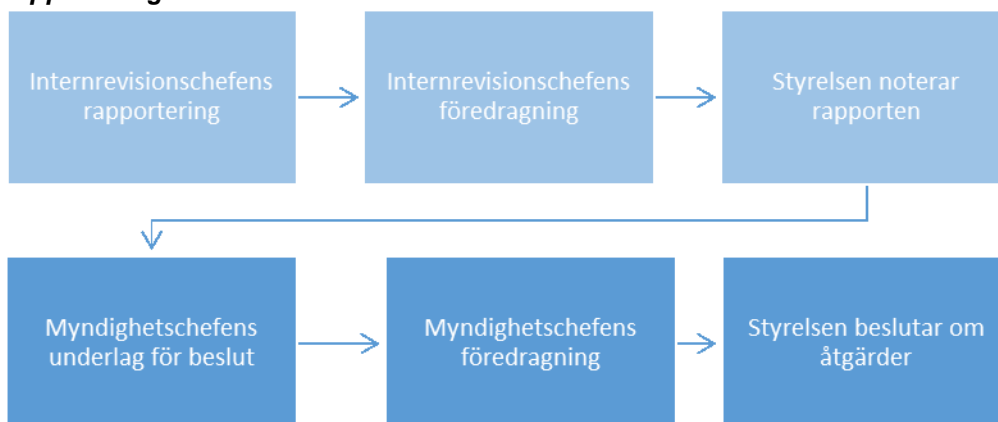
²⁷ För myndigheter som ska följa högskoleförordningen gäller motsvarande tillämpliga bestämmelser här och i det följande.

²⁸ Beslutet kan också vara att notera att åtgärden är vidtagen enligt delegation av beslutanderätt eller att inte vidta någon åtgärd.

²⁹ Myndighetschefen ska förse styrelsen med underlag för beslut och om myndighetschefen inte har berett annat underlag är det internrevisionens rapportering som myndighetschefen kan sägas förse styrelsen med i kallelsen till styrelsemötet.

³⁰ Den muntliga redogörelsen om ärendet kan då innehålla förslag till beslut.

Figur 1 Handläggningen av beslut om åtgärder baserat på internrevisionens rapportering



Styrelsen kan besluta utifrån internrevisionens rapportering och föredragning utan underlag och föredragning från myndighetschefen.

De interna närmare föreskrifter som styrelsen anser behövs om internrevisionens rapportering och om styrelsens beslut om åtgärder ska framgå av riktlinjer³¹ till internrevisionen och till myndighetschefen.

Riktlinjerna för internrevisionen handlar i detta fall om formerna för hur internrevisionen lämnar en rapport till styrelsen och om hur internrevisionen redovisar iakttagelser och rekommendationer. Innehållet i internrevisionens rapportering råder internrevisionen över.

Riktlinjerna till myndighetschefen handlar om hur myndighetschefen förser styrelsen med underlag för beslut med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer och om föredragning av underlaget för beslut.

2.2 Spårbarhet i handläggningen

De handlingar som upprättas exempelvis om beslut i ärendet (inklusive föredragning) ska ge en spårbarhet. Det ska gå att följa ett beslut om åtgärd till internrevisionens rapportering.

För ett beslut i ett ärende ska det upprättas en handling som bland annat visar beslutets innehåll.³² Beslutets innehåll är de åtgärder som ska vidtas³³ med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

³¹ Begreppet riktlinjer förekommer i 13 § i myndighetsförordningen som "Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen och skall sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och *riktlinjer* [författarens kursivering] som styrelsen beslutar". Internrevisionschefen ansvarar inför styrelsen och ska sköta den löpande internrevisionen enligt de *riktlinjer* som styrelsen beslutar.

³² 31 § förvaltningslagen, 21 § myndighetsförordningen (2007:515).

³³ Styrelsen beslutar med det underlag myndighetschefen förser styrelsen med. Det kan vara ett förslag till åtgärder som är berett av berörd verksamhet. Det är då om detta förslag som styrelsen beslutar.

Ett beslut om åtgärd kan ange åtgärdens inriktning och omfattning, som det är upp till myndighetschefen att verkställa enligt 13 § andra stycket i myndighetsförordningen. Det är åtgärder för att löpande utveckla formerna för verksamheten enligt 6 § i myndighetsförordningen. Det är information som är av intresse för denna utredning.

Inriktning och omfattning av åtgärden kan framgå av det underlag myndighetschefen förser styrelsen med för beslut.

2.2.1 Resultatet av internrevisionens granskning

Statlig internrevision innebär att ge råd och försäkran till styrelsen enligt 3 och 4 § i internrevisionsförordningen genom att

- granska och ge förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll
- 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.

Internrevisionen rapporterar granskningens resultat till styrelsen enligt 9 § i internrevisionsförordningen. Internrevisionens rapportering till styrelsen kan vara en egen punkt på styrelsemötets dagordning. Den allmänna handling (rapport som underlag till ärendet, tjänsteanteckning från föredragning i ärendet etc.) som upprättas om rapporteringen visar internrevisionens prestation (råd och försäkran).

Styrelsen beslutar inte om resultat av granskningen. Det är information om verksamheten till styrelsen.

Internrevisionen redovisar iakttagelser och rekommenderar vad som behöver åtgärdas för att internrevisionen ska ge en försäkran om att styrelsen har säkerställt en betryggande intern styrning och kontroll enligt 4 § i internrevisionsförordningen.

I myndighetschefens uppgift att sköta den löpande verksamheten (som är granskad) ingår att bereda underlag för beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Det är åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll.

2.2.2 Styrelsens beslut om åtgärder

Styrelsen beslutar om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.³⁴ Det är ett ärende som ska avgöras efter föredragning enligt 20 § första stycket i myndighetsförordningen. För beslutet i ärendet ska det upprättas en handling enligt 21 §.

Myndighetschefen ska förse styrelsen med underlag för beslutet enligt 13 § andra stycket i myndighetsförordningen. Underlaget kan inkludera internrevisionsrapporten och ytterligare material exempelvis förslaget till beslut om åtgärder. Förslaget kan vara berett av den berörda verksamheten.³⁵

Beslutet om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer är ett ärende³⁶ av principiell karaktär³⁷. Det handlar om, ifall styrelsen har säkerställt att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.³⁸ Det innebär att det upprättas en allmän handling om beslutet (protokoll inklusive föredragning).

Beslutet kan vara att

- vidta en åtgärd enligt internrevisionens rekommendation
- vidta en annan åtgärd än den internrevisionen rekommenderar men som styrelsen anser svarar mot internrevisionens iakttagelser
- inte vidta någon åtgärd.

Om myndighetschefen inte förser styrelsen med något annat underlag än internrevisionens rapport är rapporten underlaget för beslut. Det behöver då framgå av protokollet.

Om beslutet är att vidta en annan åtgärd än rekommendationen är det ändå ett beslut med anledning av internrevisionens iakttagelse. Åtgärden har då samma syfte som rekommendationen. Underlaget för beslut kan innehålla myndighetschefens förslag att vidta en annan åtgärd.

Om en åtgärd redan är vidtagen inom den delegering av beslutanderätt som finns inom myndigheten, är det att anse som om styrelsen har beslutat så.³⁹ Det kan då

³⁴ Det kan åskådliggöras med två punkter i dagordning och protokoll. Internrevisionens rapportering är en punkt som i likhet med andra informationsärenden läggs till handlingarna. Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer är en annan punkt.

³⁵ Den granskade verksamhetens vidtagna åtgärder kan ingå i internrevisionens rapportering.

³⁶ Styrelsens beslut är enligt författningsförslaget i Från verksförordning till myndighetsförordningen styrelseärenden.

³⁷ 4 § 5 myndighetsförordningen (2007:515).

³⁸ 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515).

³⁹ 4 § 2 myndighetsförordningen (2007:515).

framgå av protokollet. Det förutsätter att styrelsen genom underlaget för beslut får veta att åtgärden är vidtagen.

Om styrelsen beslutar att inte vidta en åtgärd, innebär det att risken är accepterad i verksamheten. Det bör då framgå av protokollet att styrelsen inte beslutar att vidta en åtgärd. Även detta är att betrakta som ett beslut om åtgärd.

Om internrevisionens iakttagelse är att den interna styrningen och kontrollen fungerar betryggande och därför inte lämnar någon rekommendation behöver styrelsen inte fatta något beslut. Detta kan då framgå av protokollet när det gäller internrevisionens rapportering.

När inget av ovan föreligger så har styrelsen *inte* beslutat om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Det är då en avvikelse från 10 § 3 internrevisionsförordningen om att styrelsen ska besluta om åtgärder.

Beslutet med föredragningen av underlaget är en egen punkt på styrelsemötets dagordning. Underlaget för beslut och beslutet (protokollet) är handlingar i ärendet som är av intresse för denna utredning.

3 Resultat av utredningen

Detta kapitel visar utredningens resultat. I avsnitt 3.1 redovisar vi hur myndigheterna har fastställt formerna för handläggningen. Avsnitt 3.2 visar tillgängligheten till information om styrelsernas beslut om åtgärder.

3.1 Det finns interna föreskrifter för handläggningen

De flesta av myndigheterna, men inte alla, har fastställda former för hur de ska handlägga förslag till beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer till styrelsen enligt 9 § internrevisionsförordningen.⁴⁰

Utfallet motiverar oss att gå vidare och begära in allmänna handlingar från den handläggning som de interna föreskrifterna styr.

3.1.1 Hur myndighetschefen handlägger förslag till beslut om åtgärder
Styrelsen ska i arbetsordningen fastställa de interna föreskrifter som behövs om hur myndighetschefen ska förse styrelsen med underlag för beslut enligt 4 § 1–2 och 13 § andra stycket myndighetsförordningen.

Tabell 1 visar att drygt tre fjärdedelar av myndigheterna har interna föreskrifter om hur de ska handlägga förslag till beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Tabell 1 Handläggning av förslag till styrelsens beslut

Fråga	Ja	Nej	Ej svar
Har myndigheten interna föreskrifter (arbetsordning) för handläggningen av förslag till beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer?	31 ⁴¹	9	0

Källa: Enkäten till myndigheterna, bilaga 2.

Av myndigheterna är det 30 som har lämnat diarienummer eller annan referens till de interna föreskrifterna. Av referenserna går det oftast inte att utläsa namnet på dokumentet. I några fall framgår att det är myndighetens arbetsordning som avses.

En myndighet kan sakna föreskrifter om handläggning av förslag till styrelsens beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Det kan då vara en handläggning som fungerar enligt praxis eller att formerna skapas

⁴⁰ En myndighet behöver inte fastställa specifika riktlinjer för handläggningen enligt 9 § och 10 § 1 i internrevisionsförordningen om denna handläggning rymms inom generella former för handläggning av styrelsens ärenden.

⁴¹ Det finns en osäkerhet i svaret beroende av om svaret avser att föreskrifterna är tillämpliga på förhållandet eller om de även i sak beskriver förhållandet i frågan.

vid varje tillfälle.⁴² Det är dock vanligare att en myndighet har interna föreskrifter i någon form.

3.1.2 Hur myndighetschefen verkställer styrelsens beslut om åtgärder
Styrelsen ska i arbetsordningen fastställa de interna föreskrifter som behövs om hur myndighetschefen verkställer styrelsens beslut enligt 4 § 1–2 och 13 § första stycket myndighetsförordningen.

Många myndigheter, men inte alla, har fastställda former för handläggningen av styrelsens beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer till styrelsen enligt 10 § 3 internrevisionsförordningen. Det innebär att det inte går att utgå från att myndigheterna generellt har fastställt hur myndighetschefen verkställer styrelsens beslut om åtgärder.

Tabell 2 visar att drygt hälften av myndigheterna har interna föreskrifter som går att tillämpa på hur myndighetschefen ska verkställa styrelsens beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Tabell 2 Riktlinjer för att verkställa beslut

Fråga	Ja	Nej	Ej svar
Anger de interna föreskrifterna (arbetsordning) hur myndighetschefen verkställer styrelsens beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer?	23 ⁴³	8	9

Källa: Enkäten till myndigheterna, bilaga 2.

Det finns ett stort bortfall på den här frågan. De myndigheter som inte har svarat motsvarar nästan helt de myndigheter som svarat nej på föregående fråga om interna föreskrifter i tabell 1. De 9 myndigheterna har inte refererat till någon intern föreskrift i tidigare frågor.

En myndighet behöver dock inte ha föreskrifter om handläggningen av hur myndighetschefen verkställer styrelsens beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Det kan vara en handläggning som fungerar enligt praxis eller att formerna skapas vid varje tillfälle.

3.1.3 Hur myndighetschefen informerar styrelsen om vidtagna åtgärder
Styrelsen ska med beslut om arbetsordning fastställa de interna föreskrifter som behövs om hur myndighetschefen håller styrelsen informerad om verksamheten enligt 4 § 1–2 och 13 § andra stycket myndighetsförordningen.

⁴² Handläggning mer ad-hoc är inte något som ESV har utvecklat metoder och riktlinjer för.

⁴³ Det finns en osäkerhet i svaret beroende av om svaret avser att föreskrifterna är tillämpliga på förhållandet eller om de även i sak beskriver förhållandet i frågan.

De flesta av myndigheterna, men inte alla, har fastställda former för hur myndighetschefen håller styrelsen informerad om vidtagna åtgärder. Det innebär att det inte går att utgå från att myndigheterna överlag har fastställt hur myndighetschefen håller styrelsen informerad om genomförandet av styrelsens beslut om åtgärder.

Tabell 3 visar att något fler än hälften av myndigheterna har interna föreskrifter som kan tillämpas på hur myndighetschefen förser styrelsen med information om de vidtagna åtgärderna med anledning av styrelsens beslut.

Tabell 3 Riktlinjer för underlag för beslut

Fråga	Ja	Nej	Ej svar
Anger de interna föreskrifterna (arbetsordning) hur myndighetschefen förser styrelsen med information om de vidtagna åtgärderna med anledning av styrelsens beslut?	24 ⁴⁴	7	9

Källa: Enkäten till myndigheterna, bilaga 2.

Det finns ett stort bortfall även på den här frågan. De myndigheter som inte har svarat motsvarar nästan helt de myndigheter som svarat nej på tidigare fråga om interna föreskrifter i tabell 1. De 9 myndigheterna har inte refererat till någon intern föreskrift i tidigare frågor.

Hur myndighetschefen förser styrelsen med information om vidtagna åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer behöver inte finnas i myndighetens föreskrifter. Det kan vara en handläggning som fungerar enligt praxis eller att formerna skapas vid varje tillfälle.

3.1.4 Hur internrevisionens iakttagelser beaktas vid uppföljning och bedömning

Styrelsen ska med beslut om arbetsordning fastställa de interna föreskrifter som behövs om hur myndigheten ska beakta iakttagelser som lämnas vid internrevision enligt 4 § 1–2 myndighetsförordningen och 5 § andra stycket förordningen om intern styrning och kontroll.

Formerna för hur iakttagelser beaktas är fastställda av många myndigheter men inte av alla. Det innebär att det inte går att utgå från att myndigheterna generellt har fastställt hur myndigheten beaktar internrevisionens iakttagelser.

⁴⁴ Det finns en osäkerhet i svaret beroende av om svaret avser att föreskrifterna är tillämpliga på förhållandet eller om de även i sak beskriver förhållandet i frågan.

Styrelsen ska också i anslutning till underskriften i årsredovisningen redovisa en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande enligt 2 kap. 8 § tredje stycket förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

Tabell 4 visar att närmare två tredjedelar av myndigheterna har interna föreskrifter som är tillämpliga på hur internrevisionens iakttagelser beaktas i en systematisk och regelbunden uppföljning och bedömning av den interna styrningen och kontrollen.

Tabell 4 Riktlinjer för uppföljning och bedömning

Fråga	Ja	Nej	Ej svar
Har myndigheten interna föreskrifter om hur internrevisionens iakttagelser beaktas vid systematisk och regelbunden uppföljning och bedömning av den interna styrningen och kontrollen?	28	12	0

Källa: Enkäten till myndigheterna, bilaga 2.

Av myndigheterna är det 28 som har lämnat diarienummer eller en annan referens till de interna föreskrifterna om hur internrevisionens iakttagelser beaktas. Av referenserna går det oftast inte att utläsa namnet på dokumentet. I några fall framgår att det är ett dokument för intern styrning och kontroll som avses.

En myndighet kan sakna föreskrifter om handläggning av hur myndigheten beaktar internrevisionens iakttagelser vid systematisk och regelbunden uppföljning och bedömning av den interna styrningen och kontrollen. Det kan då vara en handläggning som fungerar enligt praxis eller att formerna skapas vid varje tillfälle.

3.1.5 Hur internrevisionen rapporterar resultatet av granskningen

Styrelsen ska fastställa de interna föreskrifter som behövs om hur internrevisionen redovisar resultatet av granskningen till styrelsen enligt 4 § 1–2 myndighetsförordningen, 9 § och 10 § 1 internrevisionsförordningen.

Formerna för hur internrevisionen redovisar resultatet är fastställda av många myndigheter men inte av alla. Det innebär att det inte går att utgå från att myndigheterna generellt har fastställt hur internrevisionen rapporterar resultatet av granskningen.

Tabell 5 visar att nästan samtliga myndigheter har riktlinjer som är tillämpliga på hur resultatet av internrevisionens granskning rapporteras till styrelsen.

Tabell 5 Riktlinjer för rapportering till styrelsen

Fråga	Ja	Nej	Ej svar
Har myndigheten interna föreskrifter om hur resultatet av internrevisionens granskning rapporteras till styrelsen?	38	2	0

Källa: Enkäten till myndigheterna, bilaga 2.

Av myndigheterna är det 38 som har lämnat diarienummer eller annan referens till de interna föreskrifterna om hur resultatet av internrevisionens granskning rapporteras till styrelsen. Av referenserna går det oftast inte att utläsa namnet på dokumentet. I några fall framgår att det är ett dokument med riktlinjer för internrevisionen som avses.

3.1.6 Hur internrevisionen redovisar sin bedömning

Styrelsen ska fastställa de interna föreskrifter som behövs om hur internrevisionen vid myndigheten redovisar bedömningen av om styrelsen har säkerställt en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande enligt 4 § 1–2 myndighetsförordningen och 4 § internrevisionsförordningen.

Formerna för hur internrevisionens redovisar sin bedömning är fastställda i många myndigheter men inte av alla. Det innebär att det inte går att utgå från att myndigheterna generellt har fastställt hur internrevisionen redovisar sin bedömning av intern styrning och kontroll.

Tabell 6 visar att fler än hälften av myndigheterna har riktlinjer som är tillämpliga på hur internrevisionen redovisar om det på myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

Tabell 6 Riktlinjer för redovisning av granskningens resultat

Fråga	Ja	Nej	Ej svar
Anger de interna föreskrifterna hur internrevisionen i sin rapportering till styrelsen redovisar om det på myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande?	23	15	2

Källa: Enkäten till myndigheterna, bilaga 2.

Av myndigheterna är det 23 som har interna föreskrifter om hur internrevisionen redovisar en bedömning av intern styrning och kontroll.

Internrevisionen kan på eget initiativ (om det inte framgår av riktlinjerna) lämna en övergripande bedömning av myndighetens interna styrning och kontroll till styrelsen inför den bedömning som styrelsen lämnar i årsredovisningen.

3.2 Det är varierande information om beslutet

Det går att söka information om styrelsens beslut om åtgärder i allmänna handlingar om de är maskinläsbara. Om handlingen inte är maskinläsbar kan den konverteras men det leder oftast till kvalitetsbrister.

När protokollen inte innehåller tillräcklig information för att det ska gå att förstå åtgärdens inriktning och omfattning behöver man söka efter information om styrelsens beslut i flera handlingar. En sådan sökning är mer komplicerad och det

krävs även en manuell hantering av sökresultatet för att koppla ihop ett protokoll med andra handlingar.

3.2.1 Styrelsen beslutar om åtgärder

Styrelsen ska besluta om åtgärder enligt 10 § 3 internrevisionsförordningen med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Åtgärder innebär i det här fallet det som är nödvändigt att göra för att myndigheten med rimlig säkerhet ska kunna fullgöra sina uppgifter, uppnå verksamhetens mål och uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen enligt 4 § förordningen om intern styrning och kontroll.

Vi fick protokoll från 18 myndigheter. Att styrelsen också beslutar om åtgärder framgår av 16 protokoll. Det inberäknar även beslut om att inte vidta någon åtgärd eller att vidta en annan åtgärd än den internrevisionen rekommenderar. Även i dessa fall räknas det som ett beslut om åtgärd med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Se avsnitt 2.2 om beslut.

Beslutet om åtgärder framgår ofta av en upprättad handling (protokollet) i ärendet men handlingen innehåller inte alltid vad åtgärden i sak innebär. Det är ofta en mer allmänt hållen hänvisning till beslut enligt föredragningen. Exempelvis ”att godkänna vad rektor anfört med anledning av rapporten”⁴⁵ förutsätter att det finns en annan handling som visar föredragningen. Vad beslutet i sak innebär behöver då sökas i den handlingen, exempelvis en promemoria med åtgärder.

Informationen i styrelsens beslut varierar mellan myndigheterna. Det kan framgå att det avser åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer och det kan framgå att beslutet är enligt förslag till beslut från en föredragning.

Det är möjligt att göra en textsökning under förutsättning att protokollen är maskinellt läsbara, vilket de är om de uppfyller vissa tillgänglighetskrav. Men kraven på arkivhandlingar gäller främst bevarande, inte tillgänglighet.⁴⁶

De filer som inte var maskinellt läsbara konverterade vi så att de blev det. Kvaliteten varierade bl.a. beroende på kvaliteten i den skannade filen. Det blev också fel i vissa konverteringar. Dessutom gör inte konverteringen filerna tillgänglighetsanpassade. Det behövs sannolikt ett omfattande manuellt arbete med de konverterade filerna.

⁴⁵ Uppsala universitet, Utdrag ur protokoll 2023-04-20

⁴⁶ ESV:s rätt till information från andra myndigheter omfattar upplysningar, men inte i ett visst format. För detta behövs en hjälpanvändning enligt 8 § förvaltningslagen om samverkan med andra myndigheter.

Det är därför inte ett rationellt alternativ att konvertera filer som inte är maskinellt läsbara.

Det som särskilt ser ut att försvåra maskinläsbara handlingar är undertecknandet av protokollen med namnteckning på papper och signering av sidorna. Det är en praxis som många myndigheter tillämpar, men som inte är en bestämmelse i myndighetsförordningen. Att ersätta undertecknandet med ett digitalt godkännande skulle kunna underlätta.

Det är inte den allmänna handlingen (från diariet) som vi behöver, utan bara samma information som finns i arkivhandlingen. Det viktiga är att informationen är i maskinläsbart format.

Istället för att begära en allmän handling kan det vara enklare att hämta in den information ESV behöver med stöd av 32 § förordningen med instruktion för Ekonomistyrningsverket om rätt till information från andra myndigheter. Det skulle dock sannolikt medföra ett merarbete för myndigheterna att sammanställa informationen i stället för att lämna ut en allmän handling.

Det förekommer ostrukturerade personuppgifter i protokollen som behöver rensas från handlingarna eftersom det inte finns något ändamål med en eventuell personuppgiftsbehandling. Det är i sig ett omfattande arbete.

Behov av ökad likformighet för innehåll i beslut om åtgärder

Beslutens innehåll är varierande. Det är inte alltid möjligt att förstå beslutets inriktning och omfattning av själva beslutet. Om besluten skulle vara mer likformiga och innehållsrika skulle det underlätta sökningen och analysen av besluten.

Innehållet i besluten enligt 21 § i myndighetsförordningen om myndighetens beslut enligt 10 § 3 i internrevisionsförordningen kan exempelvis vara att styrelsen

- vidtar en åtgärd och beskriver åtgärdens inriktning och omfattning (det kan hämtas från internrevisionens rekommendation)
- inte vidtar någon åtgärd med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer
- konstaterar att en åtgärd är vidtagen (av granskad verksamhet) enligt delegationen av beslutanderätt i myndighetens arbetsordning.

Om det inte framgår vad beslutet innehåller behöver det framgå av hänvisningen till vad som är underlaget för beslutet och vad som eventuellt tillkom under föredragningen.

3.2.2 Myndighetschefens underlag för beslut

Myndighetschefen ska förse styrelsen med underlag för beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Det framgår i 13 § andra stycket i myndighetsförordningen. Myndighetschefen ska också se till att ärendet föredras enligt 20 §.

Vi fick underlag för beslut från 17 myndigheter. Vi fann att det underlag för beslut som myndighetschefen förser styrelsen med kan innebära en utveckling av internrevisionens rekommendationer. Internrevisionen (tredje linjen) är två steg bort från verksamheten (första linjen) och kan inte förväntas ha den kunskap som behövs för att utveckla verksamheten mer i detalj.

Vi fann också⁴⁷ att föredragningen kan vara utan underlag från myndighetschefen (eller chefer under denne).⁴⁸ Då är det internrevisionens rapport till styrelsen som utgör underlaget för beslut. Internrevisionschefen kan dock inte förväntas föredra något annat än sin rapport.

Om myndighetschefens underlag för beslut saknas behöver vi hämta in upplysningar från internrevisionens rapportering.

3.2.3 Internrevisionens rapportering till styrelsen

Det är vanligt förekommande att internrevisionens iakttagelser och rekommendationer inte återges i protokollet. När beslutet om åtgärder inte innehöll information om åtgärdens inriktning och omfattning, sökte vi informationen i underlag för beslutet och i internrevisionens rapportering där det var nödvändigt.

Det visade sig att sökningen även behövde göras i de handlingar som upprättats inför internrevisionens rapportering till styrelsen (en så kallad granskningsrapport).⁴⁹

Vi fann att det är möjligt att följa beslutet bakåt till internrevisionens rapport när protokollet hänvisar till internrevisionens rekommendation. När det gäller stora datamängder är det dock inte ett alternativ att använda det it-stöd vi använde för att spåra beslutet till en rekommendation.

Vi har tidigare undersökt tillgängligheten till internrevisionens rapportering. Under 2019 begärde ESV in internrevisionsmyndigheternas granskningsrapporter för 2018. Analysen av de rapporterna visade en variation i såväl omfattning som struktur. Vi

⁴⁷ När ingen sådan handling lämnades ut tillsammans med protokollet.

⁴⁸ Det kan bero på att ingen beredning sker av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Det framgår dock inte av protokollen.

⁴⁹ Formerna för internrevisionens rapportering är inte föremål för denna utredning. Vi har begränsat rapportering till den upprättade handlingen om granskningens resultat och när så fanns en handling om föredragningen.

kunde notera att om följande gäller för rapporterna så underlättar det en sammanställning av internrevisionens resultat:

- Strukturen i rapporterna är relativt homogen och beskriver granskningen och metoden för hur granskningen är genomförd.
- Rapporterna beskriver granskningens koppling till revisionsplanen.
- Internrevisionen presenterar iakttagelser och lämnar en bedömning av dessa iakttagelser i rapporten.
- Det förs en diskussion om vad risken med en iakttagelse är eller vad ett icke önskvärt utfall för en iakttagelse riskerar leda till.
- Internrevisionen lämnar rekommendationer i rapporten.

I mindre omfattning fanns

- vilken eller vilka frågor som besvaras
- en beskrivning i form av riskmodell, exempelvis med färger eller trafikljus
- en definition av vad som är en risk.

3.3 Slutsats om tillgänglighet till beslut om åtgärder

Vår utredning ger underlag för följande slutsatser om handläggningen av beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens rapportering till styrelsen:

- De flesta av myndigheterna som ingår i utredningen har interna föreskrifter för att hantera förslag till beslut om åtgärder baserade på internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.
- Det varierar hur myndigheterna handlägger ärenden om beslut om åtgärder baserat på internrevisionens rapportering av granskningens resultat. Att myndigheterna gör olika kan försvåra en analys för staten som helhet.
- Även om många myndigheter har etablerat förfaranden för internrevisionens rapportering av granskningens resultat och för myndighetschefen att tillhandahålla styrelsen underlag för beslut, är det inte så överallt. Det finns utrymme för förbättring när det gäller spårbarhet i handläggningen av ärenden om internrevisionens rapportering.
- Då beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens rapportering är reglerat i 10 § 3 i internrevisionsförordningen kan det motivera att styrelsen fastställer närmare föreskrifter enligt 4 § 2 i myndighetsförordningen om vad som ingår i myndighetschefens underlag för beslut enligt 13 § andra stycket och föredragning av förslaget enligt 20 § i myndighetsförordningen.

- Tillgängligheten till information om styrelsens beslut varierar, och i många fall är informationen utspridd över flera olika handlingar. Detta försvårar insynen, överblicken och sökbarheten.
- Det verkar finnas ett behov av mer enhetligt innehåll i beslut om åtgärder för att underlätta förståelsen och analysen av dessa beslut. Detta handlar särskilt om möjligheten att sammanställa beslut för analys på en för staten övergripande nivå.
- Graden av digitalisering och maskinläsbarhet är alldeles för låg när det gäller handlingar som upprättas vid föredragningar och styrelsebeslut (protokoll). Det påverkar effektiviteten i informationshanteringen.
- En ökad tydlighet i den interna hanteringen av styrelsens beslut om åtgärder gör det möjligt att sedan följa upp att styrelsens beslut om åtgärder också blir vidtagna. Det handlar då om att det finns handlingar (underlag för beslut) som beskriver förslaget till åtgärd och handlingar (protokollet) som beskriver föredragningens förslag till beslut och beslutets innehåll.

4 Förslag till fortsatt utveckling

Detta kapitel redovisar en möjlig framtida utveckling av redovisningen över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll. Det handlar då om att hämta in och använda information om beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens rapportering.

Avsnitt 4.1 beskriver att arbetssättet med redovisningen över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll kan utvecklas med dels AI-verktyg för sammanställning av beslut om åtgärder, dels mer likformig beskrivning av innehållet i beslut om åtgärder.

4.1 Utveckla redovisningen till regeringen

Redovisningen till regeringen över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll kan utvecklas med information om

- myndighetschefens underlag för beslut enligt 13 § andra stycket i myndighetsförordningen om myndighetschefens ansvar gentemot styrelsen
- ärendets föredragning enligt 20 § första stycket i myndighetsförordningen om föredragning
- styrelsens beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer enligt 10 § 3 i internrevisionsförordningen (2006:1228) och 21 § myndighetsförordningen om myndighetens beslut.

Syftet med att i framtiden hämta in denna information om styrelsens beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer är att kunna redovisa vilka åtgärder som vidtas på myndigheterna.

I ett nästa steg skulle det också vara möjligt att hämta in information från myndighetens systematiska och regelbundna uppföljning och bedömning av den interna styrningen och kontrollen för att se att åtgärderna är ändamålsenliga. Det går då att se hur myndigheternas interna styrning och kontroll utvecklas över tid.⁵⁰ Det kompletterar nyckeltalet som idag redovisas om internrevisionens nytta för myndighetsledningen.

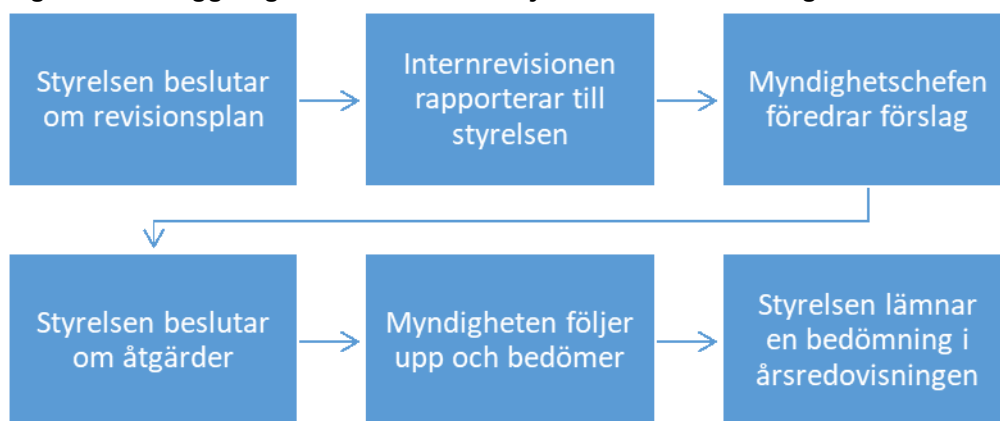
Det går även att hämta in information om styrelsens beslut om revisionsplan för internrevisionen, vilket vi undersökt tidigare.

⁵⁰ I och med att ESV:s rapportering till regeringen är allmän handling är information även tillgänglig för andra. Om det innebär en öka arbetsuppgift för ESV att lämna ut allmänna handlingar är inte utrett.

Information om uppföljningen och om revisionsplanen ger en fullständigare bild av utvecklingen av myndigheternas interna styrning och kontroll. Genom att följa styrelsens beslut om åtgärder fram till att åtgärderna blir vidtagna och bakåt till den riskbaserade granskningen, kan ESV ge regeringen ett mer omfattande underlag för att bedöma myndigheternas interna styrning och kontroll.

Den fullständiga bilden av handläggningen inför och efter styrelsens beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens rapportering kan beskrivas som ett flöde.

Figur 2 Handläggningen inför och efter styrelsens beslut om åtgärder



Detta flöde följer av

- beslut om revisionsplan enligt 10 § 2 i internrevisionsförordningen
- granskningens resultat rapporteras enligt 9 § i internrevisionsförordningen
- underlag och föredragning 13 § andra stycket och 20 § i myndighetsförordningen
- beslut om åtgärder enligt 10 § 3 i internrevisionsförordningen
- uppföljning och bedömning enligt 5 § i förordningen om intern styrning och kontroll
- bedömning enligt 2 kap 8 § tredje stycket i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndighetschefens underlag för beslut (inkluderat internrevisionens rapport)⁵¹ och styrelsens beslut med föredragningen (protokoll) ger en övergripande bild av hur den

⁵¹ Internrevisionens rapportering till styrelsen kan innehålla en muntlig föredragning och en skriftlig rapport av resultatet av internrevisionens granskning.

interna styrningen och kontrollen utvecklas med beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.⁵²

ESV kan hämta in informationen ovan med stöd av att vi har rätt att från andra myndigheter få den information som behövs för verksamheten enligt 32 § i förordningen om instruktion för Ekonomistyrningsverket om rätt att få upplysningar.⁵³ Eftersom det skulle handla om stora mängder ostrukturerad information behöver den dock tolkas med ett AI-verktyg.⁵⁴

4.2 Utveckla en digital hantering

ESV har två pågående initiativ inom ramen för vår uppgift att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten:

- ESV:s datalabb som testar prototyper av webbapplikationer för analys- och beslutsstöd i statsförvaltningen.
- Digitaliserad ekonomisk styrning och rapportering i staten som bland annat syftar till att förbättra och förenkla analyser av den information som ESV hanterar.

Inom dessa initiativ kan vi utveckla en digitaliserad hantering av vissa delar av informationen till redovisningen över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll.

För att ta emot stora datamängder är ett alternativ att utveckla en webbapplikation där informationen kan laddas upp som filer. En erfarenhet från ESV:s datalabb när det gäller att bearbeta och analysera större datamängder är just behovet av att skapa en AI-funktionalitet för detta.⁵⁵ Det är relevant även för styrelsens beslut om åtgärder.

För att underlätta en sökning i stora datamängder skulle en ökad enhetlighet av innehållet i styrelsens beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer vara till nytta. För det har ESV två möjligheter. I första hand kan vi ge stöd till myndigheterna. Om det inte är tillräckligt kan vi i andra hand meddela föreskrifter⁵⁶.

⁵² Den faktiska förändringen exempelvis interna föreskrifter om formerna för verksamheten behöver dock hämtas från annan information.

⁵³ Dessa handlingar blir inkomna hos ESV och behöver då hanteras enligt tryckfrihetsförordningen och sekretessbestämmelser vid begäran om utelämnande av allmän handling.

⁵⁴ Det IT-verktyg som användes i den här utredningen för sökning är otillräckligt stöd för att på ett rationellt sätt sammanfatta informationen.

⁵⁵ ESV dnr 2019-00693-4, AI för IR, sid 9, 1.5 Fortsatt arbete.

⁵⁶ När ESV tar fram en ny föreskrift behöver konsekvenserna av den analyseras. Om ESV prövar att införa en ny föreskrift kommer vi ta ställning till om det kan medföra andra konsekvenser än de avsedda som då talar emot en sådan reglering.

4.3 Mer likformiga beslut om åtgärder

Informationen i styrelsens protokoll och myndighetschefens underlag är idag ostrukturerad information. Innehållet i beslutet om åtgärder ger i varierande grad information om vad beslutet innebär. Beslutet kan också många gånger vara allmänt hållet utan att ange inriktning och omfattning av åtgärden. Det kan vara nödvändigt att mer skapa likformighet i vad som är ett beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

I först hand är det att utveckla stöd om vilken information, som enligt gällande reglering, bör ingå i beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Det gör vi exempelvis med rådgivning på webbplatsen ESV Forum.

I andra hand, om stöd är otillräckligt, kan ESV normera genom att meddela föreskrifter till 10 § 3 i internrevisionsförordningen om innehållet i beslutet.⁵⁷

⁵⁷ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om internrevision ESVFA 2022:9.

Referenser

Publikationer

Emilia Olofsson Trafikverket (2023) Den årliga riskanalysen. En rapport om hur Trafikverkets, Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets internrevisionsfunktioner arbetar med den årliga riskanalysen. 2023-06-02.

ESV dnr 2021-01107-5 Öka tillgängligheten av data inom internrevision om myndigheters verksamheter.

ESV dnr 2022-00240 Utveckla metoder och riktlinjer för internrevision ur ett ledningsperspektiv, 2023.

ESV 2020:20 Internrevision och intern styrning och kontroll 2020.

ESV 2021:4 Behovet av internrevision.

ESV 2022:53 Intern styrning och kontroll på myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen.

ESV 2023:20 Internrevision och intern styrning och kontroll 2023.

SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning.

ESV dnr 2023-00224 Digitaliserad ekonomisk styrning och rapportering i staten (DESOR) 2023.

ESV dnr 2023-00549 Datalabb Resultaten i staten (Del 2, startade i ärende 2019-00693).

ESV dnr 2019-00693-4 Delprojekt internrevision. AI för IR.

Lagar och förordningar

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Förvaltningslag (2017:900)

Högskoleförordning (1993:100)

Internrevisionsförordning (2006:1228)

Myndighetsförordning (2007:515)

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Tryckfrihetsförordningen

Bilaga 1 Myndigheter som ingår i utredningen

Affärsverket svenska kraftnät	Pensionsmyndigheten
Arbetsförmedlingen	Riksgäldskontoret
E-hälsomyndigheten	Skatteverket
Finansinspektionen	Skogsstyrelsen
Fortifikationsverket	Socialstyrelsen
Försvarets materielverk	Statens fastighetsverk
Försäkringskassan	Statens jordbruksverk
Göteborgs universitet	Statens kulturråd
Karlstads universitet	Statens servicecenter
Karolinska institutet	Statens tjänstepensionsverk
Kungl. tekniska högskolan	Stockholms universitet
Lantmäteriet	Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete
Linköpings universitet	Sveriges lantbruksuniversitet
Linnéuniversitetet	Tillväxtverket
Luftfartsverket	Totalförsvarets forskningsinstitut
Luleå tekniska universitet	Trafikverket
Lunds universitet	Transportstyrelsen
Läkemedelsverket	Umeå universitet
Malmö universitet	Universitets- och högskolerådet
Mittuniversitetet	Uppsala universitet
Mälardalens universitet	Örebro universitet

Bilaga 2 Uppllysningar via enkät

För de myndigheter som ska följa högskoleförordningen avses motsvarande tillämpliga bestämmelser.

1. Har myndigheten interna föreskrifter för handläggningen av förslag till beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer?

Frågan avser om styrelsens direktiv och riktlinjer till myndighetschefen enligt 13 § första stycket myndighetsförordningen anger hur myndighetschefen förser styrelsen med underlag för beslut enligt 13 § andra stycket inför beslut om åtgärder enligt 10 § 3 internrevisionsförordningen med anledning av internrevisionens rapportering enligt 9 §.

2. Anger de interna föreskrifterna hur myndighetschefen förser styrelsen med information om de vidtagna åtgärderna med anledning av styrelsens beslut?

Frågan avser om styrelsen direktiv och riktlinjer till myndighetschefen enligt 13 § myndighetsförordningen anger hur myndighetschefen ska informera styrelsen om de vidtagna åtgärderna.

3. Anger de interna föreskrifterna hur myndighetschefen förser styrelsen med information om de vidtagna åtgärderna med anledning av styrelsens beslut?

Frågan avser om styrelsen direktiv och riktlinjer till myndighetschefen enligt 13 § myndighetsförordningen anger hur myndighetschefen ska informera styrelsen om de vidtagna åtgärderna.

4. Har myndigheten interna föreskrifter om hur internrevisionens iakttagelser beaktas vid systematisk och regelbunden uppföljning och bedömning av den interna styrningen och kontrollen?

Frågan avser om föreskrifterna anger hur internrevisionens iakttagelser beaktas enligt 5 § förordningen om intern styrning och kontroll. Det är iakttagelser som internrevisionen rapporterar till styrelsen enligt 9 § internrevisionsförordningen.

5. Har myndigheten interna föreskrifter om hur resultatet av internrevisionens granskning rapporteras till styrelsen?

Frågan avser om styrelsens riktlinjer för internrevisionen enligt 10 § 1 internrevisionsförordningen anger hur internrevisionen rapporterar resultatet av en avslutad granskning enligt 9 §.

6. Anger de interna föreskrifterna hur internrevisionen i sin rapportering till styrelsen redovisar om det på myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande?

Frågan avser om riktlinjerna enligt 10 § 1 internrevisionsförordningen anger att en avslutad granskning som rapporteras till styrelsen enligt 9 § ska innehålla internrevisionens redovisning av om den interna styrningen och kontrollen fungerar betryggande enligt 4 §.

Bilaga 3 Sökträffar i allmänna handlingar

Sökträffar i protokoll

Sökord	underlag	referenser	kommentar
internrevision*	17	93	Ger träffar i andra ärenden
iakttagelse*	8	12	
rekommen*	10	15	
åtgärd*	16	67	Ger träffar i andra ärenden
"intern styrning och kontroll"	5	11	Citat underlättar sökning men ger få träffar.

Sökträffar i underlag för beslut

Sökord	underlag	referenser	kommentar
internrevision*	19	95	
åtgärd*	17	209	
förslag*	15	40	
beslut*	17	68	
iakttagelse*	7	12	
rekommendation*	15	62	
"med anledning av internrevisionens"	6	7	Citat underlättar sökning men ger få träffar.
"internrevisionens iakttagelser"	1	2	
"beslut om åtgärd"	0	0	

Bilaga 4 Styrelsens beslut om åtgärder

Styrelsen ska besluta om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.⁵⁸

Arbetsförmedlingen

”Styrelsen beslutar att godkänna myndighetens åtgärdsplan till rubricerad internrevisionsrapport.”

E-hälsomyndigheten

”Styrelsen beslutade att fastställa åtgärdsplanen.”

Finansinspektionen

”... föredrog förslag till internrevisionens granskningsrapport om Finansinspektionens datahantering. Styrelsen fattade beslut enligt bilaga ...”

Försvaret materielverk

”Chefen för Internrevisionen redogjorde för internrevisionsrapport Granskning av om FMV arbetar effektivt med förändringar i materieförsörjningen.

Styrelsen tackade efter diskussion och iakttagelser för en bra redovisning och beslutade om föreslagna åtgärder i den redovisade rapporten, samt uppmuntrade FMV att fortsätta att arbeta med frågorna och återkomma till styrelsen.”

Karolinska institutet

”Konsistoriet beslutar att besluta om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer i enlighet med upprättad åtgärdsplan, ...”

Malmö universitet

”Universitetsstyrelsen väljer att följa Internrevisionens rekommendationer och beslutar att uppdra åt rektor att förbättra den interna styrningen och kontrollen genom att: (uppräknings av aktiviteter).”

⁵⁸ 10 § 3 Förordning (2006:1228) om intern styrning och kontroll.

Mittuniversitetet

”Universitetsstyrelsen beslutar:

- att fastställa riktlinjer för internrevisionen -att fastställa internrevisionens årsrapport för 2022
- att fastställa revisionsplan till och med 2023-05-31.”

Pensionsmyndigheten

”Styrelsen beslutade om verksamhetens åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer i enlighet med utskickat förslag.”

Skatteverket

”Internrevisorn redogjorde med hänvisning till utskickat material för internrevisionsrapporten Strategisk riktning. Styrelsen beslutade om åtgärder i enlighet med rapporten.”

Socialstyrelsen

”... redogör för åtgärdsplanen och hur styrelsens önskemål att prioritera rekommendationen om extern kompetens inom logistik och verksamhetsstyrning i genomlysningen av handläggningsprocessen har omhändertagits. Styrelsen beslutar att fastställa myndighetens förslag till åtgärdsplan och önskar att lägesrapporteringen i Generaldirektörens rapport återupptas från septembermötet.”

Statens fastighetsverk

”Internrevisionschefen redovisade två granskningsrapporter och förslag till åtgärder, bilaga 5. Styrelsen beslutade åtgärder enligt förslaget.”

Statens Kulturråd

”Internrevisionen presenterade sin granskning av informationssäkerhet. Styrelsen informerade om åtgärdsplan för stärkt informationssäkerhet.”

Statens tjänstepensionsverk

”Internrevisionen har granskat hur SPV uppfyller grundläggande förutsättningar för hantering av säkerhetskänslig verksamhet. Internrevisionschefen föredrar resultatet av genomförd granskning. Ordföranden föreslår att generaldirektören får i uppdrag att återkomma vid nästkommande styrelsemöte med förslag på åtgärder. Styrelsen beslutar i enlighet med ordförandens förslag.”

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete

Oklart vad beslutet innebär

”Styrelsen beslutade om att fastställa granskningen om IT- och cybersäkerhet.”

”Internrevisionsrapport 22/05 Humanitärt bistånd: Styrelsen beslutade att fastställa granskningen och dess rekommendationer.”

Totalförsvarets forskningsinstitut

”Internrevisionschef ... redovisade genomförd granskning av arbetet med att skapa en hållbar arbetsmiljö. Beslut: Styrelsen beslutade i enlighet med IR:s rekommenderade åtgärder och framförde ett stort tack för ett mycket bra underlag.”

Trafikverket

”Styrelsen beslutade om åtgärder med anledning av Internrevisionens revisionsrapporter *Effekter av vald förvaltningsmodell* (TRV 2022/92552) och *Trafikverkets utsläpp av växthusgaser* (TRV 2022/15595) enligt förslaget.”

Uppsala universitet

Oklart vad beslutet innebär.

”Internrevisionens rapport: Institutionsgranskningar – sammanfattande rapport: Beslut – att lägga internrevisionsrapporten till handlingarna, – att godkänna vad rektor anfört med anledning av rapporten.”

Örebro universitet

”Universitetsstyrelsen beslutar att fastställa åtgärder kopplade till granskningsrapporten i enlighet med universitetsledningens förslag.”

Bilaga 5 Myndighetschefens underlag för beslut

Myndighetschefen ska förse styrelsen med underlag för beslut.⁵⁹

Sammanställningen visar förslagen från underlagen för beslut.

Arbetsförmedlingen

”Styrelsen beslutar att godkänna myndighetens åtgärdsplan till rubricerad internrevisionsrapport.”

Karolinska institutet

”Konsistoriet beslutar att fastställa Informationssäkerhetspolicy, att förklara paragrafen omedelbart justerad.”

Mittuniversitetet

”Att verksamhetens föreslagna åtgärder, med anledning av iakttagelser och rekommendationer i internrevisionsrapporten, godkänns.”

Skatteverket

Internrevisionen är här föredragande av beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

”De förslag på åtgärder som verksamheten har lämnat, som svar på våra rekommendationer, och som styrelsen ska ta ställning till/besluta om, har lagts in i rapporten under avsnitt 7.”

Socialstyrelsen

”Förslag till styrelsens beslut: Styrelsen beslutar att fastställa myndighetens förslag till åtgärdsplan.”

Statens fastighetsverk

”Att myndigheten ska genomföra de förslag som framgår i bilagorna (med rapporterna).”

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete

⁵⁹ 13 § andra stycket Myndighetsförordning (2017:515).

”Det föreslås att styrelsen fattar beslut om generaldirektörens förslag till åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer enligt internrevisionsrapport 22/05.”

Transportstyrelsen

”Styrelsen föreslås besluta den framtagna åtgärdsplanen”

Universitets och högskolerådet

”Förslag till beslut: Beslut om åtgärder till följd av internrevisionens granskning av effektivitet inom bedömningsavdelningen.”

”Förslag till beslut: Beslut om åtgärder till följd av internrevisionens granskning av UHR:s anpassningar till förvaltningslagen.”

”Förslag till beslut: Beslut om åtgärder till följd av internrevisionens granskning av efterkontroller (desk-check) inom Erasmus+.”

Uppsala universitet

”Rektor föreslår konsistoriet att godkänna vad rektor anfört med anledning av rapporten”

Örebro universitet

”Universitetsstyrelsen föreslås besluta att fastställa åtgärder i enlighet med universitetsledningens förslag.”

”Att fastställa åtgärder kopplade till granskningsrapporten i enlighet med universitetsledningens förslag”

Ordlista

myndigheternas interna styrning och kontroll

(inom myndigheter under regeringen) styrelsens eller myndighetschefens (enrådighet) ordning (system) som ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven som följer av ansvaret för verksamheten

jämför: förvaltning, ledning och skötsel

Myndighetsförordning (2007:515)

4 § 4 Myndighetens ledning skall ... säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt ...

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 2 kap

8 § Ledningen [] ska i anslutning till underskriften i årsredovisningen redovisa en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande under den period som årsredovisningen avser.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

2 § Myndighetsledningen ansvarar för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Denna process ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

den statliga internrevisionen

(inom myndigheter under regeringen) styrelsens eller myndighetschefens (enrådighet) funktion för att självständigt granska och ge förslag till förbättringar av myndighetens interna styrning och kontroll samt granska om den fungerar betryggande

jämför: inspektion, granskning

Internrevisionsförordning (2006:1228)

3 § Internrevisionens ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll ...

4 § Internrevisionens ska ... granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven ...

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.