

Älvsbyns kommun

# Revisionsstrategi

Fastställd 2019-05-13

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>REVISIONSSTRATEGI FÖR GRANSKNING AV KOMMUNAL VERKSAMHET SOM BEDRIVS AV ÄLVSBYNS KOMMUN .....</b>	<b>1</b>
<b>Lagstiftning, revisionsreglemente och god revisionssted .....</b>	<b>1</b>
<b>Revisionsprocessen .....</b>	<b>5</b>
<i>Planering</i> .....	6
<i>Granskning</i> .....	6
<i>Prövning</i> .....	7
<b>Kvalitetssäkring av revisionsprocessen .....</b>	<b>7</b>
<b>Samordnad revision .....</b>	<b>8</b>
<b>Sakkunniga biträden .....</b>	<b>8</b>
<b>Revisionens granskande och stödjande roll .....</b>	<b>9</b>
<b>Ansvarsprövningsprocessen .....</b>	<b>9</b>

# REVISIONSSTRATEGI FÖR GRANSKNING AV KOMMUNAL VERKSAMHET SOM BEDRIVS AV ÄLVSBYNS KOMMUN

Revisionen behöver, i likhet med andra kommunala organ, tolka sitt uppdrag och dokumentera åtagandet samt ange hur man avser att fullgöra åtagandet. I enlighet med god revisions sed har revisorerna därför upprättat en flerårig *revisionsstrategi* för det långsiktiga revisionsarbetet. Revisionsstrategin är ett internt policydokument för revisionen i Älvsbyns kommun.

Föreliggande strategi är en omarbetad version av tidigare strategi som anpassats till förändrade villkor och förutsättningar.

Dokumentet är vägledande och styrande för hur revisorerna skall

- tillgodose lagstiftarens krav och intentioner bl. a utifrån kraven på en god ekonomisk hushållning
- uppnå bästa möjliga resultat med genomförda revisionsinsatser genom att informera förtroendevalda i kommunfullmäktige, styrelsen, nämnder, kommunala företag och de anställda i kommunen samt kommunens invånare och andra intressenter om väsentliga granskningsresultat
- anpassa granskningarna till ändrade förutsättningar (t ex ändrad lagstiftning, förändrad organisation, ändrade finansieringsförutsättningar mm)
- använda de medel som fullmäktige anvisar på ett så effektivt sätt som möjligt

Revisionsstrategin, som övergripande anger inriktningen för revisionens arbetssätt, omfattar följande avsnitt

- Lagstiftning, revisionsreglemente och god revisions sed i kommunal verksamhet – utgångspunkter och uppdrag
- Revisionsprocessen – planering, granskning och prövning
- Kvalitetssäkring av revisionsprocessen
- Samordnad revision
- Sakkunniga biträden
- Revisorernas granskande och stödjande roll
- Ansvarsprövningsprocessen

## Lagstiftning, revisionsreglemente och god revisions sed

### Utgångspunkter

Utgångspunkterna för revisionens granskningsinsatser utgörs av *kommunallagen, aktiebolagslagen, av fullmäktige fastställt revisionsreglemente och god revisions sed i kommunal verksamhet*.

Revisorerna nomineras av de politiska partierna och väljs av fullmäktige men är politiskt neutrala när de utför sitt revisionsuppdrag.

I skriften ”**God revisionsred i kommunal verksamhet**” framhålls bl a följande:

”Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen och pröva ansvarstagandet. Med sin granskning bidrar revisorerna till att värna och utveckla demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Den kommunala revisionen är oberoende och granskar på fullmäktiges uppdrag och därigenom indirekt också för medborgarna.

Kommuner är politiskt styrda organisationer med ett demokratiskt beslutsfattande. De genomför och ansvarar för en omfattande verksamhet på uppdrag från medborgarna och lagstiftaren. Uppgiften är att bistå medborgarna med verksamhet, service och stöd, infrastruktur och säkerhet. Verksamheten är själva målet, med den kvalitet och kvantitet som beslutats. Skatter, avgifter och bidrag är medel som ger förutsättningar att genomföra verksamheten. Organisation och former för genomförande varierar. Verksamhetens syfte, karaktär och finansiering liksom dess organisation och genomförande återverkar på såväl styrformer som granskning.

Verksamheten bedrivs under offentlig insyn. Det ställer krav på tydlighet i beslut, verksamhet, processer och rutiner.

Medborgarnas demokratiska kontroll är grundläggande och i allmänna val utkräver medborgarna ansvar av de folkvalda.

Inom ramen för den kommunala självstyrelsen prövar därtill fullmäktige (i sin roll som medborgarföreträdare) ärligen ansvarstagandet för dem som har uppdrag att genomföra verksamhet på fullmäktiges uppdrag – styrelser och nämnder, fullmäktigeberedningar, kommunalförbund och enskilda förtroendevalda. Fullmäktiges instrument för granskning och prövning är de förtroendevalda revisorerna.

En väl genomförd granskning och ansvarsprövning bidrar till att stärka förtroende, legitimitet och respekt för den kommunala sektorn”.

### **Revisorernas uppdrag**

Revisionen arbetar långsiktigt, strategiskt och utåtriktat för att nå största möjliga effekter. Revisorernas uppdrag är ytterst att granska, pröva och bedöma styrelsens, nämndernas och de enskilda ledamöternas ansvarstagande och uttala sig om detta till fullmäktige inför deras prövning och beslut i ansvarsfrågan. Granskningsuppdraget – som det är formulerat i kommunallagen - är medlet att nå fram till denna ansvarsprövning. De enskilda granskningsinsatser som genomförs inom uppdraget har därtill ett egenvärde i de effekter som de kan åstadkomma.

Revisorernas granskningsuppdrag uttrycks i kommunallagen och förtydligas i skriften god revisionsred i kommunal verksamhet på följande sätt:

*Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmanrevisorer som utsetts i företag enligt 3 kap. 17 och 18 §§, även verksamheten i de företagen.*

*Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.*

*Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts, skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Revisorerna är dock inte skyldiga att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger sådan misstanke.*

*Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapporten som enligt 8 kap. 20 a § skall behandlas av fullmäktige och årsbokslutet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning skall biläggas delårsrapporten och årsbokslutet.*

Det dominerande uppdraget för revisorerna är att granska och pröva den verksamhet som bedrivs. Resultatet redovisas i revisionsberättelsen. Till detta kommer särskilt definierade uppdrag. Ett sådant är uppdraget att anmäla misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär liksom att anmäla åsidosättande av avgörande i allmän förvaltningsdomstol. Ett annat är att bedöma om resultatet i delårsrapporten och årsredovisningen är förenligt med fullmäktiges beslut om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

**Det första stycket i paragrafen** identifierar objekten för och omfattningen av revisorernas granskning. Revisorerna ska årligen granska:

- all den verksamhet som bedrivs inom styrelser och nämnders verksamhetsområden samt eventuella fullmäktigeberedningar
- verksamheten i de kommunala företagen, där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, genom de revisorer och lekmanrevisorer som utses i dessa
- i den omfattning som följer av god revisionssed

Begreppet all verksamhet i första stycket har flera dimensioner. Det avser styrelser och nämnders verksamheter som utförs inom deras verksamhetsområden. Den kan drivas i egen regi eller av externa utförare. Begreppet verksamhet avser också kommunens samlade verksamhet i förvaltning och företag ur ett övergripande ägar-/styrperspektiv samt kommunövergripande och gemensamma funktioner och processer i såväl förvaltning som företag. Dessa är uppgifter som vilar på kommunstyrelsen. I revisorernas uppdrag ingår därför att granska styrelsens uppsiktsplikt som är av stor betydelse i ägarstyrningen och förvaltningskontrollen. De ska också granska hur styrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter, sköter den ekonomiska förvaltningen, verkställer beslut, följer utveckling och ekonomi, gör framställningar, fullföljer beredningskravet, begär upplysningar etc.

Årsredovisningen och delårsrapporten, inklusive den sammanställda redovisningen är givetvis också föremål för årlig granskning.

**Det andra stycket i paragrafen** identifierar inriktningen av revisorernas granskning. De ska för varje styrelse och nämnd granska och bedöma:

- Ändamålsenlighet: om verksamheten efterlever och lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten – det handlar om god ekonomisk hushållning utifrån verksamhetens effektivitet och kvalitet.
- Ekonomi: om verksamhetens resultat och resurser står i ett rimligt förhållande till varandra (tillfredsställande) – det handlar om god ekonomisk hushållning utifrån verksamhetens produktivitet.
- Räkenskaper: om verksamhetens redovisning upprättats i enlighet med lagstiftning och god kommunal redovisningssed så att räkenskaperna ger en rättvisande bild av resultat och ställning.
- Intern kontroll: om den kontroll som görs inom styrelser och nämnder är tillräcklig, dvs. om ledning och styrning, uppföljning och kontroll är tillräcklig. Styrelser och nämnders kontroll av kommunala angelägenheter som uppdragits åt annan att utföra måste också uppmärksammas.

Beträffande räkenskaperna granskar revisorerna om bokföringen och årsredovisningen, inklusive den sammanställda redovisningen, upprättats i enlighet med lagen om kommunal redovisning samt god redovisningssed. God redovisningssed uttolkas av Rådet för kommunal redovisning.

Revisorerna granskar om upplysningar finns om eventuella avvikelser, från lagstiftningen samt god redovisningssed, och att skälen till avvikelserna har kommenterats.

**Det tredje stycket** i paragrafen definierar revisorernas skyldighet att, i de fall revisorerna upptäcker något sådant i sin granskning, anmäla misstanke om förmögenhetsrättsligt brott eller *misstanke om att avgörande i allmän förvaltningsdomstol har åsidosatts*. Med brottslighet av förmögenhetsrättslig karaktär avses bl. a stöld, bedrägeri, svindleri, förskingring, trolöshet mot huvudman, bestickning och mutbrott.

Om revisorerna i sin granskning finner sådana förhållanden, finns det absoluta kravet på att agera med en anmälan. Upptäckta eller misstänkta förhållanden ska anmälas till ansvarig styrelse och nämnd.

Detta anmälningskrav innebär inte att revisorerna har skyldighet att inrikta sin granskning på dessa frågor. Det avgör revisorerna utifrån en bedömning av risk och väsentlighet. Primärt verkar revisorerna för att styrelser och nämnder själva förebygger och upptäcker dessa situationer i den interna kontrollen. Revisorerna kan därmed inrikta sin granskning på den interna kontrollen och dess kvalitet.

Revisorerna verkar också för att styrelser och nämnder, som själva i sin verksamhet misstänker eller upptäcker brottslighet av förmögenhetsrättslig karaktär, informerar revisorerna.

**Det fjärde stycket** definierar revisorernas skyldighet att bedöma om resultatet i delårsrapporten och årsbokslutet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat om. Om flera delårsrapporter upprättas under året behöver bara en av dem bedömas; den som enligt lagen ska behandlas av full-

mäktige. Det kan antingen vara delårsrapporten som görs vid halvårsskiftet eller det andra tertialet. Med årsbokslut avses årsredovisningen.

Revisorerna har med detta uppdrag fått en roll att bidra i kommunens process för att uppnå målen för god ekonomisk hushållning. De ska bedöma om det ekonomiska resultatet (räkenskaperna) är förenligt med fullmäktiges beslut om finansiella mål – vanligtvis minst att balanskravet är uppnått - och om verksamheten bedrivs inom uppsatta mål och riktlinjer (ändamål och ekonomi). Bedömningarna, som ska vara skriftliga, ska biläggas delårsrapporten och årsredovisningen. Bedömningen i samband med årsredovisningen inlemmas i revisionsberättelsen.

Revisorerna granskar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild med vissa undantag.

Revisorerna kan granska myndighetsutövning när handläggningen av ärenden har vållat kommunen ekonomisk förlust.

Revisorerna kan också granska hur nämnder verkställer egna gynnande beslut enligt socialtjänstlagen. Det kan ske utifrån den rapportering som ska lämnas till revisorerna en gång i kvartalet. Kravet på denna rapportering är omfattande. Den ska bl.a. innehålla uppgifter om alla gynnande nämndbeslut som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet tillsammans med tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd det gäller samt skälen för dröjsmålet. Samma rapportering som revisorerna får går också till länsstyrelsen och till fullmäktige lämnas en särskild statistikrapport.

Revisorerna iakttar stor försiktighet med denna information som är sekretessbelagd. Avsikten med denna rapportering är inte att styra vad revisorerna ska granska utan ge förbättrade underlag för revisorernas egen bedömning av om en granskning ska ske eller inte. Revisorerna kan likaså granska hur nämnder verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar.

Slutligen kan revisorerna granska myndighetsutövning utifrån allmänna synpunkter, t ex hur kommunikationsskyldigheten i förvaltningslagen efterlevs, hur generella bedömningsgrunder tillämpas, handläggningstider etc.

Revisorernas uppdrag är alltså sammantaget att granska **all verksamhet årligen** för att få underlag till den slutliga bedömningen av ansvarstagandet, som revisorerna ska lämna till fullmäktige i form av ett särskilt utlåtande i **revisionsberättelsen**.

## Revisionsprocessen

Revisionen och lekmannarevisorerna anpassar successivt sitt arbetssätt till förändrade villkor och förutsättningar. Granskningsarbetet genomförs enligt en tydlig process som följer kommunallagens krav och den senaste omarbetningen av skriften ”God revisionsred i kommunal verksamhet”.

*Revisionsprocessen* består, kortfattat, i huvudsak av tre delar: **planering, granskning och prövning med rapportering**.

## **Planering**

Enligt god revisions sed är analysen av **väsentlighet och risk** revisionsprocessens grundstomme. Analysarbetet och dokumentationen av väsentlighet och risk är en viktig del i alla faser av revisionsarbetet. Analysen utgör grunden för planeringen av granskningens inriktning, omfattning och resursbehov de närmaste åren.

Revisionen genomför årligen en övergripande väsentlighets och riskanalys av den kommunala verksamheten inklusive de kommunala företagen. Analysen utgör underlag för den årliga prioriteringen av granskningsinsatserna. De planerade insatserna sammanställs i en **årlig övergripande revisionsplan**.

## **Granskning**

All granskning av revisorerna syftar till att ge underlag för den bedömning och de uttalanden som revisorerna skall göra i revisionsberättelsen. Att årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden innehåller flera delar som revisionen måste täcka in för att få tillräckligt underlag för de uttalanden om styrelsen och nämnderna som revisorerna skall göra varje år i revisionsberättelsen. Revisionen genomför ofta förstudier för att ytterligare förbättra underlaget för ställningstaganden till väsentliga granskningsområden.

## **De olika granskningsinriktningarna**

- **Tillförlitlighet i redovisning, system och rutiner**

Granskningen inriktas mot de mest väsentliga och riskfyllda delarna av kommunens redovisning, system och rutiner. Granskningsresultatet utgör en viktig grund både för granskningen av styrelsens och nämndernas ansvarsutövande och för granskning av årsredovisning och delårsrapporter.

- **Årsredovisning och delårsrapport**

Externredovisningen i årsredovisning och delårsrapporter regleras i den kommunala redovisningslagen. Revisionen bedömer om redovisning skett enligt lagen och enligt rekommendationer från normgivande organ. Nämndernas redovisning av verksamhet och ekonomi, utifrån målen för en god ekonomisk hushållning, i delårsrapporten och i årsredovisningen omfattas också av revisorernas granskning. Det är av demokratiskt intresse att nämndernas redovisning ger en rättvisande bild av hur skattemedlen använts.

- **Övergripande ansvarsutövande**

Revisorerna skall varje år uttala sig i frågan om ansvarsfrihet för samtliga nämnder och styrelser samt enskilda ledamöter i dessa organ. Revisorernas uttalande i ansvarsfrågan skall utgå från revisionsuppgiften att granska och bedöma:

- Effektivitet och kvalitet
- Tillförlitlighet och säkerhet
- Styrbarhet



- För att kunna ta ställning i frågan om ansvarsfrihet granskar och bedömer revisorerna om nämndens eller styrelsens övergripande ansvarsutövande är tillfredsställande. Begreppet ansvarsutövande definierar revisionen som nämndens eller styrelsens aktiva åtgärder för att leda, styra, följa upp och kontrollera verksamheten.
- **Fördjupade projekt**  
Granskningen av det övergripande ansvarsutövandet kompletteras med fördjupade revisionsprojekt. I bedömningen av det övergripande ansvarsutövandet prövas om den politiska organisationen skapar tillräckliga förutsättningar för ändamålsenlighet, god ekonomisk hushållning och betryggande säkerhet genom aktiv styrning och kontroll. I de fördjupade projekten granskas utvalda delar av nämndernas verksamhet mer ingående.
- **Intern kontroll och uppföljning**  
Nämnderna ansvarar för att den interna kontrollen är tillräcklig. Revisionen skall genom sin granskning ta fram underlag för att bedöma nämndernas agerande, d v s att nämnderna fullgör fullmäktiges uppdrag och säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig. Revisionens granskningar ska verifiera att nämndernas system och rutiner skapar tillräckliga förutsättningar för en ändamålsenlig och säker verksamhet i enlighet med lagar och fullmäktiges beslut.

Uppföljning av att revisionens synpunkter beaktas sker löpande vid de periodvis återkommande nämndsammanträffandena, vid årliga avstämningar med kommunledningen och vid behov genom särskilt beslutade uppföljningar av genomförda granskningar.

## **Prövning**

Resultatet av samtliga granskningsinsatser ger sammantaget revisionen underlag för uttalandet om att tillstyrka eller avstyrka ansvarsfrihet, att rikta anmärkning eller att i övrigt framföra kritik och synpunkter med anledning av årets revision. Revisorerna kan också uttala sig om verksamheten i de kommunala företagen och de kommunalförbund som kommunen är medlem i mot bakgrund av den granskning som skett genom de utsedda lekmannarevisorerna och revisorerna. Revisorernas ställningstagande i ansvarsfrihetsfrågan omfattar all verksamhet som bedrivs av styrelse, övriga nämnder samt enskilda ledamöter i dessa organ.

## **Kvalitetssäkring av revisionsprocessen**

Målet för revisorernas arbete är att revisionsprocessen skall ge ett tillförlitligt resultat som möjliggör en kommunaldemokratisk kontroll och ansvarsutkrävande, som respekteras av de olika kommunala organen liksom av medborgarna. För detta krävs tillräckliga kunskaper om revisionsprocessen och vad styrelse och nämnder vill åstadkomma och hur man agerar för att nå avsedda resultat. Revisorerna kvalitetssäkrar på olika sätt resultaten av genomförda granskningar, bl. a genom de för varje projekt utsedda kontaktrevisorerna.

Revisionen informerar om hur man granskar och hur man bedömer styrelse och nämnder och enligt vilka kriterier bedömningen sker. Revisionsprocessen måste ytterligare tydliggöras för att uppfattas som objektiv och tillförlitlig.

Genom fortlöpande dialog med granskade styrelser, nämnder och kommunens företag skall förståelsen både för utformningen av revisionsprocessen och för tillämpade metoder och resultat av revisionsprocessen öka. Revisionen samverkar också med revisorer i andra kommuner, i Älvsbyns läns landsting och i de kommunalförbund som kommunen är medlem i för att ytterligare utveckla kvalitet och säkerhet i prövningen av styrelsens och nämndernas ansvarstagande.

## Samordnad revision

Fullmäktige utser lekmannarevisorer och suppleanter i de hel- och delägda aktiebolagen och revisorer och suppleanter i andra företagsformer. Det är obligatoriskt med en samordnad revision mellan kommunens verksamhet i förvaltning och i helägda företag.

Avsikten är att lekmannarevisorerna i aktiebolag och de förtroendevalda revisorerna i andra företagsformer huvudsakligen skall ägna sig åt att granska om företagen tillgodoser det kommunala ändamålet. Förutsättningar för en revision med helhetssyn på hela den kommunala verksamheten – oavsett driftsform – har därmed skapats.

Samordningen av revisionen av hela den kommunala verksamheten underlättas genom kravet på personsamband. Detta innebär att den eller de lekmannarevisorer eller förtroendevalda revisorer som fullmäktige utser till företagen väljs bland de, som redan utsetts till revisorer för granskning av kommunens styrelse och nämnder.

Revisionen avser att fortsätta arbetet med att på ett mera tydligt och aktivt sätt samordna granskningsarbetet i såväl förvaltningen som företagen – i planering, genomförande och rapportering. Detta kräver ett aktivt och förtroendefullt samarbete mellan revisorer, lekmannarevisorer, sak- kunniga och auktoriserade revisorer.

***Granskningsrapporterna från lekmannarevisorerna, revisionsberättelserna från revisorerna i kommunala företag och kommunalförbund*** ska bifogas till revisionens revisionsberättelse.

## Sakkunniga biträden

Revisorerna och lekmannarevisorerna biträds av sakkunniga med god kunskap om kommunal verksamhet, förvaltning och organisation och dess förutsättningar t ex om gällande lagstiftning. Revisorerna och lekmannarevisorerna styr som uppdragsgivare omfattning och inriktning på de sakkunnigas insatser genom ***revisionsplanen*** och ***projektplaner*** för de enskilda granskningarna.

De ***sakkunnigas revisionsrapporter***, som har godkänts av revisorerna, ska bifogas till revisionens revisionsberättelse. Revisionsrapporterna medföljer revisorernas revisionskrivelser, som sammanfattar revisionens bedömning och beslut efter varje avslutad granskning.

De sakkunniga som biträder revisorerna och lekmannarevisorerna upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

## **Revisionens granskande och stödjande roll**

Revisorerna är i granskningsarbetet självständiga i förhållande till varandra men samarbetar i det löpande revisionsarbetet och vid olika ställningstaganden. Opartiskhet och saklighet genomsyrar agerande, bedömningar och uttalanden. Det är ansvarig styrelse eller nämnd som tar ställning till och har det fulla ansvaret för åtgärder som vidtas med anledning av revisorernas synpunkter och förslag.

## **Ansvarsprövningsprocessen**

Revisionen har fortlöpande aktualiserat behovet av en ökad kunskap om de olika kommunala organens roller i ansvarsprövningsprocessen.

För att fullgöra uppdraget från fullmäktige behöver styrelser och nämnder exempelvis dokumentera hur man tar till sig och tolkar sitt uppdrag, hur man säkerställer att det utförs och hur återrapporteringen av resultat och uppnådda effekter till såväl styrelsen, nämnden som fullmäktige ska gå till.

Rutiner behöver således utarbetas och fastställas för hur nämnderna avser att leda, styra och följa upp att uppdraget från fullmäktige fullgörs. Nämnden skall kunna redogöra för hur man har beslutat, agerat och hur detta dokumenterats så att det blir möjligt för revisorerna att granska och bedöma ansvarstagandet för att ge fullmäktige ett tillförlitligt underlag för ansvarsprövningen.

Revisionens ambition är att, bland annat genom en bättre dialog, fortsätta att bidra till en ökad kunskap om den kommunala ansvarsprövningsprocessen.