

Rapport nr 11/2023

Trafiknämndens interna kontroll

Kort om rapporten

Trafiknämndens arbete med riskhantering och intern kontroll utgår i huvudsak från regionens styrdokument där COSO-modellen, ett generellt ramverk för intern styrning och kontroll, är en utgångspunkt. Ett utvecklingsarbete har pågått inom nämndens verksamhet som syftat till att stärka arbetssätt och förutsättningar inom området. Arbetet har bland annat resulterat i interna styrdokument som beskriver de grundläggande principerna för hur arbetet ska vara organiserat, strukturerat och genomföras inom verksamheten. Granskningen visar dock att det på ett antal områden fortfarande finns behov av insatser för att stärka arbetet med riskhantering och intern kontroll. Det gäller framför allt den praktiska tillämpningen av styrdokument i risk och intern kontrollarbetet, särskilt relaterat till frågor om roll- och ansvarsfördelning, riskbedömning samt det systematiska arbetet med kontrollaktiviteter.

Trafiknämnden

Projektrapport 11/2023 Trafiknämndens interna kontroll

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2024-02-22 att överlämna rapporten till trafiknämnden för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2024-05-30.

Revisionens samlade bedömning är att trafiknämnden delvis säkerställer att det finns övergripande förutsättningar för en tillräcklig intern kontroll. På ett antal områden bör fortsatta insatser ske för att stärka arbetet med riskhantering och intern kontroll.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Staffan Olsson
ordförande

Anna Peterson
samordnande administratör

Innehållsförteckning

1. Slutsatser och rekommendationer	4
2. Utgångspunkter för granskningen	6
2.1. Motiv till granskningen	6
2.2. Revisionsfråga	7
2.3. Avgränsning	7
2.4. Bedömningsgrunder	7
2.5. Metod	8
3. Styr- och kontrollmiljö	9
3.1. Roller och ansvar för arbetet med intern kontroll	9
3.2. Bedömning	11
4. Riskhantering och plan för intern kontroll	11
4.1. Riskbedömning	11
4.2. Process för framtagande av plan för intern kontroll	13
4.3. Kontroller och åtgärder	13
4.4. Bedömning	14
5. Information och kommunikation	14
5.1. Bedömning	16
6. Uppföljning och kontroll	16
6.1. Bedömning	17

1. Slutsatser och rekommendationer

Kommunallagen ställer krav på att nämnder ska ha en tillräcklig intern kontroll. Trafiknämndens trafikförvaltning har under flera år bedrivit ett utvecklingsarbete för att stärka den interna kontrollen. Arbetet har bland annat utgått från regionfullmäktiges riktlinjer och regionstyrelsens anvisningar på området som i sin tur bygger på COSO-modellen. Arbetet med att implementera nya styrdokument och nytt arbetssätt inför framtagande av nämndens plan för intern kontroll har påbörjats.

Revisionen har genomfört en granskning för att bedöma om trafiknämnden utifrån COSO-modellen säkerställer att det finns förutsättningar för en tillräcklig intern kontroll. Revisionens samlade bedömning är att trafiknämnden delvis säkerställt att det finns förutsättningar för en tillräcklig intern kontroll. På ett antal områden bör fortsätta insatser ske för att stärka arbetet ytterligare.

Revisionen bedömer att roller och ansvar för arbetet med intern styrning och kontroll formellt är tydligt definierade, fördelade och dokumenterade i nämndens delegationsordning och förvaltningens arbetsordning. Revisionen bedömer dock att den avsedda omsättningen av ansvar och roller i praktiken, inte motsvarar intentionerna som anges i styrdokument. Revisionen bedömer därför att roller och ansvar för riskhantering och intern kontroll bör tydliggöras inom verksamheten. Trafikförvaltningen bör därför i det pågående utvecklingsarbetet tydligt definiera och kommunicera roll- och ansvarsfördelning kopplat till riskhantering och intern kontroll, till chefer och medarbetare på alla nivåer inom organisationen.

Revisionen bedömer att trafikförvaltningens styrdokument delvis ger förutsättningar för ett strukturerat arbete med att identifiera, värdera och hantera risker. De styrande principer som är tillämpbara på arbetet med risk och intern kontroll återfinns dock i flera olika interna styrdokument och upplevs av verksamheten som komplicerade och svåra att omsätta i praktiken. Revisionen ser därför positivt på förvaltningens pågående arbete med att uppdatera, slå ihop och tydliggöra de styrande dokumenten kring risk och intern kontroll, i syfte att skapa ett tydligare och effektivare arbetssätt inom förvaltningen.

Granskningen har visat att arbetet med riskhantering och intern kontroll varierar inom de olika avdelningarna, trots att arbetet ska utgå från förvaltningens styrdokument på området. Granskningen har visat att detta bland annat beror på hur väl chefer, och även medarbetare, förstår betydelsen och de långsiktiga fördelarna med riskhanteringsarbetet. Detta medför en risk för att verksamhetens arbete med risk och intern kontroll inte genomförs enhetligt och konsekvent i hela organisationen. Revisionen menar att detta i sin tur kan leda till att nödvändiga åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen inte genomförs. Revisionen bedömer därför att trafikförvaltningens ledning behöver säkerställa att lämpliga utbildnings- och kompetenshövande insatser genomförs inom alla verksamhetsområden/avdelningar.

Revisionen bedömer att trafikförvaltningens plan för intern kontroll innehåller riskbedömningar samt kontrollaktiviteter för majoriteten av riskerna och att det framgår hur de högst värderade riskerna ska omhändertas av förvaltningen. Förvaltningen behöver dock säkerställa ett mer systematiskt arbetssätt för framtagandet av relevanta

kontrollaktiviteter för att hantera alla risker. Revisionen bedömer vidare att förvaltningen bör formalisera en process för kontrollaktiviteter, som tydligare kopplar till risker och möjliggör en löpande dokumentation, uppföljning och utvärdering. Revisionen noterar också att principerna som är tillämpbara på arbetet med kontrollaktiviteter har visat sig vara svåra att implementera i praktiken inom verksamheten. Revisionen bedömer därmed att trafikförvaltningens styrdokument delvis ger förutsättningar för ett strukturerat arbete med kontroller i verksamheten.

Revisionen konstaterar att förvaltningen använder sig av flera olika processer och kanaler för den interna kommunikationen mellan chefer och medarbetare. Dessa inkluderar regelbundna avdelningsmöten, att information läggs upp på förvaltningens intranät samt utskick av nyhetsbrev. Revisionen bedömer att det finns ett flertal olika kommunikationskanaler inom förvaltningen, som på olika sätt säkerställer att medarbetare får tillgång till nödvändig information.

Revisionen bedömer slutligen att trafikförvaltningen kontinuerligt följer upp sin verksamhet i enlighet med riktlinje för intern kontroll. Resultatet sammanställs, kommuniceras och rapporteras till trafiknämnden i samband med delårsrapport och verksamhetsberättelse. Enligt riktlinjen innefattar uppföljningen också att utvärdera om samtliga komponenter i ramverket för intern kontroll är tillräckliga. Revisionen ser positivt på att förvaltningen utarbetat en process som möjliggör ett tydligare och transparent underlag till den försäkran som lämnas vid delårs- och årsrapporteringen om att nödvändiga åtgärder vidtas för att uppnå en tillräcklig intern kontroll. Denna process ger nämnden och förvaltningen förutsättningar att utvärdera hur arbetet med risk och intern kontroll överensstämmer med COSO-ramverket

Rekommendationer

- Trafikförvaltningens ledning bör säkerställa att ansvar och roller i arbetet med intern styrning och kontroll tydligt framgår i styrdokument och att det tydligt kommuniceras inom förvaltningen.
- Trafikförvaltningens ledning bör säkerställa verksamhetens kompetens när det gäller risk och internkontroll, så att arbetet genomförs på ett enhetligt sätt i hela organisationen.
- Trafikförvaltningens ledning bör säkerställa en enhetlig process för kontroller kopplade till risker, så att löpande dokumentation, uppföljning och utvärdering möjliggörs.

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1. Motiv till granskningen

Kommunallagen¹ föreskriver att nämnder ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. Likaså ska nämnderna säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat, samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Detta innebär att varje nämnd har skyldighet att aktivt utforma och organisera den interna kontrollen samt etablera effektiva system för uppföljning.

Trafiknämndens arbete med riskhantering och intern kontroll utgår från fullmäktiges beslutade riktlinje för intern kontroll². Där framgår att Region Stockholms arbete med intern kontroll ska bidra till att regionfullmäktiges mål uppnås inom beslutad budget, tillförlitlig rapportering, regelefterlevnad samt en ändamålsenlig och effektiv verksamhet. Riktlinjen är baserad på COSO-ramverket³, vilket är en strukturerad metod för systematisk hantering av risker och möjligheter, samt för att kommunicera dessa.

Revisionen granskar årligen den interna styrningen och kontrollen inom trafiknämndens verksamhet. Tidigare års granskning har visat att det finns ett behov av insatser för att stärka den interna kontrollen, särskilt inom områden som systematiskt arbetsmiljöarbete mot hot och våld, brandskyddsarbete samt hanteringen av anställdas bisysslor och jäv⁴. Även inom områden som är avgörande för nämndens ekonomi behöver den interna kontrollen stärkas. Det gäller bland annat trafik Anpassning, utvecklat biljettsortiment, effektivisering av trafikavtal och investeringsstyrning⁵.

Tidigare års granskning har även visat att trafikförvaltningen bedrivit ett arbete för att utveckla den interna kontrollen. Utvecklingsarbetet har bland annat utgått från COSO-modellens fem komponenter, och resulterat i en rad nya förändringar. Under 2020 och början av 2021 har styrande dokument uppdaterats och beslutats av förvaltningschefen, och implementering av dessa rutiner har påbörjats.

Mot bakgrund av att de senaste årens granskning visat att det finns behov av stärkt kontroll inom flera områden har revisionen granskat trafiknämndens övergripande struktur och process för den interna kontrollen med fokus på COSO-ramverkets fem komponenter. Syftet har varit att bedöma om trafiknämnden utifrån detta ramverk säkerställer att det finns förutsättningar för en tillräcklig intern kontroll.

¹ Kommunallagen (2017:725)

² RS 2022-0326

³ COSO är en förkortning för The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Det är en samarbetsorganisation som har sin bas i USA som tagit fram ett ramverk för vad ett system för intern kontroll bör innehålla, se www.coso.org

⁴ Regionrevisorerna, årsrapport 2022 Trafiknämnden.

⁵ Regionrevisorernas delrapport 2023, Trafiknämnden.

2.2. Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Säkerställer trafiknämnden att det utifrån COSO-ramverket finns förutsättningar för en tillräcklig intern kontroll?

Den övergripande revisionsfrågan har brutits ner i följande delfrågor:

- Hur är roller och ansvar för arbetet med intern kontroll definierade, fördelade och dokumenterade?
- Hur säkerställs ett strukturerat arbete för att identifiera, värdera och hantera risker samt kontrollaktiviteter?
- Hur är processer/kanaler för information och kommunikation mellan olika nivåer i verksamheten utformade?
- Hur är processer för uppföljning och kontroll utformade?

2.3. Avgränsning

Granskningen avser prövning av trafiknämndens ansvar för intern kontroll inom trafikförvaltningen. Trafiknämndens andra förvaltning, förvaltningen för utbyggd tunnelbana har inte ingått i granskningen.

Granskningen har avgränsats till den övergripande strukturen för trafikförvaltningens arbete med intern kontroll, som beskrivs i regionfullmäktiges riktlinje för intern kontroll. Intern kontroll inom Region Stockholm ska utgå från COSO:s ramverk för intern kontroll. Ramverket tar sin utgångspunkt i fem olika komponenter (se avsnitt 2.4).

2.4. Bedömningsgrunder

Kommunallagen (2017:725)

6 Kap § 6 Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder (RS 2022-0762, RS 2022-0482, 2023-02-07)

Trafiknämnden ska enligt reglementet säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Integrerad ledning och styrning (RS 2022-0740)

I styrdokument som beslutats av regionfullmäktige anges att nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att säkerställa en tillräckligt god intern kontroll inom nämndens eller bolagets verksamhetsområde. Nämnder och bolagsstyrelser ska säkerställa en regelbunden rapportering av den interna kontrollen samt följa upp att arbetet följer regionfullmäktiges beslut. Vidare framgår det att Region Stockholms nämnder och bolag ska basera sitt arbete på en fungerande intern kontroll med ansvarstagande och tillsyn i flera nivåer. Kontrollen bygger på ett aktivt och systematiskt arbete med att förutse,

proaktivt hantera och kommunicera risker, möjligheter, åtgärder och kontrollpunkter innan en risk realiserar. Ansvar för den interna kontrollen ska vara tydligt och dokumenterat. Nämnder och bolag ska vidare på ett systematiskt sätt utvärdera och löpande utveckla sitt arbete med intern kontroll.

Riktlinje för intern kontroll (RS 2022-0326)

Av riktlinjen som beslutats av regionstyrelsen framgår att intern kontroll inom Region Stockholm utgår från COSO-ramverket, en modell för att utforma, implementera och förvalta intern styrning och kontroll och bedöma den interna styrningen och kontrollens effektivitet.

Ramverket tar sin utgångspunkt i fem olika komponenter:

- Styr- och kontrollmiljö
- Riskbedömning:
- Kontroll och åtgärder
- Information och kommunikation
- Övervakning och uppföljning

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med olika delar av trafikförvaltningen i syfte att granska och bedöma hur arbetet med riskhantering och intern kontroll fungerar och tillämpas inom olika verksamhetsområden. Intervjupersoner har haft olika roller och erfarenheter, och sammanlagt sju intervjuer har genomförts. De verksamheter som ingått i granskningen har varit teknikavdelningen, IT-avdelningen samt sektion risk och internkontroll. Granskningen har inkluderat såväl övergripande regiongemensamma styrdokument, som lokala dokument som trafikförvaltningen beslutat om.

Granskningen har genomförts av Rustam Kadir (projektledare) och Jenny Svensson på båda vid revisionskontoret.

3. Styr- och kontrollmiljö

3.1. Roller och ansvar för arbetet med intern kontroll

Trafiknämnden ansvarar enligt reglementet⁶ för att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. I nämndens delegationsordning⁷ framgår vilka beslut som delegeras och till vem. Det är genom delegationsordningen som delegering sker från trafiknämnden till förvaltningschefen för trafikförvaltningen. Förvaltningschef har därför rätt att fatta beslut enligt delegation från nämnd och leder därmed trafikförvaltningens verksamhet.

Trafikförvaltningens fördelning av ansvar för arbetet med risk och intern kontroll är formellt definierad och dokumenterad i förvaltningens arbetsordning⁸. Där framgår förvaltningschefens fördelning av ansvar samt de grundläggande principerna för den interna styrningen och kontrollen. Enligt styrdokumentet bär förvaltningschefen det huvudsakliga ansvaret för att utforma konkreta och lokala regler och anvisningar för att upprätthålla en god intern styrning och kontroll, i enlighet med Region Stockholms riktlinje för intern kontroll. Revisionen noterar att den ansvarsfördelning som framgår i arbetsordningen följer COSO:s principer om fyra ansvarslinjer, även om arbetsordningen formellt endast beskriver tre ansvarslinjer.

Den första ansvarslinjen omfattar enligt förvaltningens arbetsordning⁹ den operativa verksamheten, med både chefer och medarbetare. Linjeorganisationen har det yttersta ansvaret för riskhantering och för att upprätthålla och utveckla den interna styrningen och kontrollen. I arbetsordningen framgår även att ansvaret för riskhantering följer verksamhetsansvaret, ett så kallt riskägarskap. Det innebär att den som har det delegerade ansvaret också har ansvaret för att hantera risker som är kopplade till det specifika området. I intervjuer framgår att avdelningscheferna strukturerat ansvaret för riskarbetet på olika sätt. Inom vissa avdelningar finns utsedda individer, exempelvis biträdande avdelningschef eller controller¹⁰, som har ett specifikt ansvar för riskarbetet inom den egna avdelningen. Även om respektive avdelningschef har det övergripande ansvaret för den interna kontrollen, har den utsedda personen en nyckelroll i att möjliggöra arbetet med risker inom den specifika avdelningen. I intervjuer framgår även att riskanalyser görs tillsammans med medarbetare, på olika nivåer inom förvaltningens avdelningar¹¹, framför allt på avdelnings- och sektionsnivå men även i vissa fall på gruppnivå. De identifierade riskerna sammanställs sedan i en gemensam risklista för

⁶ Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder (RS 2022-0762 RS 2022-0482 RS 2022-0268 RS 2023-0160)

⁷ TN 2014-0104

⁸ TN-S-477387

⁹ TN-S 477387

¹⁰ Enligt COSO-ramverket ingår dessa funktioner inom den andra ansvarslinjen.

¹¹ Trafikförvaltningen är uppdelad i tio avdelningar, var och en bestående av olika sektioner och dessa sektioner är vidare indelade i olika grupper.

varje respektive sektion och avdelning (se avsnitt 4 nedan). Varje avdelningschef har det övergripande ansvaret för riskerna inom sitt verksamhetsområde. Detta framgår tydligt i intervjuer med avdelningschefer samt i förvaltningens plan för intern kontroll¹², där respektive avdelningschef står som riskägare för de risker som identifierats inom deras verksamhetsområde.

Den andra ansvarslinjen ansvarar enligt arbetsordningen för uppföljning av verksamhetens riskhantering och regelefterlevnad. Den tillhandahåller även stöd till första ansvarslinjen i form av rådgivning samt utveckling av hjälpmedel och arbetssätt. Funktioner inom andra ansvarslinjen är specialister inom riskhantering, regelefterlevnad, säkerhet, controlling, intern kontroll och kvalitet. Ett exempel är sektion risk och intern kontroll, inom avdelningen för verksamhetsstyrning och ekonomi¹³. De ansvarar enligt avdelningens arbetsordning¹⁴ för att skapa förutsättningar för en god och effektiv intern styrning och kontroll. Detta inkluderar att styra arbetet med intern styrning och kontroll, inklusive riskhantering. Vidare har sektionen en rådgivande och stödjande roll för att hjälpa verksamheten att uppnå en god intern styrning och kontroll.

Den tredje ansvarslinjen utgörs enligt arbetsordningen av trafikförvaltningens internrevision. Den fungerar som en oberoende gransknings- och rådgivningsfunktion till förvaltningschefen med uppgift att granska och bedöma om den interna kontrollen och uppföljningen fungerar tillfredställande. Internrevisionen granskar bland annat effektiviteten i riskhantering, intern styrning och kontroll samt ledningsprocesser.

Intervjuade menar att det finns behov av att ytterligare kommunicera och tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen, inom framför allt den första ansvarslinjen. De anser att arbetsordningen tydligt definierar roll- och ansvarsfördelningen mellan de olika ansvarslinjerna, men att kunskapen om detta är begränsad i praktiken och behöver tydliggöras inom verksamheten. Granskningen visar att förvaltningen vidtar flera åtgärder för att hantera den här frågan. Bland annat genom en översyn av förvaltningens arbetsordning samt revidering av interna styrdokument för riskhantering och intern kontroll (se avsnitt 4.1). Det genomförs även olika utbildningsaktiviteter för att öka kompetensen inom förvaltningen kopplat till riskhantering och intern kontroll.

Förutom de olika ansvarslinjerna visar granskningen att förvaltningen sedan 2020 etablerat ett internt risk- och revisionsutskott. Risk- och revisionsutskottet är rådgivande i frågor som rör risk, intern styrning och kontroll samt revision. Syftet med utskottet är att underlätta för trafikförvaltningens ledningsgrupp i arbetet med att leda och utvärdera arbetet med risk och revision på trafikförvaltningen. Granskningen visar att utskottets roll och ansvar inte framgår av arbetsordningen.

¹² RS 2021-0609

¹³ Verksamhetsstyrning och Ekonomi leder trafikförvaltningens ekonomi- och verksamhetsstyrning och stödjer verksamheten med specialistkompetens inom områdena redovisning, verksamhetsstyrning, finansiering, kalkylering, affärsanalys, risk och internkontroll, beskattning och moms.

¹⁴ TN-S-666622

3.2. Bedömning

I fullmäktiges policy för integrerad ledning och styrning av Region Stockholm framgår att nämnder och bolag ska basera sitt arbete på en fungerande intern kontroll med ansvarstagande och tillsyn i flera nivåer. Ansvar ska dessutom vara tydligt definierat och dokumenterat.

Revisionen bedömer att roller och ansvar för arbetet med riskhantering och intern kontroll formellt är, enligt vad som står i bedömningsgrunderna, tydligt definierade, fördelade och dokumenterade i nämndens delegationsordning och förvaltningens arbetsordning. Revisionen bedömer dock att den avsedda omsättningen av ansvar och roller i praktiken, inte motsvarar intentionerna som anges i styrdokument. Revisionen ser därför att det finns en risk för att otydligheter och bristande kunskap om roll- och ansvarsfördelning kan skapa oklarheter om vem som ansvarar för vad, vilket i sin tur kan leda till att viktiga åtgärder för att stärka den interna kontrollen inte genomförs. Revisionen bedömer därför att roller och ansvar för riskhantering och intern kontroll bör tydliggöras inom verksamheten. Revisionen anser att förvaltningen i det pågående utvecklingsarbetet bör tydligt definiera och kommunicera roll- och ansvarsfördelningen kring riskhantering och intern kontroll till chefer och medarbetare på alla nivåer inom organisationen. Revisionen ser positivt på att det pågår flera insatser för att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen inom förvaltningen.

4. Riskhantering och plan för intern kontroll

4.1. Riskbedömning

Enligt riktlinje för intern kontroll¹⁵ ska nämnder och bolag årligen göra en riskbedömning i samband med verksamhetsplaneringen. Det finns fyra riskkategorier som ska användas i bedömningen: strategiska risker, operativa risker, finansiella risker samt relefterlevnadsrisker.

I förvaltningens arbetsordning¹⁶ framgår att verksamhetens arbetssätt för riskhantering och intern kontroll utgår från riktlinje för intern kontroll¹⁷. För att ytterligare stödja verksamheten i arbetet med riskidentifiering, analys, värdering, hantering och dokumentation har förvaltningen utarbetat lokala styrdokument. Det inkluderar en riskbedömningsmall, rutin för riskhantering¹⁸, rutin för intern kontroll¹⁹ och en administrativ bestämmelse för riskhantering och kontroll²⁰. Tillsammans utgör dessa stöd i förvaltningens arbete med risk och intern kontroll. Granskningen visar att sektion risk och internkontroll under året har uppdaterat förvaltningens riskmetodik, med bland annat

¹⁵ RS 2022-0326

¹⁶ TN-S 477387

¹⁷ RS 2022-0326

¹⁸ TN-S-1961064

¹⁹ TN-S-1961072

²⁰ TN-S-1961037

nya riskvärderingsperspektiv. Sektionen har även genomfört en större översyn av förvaltningens interna styrdokument för risk och intern kontroll. I intervjuer framkommer att de interna styrdokumenterna för risk och intern kontroll av verksamheten upplevs som komplicerade och teoretiska, vilket gör dem svåra att omsätta i praktiken. Mot bakgrund av detta och den uppdaterade riskmetodik, strävar sektionen efter att utforma ett tydligare och praktiskt tillämpbart styrdokument. Det nya dokumentet kommer enligt uppgift att ersätta rutin för riskhantering, rutin för intern kontroll och den administrativa bestämmelsen för riskhantering och kontroll.

I den aktuella versionen av rutin för riskhantering²¹ beskrivs förvaltningens ramverk för riskhantering samt roller och ansvar inom området. Där beskrivs förvaltningens gemensamma process för riskbedömning, som innefattar allt från riskidentifiering- och värdering och etablering av åtgärder till dokumentation av riskbedömning. I intervjuer framkommer att det både finns och har funnits en del praktiska utmaningar kopplat till riskbedömningen. I den uppdaterade riskmetodiken som sektionen arbetat fram finns nya värderingskriterier som inkluderar olika konsekvenser för exempelvis förvaltningens ekonomi. En mycket hög konsekvens i matrisen innebär nivå fem, som är likställt med en avvikelse mot budget på över en miljard. Intervjuade menar att det finns risker som inte kvalificerar sig i relation till beloppen men som ändå kan ha en betydande inverkan på verksamheten. De intervjuade har också framhållit att de stött på svårigheter när de försökt att bedöma risker baserat på nivån på sannolikhet och konsekvens. Detta har i sin tur lett till att bedömningarna av risker varierat mellan olika bedömare på sektions- och avdelningsnivå.

Revisionens har i tidigare granskning²² konstaterat att förvaltningen sedan 2021 utvecklat ett arbetssätt som innefattar att identifierade väsentliga verksamhetsrisker på avdelningsnivå samlas in och sammanställas i ett riskregister. Riskregistret är ett underlag till riskbaserad verksamhetsstyrning i syfte att uppnå en god intern styrning och kontroll, och ett komplement till, framtagande av plan för intern kontroll. I intervjuer framgår att avdelningarnas riskregister byggs upp underifrån från sektionsnivå, och i vissa fall även på gruppnivå. Varje sektion har en individuell risklista med risker som de löpande arbetar med. Inför varje tertial konsoliderar varje avdelning riskerna från sina sektioner. Resultatet sammanställs i en gemensam risklista i Excel för avdelningen, det så kallade riskregistret. Intervjupersoner framhåller att processen för att konsolidera risker i Excel är både tidskrävande och komplex, och att den skulle ha kunnat förenklas av ett systemstöd. Enligt uppgift pågår ett arbete för att hitta lämpligt systemstöd. Det understryks dock att förvaltningen först och främst behöver fokusera på att hitta och etablera ett enhetligt arbetssätt och gemensam förståelse för arbetet med riskhantering och intern kontroll inom verksamheten. Vidare visar granskningen att arbetet med riskhantering och intern kontroll varierar inom de olika avdelningarna inom förvaltningen, trots att arbetet ska utgå från förvaltningens styrdokument på området. Till exempel uppger intervjupersoner att investeringsverksamheten har gjort stora framsteg i sitt arbete med riskhantering i projekt. Trots detta skiljer sig deras

²¹ TN-S-1961064

²² Regionrevisorerna, delårsrapport 2021 Trafiknämnden

tillvägagångssätt och riskmetodik från förvaltningen, vilket enligt intervjuade beror på att det finns många konsulter som kommer med olika riskmetodik. Intervjupersoner pekar även på att variationen i avdelningarnas arbetssätt med riskhantering och intern kontroll beror på hur väl chefer, och även medarbetare, förstår betydelsen och de långsiktiga fördelarna med riskhanteringsarbetet. Eller som en av de intervjuade på trafikförvaltningen uttryckte det ”Där man pekar med hela handen från ledningens sida, där jobbar man också bättre med risk”. Intervjupersoner framhåller det som avgörande att initiativ till en stärkt intern kontroll drivs av framför allt ledningen, men även medarbetare.

4.2. Process för framtagande av för plan för intern kontroll

Trafikförvaltningen har genomfört en riskbedömning och den är dokumenterad i plan för intern kontroll²³ i regionens systemstöd Stratsys (Stödet). I januari antog nämnden en plan för intern kontroll samtidigt som den beslutade om verksamhetsplanen²⁴ för 2023. Planen för intern kontroll utgår från de fyra riskkategorierna som framgår av regionfullmäktiges riktlinje för intern kontroll.

I intervjuer framgår att sektion risk och internkontroll har ansvaret för att leda processen med att utarbeta förvaltningens plan för intern kontroll. Processen startar med att sektionen i augusti meddelar verksamheten om att arbetet med plan för intern kontroll påbörjas. Det är avdelningschef, biträdande avdelningschef och kontrollrar som får information om detta, och även information om aktuella risker som för närvarande finns upptagna i förvaltningens plan för intern kontroll. Vidare uppger intervjupersoner att avdelningarna sedan genomför sedan egna workshops, för att uppdatera riskernas status. När samtliga avdelningar har lämnat in sina synpunkter håller sektionen en workshop med trafikförvaltningens ledningsgrupp. Utifrån ledningsgruppens och avdelningarnas diskussioner samt bidrag tar sektionen fram ett nytt förslag på plan för intern kontroll. Förvaltningschefen tar i sin tur beslut om vilka identifierade risker som bedöms ha störst verksamhetsövergripande påverkan, och som därmed bör inkluderas i nämndens plan för intern kontroll.

4.3. Kontroller och åtgärder

I nämndens plan för intern kontroll²⁵ framgår hur man avser hantera de högst värderade riskerna. I delårsuppföljningen 2023 är de flesta av kontrollerna markerade som gröna, vilket enligt anvisningarna från regionledningskontoret betyder att kontrollerna är genomförda utan avvikelser. Granskningen visar dock att det finns två risker i planen där det saknas kontrollaktiviteter. I intervjuer med förvaltningen framkommer att det beror på att riskerna ligger tidigt i processen och eventuellt kan bli aktuella senare. I förvaltningens plan för intern kontroll framgår att den ena risken kommer vara aktuell

²³ RS 2021-0609

²⁴ RS 2022-0638

²⁵ RS 2021-0609

mellan 2025-2032²⁶. För närvarande arbetar förvaltningen med åtgärder för att hantera/minimera risken i ett tidigt skede.

Av trafikförvaltningens administrativa bestämmelse för riskhantering och intern kontroll framgår hur förvaltningen arbetar med kontroller och åtgärder. Granskningen visar att skrivningarna är allmänt hållna och till sitt innehåll i stort överensstämmer med riktlinje för intern kontroll. Förvaltningens interna rutin för intern kontroll²⁷ är däremot lite mer konkret och beskriver förvaltningens ramverk för intern kontroll. Där framgår att syftet med ramverket är att systematiskt kartlägga processer och etablera definierade kontrollpunkter för identifierade risker. Vidare framgår att detta strukturerade tillvägagångssätt ska underlätta arbetet med rapportering och uppföljning, samtidigt som det främjar ökad förståelse för verksamhetens processer och kontroller, och hur dessa efterlevs och följs upp. I intervjuer framkommer dock att rutinen för intern kontroll upplevs som alltför teoretisk av verksamheten, och svår att implementera i praktiken (se avsnitt 4.1). På grund av bland annat detta har förvaltningen sett över sitt arbetssätt, för att på så sätt hitta en mer rimlig ansats, som samtidigt lever upp till de krav som ställs för att upprätthålla en god intern kontroll.

Granskningen visar vidare att förvaltningens arbete med kontroller är ett utvecklingsområde. Intervjupersonernas bild är att det för samtliga risker finns kontroller men saknas en systematik och dokumentation i arbetet. När förvaltningen i framtiden väl har etablerat detta arbetssätt kommer det, enligt intervjupersonerna, att vara möjligt att systematiskt utvärdera och förbättra verksamhetens kontrollaktiviteter. Enligt sektion risk och internkontroll kommer det nya styrdokumentet (se avsnitt 4.1) för risk och intern kontroll hjälpa verksamheten att uppnå ett detta samt ett mer strukturerat och sammanhållet arbetssätt för riskhantering och kontrollaktiviteter. Det nya styrdokumentet kommer enligt uppgift ha ett tydligare samband mellan riskbedömning, kontrollaktiviteter, samt åtgärder, så att de hanteras på ett sammanhållet sätt.

4.4. Bedömning

Enligt fullmäktiges riktlinje för intern kontroll ska nämnder och bolag årligen göra en riskbedömning i samband med verksamhetsplaneringen. Revisionen bedömer att trafikförvaltningens styrdokument delvis ger förutsättningar för ett strukturerat arbete med att identifiera, värdera och hantera risker. De styrande principer som är tillämpliga på arbetet med risk och intern kontroll återfinns dock i flera olika interna styrdokument och upplevs av verksamheten som både komplicerade och teoretiska, och svåra att omsätta i praktiken. Revisionen ser därför positivt på förvaltningens pågående arbete med att uppdatera, slå ihop och tydliggöra de styrande dokumenten kring risk och intern kontroll, i syfte att skapa ett tydligare och effektivare arbetssätt inom förvaltningen. Revisionen bedömer vidare att processen för riskhantering är tydligt definierad

²⁶ Trafikförvaltningen står inför mottagande av en stor andel nya anläggningar med start från 2025 och fram till 2032.

²⁷ TN-S-1961072

och dokumenterad i såväl arbetsordning som övriga interna styrdokument för riskhantering.

Revisionen konstaterar att förvaltningen tagit fram interna styrdokument för riskhantering som överensstämmer med fullmäktiges styrdokument på området. Revisionen noterar dock att arbetet med riskhantering och intern kontroll varierar inom de olika avdelningarna, trots att arbetet ska utgå från förvaltningens styrdokument på området (se avsnitt 4.1). Detta medför en risk för att verksamhetens arbete med risk och intern kontroll inte genomförs enhetligt och konsekvent i hela organisationen. Revisionen menar att detta i sin tur kan leda till att nödvändiga åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen inte genomförs. Revisionen bedömer därför att trafikförvaltningens ledning bär säkerställa att lämpliga utbildnings- och kompetenshöjande insatser genomförs inom alla verksamhetsområden/avdelningar.

Av fullmäktiges riktlinje för intern kontroll framgår att nämnder och bolag, utifrån riskanalysen, ska identifiera och implementera kontroller och åtgärder för att hantera risker. Alla risker med värderingen medelhög eller högre ska hanteras, dvs. kontroller och åtgärder ska utformas för dessa. Revisionen bedömer att förvaltningens plan för intern kontroll innehåller riskbedömningar samt kontrollaktiviteter för majoriteten av riskerna och att det framgår hur de högst värderade riskerna ska omhändertas av förvaltningen. Revisionen menar dock att förvaltningen behöver säkerställa ett mer systematiskt arbetssätt för framtagandet av relevanta kontrollaktiviteter för att hantera alla risker. Revisionen bedömer vidare att förvaltningen bör formalisera en process för kontrollaktiviteter, som tydligare kopplar till risker och möjliggör en löpande dokumentation, uppföljning och utvärdering. Revisionen noterar slutligen att principerna som är tillämpbara på arbetet med kontrollaktiviteter har visat sig vara svåra att implementera i praktiken inom verksamheten. Revisionen bedömer därmed att trafikförvaltningens styrdokument delvis ger förutsättningar för ett strukturerat arbete med kontroller i verksamheten.

5. Information och kommunikation

I förvaltningens plan för intern kontroll framgår att verksamhetens informations- och kommunikationsvägar avseende intern styrning och kontroll är upplagda så att arbetsordning, planer, strategier, riktlinjer samt instruktioner för olika befattningshavare publiceras på förvaltningens intranät så att det når rätt befattningshavare i verksamheten. I förvaltningens plan för intern kontroll framgår att kunskap om dessa dokument och uppgifter om var aktuella versioner kan erhållas, är etablerad inom verksamheten. I förvaltningens arbetsordning finns dessutom en fullständig sammanfattning och förteckning över såväl Region Stockholms övergripande styrande dokument som trafikförvaltningens egna lokala styrdokument.

Granskningen visar att avdelningarna använder olika metoder för att hantera intern information och kommunikation. Dessa metoder inkluderar regelbundna avdelningsmöten och nyhetsbrev. Vissa avdelningar använder sig av olika informationsplattformar, där anställda kan utbyta information om uppdateringar eller förändringar i styrande dokument. På övergripande nivå använder förvaltningen sitt intranät för att sprida nyheter inom olika saker.

När det gäller den andra ansvarslinjen har sektion risk och internkontroll en egen sida på regionens intranät, som de använder för att kommunicera nyheter inom exempelvis riskhantering. I andra fall informerar sektionen genom att bjuda in till öppet hus, vilket exempelvis varit fallet då uppdateringar skett av styrdokument inom riskhantering. Sektionen har dessutom startat upp ett informellt forum/nätverk som syftar till att möjliggöra dialog mellan funktioner som har ansvaret för riskarbetet inom respektive avdelning (se avsnitt 3.1).

Varje avdelning har utpekade personer som ansvarar för att samordna arbetet med intern styrning och kontroll, samt rapportering. I vissa fall är det biträdande avdelningschef som fyller funktionen, och i andra fall är det controllrar. Målsättningen med forumet är att dessa funktioner ska kunna diskutera tvärfunktionella risker och lyfta goda exempel för att ytterligare stärka arbetet med intern styrning och kontroll inom förvaltningen.

5.1. Bedömning

Av fullmäktiges riktlinje för intern kontroll framgår att nämnder och bolag ska säkerställa att information och kommunikation fungerar väl mellan olika nivåer i organisationen. Revisionen konstaterar att förvaltningen använder sig av flera olika processer och kanaler för den interna kommunikationen mellan chefer och medarbetare. Dessa inkluderar regelbundna avdelningsmötena, att information läggs upp på förvaltningens intranät samt utskick av nyhetsbrev. Revisionen bedömer att det finns ett flertal olika kommunikationskanaler inom förvaltningen, som på olika sätt säkerställer att medarbetare får tillgång till nödvändig information.

6. Uppföljning och kontroll

I förvaltningens plan för intern²⁸ kontroll framgår att förvaltningen följer upp risker, kontroller och åtgärder tertialvis. Avdelningarna rapporterar status och effekt av kontroller och åtgärder. Resultatet sammanställs, kommuniceras och rapporteras vidare till trafiknämnden genom delårsrapport och verksamhetsberättelse.

Enligt regionledningskontorets anvisningar²⁹ ska nämnder och bolag ta fram en plan för intern kontroll i samband med budget och verksamhetsplanering. Planen för intern kontroll utgör nämndernas och bolagens redovisning av arbetet med den interna kontrollen och är en försäkran om att nödvändiga åtgärder vidtagits för att uppnå en tillräcklig intern kontroll. Granskningen visar att sektion risk och internkontroll har arbetat med att ta fram ett tydligare och mer transparent underlag till denna försäkran om att nödvändiga åtgärder vidtagits. Arbetet har resulterat i en skriftlig självutvärdering, genom vilken respektive avdelningschef bedömer den egna verksamheten utifrån COSO-ramverket. Syftet med självutvärderingen uppges vara att få en samlad bild av den interna styrningen och kontrollen i avdelningens uppdrag och kritiska leveranser.

²⁸ RS 2021-0609

²⁹ RS 2022-0738

I intervjuer framkommer att det tidigare saknades underlag som bekräftade att förvaltningen har en tillräcklig intern kontroll. Den nya processen fungerar som ett underlag till förvaltningschefens försäkran om att nödvändiga åtgärder vidtas. Granskningen visar dock att frågorna som avdelningscheferna ska svara på i självutvärderingen ligger på en förenklad och övergripande nivå. Enligt uppgift finns tankar om att vidareutveckla självutvärderingen ytterligare, trots att den i dagsläget redan synliggjort flera utvecklingsområden inom verksamheten. Delårsuppföljningens självutvärdering för 2023 visar att åtta av tio avdelningschefer anser att den interna styrningen och kontrollen inom deras avdelning är tillräcklig. Resultatet pekar dock även på flera utvecklingsområden relaterade till COSO-ramverkets fem komponenter. Till exempel indikerar resultatet att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen mellan avdelningar och i vissa fall internt inom avdelningarna (se avsnitt 3.1) samt brister i hantering av styrande dokument. Dessutom framgår att det finns behov av att ytterligare stärka förutsättningarna för regelefterlevnad, effektiva arbetssätt och rutiner.

6.1. Bedömning

Av fullmäktiges riktlinje för intern kontroll framgår att varje nämnd eller bolag, med hänsyn till sitt ansvar, kontinuerligt ska följa upp sin verksamhet och utvärdera de riskbedömningar som sker enligt denna riktlinje samt vidta åtgärder för att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och effektiv och att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt. Rapporteringen inom nämndens förvaltning och från förvaltningen till nämnden ska vara kontinuerlig, transparent och spårbar över tid och det ska finnas lämpliga forum för rapportering, uppföljning och övervakning.

Revisionen bedömer att trafikförvaltningen kontinuerligt följer upp sin verksamhet i enlighet med riktlinje för intern kontroll³⁰. Resultatet sammanställs, kommuniceras och rapporteras till trafiknämnden i samband med delårsrapport och verksamhetsberättelse. Enligt riktlinjen innefattar uppföljningen också att utvärdera om samtliga komponenter i ramverket för intern kontroll är tillräckliga. Revisionen ser positivt på att förvaltningen utarbetat en process som möjliggör ett tydligare och transparent underlag till den försäkran som lämnas vid delårs- och årsrapporteringen om att nödvändiga åtgärder vidtas för att uppnå en tillräcklig intern kontroll. Revisionen ser att denna process även ger nämnden och förvaltningen möjlighet att utvärdera hur arbetet med risk och intern kontroll överensstämmer med COSO-ramverket.

³⁰ RS 2022-0326

Vad gör regionrevisorerna?

Regionrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av regionens nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och styrelser sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna finns på www.regionstockholm.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till regionrevisorerna.rev@regionstockholm.se.

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm

Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)

Telefon: 08-737 25 00

E-post: regionrevisorerna.rev@regionstockholm.se

Hemsida: www.regionstockholm.se