



Datum
2020-09-16
Vår referens
Henrik Heyman
Ekonom
henrik.heyman@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Intern kontroll - gemensamma granskningsområden för verksamhetsår 2021 STK-2020-1066

Sammanfattning

En del i arbetet med att stärka kommunens arbete med intern kontroll är gemensamma granskningsområden avseende kommungemensamma processer eller gemensamma frågor av strategisk betydelse. Syftet med gemensamma granskningsområden är att de bidrar till lärande genom att de ger underlag för förbättringar i gemensamma processer, att de kan bidra till att förebygga att fel uppstår samt att de kan bidra till att identifiera behov av samordning och kommunövergripande förbättringar i system och rutiner för att undanröja eller minimera risk. De gemensamma granskningsområdena förväntas därmed bidra till kvalitetssäkring av kommunens processer uti-från ändamålsenlighet och effektivitet.

I ärendet föreslås gemensamma granskningsområden för 2021:

- bisysslor
- ramavtalstrohet
- felaktig tillgång till information och lokaler.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen fastställer för verksamhetsåret 2021 följande kommunövergripande gemensamma granskningsområden med tillhörande kontroller: bisysslor, ramavtalstrohet, felaktig tillgång till information och lokaler.
2. Kommunstyrelsen anmodar nämnder och helägda bolag, med de undantag som beskrivs i ärendet, att inarbeta de gemensamma granskningsområdena i sina interna kontrollplaner för verksamhetsåret 2021.
3. Kommunstyrelsen anmodar nämnder och helägda bolag att granskningar och uppföljningar av angivna granskningsområden ska göras enligt stadskontorets anvisningar.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200928 Intern kontroll - gemensamma granskningsområden för verksamhetsår 2021

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-09-28

Kommunstyrelsen 2020-10-14

Beslutet skickas till

Samtliga nämnder och kommunens helägda bolag

Ärendet

Bakgrund och syfte

Syftet med intern kontroll är att nämnder och styrelser med rimlig grad av säkerhet ska fastställa att mål inom följande kategorier uppnås: effektiv verksamhetsstyrning, tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten samt efterlevnad av tillämpliga lagar, förordningar och styrdokument.

Ansvar och roller i internkontrollarbetet finns definierade i Malmö stads reglemente för intern kontroll som antogs av kommunfullmäktige den 20 december 2016. Det är nämnderna och bolagen som har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina verksamhetsområden. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att se till att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att organisera arbetet med intern kontroll och att bistå nämnder och bolagsstyrelser med metodstöd och övrigt stöd till utveckling samt att genom sin förvaltning fastställa kommungemensamma anvisningar.

Enligt reglementet ska nämnder och bolagsstyrelser årligen besluta om internkontrollplan som beskriver prioriterade åtgärder och granskningar utifrån dokumenterade riskanalyser.

Utöver de granskningar som beslutas av respektive nämnd eller styrelse beslutar kommunstyrelsen årligen om *gemensamma granskningsområden med tillhörande kontroller*.

De gemensamma granskningsområdena med tillhörande kontroller ska

- rikta sig till samtliga eller flera av kommunens nämnder eller bolag och komplettera deras egna granskningsområden i internkontrollplanen
- avse kommungemensamma processer eller gemensamma frågor av strategisk betydelse
- beslutas, kommuniceras och följas upp årligen genom en fastställd kommungemensam process.

Det övergripande syftet med de gemensamma granskningsområdena – liksom med all intern kontroll – är att kvalitetssäkra kommunens processer utifrån ändamålsenlighet och effektivitet.

Det finns ytterligare syften med de kommungemensamma granskningsområdena:

- De bidrar till lärande dels genom att de ger underlag för förbättringar i våra gemensamma processer, dels för att de bidrar till att förbättra arbetet med intern kontroll i sig, inte minst genom erfarenhetsutbyte och att goda exempel kan fångas upp och spridas.

- De kan bidra till att förebygga att fel uppstår, dels direkt genom att fokus hamnar på de områden som ska granskas, dels på sikt genom att förbättringar kan göras i löpande kontrollrutiner med utfallet av granskningarna som underlag.
- Granskningsresultaten kan identifiera behov av samordning och kommunövergripande förbättringar i system och rutiner för att undanröja eller minimera risk.

Utöver ovan beskrivna syften ska de gemensamma granskningsområdena och kontrollerna ses som ett medel för kommunstyrelsen i dess roll som ansvarig för ledning och samordning samt uppsikt över övriga nämnders och bolags verksamhet.

Mot bakgrund av ovanstående är det viktigt att de granskningsområden och kontroller som väljs upplevs som relevanta för berörda förvaltningar och bolag.

Så har de gemensamma granskningsområdena som föreslås för 2021 valts ut

En riskanalys har genomförts av en arbetsgrupp med bred kompetens inom kommunens verksamheter och stödprocesser. Utifrån denna föreslås tre gemensamma granskningsområden med tillhörande kontroller för 2021.

Granskningarna avser:

- bisysslor
- ramavtalstrohet
- felaktig tillgång till information och lokaler.

Grundprincipen är att de kommungemensamma granskningarna avser samtliga nämnder och helägda bolag. Eventuella avsteg från denna princip, inklusive motivering, beskrivs i anslutning till respektive granskning nedan.

För granskningarna redogörs vilken risk de utgår ifrån och syftet med granskningen. För respektive granskning beskrivs sedan kortfattat omfattning, metod och frekvens. Förvaltningar och bolag kommer att få mer detaljerade anvisningar från stadskontoret kring hur granskningarna ska gå till.

Gemensamma granskningsområden med tillhörande kontroller för 2021

Bisysslor

En bisyssla är varje tillfällig eller stadigvarande syssla som utövas vid sidan av anställningen och som inte kan hänföras till privatlivet. I anställningsavtalet finns en skrivning om bisysslor som den anställda får skriva under:

Medarbetare som har en bisyssla ska anmäla denna och lämna de uppgifter som arbetsgivaren anser behövs för bedömning av bisysslan.

Anmälningsskyldigheten gäller inte bara bisyssla som faktiskt utövas, utan även bisyssla som den anställda planerar att åta sig. Arbetsgivaren kan förbjuda medarbetaren att utöva bisysslan om den kan

- inverka hindrande för arbetsuppgifterna (3 kap 8 § AB)¹
- innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens (3 kap 8 § AB)
- rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende (7 § LOA)².

Om bisysslan eller anställningen förändras kan det finnas anledning att förnya anmälan och bedömningen av bisysslan.

Malmö stad har en rutin gällande bisysslor. Enligt den ska chefen informera medarbetare om skyldigheten att anmäla eventuell bisyssla, till exempel vid medarbetarsamtal och APT.

Arbetsgivaren kan ensidigt, i enlighet med förvaltningens delegationsordning, förbjuda bisyssla som anses förtroendeskadlig enligt 7 § Lagen om offentlig anställning (LOA). Detta meddelas då på anmälningsblanketten.

Om arbetsgivaren vill förbjuda bisyssla som anses arbetshindrande eller konkurrerande krävs först förhandling enligt 11 § MBL. Om medarbetaren inte upphör med bisysslan efter ett förbud kan arbetsrättsliga åtgärder komma att vidtas.

Anmälan och beslut om bisyssla ska sedan dokumenteras och förvaras i Platina och papper i personalakt enligt Arkivhandboken (Arkivhandbok för Malmö stad Styrande och stödjande verksamheter, version 3).

Risk

Det finns en risk för att anställda har otillåtna bisysslor på grund av att de inte anmäls, vilket kan leda till jävssituationer, förtroendeskada eller att arbetet inte kan utföras på ett bra sätt.³

Syfte med granskningen

Syftet med granskningen är att undersöka i hur stor utsträckning⁴ bisysslor anmäls, om interna rutiner i förvaltningar och bolag finns och följs, om dokumentation görs, och vad som kan behöva åtgärdas om det visar sig finnas brister.

Omfattning, metod och frekvens

Granskningen omfattar nämnder och helägda bolag⁵ som är medlemmar i de kommunala företagens arbetsgivarorganisation Sobona, och kommer bestå av två delar som skiljer sig något mellan nämnder och bolag.

¹ AB, Allmänna bestämmelser (kollektivavtal), gäller för anställda i kommuner, regioner samt kommunalförbund och kommunala bolag som är medlemmar i Arbetsgivarförbundet Sobona.

² 7 § i Lagen om offentlig anställning (LOA) gäller för arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunalförbund, men ej kommunala bolagen.

³ I en forskningsartikel publicerad i Ekonomisk debatt 2013 konstaterar forskarna Gissur Erlingsson och Richard Öhrvall att det finns klara indikationer på att kommuner och regioner inte har tagit frågan om bisysslor på tillräckligt stort allvar. Slutsatsen bygger de på resultat från en webbenkät till samtliga kommuner och landsting.

⁴ Statskontoret menar i sin rapport *Offentligt anställdas bisysslor - En studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner* att det är vanligt att kommunerna har cirka 12–13 procent anställda med bisysslor. En revisionsrapport från Uppsala kommun våren 2020 pekar i samma riktning.

⁵ Anställda i kommunala bolags bisysslor regleras inte i lag och omfattas inte av Malmö stads rutin för bisysslor. För anställda i kommunala bolag som är medlemmar i de kommunala företagens arbetsgivarorganisation Sobona gäller AB, Allmänna bestämmelser. Bisysslor regleras i AB 3 kapitlet 8 §.

Nämnder:

- Granskning av förvaltningens interna styrdokument, rutiner och hantering genom frågor.
- Granskning av antal bisysslor genom slumpmässigt urval av chefer. Hur många bisysslor finns registrerade i personalakterna och dokument- och ärendehanteringssystemet Platina?

Bolag:

- Granskning av bolagets interna styrdokument, rutiner och hantering genom frågor.

Ramavtalstrohet

Malmö stad har cirka 150 kommunövergripande ramavtalsområden med en eller flera leverantörer för en längre period, vanligtvis fyraårsperioder, som avser vårt huvudsakliga behov av återkommande beställningar av varor och tjänster. Anledningen är att det nödvändigt att kunna göra frekventa beställningar utan att upphandling sker inför varje inköp. Enligt Malmö stads *Inköspolicy* är det respektive nämnds och bolags ansvar att inköp och upphandling sker enligt gällande regelverk och att kommunövergripande avtal nyttjas⁶. Utgångspunkten ska vara hög avtalstrohet. Redan en översiktlig kontroll av leverantörsreskontran visar att antalet leverantörer på många områden vida överstiger antalet ramavtal, vilket motiverar en granskning av området.

Risk

Det finns en risk för köp av upphandlade varor och tjänster utanför avtal på grund av okunskap, vilket kan leda till ekonomiska konsekvenser och förtroendeskada.

De ekonomiska konsekvenserna vid köp utanför ramavtal handlar om sämre priser och villkor (frakt, montering, garantier, miljökrav etc.) och ineffektivt användande av personella resurser, inte minst den tid som kommunen lägger ner på att genomföra de upphandlingar som ligger till grund för ramavtalen.

Vid större inköp av sådant som finns på ramavtal, och skulle kunnat avropas från dessa, finns risk för otillåten direktupphandling. Otillåten direktupphandling innebär att Konkurrensverket kan ansöka i domstol om att den upphandlande myndigheten ska betala upphandlingsskadeavgift. Upphandlingsskadeavgiften är en slags böter som tillfaller staten. Det finns dessutom en risk att ramavtalsleverantör utkräver skadestånd för utebliven affär.

Allmänhetens förtroende för kommunen kan rubbas om det visar sig att kommunens resurser inte används effektivt och om lagar och regler inte följs. Förtroende från marknadens aktörer kan på sikt leda till ekonomiska konsekvenser i form av sämre eller uteblivna/färre anbud i framtida upphandlingar.

⁶ Malmö stads *Inköspolicy*, sidan 9: *Ansvar för att inköp och upphandling sker enligt gällande regelverk och att kommunövergripande avtal nyttjas vilar på respektive nämnd och bolag, med den avgränsning som framgår under Kommunstyrelsens ansvarsområde.*

Syfte med granskningen

Syftet med granskningen är att undersöka i vilken omfattning inköp görs utanför ramavtal i fall där dessa skulle kunnat användas, samt att inhämta information kring orsaker och vad som kan göras för att åstadkomma förbättring.

Omfattning, metod och frekvens

Granskningen omfattar nämnder och helägda bolag.

Nämnder:

- Granskning genom frågor av nämndens arbete för att säkerställa god ramavtalstrohet.
- Granskning av ett antal slumpmässigt utvalda inköp inom relevanta avtalsområden⁷ för att undersöka om dessa hade kunnat göras från ramavtal.

Bolag:

- Granskning (genom frågor) av bolagets arbete för att säkerställa god ramavtalstrohet.

Felaktig tillgång till information och lokaler

I en stor organisation som Malmö stad är det många anställda, konsulter och andra typer av uppdragstagare som har, och ska ha, tillgång till information och lokaler. Att nya medarbetare och uppdragstagare får tillgång till nödvändig information och lokaler bedöms det finnas välfungerande rutiner för. Detta är dessutom i viss mån självreglerande eftersom brist på tillgång omöjliggör eller försvårar att arbetsuppgifter och uppdrag utförs. Dock sker hela tiden förändringar. Exempelvis avslutade cirka 2 400 medarbetare sin tillsvidareanställning under 2019.

Riktlinjer för informations säkerhet i Malmö stad reglerar att rutiner för såväl avveckling som förändring av åtkomst till fysiska lokaler och IT-system ska finnas på plats. Riktlinjen ställer till viss del även krav på hur hanteringen rent konkret ska genomföras hos förvaltningarna.

Risk

Det finns en risk för att hanteringen av behörigheter till system inte fungerar på grund av att rutiner för behörigheter inte följs vilket kan leda till att personer som slutat eller bytt tjänst har tillgång till uppgifter, sekretess, lokaler som de inte ska ha.

Syfte med granskningen

Syftet med granskningen är att undersöka hur nämnder och bolagsstyrelser säkerställer att personer inte obehörigen har tillgång till information och lokaler, exempelvis om det finns lokala styrdokument och rutiner och huruvida dessa efterlevs.

Omfattning, metod och frekvens

Granskningen omfattar Malmö stads nämnder och helägda bolag. *Riktlinjer och anvisningar för informations säkerhet i Malmö stad* gäller för nämnderna och i tillämpliga delar även för bolagen. Detta innebär att granskningsmomenten kommer att skilja sig mellan nämnder och bolagsstyrelser.

⁷ Exempelvis gjordes inköp av nämnderna av livsmedel, kontorsmaterial, möbler, böcker, förbrukningsinventarier och förbrukningsmaterial för knappt en halv miljard kronor från cirka 2 000 unika leverantörer under 2019.

Nämnder:

- Självskattning utifrån ett antal frågor/påståenden kring hur nämnden säkerställer att risken inte faller ut.
- Enkät med frågor till slumpmässigt urval av chefer.
- Intervjuer med ett färre antal chefer i respektive förvaltning för att få djupare och mer nyanserade svar.

Stadskontoret tar fram och distribuerar enkät och intervjufrågor, samt sammanställer och distribuerar svaren förvaltningsvis. Intervjuerna genomförs av respektive förvaltning.

Bolag:

- Självskattning utifrån ett antal frågor/påståenden kring hur bolagsstyrelsen säkerställer att risken inte faller ut.

Anvisningar

Stadskontoret tar fram konkreta anvisningar kring metod och dokumentation för respektive granskning, samt senaste tidpunkt under året för rapportering av resultatet av respektive granskning. Anvisningarna tillhandahålls förvaltningar och bolag under hösten 2020.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Daniel Olsson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör