



Datum
2021-03-17
Vår referens
Henrik Heyman
Ekonom
henrik.heyman@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Uppföljning av intern kontroll 2020 STK-2021-84

Sammanfattning

Intern kontroll är ett av flera sätt för en organisation att säkra och utveckla verksamhetens kvalitet och att säkerställa att grunduppdraget och de kommunala målen uppnås. Att utveckla system och metoder för att förbättra den interna kontrollen är ett ständigt pågående förbättringsarbete. I ärendet görs en bedömning av utvecklingen av kommunens samlade system för intern kontroll.

En del i arbetet med att utveckla intern kontroll är årliga kommungemensamma granskningsområden. Under 2020 har granskningar gjorts som avser risk för röjande av sekretess, lag- och regelbrott, otydlig verksamhet, otillåten påverkan, otydlig verksamhet, otillåten påverkan, otydlig verksamhet, otillåten påverkan, otydlig verksamhet, otillåten påverkan. Granskningen av risk för röjande av sekretess har enligt plan rapporterats till kommunstyrelsen under hösten (STK-2020-1159).

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige godkänner rapporten Uppföljning av intern kontroll 2020.

Kommunstyrelsen föreslås för egen del besluta, under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut

1. Kommunstyrelsen uppmanar nämnder och helägda bolag att i relevanta delar och erforderlig omfattning bedriva fortsatt utvecklingsarbete inom de områden som omfattas av de gemensamma granskningsområden som det redogörs för i rapporten.
2. Kommunstyrelsen uppmanar nämnder och helägda bolag att i relevanta delar, utifrån gjorda självskattningar, utveckla det egna arbetet med intern kontroll.
3. Kommunstyrelsen inarbetar i kommande beslut avseende kommungemensamma granskningsområden för 2023 granskning avseende förmån av kost motsvarande den granskning som gjorts under året.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 210329 Uppföljning av intern kontroll 2020

- Bilaga 1 - uppföljning intern kontroll

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-03-29

Kommunstyrelsen 2021-04-07

Kommunfullmäktige 2021-05-20

Beslutet skickas till

arbetsmarknads- och socialnämnden

fritidsnämnden

funktionsstödsnämnden

förskolenämnden

grundskolenämnden

gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

kulturnämnden

miljönämnden

revisorskollegiet

servicenämnden

stadsbyggnadsnämnden

tekniska nämnden

valnämnden

överförmyndarnämnden

Malmö Stadshus AB

MKB Fastighets AB

Parkering Malmö AB

Parkeringsövervakning Malmö AB

Malmö Live Konserthus AB

Malmö Stadsteater AB

Malmö Leasing AB

Boplats Syd AB

Minc i Sverige AB

Ärendet

Uppföljning av intern kontroll 2020

Intern kontroll är ett av flera sätt för en organisation att säkra och utveckla verksamhetens kvalitet. I en offentlig organisation som Malmö stad skapar en god intern kontroll förutsättningar för en effektiv användning av skattepengarna och en bra service till kommunmedlemmar och andra intressenter.

Generellt sett handlar intern kontroll om att ha ordning och reda och se till att:

- verksamheten är ändamålsenlig och effektiv
- information om verksamhet och ekonomi är tillförlitlig
- lagar, förordningar och styrdokument följs

Intern kontroll påverkar alla delar av organisationen och är inte begränsad till uppföljning av ekonomi. Rent praktiskt kan intern kontroll till exempel handla om att:

- göra riskbedömningar för organisationens verksamhet
- följa upp mål och grunduppdrag
- ta fram arbetsrutiner
- kontrollera att organisationen följer sina rutiner
- genomföra åtgärder där så krävs

En väl fungerande intern kontroll fungerar som ett skydd mot oberättigade misstankar mot såväl förtroendevalda som tjänstepersoner.




Styrningen i en organisation omfattar bland annat planering, samordning samt uppföljning och kontroll. Styrningen syftar till att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt och enligt de mål som de förtroendevalda har formulerat och det grunduppdrag som varje nämnd har i sitt reglemente. För bolagen finns grunduppdraget reglerat i ägardirektiv.

Självskattningar

Uppföljning av kommunens samlade system för intern kontroll med hjälp av nämnders och bolags självskattningar utifrån gemensamma kriterier har förbättrat förutsättningarna att identifiera förbättringsområden. Respektive nämnd/bolagsstyrelse har tagit ställning till 19 påståenden om det egna arbetet med intern kontroll fördelade på fem kategorier:

- Kontrollmiljö
- Riskanalys
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikation/information
- Uppföljning/utvärdering

Till varje påstående finns en eller flera hjälpfrågor. Nämnder och bolag har sedan bedömt det egna arbetet utifrån följande skala:

Tillfredsställande	
Förbättringsområde	
Behöver ses över omgående	

Självskattningarna avser hur arbetet med intern kontroll bedrivits utifrån Malmö stads reglemente för intern kontroll, och det gemensamma metodstöd som finns beskrivet i handbok, och ska ses som en temperaturmätare, inte en exakt sanning.

Resultatet av självskattningarna ligger till grund för prioriteringar i nämnders och bolags egna utvecklingsarbete, mot vilka områden utvecklingsinsatser behöver riktas, och ger en samlad bild av på vilka områden det kan finnas behov av kommungemensamt stöd och samordning.

I **bilaga 1** visas resultatet av självskattningarna, först 2020 och sedan utvecklingen över tid 2016–2020. Jämfört med 2019 är det övergripande resultatet i stort sett likvärdigt. Förändringarna är relativt små och det är ingen av de fem så kallade kontrollkomponenterna (kontrollmiljö, riskanalyser, kontrollaktiviteter, kommunikation/information, uppföljning/utvärdering) som sticker ut, varken positivt eller negativt. Jämförelsen över tid visar en positiv utveckling sedan

2016. Inför 2020 utökades de påståenden som är föremål för självskattningen med *Återkoppling till berörda medarbetare*, då det i dialog med förvaltningar och bolag identifierades att detta kunde vara ett utvecklingsområde. Självskattningen bekräftar att en dryg fjärdedel av nämnder och bolag instämmer i detta.

Inom det prioriterade området att förebygga, upptäcka och hantera fall av försök till otillåten påverkan och interna oegentligheter och annan välfärdsbrottslighet genomfördes en kommungemensam granskning under året kring otillåten påverkan. Utöver denna granskning genomfördes under året granskningar avseende risk för röjande av sekretess samt lag- och regelefterlevnad avseende kostförmåner. Mer om resultatet av granskningarna nedan.

De gemensamma granskningar som ska genomföras under 2021 handlar om bisysslor, ramavtalsstrohet och risken för felaktig tillgång till system och lokaler¹. Samtliga tre avser områden som direkt eller indirekt påverkar risken för välfärdsbrottslighet.

Kommungemensamma granskningar 2020

Kommunstyrelsen beslutade 11 september 2019 om tre kommungemensamma granskningar att genomföras under 2020. Samtliga nämnder, och i tillämpliga delar även de helägda bolagen, anmodades att inarbeta de kommungemensamma granskningarna i sina internkontrollplaner för 2020.

Gemensamma anvisningar kring granskningsmetodik, omfattning, urval etc. har använts för att säkerställa en jämn kvalitet i resultatet av granskningarna och för att förenkla genomförandet. Nämnderna och bolagen har beretts möjlighet till reflektioner och analys kring vad granskningen har visat. I många fall har nämnder och bolag initierat åtgärder med anledning av granskningsresultatet i den egna verksamheten.

Metoder för och omfattning av granskningarna är framtagna så att granskningsresultaten ska ge ett *tillräckligt* bra underlag för bedömning av behov av eventuella åtgärder. Utgångspunkten har varit att inte belasta verksamheterna mer än vad som bedömts nödvändigt kopplat till syftet.

Granskning kopplad till risk för röjande av sekretess

Granskningen genomfördes och rapporterades av nämnderna enligt plan i samband med delårsrapporten och återrapporterades till kommunstyrelsen 11 november².

Granskning avseende förmån av kost

Skattelagstiftning och regler för intern hantering på området förmåner³ är inte alltid helt enkla att tolka och förstå, och det finns risk för att momsavdrag och förmånsbeskattning inte hanteras korrekt. I en stor organisation finns dessutom risk att den praktiska tillämpningen ser olika ut i olika delar av verksamheten.

Granskningen utgick från följande riskbeskrivning:

Det finns en risk att kommunen inte följer skattelagstiftningen när det handlar om

¹ Intern kontroll - gemensamma granskningsområden för verksamhetsår 2021 (STK-2020-1066)

² Intern kontroll - kommungemensam granskning avseende risk för röjande av sekretess (STK-2020-1159)

³ Skatteverkets hemsida: Förmåner är alla former av "ersättning för arbete" som man som anställd kan få i annat än kontanter. En förmån uppkommer i princip så snart arbetsgivaren bekostar en privat levnadskostnad åt en anställd. Huvudregeln är att en förmån är skattepliktig om det inte särskilt reglerats att den är skattefri.

förmåner på grund av bristande kunskaper och dålig följsamhet mot rutiner eller brister i dessa, vilket kan leda till ekonomiska konsekvenser och ifrågasatt förtroende från allmänheten.

Syftet med granskningen var att få fram underlag för att bedöma huruvida det är lätt att göra rätt, och därigenom kunna uppskatta behov av åtgärder exempelvis i form av informationsinsatser och förbättrade rutiner för att förebygga, upptäcka och hantera brister.

Granskningen omfattade nämnder och helägda bolag och avgränsades till interna sammankomster. Avgränsningen till interna sammankomster gjordes av resursskäl och för att det bedömdes att risken att det blir fel är störst inom detta område. Enligt instruktion skulle ett urval av fakturor⁴ avseende interna sammankomster granskas. Ett dokumentationsunderlag och detaljerade steg-för-steg-anvisningar, vilka representanter för förvaltningar och bolag fick möjlighet att ställa frågor och lämna synpunkter kring, togs fram.

Utöver fakturagranskningen har respektive nämnd och bolag fått svara på ett antal frågor. Dels frågor kring förekomst och kvalitet i instruktioner/policyer och liknande kopplat till resultatet av fakturagranskningen, dels frågor kring hur nämnden/bolaget arbetar med att säkerställa att det blir rätt.

Urval av fakturor för granskning avsåg perioden januari – april 2020. På grund av pandemin kan företeelsen ”kost vid interna sammankomster” antas ha varit begränsad jämfört med ett år utan pandemi. Detta innebar att mängden fakturor att göra urvalet från, och kanske även typen av sammankomster som dessa avsåg, avvek från ett normalår. Detta har sannolikt påverkat granskningsresultatet.

Av samtliga nämnder och bolag har mer än hälften uppfattat frågeställningarna (enligt steg-för-steg-anvisningen) kopplade till fakturagranskningen på ett korrekt sätt och genomfört granskningen enligt instruktionerna. I några fall tycks frågeställningar och/eller instruktioner inte ha uppfattats på rätt sätt varför det är svårt att dra någon slutsats av inlämnade svar.

Majoriteten av nämnderna och bolagen svarar att de har information tillgänglig för medarbetarna både om regelverket i sig och om hur förmån av kost ska rapporteras. Man informerar i viss utsträckning nyanställda om förmåner och i olika sammanhang lyfts frågan med chefer. Kontroller av underlag (syfte och deltagarförteckning) görs, samt stickprovskontroller av fakturor.

Av nämnders och bolags rapportering kan utläsas att vid en övervägande del av de sammankomster som granskats, och där någon typ av kost har serverats, rör det sig om enklare förtäring, vilket inte kan bli föremål för förmånsbeskattning. I de fall där den kost som erhållits inte är att se som enklare förtäring kan konstateras att måltiden inte tagits upp till beskattning i stor utsträckning.

Det kan konstateras att i de fall fakturagranskningen har gjorts enligt instruktionen har inga eller få fel påträffats.

⁴ Urvalet gjordes av stadskontoret och var proportionerligt mot det totala antalet fakturor avseende interna sammankomster i förvaltningar och bolag.

Vid intervjuer med anordnare och deltagare i de sammankomster där kostförmån förelegat men inte tagits upp till beskattning tycks kunskap om regelverket samt hur, var och av vem förmånen ska rapporteras vara bristfällig. Andra iakttagelser i granskningen är att mötesdeltagare inte uppfattat att anordnaren påtalat att de ska rapportera förmånen samt att det kan vara svårt att hitta blankett för rapportering.

I den del av granskningen där respektive nämnd och bolag svarat på frågor, dels kring förekomst och kvalitet i instruktioner/policyer och liknande kopplat till resultatet av fakturagranskningen, dels frågor kring hur nämnden/bolaget arbetar med att säkerställa att det blir rätt, uppger många att de har fungerande information, rutiner och rapportering kring kostförmåner. Där granskningen visat brister i rapporteringen, både av kostförmån och gällande obligatoriska underlag med syfte och deltagarförteckning, föreslås åtgärder.

Den sammantagna bedömningen är att det inte är så lätt att göra rätt som det borde vara. Skattelagstiftning och interna regler på området är, som påtalats ovan, inte alltid helt enkla att tolka och förstå. Detta framgår såväl av själva granskningsresultatet som hur några nämnder och bolag uttryckt sig i sina granskningsrapporter.

I vissa delar hade det varit bra med kammungemensam information då området är reglerat i lag och därmed finns inte behov av förvaltningsspecifik information. Därför bör stadskontoret arbeta för att övergripande information och rapportering blir mer lättillgänglig och förenklad. I detta ingår att se över och göra nödvändig information mer lättillgänglig vad avser såväl innehåll, kring vad som gäller och hur rapportering ska ske, som var informationen finns att hitta.

Redan nu pågår exempelvis arbete med att se över möjlighet till elektronisk blankett för anmälan av förmånsbeskattning i HR-systemet med länk till vad som gäller. Det finns också goda exempel att hämta från hur resepolicyn presenteras på intranätet som skulle kunna användas för att göra informationen mer lättillgänglig för chefer och medarbetare.

Med tanke på pandemin och dess påverkan på den typ av sammankomster som granskningen avsåg, är det stadskontorets mening att en motsvarande granskning bör genomföras på nytt 2023. Förhoppningsvis har de åtgärder som kommer att vidtas i syfte att ”det ska vara lätt att göra rätt” då hunnit få genomslag.

Granskning avseende otillåten påverkan

Otillåten påverkan avser försök att påverka tjänstepersoner i myndighetsutövning och beslutsfattande genom trakasserier, hot, våld, skadegörelse eller korruption. En händelse betecknas som otillåten påverkan om den drabbade uppfattar att syftet var att påverka tjänsteutövningen.

Ur förordet till BRÅ:s handbok *Att förebygga och hantera påverkansförsök*:

Otillåten påverkan är ytterst en demokratifråga. Om medborgarna får bilden av att tjänstepersoner kan köpas eller påverkas av hot, riskerar viktiga samhällsfunktioner att undergrävas. Myndigheternas arbetsmiljö- och säkerhetsarbete syftar därför ytterst till att slå vakt om demokratin och bidra till att lagstiftningen och dess tillämpning upprätthålls.

Granskningen utgick från följande riskbeskrivning:

Det finns en risk för bristande beredskap och förmåga att hantera försök till otillåten påverkan på grund av omedvetenhet och okunskap. Detta kan leda till felaktiga beslut och icke rättssäker handläggning, vilket i sin tur kan medföra exempelvis ekonomisk skada för såväl kommunen som individer och organisationer, negativ påverkan på arbetsmiljön och förtroendeskada.

Syftet med granskningen var att ta reda på om det finns medvetenhet om förekomst och beredskap att hantera fall av försök till otillåten påverkan i nämnder och bolag, och bestod av:

- En självskattning där respektive nämnd och styrelse fick bedöma och motivera den egna utvecklingsnivån i arbetet med att hantera fall av försök till otillåten påverkan genom att ett antal påståenden bedömdes utifrån en tregradig skala.
- En uppmaning till nämnder och styrelser att beskriva synen på risker för otillåten påverkan, om det finns verksamheter som är särskilt exponerade för risk, om det finns risk att organisationen går miste om lärande när incidenter förekommit, lärande som kan vara till nytta i det förebyggande arbetet etc.

Självskattningsdelen bestod av nio påståenden med uppmaning att bedöma det egna arbetet på motsvarande sätt som ovan beskrivna självskattning av arbetet med intern kontroll i stort.

1. Nämnden/bolaget har god kännedom om vad otillåten påverkan är
2. Nämndens/bolagets kultur stärker önskat förhållningssätt avseende otillåten påverkan
3. Nämnden/bolaget har ett fungerande arbete för att undersöka förekomsten av försök till otillåten påverkan
4. Nämnden/bolaget har ett fungerande arbete för att förebygga fall av otillåten påverkan
5. Nämnden/bolaget har ett fungerande arbete med att hantera fall där försök till otillåten påverkan förekommit
6. Nämnden/bolaget har ett fungerande arbete för att följa upp inträffade incidenter/försök till otillåten påverkan så att de bidrar till lärande
7. Berörda medarbetare får tillräckligt stöd (hot, våld, trakasserier, skadegörelse)
8. Det finns fungerande rutiner för att hantera fall där medarbetare begått (tjänste-)fel
9. Cheferna har kännedom om hur de ska agera i händelse av inträffad incident



Siffrorna i staplarna avser antal nämnder/bolag

Självskattningen är en subjektiv bedömning som bland annat kan påverkas av förkunskaper som i sin tur kan vara kopplade till frågans aktualitet i den egna verksamheten, till exempel utifrån inträffade händelser eller nyligen egna gjorda granskningar på området.

Arbetet med självskattningen har dock krävt reflektion och inhämtande av kunskap, vilket ökat förståelsen för detta komplexa område. Självskattningen ger också underlag för prioritering av åtgärder på olika nivåer för att minska sannolikheten att oönskade händelser inträffar och hantera och mildra konsekvenserna när så sker.

Sammantaget visar självskattningen att det inte finns något enskilt område som samtliga nämnder och styrelser bedömt som tillfredsställande. Några områden sticker ut något och behöver beaktas särskilt i det fortsatta kommunövergripande arbetet kring otillåten påverkan.

I den del av granskningen där nämnder och bolag beskrivit synen på risker för otillåten påverkan och det egna arbetet med frågorna är variationen relativt stor. Många nämnder och bolag har kartlagt risker, men det är svårt att dra slutsatser huruvida de mest relevanta riskerna identifierats.

När det gäller kartläggning av incidenter är den övergripande bilden att det finns mer utvecklade system och rutiner för att fånga upp dessa, hantera konsekvenser och använda erfarenheter för att förbättra det förebyggande arbetet i den del som handlar om hot, våld och trakasserier jäm-

fört med korruption. Detta kan bero på att dessa incidenter de facto är fler men det kan också bero på att risker och inträffade händelser där det förekommit hot, våld och trakasserier i många verksamheter hanteras inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet, vilket sannolikt är mindre vanligt när det handlar om korruption. Dessutom ligger det i sakens natur att om korruption, exempelvis så kallad vänskapskorruption, förekommer så ligger det inte i de involverades intresse att detta ska syns eller uppmärksammas.

Det finns många goda exempel på fungerande rutiner och systematik i arbetet med frågorna i nämnderna och bolagen, erfarenheter att ta till vara i det fortsatta arbetet i verksamheterna och på kommunövergripande nivå. Samtidigt visar granskningen att det finns ett generellt behov att höja medvetenhet och kunskapsnivå på området. Inom ramen för att realisera handlingsplanen *Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden* pågår ett arbete med att ta fram stödmaterial som kan anpassas till verksamheternas behov.

Granskningen har lett till att en mängd åtgärder vidtagits eller kommer att vidtas där nämnder och bolag identifierat förbättringsområden i det egna arbetet.

I den del som handlar om korruptionsrisker ingår som en del i handlingsplanen att förbättra kunskap och medvetenhet kring lagar och riktlinjer genom bland annat värderingsdiskussioner. Detta är viktiga delar i det förebyggande arbetet.

Granskningen i sig har bidragit till att lyfta frågan och höja beredskapen i samtliga nämnder och bolag, vilket därmed förbättrat förutsättningarna att de åtgärder som genomförts och planeras på området inom ramen för handlingsplanen får avsedd och önskad effekt.

Granskning avseende risk för röjande av sekretess

Enligt plan återrapporterades resultatet av granskningen avseende risk för röjande av sekretess till kommunstyrelsen under hösten (STK-2020-1159). Med anledning av resultatet i granskningen beslutade kommunstyrelsen att inarbeta en motsvarande granskning i kommande beslut avseende kommungemensamma granskningsområden för 2023.

Stadskontorets bedömning

Sammanfattningsvis noterar stadskontoret att nämnder och bolag lyfter frågor om kommungemensam samordning och behov av framtagande och utveckling av kommungemensamma rutiner och system. Stadskontoret delar nämndernas och bolagens uppfattning och kring vad som kan göras för att förbättra stödet till nämnder och bolag på de områden som lyfts fram i ärendet. Detta kommer att beaktas i det fortsatta kontinuerliga förbättringsarbetet.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör