



Datum
2023-03-01
Vår referens
Henrik Heyman
Ekonom
henrik.heyman@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Kommunfullmäktige § 78 Uppföljning av intern kontroll 2022 STK-2023-155

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 2022 har granskningar gjorts som avser sociala medier, barnrätt och löneskulder. I ärendet redogörs för utfallet av granskningarna liksom det övergripande resultatet av årlig självskattning av arbetet med intern kontroll.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige godkänner rapporten Uppföljning av intern kontroll 2022.

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 2025 granskning avseende sociala medier motsvarande den granskning som gjorts under året.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 230306 Uppföljning av intern kontroll 2022

- Bilaga 1 - Uppföljning av intern kontroll 2022
- Bilaga 2 - Självskattning arbete med intern kontroll 2018-2022

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-03-06

Kommunstyrelsen 2023-03-15

Kommunfullmäktige 2023-04-27

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 intern kontroll 2022

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 att ta 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:

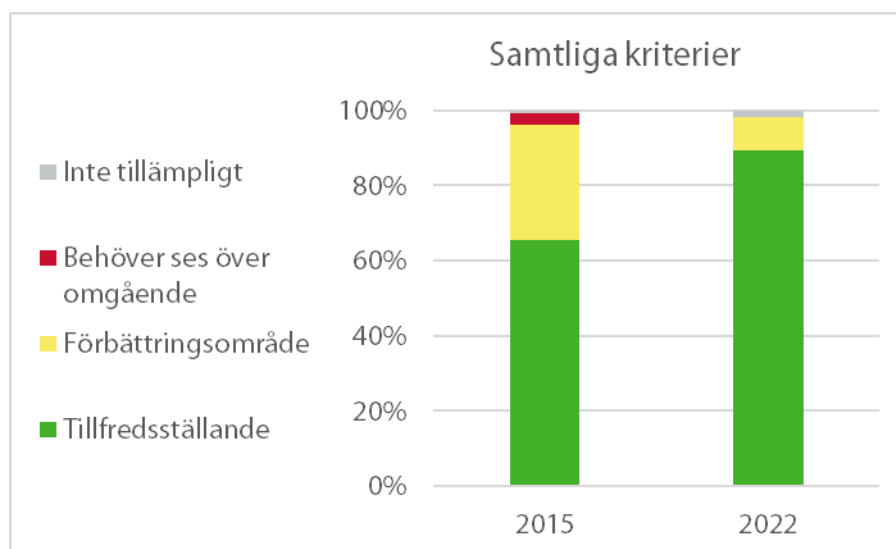
Tillfredsställande	
Förbättringsområde	
Behöver ses över omgående	

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

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

I **bilaga 1** visas resultatet av självskattningarna för 2022 och i **bilaga 2** utvecklingen över tid 2018–2022. Jämfört med föregående år har andelen nämnder och bolagsstyrelser som skattar det egna arbetet som tillfredsställande ökat. Jämfört med första året som de gemensamma kriterierna

användes för utvärdering (2015) har en avsevärd förbättring skett på övergripande nivå vilket framgår av Figur 1.



Figur 1. Staplarna visar andel nämnder och helägda bolag som skattat det egna arbetet med intern kontroll i de olika utvecklingsnivåerna. Siffrorna visar utveckling på aggregerad nivå. Notera att omorganisationen 2017 gör att de ingående nämnderna till viss del inte är desamma, och några av bolagen fanns inte med i det gemensamma arbetet från 2015.

I samtliga förvaltningar och helägda bolag finns handläggare som har en roll som så kallad internkontrollsamordnare. I rollen ingår att:

- samordna och vara drivande i förvaltningens/bolagets internkontrollarbete
- vara en länk mellan förvaltning/bolag och stadskontoret
- delta i Malmö stads internkontrollnätverk som syftar till att öka kunskapen om intern kontroll och att tillvarata på goda exempel.

Tankar och idéer kring hur arbetet med intern kontroll kan utvecklas kommuniceras i dialog med internkontrollnätverket. Förutom detta nätverk inom kommunen finns ett regelbundet erfarenhetsutbyte med andra större kommuner kring frågorna.

Kommungemensamma granskningar 2022

Under året har kommungemensamma granskningar genomförts kring sociala medier, barnrätt och löneskulder. Nedan redogörs för resultatet av granskningarna och vad som kan göras för att utveckla områdena. De gemensamma granskningar som ska genomföras under 2023 handlar om tillgänglighet, förmån av kost och röjande av sekretess¹. De två sistnämnda genomförs som uppföljningar av tidigare gjorda granskningar.

Granskning sociala medier

Malmö stads kommunikation ska främja dialog. Debatt och dialog skapar engagemang och ger Malmöborna möjlighet till inflytande på de politiska processerna och besluten. Delaktighet är en förutsättning för en positiv utveckling av verksamheten. Sociala medier ska ses som en integrerad del av den övergripande kommunikationen och stötta vid de tillfällen där det passar. Det är därför värdefullt att kommunen är närvarande i sociala medier.

¹ Intern kontroll - gemensamma granskningsområden för verksamhetsår 2023 (STK-2022-1159)

Serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller även på sociala medier. Allt arbete med sociala medier i Malmö stad utgår ifrån Malmö stads riktlinjer². Som stöd i arbetet har en handbok tagits fram, som finns på malmo.se.

Frågor från enskilda på sociala medier ska således besvaras så snart som möjligt. Detta konkretiseras i Malmö stads kommunikationspolicy³: *Vi som arbetar i Malmö stad ska vara lättillgängliga, oavsett om kontakten sker öga mot öga, per telefon, per brev, på webben, eller genom andra kanaler. De som kontaktar Malmö stad ska uppleva att de snabbt får kontakt med rätt instans och korrekta svar på sina frågor. En återkoppling bör ske inom 24 timmar.*

I Malmö stads handbok för sociala medier⁴ finns följande skrivning under rubriken *Det här gäller för ett konto i Malmö stads regi i sociala medier*:

Besvara kommentarer och frågor

- *Kommentarer/frågor ska bemötas/besvaras inom 24 h förutom över helger, då svar ges snarast möjligt kommande arbetsdag.*
- *Avsluta alltid ett svar på en fråga eller kommentar med ditt förnamn (På Facebook kan du som administratör se namnet automatiskt på övriga administratörer som publicerar. Detta ser inte allmänheten, därför är det fortfarande viktigt att du skriver under med ditt förnamn, använd inte alias.)*
- *Kontot ska bevakas kontinuerligt, minst 3 gånger per dag under arbetstid. Gör egna bedömningar om ökad bevakning krävs under t.ex. kriser eller viktiga händelser.*
- *Enligt lagen om ansvar elektroniska anslagstavlor är vi skyldiga att ta bort inlägg som bryter mot lag.*

Den risk som låg till grund för granskningen formulerades så här: Det finns en risk att sociala medier inte används i enlighet med Malmö stads riktlinjer på grund av okunskap. Om Malmö stad inte svarar inom rimlig tid på frågor och kommentarer lever vi inte upp till serviceskyldigheten i förvaltningslagen.

En granskning av sociala medier gjordes 2016. I ärendet *Uppföljning av intern kontroll 2016 (STK-2017-96)* beslutade kommunstyrelsen att en motsvarande granskning skulle genomföras 2019. Granskningen 2019 visade att en mindre andel frågor/kommentarer besvarades i tid enligt vad som anges i handboken för sociala medier, och att en större andel inte besvarades alls. Antalet granskade konton hade ökat med 26 % mellan åren, från 222 till 280.

Vid uppföljning 2019 *Uppföljning av intern kontroll 2019 (STK-2020-217)* uppdrog kommunstyrelsen åt stadskontoret att bedriva fortsatt utvecklingsarbete och uppföljning samt stödja nämnder och bolag i arbetet med att säkerställa efterlevnad av riktlinjer och regelverk avseende sociala medier. Det beslutades också om en motsvarande granskning 2022 i syfte att undersöka om vidtagna åtgärder haft avsedda effekter.

Sedan granskningen 2019 har stadskontoret lagt till en fråga i det formulär som alla som vill starta nya konton ska fylla i huruvida kontoskaparen har läst och förstått riktlinjerna för sociala medier. Stadskontoret har även förtydligat de praktiska riktlinjerna i handboken för sociala

² Riktlinjerna gäller för Malmö stads nämnder. Kommunens helägda bolag har därför undantagits från denna granskning.

³ https://malmo.se/download/18.198e132616aa40a135a6e0/1557732525954/k-policy_webb.pdf

⁴ <https://malmo.se/Sociala-medier-handbok/Regler-och-riktlinjer/Det-har-galler-for-ett-konto-i-Malmo-stads-regi-i-sociala-medier.html>

medier och varit rådgivande när förvaltningar vidtagit olika typer av åtgärder. Vidare har stadskontoret följt upp användningen av sociala medier och efterlevnaden av riktlinjerna.

Vad visade granskningen?

Liksom vid tidigare granskningar kontrollerades huruvida frågor och kommentarer besvarades inom 24 timmar. Enkla frågor med koppling till verksamheten ställdes i förvaltningars konton i sociala medier⁵. För att granskningen skulle göras så oberoende som möjligt tillämpades kollegialt granskande, vilket innebar att förvaltningarna granskade varandra korsvis. I beräkningen av hur lång tid som passerade mellan det att fråga ställdes och eventuellt svar erhöles så räknades inte tid mellan kl. 17.00 på fredagar och kl. 08.00 på måndagar som väntetid.

Malmö stads närvaro i sociala medier utifrån antal konton⁶ har ökat kraftigt sedan 2019. Hela ökningen finns på Instagram. Antal konton på Facebook och Twitter har minskat. Sett till granskade konton per förvaltning hade sex av tolv förvaltningar fler konton 2022 jämfört med 2019 och sex färre. Den största ökningen har skett inom förskoleförvaltningen.

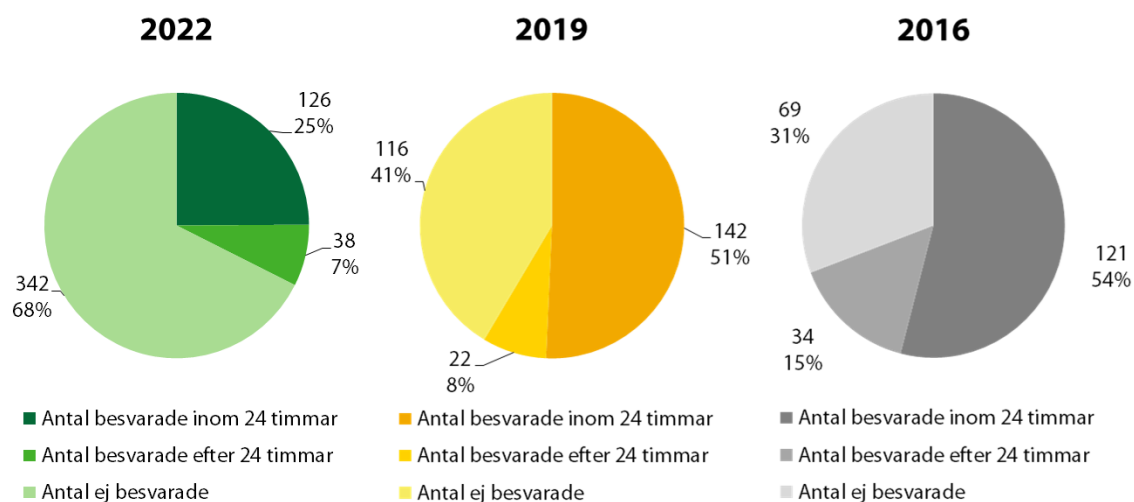
De konton som visas i diagram och tabeller nedan är de där granskaren ställt fråga/kommenterat. Utöver dessa konton fanns vid den granskning som nu gjorts, liksom vid granskningen 2019, ett stort antal konton där detta av olika anledningar inte varit möjligt (103 konton 2022 och 109 konton 2019⁷). Det är framför allt konton som gjorts privata eller där funktion för frågor och kommentarer blockerats. Huvuddelen, drygt 80 %, är Instagramkonton.

Granskningen visar att av 506 frågor/kommentarer besvarades 126 (25 %) inom 24 timmar, 38 (7 %) senare än 24 timmar och 342 (68 %) besvarades inte alls. Vid närmare genomgång av granskningsresultatet visar det sig att drygt 20 konton endast kontrollerats efter 24 timmar, men inte senare. Detta innebär att resultatet *kan* vara något bättre än det som visas, det vill säga fler besvarade senare än efter 24 timmar och färre ej besvarade. Oavsett vilket handlar detta om marginella skillnader. Resultatet visar ändå tydligt en utveckling med fler konton som inte besvarats inom 24 timmar.

⁵ De konton som granskats är de som finns på plattformarna Facebook, Instagram och Twitter. I granskningen 2016 fanns förutom Facebook, Instagram och Twitter även ett LinkedIn- och ett Youtube-konto med i granskningen. Av denna anledning summerar antalet konton 2016 i cirkeldiagrammet till 224, medan fördelningen per konto i tabellen blir 222.

⁶ Den här mätningen avser endast antal konton. *Aktiviteten* på kontona har inte mätts.

⁷ Information om sådana konton samlades inte in vid granskningen 2016.



Figur 2. Andel svar inom 24 timmar, senare än efter 24 timmar och ej besvarade frågor/ kommentarer till kommunens konton i Facebook, Instagram och Twitter. (Diagrammet avseende 2016 innehåller även ett LinkedIn-konto och ett Youtube-konto.).

Svarsfrekvensen per plattform visar också nedgång i samtliga.

2022	Antal ställda frågor/ kommentarer	Andel besvarade inom 24 timmar	Andel besvarade efter 24 timmar	Andel ej besvarade
Facebook	99	56%	12%	32%
Instagram	401	18%	6%	76%
Twitter	6	0%	17%	83%
Samtliga	506	25%	7%	68%

2019	Antal ställda frågor/ kommentarer	Andel besvarade inom 24 timmar	Andel besvarade efter 24 timmar	Andel ej besvarade
Facebook	121	65%	7%	28%
Instagram	139	42%	8%	50%
Twitter	20	20%	15%	65%
Samtliga	280	51%	8%	41%

2016	Antal ställda frågor/ kommentarer	Antal besvarade inom 24 timmar	Antal besvarade efter 24 timmar	Antal ej besvarade
Facebook	140	66%	17%	16%
Instagram	50	38%	16%	46%
Twitter	32	25%	6%	69%
Totalt	222	54%	15%	31%

Figur 3. Fördelning av konton och svarsfrekvens per plattform.

Enligt granskningsinstruktionen skulle också kontroller huruvida svar signerats med förnamn, vilket ska göras enligt riktlinjerna. Av de 164 granskade kontona med svar har 81 signerats med förnamn. Det har inte gjorts i samband med 75 svar och för återstående 8 framgår det inte.

Detta är i nivå med granskningen 2019. Nu liksom då är en förklaring hårdnande klimat i sociala medier, och att enskild tjänsteperson kan känna sig utsatt.

Varför blev det så?

Resultatet av granskningen skiljer sig mellan nämnderna, liksom till viss del orsaker som bidragit till det och i vilken omfattning.

Generellt finns en utbredd vilja att använda sociala medier, framför allt Instagram, i kommunens verksamheter. Kunskapen är god kring hur mediet fungerar och hur konton läggs upp och hanteras, och det är inte förknippat med någon kostnad för verksamheten att lägga upp nya konton. Det är dessutom möjligt att lägga upp konton utan någon form av tekniskt godkännande från chef eller någon form av kontrollfunktion. Dessas faktorer har sannolikt bidragit till en den stora ökningen av antal konton under senare år.

Det finns tydliga skrivningar i riktlinjer och handbok för sociala medier vad gäller serviceskyldigheten och vad och hur verksamheterna ska göra för att leva upp till den. Trots detta, och trots utbildnings- och fortbildningsinsatser, har det brustit i kunskap om vad den innebär i praktiken. Uppgiften att bevaka konton i sociala medier har inte prioriterats i tillräcklig omfattning och frågan har inte tagits på tillräckligt stort allvar. Avsaknad av eller brister i rutiner har bidragit till oklarheter kring ansvar och rollfördelning. Tidsåtgången för att uppfylla kraven i riktlinjerna har sannolikt underskattats.

Ett problem som lyfts fram av flera nämnder, trots riktlinjer som säger att *tillgång till inloggningsuppgifter måste säkerställas*, är konton som verksamheterna inte kan komma åt, men som ändå ligger öppna. De som haft inloggningsuppgifter finns inte längre kvar i organisationen. Sådana konton är inte helt enkla att avsluta. Det är en process som beskrivs som omständlig och tidskrävande och dessutom kan kräva viss juridisk kompetens. Det är ofta mycket svårt att komma i kontakt med företrädare för plattformarna och det finns ingen eller väldigt liten drivkraft hos dem att ta bort konton.

Slutsatser och fortsatt arbete

Flera nämnder har, liksom efter tidigare granskningar, med granskningsresultatet som grund genomfört och påbörjat åtgärder för att förbättra svarstiderna.

Exempel på förbättringsåtgärder i nämnderna, förutom information och kompetenshöjande insatser i olika former:

- Återkoppling till granskade enheter med uppmaning att säkerställa att rutinerna följs, och att rutiner upprättas eller tydliggörs.
- Avslutat konton om det inte kan garanteras att riktlinjerna följs, samt uppmanat verksamheterna att bevaka att så sker.
- Upprättande av rutiner för att säkerställa att konton som inte längre används rensas från förteckningen på malmo.se.
- Inventering av behov av stöd till verksamheter som har konton.
- Arbete med att säkerställa att inloggningsuppgifter tillgängliggörs för flera, så att de inte förviner när medarbetare slutar eller byter anställning.

Som framgår ovan har den största tillväxten av konton skett inom förskoleverksamheten. Förskolenämnden skriver i sin uppföljningsrapport att merparten av deras Instagramkonton kommer avvecklas under 2023. Det behov dessa fyller kommer inte finns kvar då en för förskoleverksamhet särskilt anpassad teknisk lösning planeras att implementeras.

På kommunövergripande nivå föreslås att stadskontoret ges i uppdrag att bedriva fortsatt utvecklingsarbete och uppföljning samt stötta förvaltningar och nämnder i deras arbete med att säkerställa att riktlinjer och regelverk avseende sociala medier efterlevs.

Stadskontoret föreslås också se över nuvarande riktlinjer för sociala medier.

Vidare föreslås att en motsvarande årets granskning även genomförs 2025 för att undersöka om vidtagna åtgärder fått önskade effekter.

Granskning barnrätt

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), antogs 1989 av FN:s generalförsamling. Sverige ratificerade konventionen 1990. Det innebär att Sverige juridiskt har förbundit sig att följa konventionen samt att staten, och i förlängningen all offentlig verksamhet, har en skyldighet att säkerställa rättigheterna i enlighet med konventionen.

På nationell nivå har kartläggningar, statliga utredningar och rapporter visat att barnkonventionen inte har fått tillräckligt stort genomslag sedan den ratificerades⁸. 2018 fattade riksdagen därför beslut om att lyfta in nästan hela barnkonventionen (artiklarna 1–42) i svensk lagstiftning som en egen lag. Lagen började gälla den 1 januari 2020. Beslutet innebar ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare på alla nivåer ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen.

Konventionen definierar barn som varje människa under 18 år. Den syftar till att respektera, skydda och främja barnets rättigheter samt stärka barnets ställning som rättighetsbärare, det vill säga att barnet är en självständig individ med egna rättigheter. Bland annat anger konventionen, att varje barn ska få tillgång till sina rättigheter utan diskriminering, att det i alla åtgärder som rör barn i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa och att barn ska få komma till tals i frågor som berör dem. Malmö stad har, som offentlig verksamhet, ett ansvar att aktivt arbeta för att omsätta konventionens rättigheter inom stadens alla verksamhetsområden.

Granskningen genomfördes då det finns en risk för att barnkonventionen inte uppfylls, på grund av brist på kompetens och systematik, vilket kan leda till att malmöborna inte får rätt insats eller service och att barnets rättigheter inte tillgodoses i enlighet med barnkonventionen.

Syftet med granskningen var att undersöka hur nämnder och bolag säkerställer respekten för, skyddet av och främjandet av barnets rättigheter, i enlighet med barnkonventionen, i sina verksamheter.

Granskningen omfattade nämnder och helägda bolag och bestod av två delar som skiljer sig något mellan nämnder och bolag. Nämnderna har genomfört granskningen genom frågor om nämndens arbete för att säkerställa respekten och skyddet för och främjandet av barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen i nämndens verksamheter. Bolagen har genomfört

⁸ Se till exempel SOU 2016:19 *Barnkonventionen blir svensk lag*

granskningen genom frågor om bolagets arbete för att säkerställa att barnkonventionen tillämpas i bolagets verksamheter.

Frågorna till granskningen togs fram av en arbetsgrupp efter att ärendet behandlats i kommunstyrelsen⁹. Arbetsgruppen valde att formulera fyra frågor som riktades till både nämnder och bolagsstyrelser, oaktat skillnaden (graden av specificering) mellan nämnder och bolag enligt ärendet. Frågorna utgick från barnkonventionens grundprinciper i artiklarna 2, 3 och 12. Tre av frågorna delades upp för att dels avse individärenden (ärenden som gäller en eller ett fåtal personer, till exempel myndighetsutövning mot enskild) och ärenden som rör grupper av barn/alla barn (där ärendet berör ett större antal barn, till exempel större strategiska beslut).

Vad visar granskningen?

1. *Hur det säkerställs att prövningar av barnets bästa/barnkonsekvensanalyser genomförs i åtgärder och beslut som berör barn direkt eller indirekt*

Många av nämnderna och bolagen hanterar inga eller mycket få individärenden, och har därför inte svarat på frågan. Flera av de nämnder som har individärenden genom myndighetsutövning direkt riktad mot barn anger att det finns rutiner i styrdokument och stödmaterial som ska säkerställa att prövningar genomförs. I vissa fall konstateras att även om det finns stödmaterial så är inte detta alltid fullt implementerat i verksamheten eller kan behöva utvecklas och fler rutiner kan behöva tas fram.

Vad gäller prövningar av barnets bästa som rör grupper av barn eller alla barn anger flera nämnder att arbete med detta har påbörjats. De flesta nämnderna som svarat på frågan lyfter dock att det saknas en systematik kring när prövningar av barnets bästa ska ske eller hur de ska genomföras. Flera nämnder identifierar ett behov av att inrätta strukturer för detta. Ett utvecklingsområde är att ta fram ett stödmaterial där det tydliggörs vilken typ av prövning som krävs vid olika beslut på övergripande nivå.

2. *Hur säkerställs att barn får uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem och att dessa beaktas i beslut?*

Flera nämnder som hanterar individärenden anger att barns delaktighet säkerställs genom att det implementerats i exempelvis rutiner, styrdokument eller introduktion till medarbetare. Det har också tagits fram metoder för att kommunicera med barn, men det finns i vissa fall utvecklingsbehov inom detta område. Utvecklingsområden kan vara att det finns behov av kompetensutveckling i kommunikationsstöd för att kunna kommunicera med barn med särskilda behov, eller att det saknas systematik för hur barns åsikter beaktas i beslut.

Vad gäller säkerställandet av att barn får uttrycka sina åsikter i frågor som rör grupper av barn eller alla barn används olika metoder i olika nämnder och bolag, exempelvis ungdomsråd, dialogförskolor och dialogskolor, enkäter, delaktighetsstrategier och dialoginsatser i relation till specifika projekt eller aktiviteter. Flera nämnder anger att detta är ett pågående utvecklingsarbete.

3. *Görs systematisk uppföljning av att aspekterna från fråga 1 och 2 har beaktats i åtgärder och beslut i individärenden/som rör grupper av barn eller alla barn?*

Uppföljningen gällande individärenden sker främst genom enkäter, löpande egenkontroll eller årlig analys. I vissa fall görs löpande kontroller av hur verksamheten följer beslutade rutiner, men

⁹ Intern kontroll - gemensamma granskningsområden för verksamhetsår 2022 (STK-2021-1171)

inte specifikt utifrån barnets rättigheter. Vissa nämnder uppger att uppföljningen gällande grupper av barn eller alla barn sker övergripande genom målstyrningen i delårsrapporten och årsrapporten. I flera nämnder identifieras detta som ett förbättringsområde, eftersom det saknas systematik.

4. *Hur arbetar nämnden eller bolaget för att säkerställa att enskilda barn och grupper av barn kan ta del av sina rättigheter på lika villkor som andra?*

Detta arbete sker på olika sätt inom olika nämnders och bolags verksamheter. Det kan handla dels om checkfrågor, dels om samverkan, dels om att det i styrdokument anges att särskild hänsyn ska tas till barnets behov och egna förutsättningar eller att det är del av verksamhetens grunduppdrag. Några nämnder identifierar detta som ett utvecklingsarbete.

Orsaker till granskningsresultatet

Granskningen visar att arbetet har kommit olika långt inom de nämnder och bolag som bedömer att barnets rättigheter berör deras verksamhet. En återkommande utmaning är avsaknaden av generella rutiner och systematik kring framför allt när och hur prövningar av barnets bästa ska genomföras. I flertalet nämnder har granskningen lett till ett antal förbättringsförslag i det fortsatta arbetet. Att en stor utmaning i arbetet med att säkerställa barnets rättigheter utifrån barnkonventionen är avsaknad av generella rutiner och systematik är i linje med de slutsatser som drogs i den forskningsrapport som genomfördes av Lunds universitet under 2021.¹⁰ I forskningsrapporten konstaterades att ett av de stora behoven i Malmö stads fortsatta arbete med att implementera barnkonventionen är återkommande utbildning och handledning, särskilt i hur en verksamhetsanpassad prövning av barnets bästa kan genomföras. Att metoder, rutiner och arbetssätt inte finns på plats kan också innebära en upplevelse av tidsbrist och osäkerhet, vilket är ytterligare ett hinder för arbetet.

Malmö stad har haft ett systematiskt stadsövergripande arbete kring barnets rättigheter sedan 2017. Fokus i detta arbete har kontinuerligt varit att anpassa metoder och angreppssätt till verksamheterna på ett sätt som gör det relevant och hållbart över tid. Av granskningen framkommer att flertalet nämnder och vissa bolag arbetar aktivt med att säkerställa barnets rättigheter, men att det fortfarande finns ett antal utvecklingsområden. Några nämnder lyfter exempelvis behov av ytterligare utbildning, trots att ett stort antal utbildningsinsatser har skett i staden under den tid som utvecklingsarbetet pågått. Detta visar behovet av att se arbetet med barnets rättigheter som något som måste ske löpande och integrerat i ordinarie verksamhet – inte genom enskilda och tidsbegränsade insatser.

Slutsatser och fortsatt arbete

De flesta nämnderna har identifierat förbättringsområden och konkreta åtgärder i det fortsatta arbetet inom nämndernas ansvar. Detta inbegriper exempelvis inrättande av rutiner på förvaltningen kring när och hur prövningar av barnets bästa bör genomföras, ökad samordning på förvaltningen och att undersöka hur nämndens processer kan stärkas utifrån ett barnrättsperspektiv.

Stadskontoret har ett samordningsuppdrag utifrån *Policy för mänskliga rättigheter med fokus på barnets rättigheter, jämlikhet och jämställdhet*. Detta uppdrag inbegriper stadsövergripande samordning av arbetet med bland annat barnets rättigheter. Resultatet av granskningen föreslås ligga till grund för fortsatta åtgärder inom detta uppdrag.

¹⁰ *Tid för förändring – det är känt sen gammalt. En studie av förutsättningarna för att beakta barnkonventionen i Malmö stads verksamheter.* Charlotte Palmstierna och Anna Sonander. Research Report in Sociology of Law 2021:4. Se kapitel 9.

Granskning löneskulder

En löneskuld uppstår när en medarbetare har en skuld till sin arbetsgivare. En löneskuld kan uppstå på grund av korrigerig av utbetald preliminär lön eller vid utbetalning av felaktig lön. Lagen om arbetsgivares kvittningsrätt och det av SKR centralt tecknade avtalet om *Korrigerig av preliminär lön m.m.* reglerar arbetsgivarens hantering av löneskulder.

Antalet löneskulder och därmed också löneskuldstvister har under de senaste åren ökat i Malmö stad. Granskningens syfte var att ta reda på när och varför löneskulden uppstår i förhållande till rutiner och riktlinjer i den gemensamma processen för *Anställning och lön* men framförallt att få fram förslag på förbättringar som kan underlätta och förhindra att löneskulder uppstår.

Vad har hänt sedan senast?

Under 2019 genomförde Malmö stad en granskning av löneskulder. Resultatet visade att merparten av löneskulden kunde hänföras till tre orsaker:

- brister i frånvarorapportering
- för mycket uttagen semester vid anställningens upphörande
- anställning avslutades för sent

Utifrån resultatet har det genomförts ett antal insatser för att minska löneskulden. Exempel på insatser som genomförts inom förvaltningarna är översyn av informationsinsatser och utbildningar för medarbetare och chefer, översyn av rutiner, rollfördelning och uppföljning. Några förvaltningar har även infört frånvarorapportörer för att förbättra frånvaroregistreringen.

Kommunövergripande har den kontinuerliga dialogen och samarbetet för att utveckla och förbättra HR-systemet samt utveckla och förtydliga den gemensamma processen *Anställning och lön* fortsatt i enlighet med HR-avdelningens grunduppdrag. Förbättringar i HR-systemet har genomförts genom användardriven systemutveckling med stöd av representanter från förvaltningarna, det så kallade *Användarrådet*.

Uppföljningen visar att andelen löneskuld per medarbetare ökat något sedan 2019. Orsaken bakom ökningen är svår att härleda men skulle kunna bero på händelser kopplade till corona då frånvaron ökat både hos medarbetare, men också hos chefer och anställningsrapportörer, vilket skapar en ökad frånvarohantering men också större osäkerhet och avbrott i upparbetade rutiner.

Hur gick det?

Granskningen avsåg löneskulder som uppkommit i februari 2022 men **som kunde undvikits**. Totalt uppstod 213 löneskulder i februari månad. Av dessa kunde 166 ha undvikits. Med utgångspunkt i antalet uppkomna löneskulder fick varje förvaltning ett slumpmässigt urval på mellan 1–15 löneskulder beroende på förvaltningens storlek. Två förvaltningar (miljöförvaltningen och stadskontoret) hade inga löneskulder i februari månad och omfattades därför inte av granskningen.

Totalt var det 64 löneskulder som var aktuella för granskning. På grund av att chef och/eller att medarbetare slutat har alla löneskulder inte kunnat granskas. Resultatet av granskningen omfattar totalt 62 svar.

Både chef och medarbetare har fått svara på frågor. I de fall anställningsrapportör/HR-rapportör varit involverad i hanteringen ska dessa också ha medverkat. Frågorna till granskningen har tagits fram av medarbetare på stadskontoret, HR-service och HR-avdelning på förvaltning vid granskning av löneskulder 2019 och har återanvänts för att skapa möjlighet till jämförelse.

Resultatet visar att merparten av löneskulderna uppkommer vid:

- brister i frånvarorapportering
- för mycket uttagen semester vid anställningens upphörande

och kan huvudsakligen hänföras till två orsaker:

- bristande kommunikation och otydlig ansvarsfördelning
- osäkerhet i hantering av IT-stöd och dålig kunskap i konsekvenserna av bristande hantering

Varför blev det så?

Brister i frånvarorapporteringen

I de flesta fall är det medarbetaren själv som registrerar sin frånvaro. Detta görs i HR-systemet, antingen via dator, surfplatta eller telefon. Frånvaron attesteras sedan av chef i HR-systemet. I intervjuerna av både medarbetare och chefer anges bristande kommunikation och kunskap samt svårigheter att navigera i HR-systemet som orsaker till brister i frånvarorapporteringen. En annan orsak som uppges orsaka problem är att överrapportering mellan chefer inte fungerar fullt ut.

För mycket uttagen semester vid anställningens upphörande

Malmö stad omfattas av kollektivavtal som tillämpar forskottssemester. Det innebär att medarbetare kan ta ut betald semester innan semesterdagarna är intjänade. Detta innebär också att medarbetare som avslutar sin anställning under året kan riskera att bli återbetalningsskyldig för semesterdagar som hen tagit ut, men inte kommer hinna tjäna in. Semestersaldot kan kontrolleras via simuleringsfunktion i HR-systemet i samband med avslut för att den uppkomna semesterlöneskulden ska kunna kvittas mot slutlön.

I intervjuerna framkommer det att det generellt råder osäkerhet i hantering av IT-stöd och dålig kunskap i konsekvenserna av bristande hantering

Hur arbetar vi framåt?

Flera nämnder genomför och planerar åtgärder, bland annat:

- genomföra informationsinsatser och utbildningar för att till exempel öka kunskapen i hantering av IT-stöd och konsekvenserna av bristande hantering
- tydliggöra rutiner vid behörighetsförändringar (överlämning mellan chefer under till exempel semestertider)
- förbättra uppföljningsarbetet genom bland annat; uttag av månatliga rapporter och KPI:er¹¹
- införande av frånvarorapportör (stödfunktion på arbetsplatsen för registrering av frånvaro)

¹¹ Key Performance Indicators (KPI)

På övergripande nivå pågår och planeras följande åtgärder:

- införandet av *Medvind* (IT-stöd för schemaläggning och bemanningsarbete) som bland annat kommer att påverka möjligheten för medarbetaren att granska och klarmarkera arbetstid/schema och frånvaro på ett överskådligt sätt
- Införandet av *Medvind* kommer också medföra att frånvaroororsakerna *sjukdom* och *tillfällig vård av barn* inte behöver atteras innan lönekörning
- fortsatt utvecklingsarbete inom processen *Anställning och lön*
- kontinuerlig uppföljning och utveckling av utbildningar i bland annat HR-systemet
- fortsatt utvecklingsarbete i HR-systemet genom användardriven systemutveckling och dialog med leverantören
- inrätta användarråd för systemutveckling av *Medvind*

Slutsatser och fortsatt arbete

Löneskulder innebär i vissa fall stort merarbete för arbetsgivaren och ekonomiska svårigheter för medarbetaren och ska så långt det är möjligt undvikas. Lön utbetalas dock innevarande månad och behöver justeras om frånvaro eller andra poster rapporteras in efter det månatliga brytdatum då HR-systemet stängs för att bearbeta lönerna för månaden. Malmö stad omfattas även av ett kollektivavtal som tillämpar förskottssemester. Dessa förutsättningar och att löneskulder ofta kan hänföras till den mänskliga faktorn och brister i rutiner och kommunikation gör det svårt undvika löneskulder helt.

Slutsatsen av granskningen är att det fortfarande finns brister i följsamheten av den gemensamma processen för *Anställning och lön*, men att det pågår och planeras insatser för att minimera antalet löneskulder. Många förvaltningar arbetar kontinuerligt med uppföljning och förvaltningsspecifika åtgärder för att minimera antalet löneskulder. Bland annat har informationsinsatser, utbildningar, introduktion av nya medarbetare och chefer samt påminnelser i systemet gett effekt. Frånvarorapportering är ett egenansvar och genom ökad kunskap om hur löneskulder uppkommer minskar risken för fel.

Stadskontoret föreslår att granskningen godkänns och avslutas. Samt att pågående och planerade åtgärder för att minimera löneskulder fortsätter på övergripande nivå och på förvaltningarna.

Stadskontorets övergripande bedömning kring arbetet med intern kontroll

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 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

Per-Erik Ebbeståhl Avdelningschef

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör