



Fördjupad granskning

Kommunstyrelsens uppsikt över nämnder



Stadsrevisionen i Malmö stad

Kommunstyrelsens uppsikt över nämnder

Diarienummer: SR-2020-120

Granskningsansvariga

Styrgruppen KS ur revisorskollegiet: Kent Andersson, Per Lilja, Pia Landgren, Åke Christiansson, Marie Granlund

Sakkunniga från revisionskontoret: Erik Mogård (projektledare), Fredrik Edler.

Kvalitetsgranskare: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med Skyrev:s rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Omslagsfoto: Malmö stad.

Innehållsförteckning

1. SLUTSATS	4
1.1 Rekommendationer	5
2. GRANSKNINGENS UTGÅNGSPUNKTER	6
2.1 Inledning	6
2.2 Syfte och revisionsfrågor	6
2.3 Revisionskriterier	7
2.4 Metod	7
2.5 Avgränsningar	7
3. BAKGRUND	8
3.1 Uppsikt enligt kommunallagen	8
3.2 Kommunstyrelsens uppsikt i Malmö	8
3.3 Stadsrevisionens granskning av uppsikt	10
4. RESULTAT AV GRANSKNINGEN	12
4.1 Styrdokument	12
4.2 Kommunstyrelsens ledning, samordning och uppföljning.....	15
4.3 Rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.....	19

1. Slutsats

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över bland annat nämndernas verksamhet. Det ges dock inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över nämndernas verksamhet.

Sammantaget bedöms kommunstyrelsen inte ha en helt tillräcklig uppsikt över nämndernas verksamhet. Kommunstyrelsens bedriver återkommande och med regelbundenhet uppsikt över nämnderna. Det finns dock inget styrdokument som definierar *vad* och *hur* uppsikten ska genomföras. Den uppsikt som bedrivs genomförs inte löpande och är inte händelsestyrd. Det saknas även en struktur och kanal för löpande återrapportering av genomförd uppsikt.

Den sammanvägda bedömningen grundar sig på följande delbedömningar utifrån revisionsfrågorna.

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsen inte har styrdokument eller rutiner som fullt ut säkerställer en tillräcklig uppsikt över nämnderna. Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har något särskilt styrdokument som beskriver vad som ingår i styrelsens och stadskontorets löpande uppsikt över nämndernas verksamhet eller hur uppsikten ska bedrivas. Kommunstyrelsen har inte heller beslutat om en årlig plan för uppsiktens genomförande eller återrapportering av genomförd uppsikt.

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställer en tillräcklig ledning, samordning och uppföljning av nämnderna. Granskningen visar att kommunstyrelsen regelbundet vid förutbestämda tillfällen under året bedriver uppsikt genom att ta del av information i bland annat delårsrapport och årsredovisning. Den uppsikt som bedrivs innefattar dock inte löpande uppsikt för att exempelvis fånga upp aktuella händelser och identifiera avvikelser. Granskningen visar vidare att det inom kommunstyrelsen finns stora skillnader i förutsättningarna att bedriva uppsikt mellan exempelvis kommunledning och opposition samt mellan heltidspolitiker och deltidspolitiker. Detta försvårar för att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen ska kunna bedriva uppsikt.

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställer en tillräcklig rapportering av uppsikten från stadskontoret till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Granskningen visar att stadskontorets återrapportering av uppsikt över nämndernas verksamheter huvudsakligen genomförs två gånger om året till kommunstyrelsen och ytterst kommunfullmäktige. Avsaknad av en struktur och tydlig återkopplingskanal från stadskontoret till kommunstyrelsen försvårar för stadskontoret att kontinuerligt rapportera iakttagelser och identifierade avvikelser i nämndernas verksamhet samt fördröjer för kommunstyrelsen att löpande agera och vidta åtgärder som är väsentliga för uppsikten.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Upprätta styrdokument som definierar en grundnivå i uppsikten – *vad* som generellt och regelbundet ska ingå i uppsikten och *hur* uppsikten ska genomföras
- Upprätta årsplan för uppsiktens genomförande och återsrapportering av genomförd uppsikt
- Säkerställa att uppsikten bedrivs löpande och är händelsestyrd för att identifiera bland annat avvikelser i nämndernas verksamheter
- Utveckla formerna för ett granskande och prövande förhållningssätt i arbetet med att bedriva uppsikt
- Säkerställa att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen ges möjlighet att bedriva uppsikt genom att exempelvis ha löpande uppföljning med ordförande i nämnderna
- Skapa en struktur och kanal för löpande och händelsestyrd återsrapportering av uppsikt till kommunstyrelsen
- Redovisa resultatet av genomförd uppsikt i samband med återsrapportering av grunduppdraget

2. Granskningens utgångspunkter

2.1 Inledning

Revisorskollegiet i Malmö har efter riskbedömning beslutat att genomföra granskning av kommunstyrelsens uppsikt.

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över bland annat nämndernas verksamhet.¹ Det ges dock inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken.

Av kommunallagen framgår vidare att styrelsen ska följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.² Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.³

Av kommunstyrelsens reglemente⁴ framgår att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett övergripande ansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska ha en ledningsfunktion, en styrfunktion och en uppföljningsfunktion.

Stadskontoret har den 1 juli 2019 genomfört en omorganisation för att enligt uppgift bland annat förbättra uppsikten.

Under de senaste åren har stadsrevisionen granskat eller berört kommunstyrelsens uppsikt i ett flertal fördjupade granskningar. I en fördjupad granskning 2016⁵ konstaterades brister i kommunstyrelsens uppsikt och kommunstyrelsen har sedan dess vid flera tillfällen fått kritik för att uppsikten inte uppfyllts fullt ut. Sammantaget finns det en risk för att kommunstyrelsens uppsikt av nämnder inte är tillräcklig. Mot denna bakgrund finns således ett behov av att genomföra en fördjupad granskning där kommunstyrelsens systematiska arbete med uppsikt står i fokus.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över nämndernas verksamhet.

¹ 6 kap. 1 § kommunallagen

² 6 kap. 11 § kommunallagen

³ 6 kap. 12 § kommunallagen

⁴ Antaget av kommunfullmäktige 17-18/12 1991, § 303, bih 207 med senaste ändring 6/2 2020, § 16

⁵ Beslutades på revisorskollegiets sammanträde den 23 november 2016

Granskningen ska ge svar på följande tre frågor:

- Har kommunstyrelsen styrdokument, rutiner eller processer för att säkerställa en tillräcklig uppsikt över nämnderna?
- Har kommunstyrelsen en tillräcklig ledning, samordning och uppföljning av nämnderna?
- Sker en tillräcklig rapportering av uppsikten till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige?

2.3 Revisionskriterier

- 6 kap. 1 § kommunallagen (2017:725)
- 6 kap. 8 § kommunallagen (2017:725)
- 6 kap. 11 § kommunallagen (2017:725)
- 6 kap. 12 § kommunallagen (2017:725)
- Kommunstyrelsens reglemente
- Malmö stads budget 2020

2.4 Metod

För att svara på granskningens syfte och revisionsfrågor har dokumentstudier genomförts av framförallt styrdokument och mötesprotokoll.

Intervjuer har genomförts med relevanta tjänstepersoner inom stadskontoret, främst inom avdelning *analys och hållbarhet*. Bland annat har ett urval av förvaltningsamordnare på stadskontoret intervjuats. Intervjuer har även genomförts med förtroendevalda politiker i kommunstyrelsen från S och L samt de två största oppositionspartierna M och SD.

Förvaltningen och förtroendevalda politiker har faktakontrollerat rapporten.

2.5 Avgränsningar

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen och till att avse styrelsens uppsikt över kommunens nämnder under 2020.

Granskningen har genomförts under perioden oktober – december 2020.

3. Bakgrund

3.1 Uppsikt enligt kommunallagen

Av 6 kap. 1 § kommunallagen framgår bland annat att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Styrelsen förfogar inte över några direkta maktmedel, då den utövar uppsikt över andra nämnders verksamhet, utan befogenheten innefattar i princip endast en rätt att till nämnderna lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som styrelsen anser bör vidtas. Om dessa inte följs och det finns behov av bindande direktiv, får styrelsen initiera ett ärende i fullmäktige som då kan ge nämnden ett direktiv, givet att detta faller inom fullmäktiges kompetens.

Enligt 6 kap. 8 § kommunallagen får fullmäktige besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

Kommunfullmäktige i Malmö stad har inte fattat något sådant beslut.

3.2 Kommunstyrelsens uppsikt i Malmö

3.2.1 Kommunstyrelsens reglemente

I reglementet framgår kommunstyrelsens uppgifter, både i allmänhet och kring kommunstyrelsens ledningsfunktion, styrfunktion och uppföljningsfunktion.

Under rubriken Allmänt om styrelsens uppgifter (1 §) framgår bland annat följande:

- Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (ledningsfunktion).
- Styrelsen ska utifrån ett helhetsperspektiv leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram nämndövergripande styrdokument för kommunen (styrfunktion).
- Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd och samverkan med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige (uppföljningsfunktion).

Under rubriken Ledningsfunktionen och styrningsfunktionen (2 §) framgår bland annat följande:

- Styrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Styrelsen

ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls i kommunal verksamhet.

Under rubriken Ledning, samordning, uppsikt (3 §) framgår att styrelsen ska:

- leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd,
- följa att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas på ett lagligt, rationellt och ekonomiskt sätt, vari ingår att utöva uppsikt över övriga nämnders verksamhet,
- tillse att uppföljning sker till kommunfullmäktige från samtliga nämnder, bolag och kommunalförbund om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Under rubriken Uppföljningsfunktionen (10 §) framgår att styrelsen ska:

- tillse att av fullmäktiges fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten samt ekonomi följs upp i nämnderna,
- tillse att kommunens löpande förvaltning i övrigt sköts lagligt och ekonomiskt,
- följa hur den interna kontrollen sköts i nämnder och bolag,
- rapportera till fullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret,
- inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv.

3.2.2 Malmö stads budget

Av Malmö stads budget framgår följande kring uppsikt:

Kommunstyrelsens roll enligt kommunallagen är att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över verksamheten i nämnder och bolag. Nämnder och bolagsstyrelser ska möjliggöra för kommunstyrelsen att utöva uppsiktsplikten.⁶

⁶ Malmö stads budget 2020 sid. 29

3.3 Stadsrevisionens granskning av uppsikt

Stadsrevisionen har genomfört många granskningar som bland annat har berört kommunstyrelsens uppsikt. Utifrån granskningarna har rekommendationer riktats till kommunstyrelsen. Nedan framgår sammandrag av den senaste granskningen som gällde kommunstyrelsens uppsikt från 2016 och de granskningar som bland annat har berört kommunstyrelsens uppsikt under 2020.

*Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt (2016)*⁷

Granskningen visade att kommunstyrelsens uppsikt till stora delar fungerar på ett tillräckligt sätt med avseende på innehåll, omfattning och genomförande gällande nämnderna och bolagen.

Ett antal rekommendationer riktades till kommunstyrelsen:

- Strategi för uppsiktsplikten
- Tidpunkter för rapportering gällande säkerställande angående det kommunala ändamålet och befogenheterna
- Uppsiktsplikt gällande intern kontroll
- Uppsiktsplikt gällandes stiftelser, kommunalförbund, privata utförare m.fl.

*Privata utförare*⁸

Granskningen visade bland annat att kommunstyrelsen inte uppfyllde uppsiktsplikten då det inte hade framkommit att det finns ett pågående arbete med att övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp.

Kommunstyrelsen rekommenderades bland annat att inom ramen för uppsiktsplikten övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp.

Av granskningen framgår bland annat att kommunstyrelsen inte uppfyller uppsikten på så sätt som framgår av reglementet eftersom kommunstyrelsen inte följer upp och kontrollerar verksamhet som utförs av privata utförare.

*Digitalisering*⁹

Granskningen visade bland annat att kommunstyrelsen inte säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning, hantering och uppföljning av digitaliseringssatsningar/digitaliseringsprojekt som syftar till effektivisering. Vidare bedöms kommunstyrelsen inte ha en tillräcklig uppsikt när det gäller digitaliseringsarbetet i Malmö stad.

⁷ Beslutades på revisorskollegiets sammanträde den 23 november 2016

⁸ Beslutades på revisorskollegiets sammanträde den 16 juni 2020

⁹ Beslutades på revisorskollegiets sammanträde den 16 december 2020

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att det finns en tydlig och dokumenterad ansvarsfördelning för arbetet med digitalisering i Malmö stad, säkerställa att årligen erhålla information och uppföljning av digitaliseringsarbetet i Malmö stad samt "Det digitala Malmö", säkerställa att digitaliseringsfrågan får en given plats i ledningsforum samt att säkerställa att det sker ytterligare kommunövergripande samarbete kring digitalisering i syfte att öka samverkan mellan förvaltningarna.

Statsbidrag från Migrationsverket¹⁰

Granskningen visade bland annat att kommunstyrelsen, inte i tillräcklig omfattning säkerställer att det finns en ändamålsenlig hantering av statsbidrag från Migrationsverket.

Kommunstyrelsen rekommenderades därför att ta fram ett kommuncentralt styrdokument som på ett mer lättillgängligt sätt än reglementena beskriver ansvarsfördelningen, reglerar informationsöverföring och samverkan mellan nämnderna samt beskriver rutinerna för överklagan samt att utreda förutsättningarna för att fördela de statsbidrag som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flykting.

¹⁰ Beslutades på revisorskollegiets sammanträde den 16 december 2020

4. Resultat av granskningen

4.1 Styrdokument

Revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen styrdokument, rutiner eller processer för att säkerställa en tillräcklig uppsikt över nämnderna?

4.1.1 Bedömning

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsen inte har styrdokument eller rutiner som fullt ut säkerställer en tillräcklig uppsikt över nämnderna.

Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har något särskilt styrdokument som beskriver vad som ingår i styrelsens och stadskontorets löpande uppsikt över nämndernas verksamheter eller hur uppsikten ska bedrivas. Avsaknad av styrdokument kring innehåll i uppsikten och hur stadskontoret operativt ska arbeta med denna bidrar till oklara förväntningar på tjänstepersoner, försvårar enhetligt arbetssätt samt minskar jämförbarheten mellan nämnderna.

Sammantaget bedöms kommunstyrelsen inte ha definierat uppsikten och inte tagit fram särskilda rutiner för genomförandet. Med rutiner menas styrdokument som beskriver *vad* som generellt och regelbundet ingår i uppsikten samt *hur* denna ska bedrivas. Utöver detta tillkommer särskild uppsikt utifrån nämndernas olika verksamheter och förutsättningar. Kommunstyrelsen har inte heller beslutat om en årlig plan för uppsiktens genomförande eller återrapportering av genomförd uppsikt. Bedömning är att följaktligen att kommunstyrelsen saknar tydliga strukturer och rutiner för att bedriva en effektiv uppsikt som omfattar hela uppsiktsansvaret.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Upprätta styrdokument som definierar en grundnivå i uppsikten – *vad* som generellt och regelbundet ska ingå i uppsikten och *hur* uppsikten ska genomföras
- Upprätta årsplan för uppsiktens genomförande och återrapportering av genomförd uppsikt

4.1.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendationer

Stadskontoret bedriver strukturerad uppsikt över nämndernas verksamheter på flera olika sätt. Bland annat bedrivs uppsikt genom ekonomiavdelningen (ägare av budget- och uppföljningsprocessen), HR-avdelningen (gemensamma arbetssätt i HR-frågor, personalredovisning) och genom arbetet med intern kontroll. Strukturerad uppsikt bedrivs även genom så kallade förvaltningssamordnare. Det är dessa samordnare på

stadskontoret som praktiskt och på ett relativt systematiskt sätt arbetar med kommunstyrelsens uppsikt utifrån nämndernas grunduppdrag samt kommunfullmäktigemål. I de totalt sex samordnarnas arbetsuppgifter ingår förutom att ha uppsikt över stadens nämnders verksamhet även ett ansvar att leda och genomföra verksamhetsuppföljning.

Förvaltningssamordnarna har redogjort för att de har olika ansvarsområden. De flesta av samordnarna är både *processansvariga för kommunfullmäktigemål* och *processansvariga för grunduppdraget*. De samordnare som är processansvariga för grunduppdraget har bland annat ansvar för uppföljning och uppsikt över verksamheten i en specifik nämnd. Stadskontorets samordnare har själva utformat sin roll och definierar den enligt följande:

- Kontaktperson för en eller flera förvaltningar.
- Har ansvar för uppföljning/uppsikt över verksamheten i en specifik nämnd.
- Samordnar och leder stadskontorets team (ex. ekonom, HR) för uppföljning, eventuella utredningar och analyser av nämndernas verksamhet.
- Samordna förvaltningar/bolag i arbetet med att ta fram frågor och nyckeltal utifrån vad kommunstyrelsen/kommunfullmäktige behöver veta för att fullgöra sina uppdrag.
- Förvaltningssamordnare och teamet ansvarar för att sakkunskap och omvärldskunskap tillförs i analysarbetet samt att avvikelser uppmärksammas.
- Beakta ett barnrätts-, jämställdhets- och antidiskrimineringsperspektiv.

Förvaltningssamordnarnas roll och uppgifter är under utveckling. I ett dokument beskrivs bland annat att förvaltningssamordnarna dessutom:

- Ska ha kunskap om förvaltningarnas grunduppdrag, förutsättningar, utmaningar och hur de tar sig an dem, samt om hur de arbetar för att bidra till uppfyllelse av KF-målen.
- Ska ha inblick i hur förvaltningarna arbetar med styrning och uppföljning gällande grunduppdraget.
- Ansvarar för uppföljningen av verksamheterna i DR och ÅR. En förvaltningssamordnare ansvarar för uppföljningen av bolagen.
- Ansvarar för att det görs kontinuerliga fördjupade uppföljningar. I samband med DR och ÅR ska en fördjupad uppföljning av respektive förvaltnings grunduppdrag göras.
- De fördjupade uppföljningarna är även ett underlag för att identifiera behov av fördjupade analyser gällande verksamheten. När detta har identifierats ska dialog föras med förvaltningen och därefter tas upp som ett ärende till kommunstyrelsen för beslut.
- Fyra fördjupade analyser görs varje år. Under en mandatperiod analyseras varje förvaltning minst en gång.

Vid intervjuer med ett urval av förvaltningssamordnare (fyra stycken) har de redogjort för vilka dokument, beslut, utredningar och uppföljningar de

huvudsakligen anser styr deras och stadskontorets arbete kring kommunstyrelsens uppsikt. Ett representativt urval av dessa dokument presenteras nedan.

- Kommunstyrelsens reglemente
- Reglemente för intern kontroll
- Malmö stads budget 2020
- Formerna för KS-beredningens arbete
- Personalredovisning
- Hållbarhetsrapport 2019
- Utredningar (ex. Arbetsmarknads- och socialnämnden - ekonomiskt bistånd)
- Stadskontorets ansvarsfördelning (beslutad stadsdirektör)
- Årshjul – stadskontorets HR (inte beslutad)

Dokumenterna är huvudsakligen beslutade av kommunfullmäktige och/eller kommunstyrelsen samt syftar till att styra och följa upp stadskontorets operativa verksamhet. Granskningen visar vidare att kommunstyrelsen inte har något särskilt styrdokument som beskriver *vad* som ingår i styrelsens och stadskontorets löpande uppsikten över nämndernas verksamheter eller *hur* uppsikten ska bedrivas. Det är alltså upp till respektive förvaltningssamordnare att definiera sitt uppdrag kring kommunstyrelsens uppsikt, fylla uppdraget med innehåll samt genomföra uppsikten. Uppsikten ser således olika ut för respektive förvaltningssamordnare och vid intervjuer med samordnarna har framkommit att de efter egen uppfattning och erfarenhet av nämndernas olika verksamheter anpassar och formar uppsikten.

Avsaknad av styrdokument kring innehåll i uppsikten och hur stadskontoret operativt ska arbeta med denna bidrar till oklara förväntningar på tjänstepersoner, försvårar enhetligt arbetssätt samt minskar jämförbarheten mellan nämnderna.

Förvaltningssamordnarna har redogjort för att det finns behov av förtydligande kring vad de ska göra i arbetet med uppsikt och varför. Förvaltningssamordnarna efterlyser även svar på vad som är syftet med samordningsfunktionen och om det är avvikelser som ska fångas upp i deras arbete med uppsikten. Det har även framkommit att förvaltningssamordnarna anser att det vore lämpligt med ett dokument som fastställer vad kommunstyrelsens förväntar sig av stadskontoret vad gäller uppsikt. De efterfrågar vidare en årsplanering och till vissa delar ett gemensamt arbetssätt kring uppsikt samt en tydlig beställning från kommunstyrelsen.

4.2 Kommunstyrelsens ledning, samordning och uppföljning

Revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen en tillräcklig ledning, samordning och uppföljning av nämnderna?

4.2.1 Bedömning

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställer en tillräcklig ledning, samordning och uppföljning av nämnderna.

Granskningen visar att kommunstyrelsen regelbundet vid förutbestämda tillfällen under året bedriver uppsikt genom att ta del av information i bland annat delårsrapport och årsredovisning. Kommunstyrelsen har dock inte tagit ställning till vad styrelsen anser ingår i uppsikten och hur styrelsen ska bedriva sin uppsikt. Under året har kommunstyrelsen riktat ett särskilt uppdrag till stadskontoret kring arbetsmarknads- och socialnämnden inom ramen för sin löpande uppsikt. Den uppsikt som bedrivs innefattar dock inte löpande uppsikt för att exempelvis fånga upp aktuella händelser och identifiera avvikelser.

Granskningen visar vidare att det inom kommunstyrelsen finns stora skillnader i förutsättningarna att bedriva uppsikt mellan exempelvis kommunledning och opposition samt mellan heltidspolitiker och deltidspolitiker. Dessa skillnader innebär att även om några ledamöter i kommunstyrelsen bedriver en aktiv uppsikt så ges inte alla denna möjlighet. Eftersom kommunstyrelsen inte har tagit ställning till och definierat vad som ingår i uppsikten och hur uppsikten ska bedrivas kan detta försvåra för att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen ska kunna bedriva uppsikt.

Under 2020 har stadsrevisionen genomfört flera granskningar av specifika områden där det bland annat konstaterats att kommunstyrelsen inte haft en tillräcklig uppföljning och uppsikt.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Säkerställa att uppsikten bedrivs löpande och är händelsestyrd för att identifiera bland annat avvikelser i nämndernas verksamheter
- Utveckla formerna för ett granskande och prövande förhållningssätt i arbetet med att bedriva uppsikt
- Säkerställa att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen ges möjlighet att bedriva uppsikt genom att exempelvis ha löpande uppföljning med ordförande i nämnderna

4.2.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendationer

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsens bedriva uppsikt över nämndernas verksamhet. I kommunstyrelsens reglemente nämns uppsikten

som något av det första av kommunstyrelsens uppgifter. Exakt vad som ingår i uppsikten är inte reglerat utan måste anpassas efter varje kommuns förutsättningar. För att kunna leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter måste kommunstyrelsen ha uppsikt över nämndernas genomförande av sina respektive verksamheter.

Uppsikt behöver bedrivas på olika sätt och inom olika verksamheter, exempelvis ekonomisk uppföljning, intern kontroll eller uppföljning av kommunfullmäktigemålen. Uppsikt kan även bedrivas genom att på ett systematiskt sätt löpande följa nämnderna när de utför sitt grunduppdrag.

Inom organisationen bedrivs uppsikt på olika nivåer, på politisk och på tjänstepersonsnivå. På tjänstepersonsnivå är det kommunstyrelsens förvaltning, stadskontoret, som bedriver uppsikten. För att kommunstyrelsen ska kunna bedriva uppsikt behöver stadskontoret lämna underlag kring nämndernas verksamhet till styrelsen. Att bedriva uppsikt kan anses ligga inom kommunstyrelsens grunduppdrag enligt reglementet. Grunduppdraget följs upp i delårsrapport och årsanalys.

Den 12 februari 2020 beslutade kommunstyrelsen att ge stadskontoret i uppdrag att tillsammans med arbetsmarknads- och socialförvaltningen analysera de bakomliggande orsakerna till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter med anledning av arbetsmarknads- och socialnämndens växande underskott under 2019.¹¹ Stadskontoret redovisade uppdraget i två delar, i september och i november 2020.

Utöver att godkänna rapporterna beslutade kommunstyrelsen att anmodade arbetsmarknads- och socialnämnden att redovisa vissa uppgifter. Därutöver gavs stadskontoret ett antal uppdrag.

Under 2020 har stadsrevisionen genomfört flera granskningar av specifika verksamhetsområden som bland annat berört kommunstyrelsen. Granskningarna har bland annat omfattat kommunstyrelsen uppföljning och uppsikt. De aktuella granskningarna 2020 har bland annat avsett privat utförare, IT-säkerhet och statsbidrag.¹² I de enskilda granskningarna har det konstaterats brister i kommunstyrelsen uppföljning och uppsikt. Ett antal rekommendationer har riktats mot kommunstyrelsen med koppling till uppföljning och uppsikt.

4.2.2.1 *Kommunstyrelsen*

I tidigare avsnitt har det konstaterats att det saknas styrdokument som definierar vad som ingår i uppsikten och hur den ska genomföras. När kommunstyrelsen genomför sin uppsikt kan detta försvåra för styrelsen att ta ställning till om tillräcklig uppsikt genomförs. Vid intervjuerna har det

¹¹ Kommunstyrelsens sammanträde den 12 februari 2020, § 43 Bokslutskommunikén

¹² Granskningsresultatet återges sammanfattande under rubrik 3.3.

framförts att kommunstyrelsen behöver bedriva en mer strukturerad uppsikt.

Ansvar att bedriva uppsikt åligger kommunstyrelsen som helhet och därigenom samtliga de ledamöter som är valda till styrelsen. Förutsättningarna för att bedriva uppsikt är dock väldigt olika.

Som ordförande i kommunstyrelsen finns många tillfällen för att erhålla information om nämndernas verksamhet där uppsikt kan bedrivas. För övriga ledamöter, som politiker i opposition eller som fritidspolitiker, erbjuds dock inte samma informationstillfällen eller möjlighet att bedriva uppsikt. I rollen som kommunstyrelsens ordförande och det ansvar som följer av denna roll, får det anses naturligt att ordföranden har fler informationstillfällen än andra ledamöter i kommunstyrelsen. Samtidigt måste hela kommunstyrelsen och alla ledamöter ges möjlighet att bedriva uppsikt. För att kommunstyrelsen ska kunna bedriva en tillräcklig uppsikt behöver det säkerställas att hela kommunstyrelsen får förutsättningar att bedriva uppsikt på ett strukturerat sätt.

Kommunstyrelsens ordförande, och till viss del även kommunstyrelsens vice ordföranden, har regelbundna möten med stadens ledande tjänstepersoner, både veckovisa och månadsvisa. Dessutom träffar kommunstyrelsens ordförande nämndernas ordförande varje vecka. Detta har framförts som ett bra tillfälle för att få information om vad som är aktuellt i de olika nämnderna och för att kunna bedriva uppsikt. Granskningen visar att kommunstyrelsens övriga ledamöter inte ges tillfälle till regelbundna möten med nämndernas ordförande.

Kommunstyrelsen har inrättat en beredning där samtliga ledamöter i kommunstyrelsen ingår. Bakgrunden till beredningen är att styrelsen ska träffas för att diskutera ärenden av mer principiell karaktär som i ett senare skede ska behandlas av kommunstyrelsen. Genom beredningsprocessen delges samtliga ledamöter och ersättare relevant information och kan ta fasta på synpunkter och frågor som uppkommer vid diskussionerna inför vidare handläggning av ärenden.

Under året hanterar kommunstyrelsen flera ärenden som kan anses handla om uppsikt. I hanteringen av delårsrapport och årsredovisningen får kommunstyrelsen ta del av nämndernas arbete med grunduppdrag enligt reglementet och arbetet med mål och uppdrag enligt Malmö stads budget. Under året finns även flera förutbestämda rapporteringstillfällen där andra ärenden som kan anses ingå i uppsikt hanteras.

Utöver dessa förutbestämda rapporteringstillfällen ingår det även i uppsikten att löpande följa och granska verksamheten. I den löpande uppsikten behöver kommunstyrelsens ha ett granskade och prövande förhållningssätt utifrån de olika verksamheter som nämnderna bedriver. Det saknas dock ett system eller arbetssätt för att genomföra en löpande uppsikt.

Av intervjuerna har det framhållits att det uppdrag som kommunstyrelsen lämnade till stadskontoret kring arbetsmarknads- och socialnämnden är en form av löpande uppsikt. Samtliga intervjuande har uppgett att detta

arbetsätt är bra och något som kommunstyrelsen bör fortsätta med. Det har också framförts att Malmö stads organisation med starka fackförvaltningar medför att kommunstyrelsen behöver få bättre beslutsunderlag och att stadskontoret behöver arbeta mer med att ta fram bättre analyser av kommunens verksamhet. Samtliga intervjuade har uppgett att stadsdirektören men även förvaltningscheferna i stadens olika förvaltningar är tillgängliga för frågor och ger svar.

4.2.2.2 *Stadskontoret*

Den uppsikt som bedrivs inom stadskontoret genomförs på olika sätt. Inom avdelningen för analys- och hållbarhet bedrivs delar av kommunstyrelsens uppsikt genom förvaltningssamordnare. Samordnarna har delat upp uppsikten i att följa nämndernas arbete med mål och uppdrag utifrån kommunfullmäktiges budget, följa nämndernas grunduppdrag samt att följa hållbarhets- och rättighetsfrågor. Inom stadskontoret bedrivs även ett återkommande arbete med exempelvis ekonomisk uppföljning, intern kontroll och olika hållbarhetsfrågor.

Det finns ett antal olika nätverk inom Malmö stad där frågeställningar kan tas upp för att samordnas och där stadskontoret får information från förvaltningarna. Det finns även möjlighet att leda genom att ge direktiv om hur de olika förvaltningar ska hantera olika frågor. Exempelvis finns nätverk för ekonomichefer och kvalitetschefer¹³. Därutöver finns det inom till exempel ekonomiområdet en ekonomihandbok framtagen som reglerar hur Malmö stad ska arbeta i ekonomiprocesserna. Inom de olika nätverken kan tjänstepersoner på stadskontoret fånga upp information som kan ingå i uppsikten.

I de olika nätverken ska olika typer av frågor samordnas mellan olika förvaltningar och stadskontoret. Det finns dock en risk för att stadskontoret inte tillräckligt självständigt följer nämndernas verksamhet inom ramen för uppsikt. I uppdraget om arbetsmarknads- och socialnämnden har det framförts att det varit en framgångsfaktor att uppdraget har varit gemensamt för stadskontoret och arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Det har dock även varit tydligt att uppdraget har varit att stadskontoret självständig skulle göra en egen bedömning av nämnden som inte varit beroende av nämndens egen bedömning.

Även om det bedrivs verksamhet inom stadskontoret som kan anses ingå i uppsikten över nämndernas verksamhet har det ännu inte konkretiserats vad som ska anses ingå i kommunstyrelsens uppsikt i Malmö stad. Vid intervjuerna med förvaltningssamordnarna har det framkommit att det är oklart vad som ska utföras för att bedriva kommunstyrelsen uppsikt. Det saknas en bedömning om det arbete som genomförs är nog för att bedriva en tillräcklig uppsikt. Den löpande uppsikt som bedrivs av förvaltnings-

¹³ De olika förvaltningarna har alla någon som har denna form av tjänst men de benämner tjänsten på olika sätt.

samordnare avrapporteras inte heller till kommunstyrelsen. Rapportering sker endast vid delårsrapport och årsredovisning. Det är därför oklart vad som förvaltningssamordnarna ska utföra inom ramen för kommunstyrelsens uppsikt.

Under intervjuerna har det framhållits att arbete med uppdraget kring arbetsmarknads- och socialnämnden har varit ett bra exempel på hur uppsikt kan bedrivas. Samtliga intervjuade lyfter att detta arbetssätt har varit givande och kan användas även på andra områden där kommunstyrelsen behöver bedriva uppsikt. Det efterfrågas att formerna och strukturerna för detta arbetssätt förtydligas.

4.3 Rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige

Revisionsfråga:

Sker en tillräcklig rapportering av uppsikten till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige?

4.3.1 Bedömning

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställer en tillräcklig rapportering av uppsikten från stadskontoret till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Granskningen visar att stadskontorets återrapportering av uppsikt över nämndernas verksamheter huvudsakligen genomförs två gånger om året till kommunstyrelsen och ytterst kommunfullmäktige. Rapporteringen sker dels i samband med delårsrapporten dels genom årsredovisningen. Viss återrapportering sker också genom budget och via intern kontrollplan. Någon ytterligare systematisk återrapportering av stadskontorets arbete med uppsikten genomförs inte till kommunstyrelsen.

Iakttagelser som identifieras löpande i stadskontorets arbete med uppsikt stannar alltså på förvaltningsnivå, tills nästkommande rapporteringstillfälle, då rapporteringen kring uppsikt inte är händelsestyrd. Avsaknad av en tydlig återkopplingskanal från stadskontoret till kommunstyrelsen försvårar bland annat en löpande rapportering av identifierade avvikelser i nämndernas verksamheter och att kunna reagera när dessa inträffar.

Sammantaget bedöms kommunstyrelsen sakna en struktur och kanal för löpande återrapportering av uppsikt. Denna avsaknad av händelsestyrd rapportering försvårar för stadskontoret att kontinuerligt återkoppla iakttagelser och identifierade avvikelser i nämndernas verksamheter samt fördröjer för kommunstyrelsen att agera och vidta åtgärder som är väsentliga för uppsikten.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Skapa en struktur och kanal för löpande och händelsestyrd återrapportering av uppsikt till kommunstyrelsen

- Redovisa resultatet av genomförd uppsikt i samband med återrapportering av grunduppdraget

4.3.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendationer

Stadskontorets återrapportering av uppsikt över nämndernas verksamheter genomförs huvudsakligen två gånger om året i samband med delårsrapporten och genom årsredovisningen till kommunstyrelsen och ytterst kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen beslutar dock inget kring uppsikten för egen del utan hanteringen verkar ske för att bereda ärendena för beslut i kommunfullmäktige. Att bedriva uppsikt är en del av kommunstyrelsens grunduppdrag. Någon uttrycklig återrapportering av detta grunduppdrag sker dock inte.

Viss återrapportering sker också genom budget och via intern kontrollplan. Enligt uppgift genomförs inte någon ytterligare systematisk återrapportering av stadskontorets arbete med uppsikten till kommunstyrelsen. Detta innebär att iakttagelser som stadskontoret och dess tjänstepersoner gör under till exempel våren, som ett led i deras arbete med uppsikt, som tidigast rapporteras till kommunstyrelsen under hösten i samband med delårsrapporten, enligt nu gällande rutin och årsplanering.

Granskningen visar således att det inte genomförs någon löpande återrapportering i samband med till exempel väsentliga avvikelser eller i samband med att situationer uppstår. Iakttagelser som identifieras löpande i stadskontorets arbete med uppsikt stannar alltså på förvaltningsnivå, tills nästkommande rapporteringstillfälle, då rapporteringen kring uppsikt inte är händelsestyrd.

Stadskontoret och dess förvaltningssamordnare har i intervjuer redogjort för att det vore önskvärt med en tydlig kanal för återkoppling till kommunstyrelsen vad gäller uppsikt. De efterfrågar även en tydlig process och mer struktur i hur de ska rapportera till kommunstyrelsen då uppsikten i dagsläget i huvudsak återkopplas via del- och helårsrapporteringen. En tydlig återkopplingskanal kan enligt samordnarna även bidra till att fånga upp väsentliga avvikelser i ett tidigt stadium innan de hunnit växa till reella problem.

Stadsrevisionens uppdrag

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Malmö granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna i revisorskollegiet och de sakkunniga revisorerna på revisionskontoret.

Utifrån resultatet i granskningen lämnas ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att förbättra verksamheten. Stadsrevisionen följer upp om nämnden eller bolaget har genomfört åtgärder för att följa revisorernas rekommendationer.

Fördjupade granskningar rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter som publiceras på Stadsrevisionens hemsida. För varje nämnd och bolag skrivs dessutom en årsrapport som sammanfattar det gångna årets granskning och ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin ansvarsprövning utifrån kommunallagen.

Kontakt

Telefon: 040-34 19 55

Postadress: Stadsrevisionen Malmö stad, 205 80 Malmö

Besöksadress: Stadshuset, August Palms plats 1

Email: malmostadsrevision@malmö.se

Hemsida: www.malmö.se/stadsrevisionen



Malmö stad