



Datum

2021-03-25

Vår referens

Jörgen Dehlin

Utvecklingssekreterare

jorgen.dehlin@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Rapport från revisorskollegiet - Granskning av kommunstyrelsens uppsikt av nämnder STK-2021-164

Sammanfattning

Revisorskollegiet har under hösten 2020 genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Stadskontoret lämnar i ärendet förslag till yttrande i ärendet med fokus på revisorskollegiets rekommendationer till kommunstyrelsen vad gäller uppsiktsplikten. I ärendet framgår att stadskontoret bedömer att kommunstyrelsen redan i dagsläget möta flera av rekommendationerna. Då den kommunala verksamheten – och därmed kommunstyrelsens uppsiktsplikt – ibland är händelsestyrd lyfter stadskontoret också fram svårigheten att möta vissa av revisorskollegiets rekommendationer vad gäller förhandsplanering av strukturer, kanaler och arbetsformer. Stadskontoret ser här det som en mer framkomlig väg att vidareutveckla det granskande och prövandet förhållningssätt till uppsiktsplikten som revisorskollegiet rekommenderar.

Stadskontoret föreslår dock kommunstyrelsen att ställa sig positiv till revisorskollegiets rekommendation att redovisa vilka insatser som gjorts på uppsiktsområdet i samband med återrapportering av grunduppdraget. Uppsiktsplikten tillhör kommunstyrelsens grunduppdrag och en regelbunden återrapportering ger ett underlag för fortsatt metodutveckling på området. Förslagen till beslut är att fastställa det yttrande som anges i ärendet, att ge stadskontoret i uppdrag att dokumentera en samlad planering för den fasta och återkommande uppsikten och att ge stadskontoret i uppdrag att framöver i årsanalysen redovisa kommunstyrelsens arbete med uppsikt under respektive verksamhetsår.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen fastställer yttrandet över revisorskollegiets granskningsrapport och översänder yttrandet till revisorskollegiet.
2. Kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att dokumentera en samlad planering för den fasta och återkommande uppsikten.
3. Kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att i årsanalysen från och med 2021 redovisa kommunstyrelsens arbete med uppsikt under respektive verksamhetsår.

Beslutsunderlag

- Fördjupad granskning - Kommunstyrelsens uppsikt över nämnder

- Bilaga – Yttrande till revisorskollegiet
- Missiv
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 210329 Rapport från revisorskollegiet - Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över nämnder
- Förslag till yttrande Rapport från revisorskollegiet - Granskning av kommunstyrelsens uppsikt av nämnder

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-03-29

Kommunstyrelsen 2021-04-07

Beslutet skickas till

Revisorskollegiet

Ärendet

Revisorskollegiet har under hösten 2020 genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningsrapporten har nu översänts till kommunstyrelsen för yttrande.

Bakgrund

Under de senaste åren har stadsrevisionen granskat eller berört kommunstyrelsens uppsikt i ett flertal fördjupade granskningar och kommunstyrelsen har vid flera tillfällen fått kritik för att uppsikten inte uppfyllts fullt ut. Revisorskollegiet har efter riskbedömning därför beslutat att genomföra en ny granskning där kommunstyrelsens systematiska arbete med uppsikt står i fokus.

I ärendet yttrar sig kommunstyrelsen kring revisorskollegiets granskning. Efter en inledning kring kommunstyrelsens uppsiktsplikt i svenska kommuner redogörs för hur kommunstyrelsen i Malmö hanterar uppdraget och hur detta förhåller sig till revisorskollegiets rekommendationer. Revisorskollegiets granskningsrapport bifogas i sin helhet ärendet.

Kort om revisorskollegiets granskning

Revisorskollegiet genomförde granskningen under hösten 2020. Underlaget för granskningen bestod i huvudsak av dokumentstudier och ett antal intervjuer med representanter för kommunstyrelsen och stadskontoret. Sammantaget bedömer revisorskollegiet att kommunstyrelsen inte har en helt tillräcklig uppsikt över nämnderna. Utifrån granskningens resultat lämnar revisorskollegiet 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 åiterrapportering 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 åiterrapportering av uppsikt till kommunstyrelsen.

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

Stadskontoret bedömer att revisorskollegiet i sin granskningsrapport ger alltför stort utrymme åt funktionen förvaltningsamordnare på stadskontoret. Det är viktigt att framhålla att arbetet med uppsiktsplikten innefattar fler perspektiv än vad som framgår i rapporten. Hela stadskontoret står till förfogande för detta arbete och kommunstyrelsens yttrande bör ses mot denna bakgrund.

Om kommunstyrelsens uppsiktsplikt i svenska kommuner

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över bland annat nämndernas verksamhet. Lagen ger 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. Det framgår dock av lagstiftningen att kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. I detta får styrelsen från den kommunala organisationen begära in de upplysningar som den behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

I Malmö stad framgår av kommunstyrelsens reglemente att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Kommunstyrelsen ska ha en ledningsfunktion, en styrfunktion och en uppföljningsfunktion och den har ett övergripande ansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

Uppsikten: en integrerad del i kommunstyrelsens arbete

En kommunal organisation är en komplex miljö med en mångfald av organisatoriska delar och aktörer. Var och en av dessa har specifika ansvar och uppgifter som klargörs i lagstiftning, reglementen, ägardirektiv och på andra ställen. Även kommunstyrelsen har specifika uppgifter men den har också en funktion som skiljer den från andra kommunala nämnder: att inta ett helhetsperspektiv på den kommunala verksamheten.

Detta helhetsperspektiv materialiserar sig till stora delar i uppdraget att leda, samordna och ha uppsikt över den kommunala organisationen. För att fullgöra detta har kommunstyrelsen och dess förvaltning en bred palett av insatser och verktyg till sitt förfogande. En del av dessa är fasta och återkommande medan andra används utifrån målsättning och behov och på förekommen anledning. Gemensamt för den senare varianten av insatser och verktyg är att de inte alltid låter sig definieras som antingen ”ledning”, ”samordning” eller ”uppsikt” – snarare är det ofta så att uppsikten sker genom ledningen och samordningen (och vice versa) och att det i dessa situationer framkommer information om organisationen som inte omedelbart klassas som en tillämpning av uppsiktsplikten. Denna senare variant tangerar det som revisorskollegiet i sin granskning benämner ”händelsestyrd” uppsikt.

Stadskontorets bedömning

Fasta och återkommande former för ledning, samordning och uppsikt

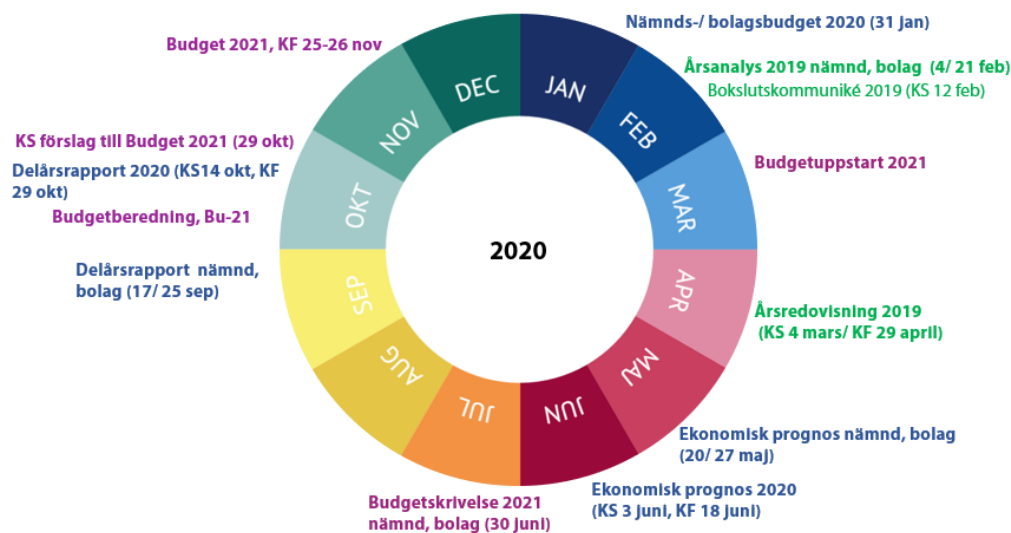
Det tydligaste exemplet på en fast och återkommande form för uppsikt som beskrivs ovan – och också på den systematiska uppsikt som revisorskollegiet efterlyser – är Malmö stads budget- och uppföljningsprocess. En annan fast och återkommande form är Malmö stads arbete med intern kontroll. En tredje form är regelbunden rapportering där exempel kan vara den årliga personalredovisningen och sammanfattningar av utvecklingen i förvaltningarna – det sistnämnda initieras från och med 2021 och baseras på exempelvis rapportering till nämnder och officiell statistik. En fjärde kan vara den årliga hållbarhetsrapporten och planerade fördjupade analyser av hur organi-

sationen samlar tar sig an utmaningar i staden utifrån sina uppdrag.

Gemensamt för dessa kanaler för informationsinsamling, analys och rapportering är att de kan förutsägas och därmed planeras. Sammantaget skapar de fasta och återkommande formerna för uppsikt en struktur för kommunstyrelsen i dess arbete.

Bild 1. Budget- och uppföljningsprocessen i Malmö stad: exempel för 2020

Budget och uppföljning 2020



De nämnda fasta och återkommande formerna för ledning, samordning och uppsikt är etablerade och dokumenterade vad gäller både form och innehåll. De kan därmed sammantagna sägas utgöra den årsplan för och den ”grundnivå” på uppsikten – vad som generellt och regelbundet ska ingå i uppsikten och hur uppsikten ska genomföras – som revisorskollegiet efterlyser. Utifrån revisorskollegiets rekommendation föreslås kommunstyrelsen nu ge stadskontoret i uppdrag att dokumentera en samlad planering för kommunstyrelsens fasta och återkommande former för uppsikt.

Händelsestyrd ledning, samordning och uppsikt på förekommen anledning

I en rörlig och föränderlig värld är flexibla och situationsanpassade arbetssätt en tydlig framgångsfaktor. För kommunstyrelsens del innebär detta att uppdraget att leda, samordna och ha uppsikt ofta behöver hanteras på sätt som inte på förhand går att planera. Ett exempel kan vara uppkomna problem eller oegentligheter i enskilda förvaltningar eller bolag där kommunstyrelsen bedömer sig vara föranledd att ingripa. Ett annat kan vara hanteringen av plötsligt uppkomna företeelser eller händelser som påverkar hela eller stora delar av organisationen och staden (med coronapandemin som aktuellt exempel).

I sin granskning rekommenderar revisorskollegiet att kommunstyrelsen säkerställer en löpande och händelsestyrd uppsikt och också skapar en struktur och kanal för denna. Kommunstyrelsen rekommenderas också att utveckla formerna för ett granskande och prövande förhållningssätt till uppsikten.

Stadskontoret menar här – utifrån vad som anförs i ärendet – att kommunstyrelsen redan idag till stora delar möter innehållet i dessa rekommendationer. En gemensam nämnare när det gäller den mer händelsestyrda uppsikten är dock att kommunstyrelsen i sitt ägarskap av uppsiktsplikten behöver en långtgående flexibilitet i utformningen av såväl problembeskrivning som metoder för hantering. Stadskontoret upplever det därför som problematiskt att redan i förväg – oavsett objekt för uppsikten – definiera strukturer, kanaler och arbetsformer för den mer händelsestyrda uppsikten. Stadskontoret ser det som en mer framkomlig väg att vidareutveckla det granskande och prövandet förhållningssätt till uppsiktsplikten som revisorskollegiet rekommenderar.

I uppdraget för stadskontorets förvaltningssamordnare ingår att utifrån ett samlat perspektiv på staden uppmärksamma avvikelser, problem och utvecklingsområden i stadens förvaltningar. Uppdraget förutsätter en dialog med förvaltningarna och denna kan genomföras i samband med rapporteringstillfällena såväl som löpande under året. Sammantaget utgör den här uppföljningen en del av kommunstyrelsens samlade underlag för beslutsfattande. Förvaltningssamordnarna står i detta för en betydande del av det mer händelsestyrda arbetet med kommunstyrelsens uppsikt.

Om uppföljning av uppsikten

Utifrån det som anförts i ärendet – kanske särskilt när det gäller den mer händelsestyrda uppsikten – ställer sig stadskontoret positivt till revisorskollegiets rekommendation att redovisa vilka insatser som gjorts på uppsiktsområdet i samband med återrapportering av grunduppdraget. Uppsiktsplikten tillhör kommunstyrelsens grunduppdrag och en regelbunden återrapportering ger ett underlag för fortsatt metodutveckling på området. Dessutom kan återrapporteringen fungera normerande inför vilka insatser och verktyg som skulle kunna användas i liknande uppsikts-situationer i framtiden och därmed utgöra ett underlag för planering. Stadskontoret föreslås därför att få i uppdrag att utveckla uppföljningen av uppsiktsplikten inför årsanalysen för 2021.

Uppsiktsplikten: ett kollektivt uppdrag

Revisorskollegiet rekommenderar i sin granskning kommunstyrelsen att säkerställa att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen ges möjlighet att bedriva uppsikt genom att exempelvis ha löpande uppföljning med ordförande i nämnderna. Stadskontoret vill här understryka att uppsiktsplikten är ett kollektivt uppdrag för kommunstyrelsen. Formerna för hur detta hanteras bör baseras på en löpande dialog mellan kommunstyrelsens ledamöter.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör