



Malmö stad  
**Revisionskontoret**

# Årsrapport 2020

## Kommunstyrelsen



## **Stadsrevisionen i Malmö stad**

Beslutad av revisorskollegiet 2021-05-11

Årsrapport 2020 Kommunstyrelsen

Diarienummer: SR-2021-4

### **Granskningsansvariga:**

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

Sakkunniga från revisionskontoret: Erik Mogård, kommunal yrkesrevisor

Kvalitetsgranskare: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, certifierad kommunal revisor

Sakkunnig revisor har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med *Sveriges kommunala yrkesrevisorers* rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

## Innehållsförteckning

1	Slutsats.....	4
1.1	Intern kontroll .....	4
1.2	Verksamhet .....	4
1.3	Ekonomi.....	5
1.4	Räkenskaper .....	5
2	Årlig granskning.....	6
2.1	Bedömningskala.....	7
3	Grundläggande granskning.....	7
3.1	Intern kontroll .....	7
3.1.1	Riskhantering, kontroller och uppföljning .....	7
3.2	Verksamhet .....	8
3.2.1	Målstyrning, måluppfyllelse och genomförande av uppdrag.....	8
3.3	Ekonomi.....	9
3.3.1	Budget, prognos och utfall .....	9
3.3.2	Finansiering.....	12
3.4	Särskild granskning.....	12
3.4.1	Särskild granskning - Malmö stads redovisning av gatukostnadsersättningar och icke offentliga investeringsbidrag.....	12
3.4.2	Särskild granskning - Mervärdesskatt – fördelning kommun/affärsmoms resp. avdragsförbud.....	13
3.4.3	Särskild granskning - Redovisning av kostnader relaterade till Covid-19.....	13
4	Räkenskaper.....	14
5	Fördjupad granskning .....	14
5.1	Privata utförare .....	14
5.2	Stöd till idéburen sektor .....	15
5.3	Statsbidrag från Migrationsverket.....	16
5.4	Digitalisering.....	17
5.5	IT-säkerhet.....	18
5.6	Inköpsverksamheten.....	20
5.7	Kommunstyrelsens uppsikt av nämnder .....	22
5.8	Krisberedskap .....	23
5.9	Arbetsmarknadsinsatser 2018 (uppföljning).....	24
6	Förstudier.....	25
6.1	Storstadspaketet.....	25
6.2	Beställning av ny-, om- och tillbyggnation .....	25
	Bilaga 1 – Nyckeltal .....	27

# 1 Slutsats

Den samlade bedömningen, grundad på årets granskning, är att kommunstyrelsens interna kontroll inte har varit helt tillräcklig och att verksamheten har bedrivits på ett inte helt ändamålsenligt sätt. Därutöver bedöms att verksamheten har bedrivits på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Räkenskaperna bedöms i allt väsentligt vara rättvisande.

## 1.1 Intern kontroll

Den samlade bedömningen är att kommunstyrelsens interna kontroll inte har varit helt tillräcklig.

Bedömningen grundar sig på att även om kommunstyrelsen har en systematisk process för att hantera risker och ett löpande arbete med intern kontroll så visar genomförda fördjupade granskningar brister i den interna kontrollen.

Granskningen visar att det finns en riskanalys för 2020, samt att styrelsen har fattat beslut om en plan för intern kontroll. Styrelsen har följt upp resultatet av granskningar utifrån planen för intern kontroll.

Den fördjupade granskningen gällande stöd till idéburen sektor visade att kommunstyrelsen inte säkerställer att stöd till idéburen sektor i alla delar hanteras enligt gällande regelverk och inte säkerställer att den interna kontrollen av detta i alla delar är tillräcklig.

Den fördjupade granskningen gällande inköp visade att kommunstyrelsen inte fullt ut har en tillräcklig intern kontroll avseende inköpsverksamheten.

Den fördjupade granskningen gällande IT-säkerhet visade att kommunstyrelsen endast till viss del säkerställer en tillräcklig IT-säkerhet. Granskningen visade bland annat att det saknas en övergripande helhetsbild över behov av säkerhetslösningar, att det inte är säkerställt att det finns en tillförlitlig övervakning över aktivitet i nät och stadens IT-miljö, att det inte finns en ändamålsenlig organisation, att det endast till viss del finns ändamålsenliga styrdokument, att det brister i kommunstyrelsens organisation och att bristen på medvetenhet är en av de största säkerhetsriskerna.

Kommunstyrelsen rekommenderas därför att säkerställa en tillräcklig intern kontroll avseende:

- stöd till idéburen sektor
- inköp
- IT-säkerhet

## 1.2 Verksamhet

Den samlade bedömningen är att kommunstyrelsen har bedrivit verksamheten på ett inte helt ändamålsenligt sätt.

Bedömningen grundar sig på att det verksamhetsmässiga resultatet är förenligt med kommunfullmäktiges mål med några undantag.

Genomförd granskning visar avvikelser vad gäller kommunstyrelsens arbete med att bedriva uppsikt. En fördjupad granskning av kommunstyrelsens generella arbete med att bedriva uppsikt visar på att det finns brister i detta arbete. Därutöver visar fyra fördjupade granskningar brister i kommunstyrelsens uppsikt utifrån olika ämnesområden.

Genomförd granskning visar vidare att kommunstyrelsens anvisningar till Malmö stads budget inte helt överensstämmer med vad som av budgeten framgår kring uppföljning av indikatorerna kopplade till kommunfullmäktigemålen. Detta har medfört att styrelserna i de flesta helägda kommunala bolagen inte har gjort en bedömning av utvecklingen av valda indikatorerna i samband med årsanalysen 2020.

Kommunstyrelsen rekommenderas därför säkerställa att:

- den bedrivna uppsikten är ändamålsenlig.
- de anvisningar som lämnas är i överensstämmelse med Malmö stads budget.

### **1.3 Ekonomi**

Den samlade bedömningen är att kommunstyrelsen har bedrivit verksamheten på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Bedömningen grundar sig på att kommunstyrelsen har bedrivit verksamheten inom de beslutade ekonomiska ramarna och följt upp ekonomin enligt anvisningarna. Styrelsen redovisar ett överskott jämfört med budget på 49 696 tkr. I övrigt har inga väsentliga avvikelser noterats.

Genomförd granskningen visar att det funnits en osäkerhet i kommunstyrelsens prognoser under året, men att det främst kan härledas till de olika ekonomiska effekter som coronapandemin medfört.

Genomförd granskningen visar även att kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott har fått rapporter med uppföljning från finansförvaltningen under året.

### **1.4 Räkenskaper**

Kommunstyrelsens balans- och resultaträkning har granskats och bedömts. Räkenskaperna bedöms i allt väsentligt som rättvisande.

## 2 Årlig granskning

Revisorernas uppdrag är att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom kommunstyrelsen och nämnderna är tillräcklig<sup>1</sup>.

Den årliga granskningen består av tre delar:

- grundläggande granskning av samtliga nämnder och styrelser
- fördjupade granskningar
- granskning av Malmö stads delårsrapport och årsredovisning.

Granskningen utgår från en riskanalys och genomförs med den inriktning och omfattning som god sed<sup>2</sup> kräver för att ge en rimlig grund för de förtroendevalda revisorernas bedömning.

I årsrapporten sammanfattas den årliga granskningen av kommunstyrelsen. Under 2020 har följande fördjupade granskningar genomförts:

- Privata utförare
- Stöd till idéburen sektor
- Statsbidrag från Migrationsverket
- Digitalisering
- IT-säkerhet
- Inköpsverksamheten
- Kommunstyrelsens uppsikt av nämnder
- Krisberedskap

Därutöver har en uppföljning av den fördjupade granskningen 2018 av Arbetsmarknadsinsatser genomförts.

Inom ramen för den grundläggande granskningen har revisionskontoret genomfört följande särskilda granskningar:

- Malmö stads redovisning av gatukostnadsersättningar och icke offentliga investeringsbidrag
- Mervärdesskatt – fördelning kommun/affärsmoms resp. avdragsförbud
- Redovisning av kostnader relaterade till Covid-19

Under året har det genomförts två förstudier:

- Storstadspaketet
- Beställning av ny-, om- och tillbyggnation

Vidare har kommunstyrelsens räkenskaper granskats och bedömts.

Årsrapporten har faktakontrollerats av förvaltningen och är ett utkast och inte en offentlig handling fram till dess att revisorskollegiet beslutar om revisionsberättelsen för 2020.

De förtroendevalda revisorerna i styrgrupp KS träffar kommunstyrelsens presidium och förvaltningsledning i samband med delårsrapport och årsbokslut 2020.

---

<sup>1</sup> Kommunallagen, 12 kap. 1 §

<sup>2</sup> God revisionssed i kommunal verksamhet 2018

## 2.1 Bedömningsskala

Områdena intern kontroll, verksamhet och ekonomi bedöms enligt följande bedömningsskala:

### **Tillräcklig/ändamålsenlig/tillfredsställande:**

Bedömningskriterierna är i allt väsentligt uppfyllda. Det kan förekomma mindre avvikelser som behöver åtgärdas.

### **Inte helt tillräcklig/ändamålsenlig/tillfredsställande:**

Bedömningskriterierna bedöms inte vara helt uppfyllda. Det finns brister som behöver åtgärdas.

### **Inte tillräcklig/ändamålsenlig/tillfredsställande:**

Bedömningskriterierna bedöms inte vara uppfyllda. Det finns väsentliga brister som behöver åtgärdas.

Räkenskaperna bedöms som i allt väsentligt rättvisande eller inte rättvisande.

## 3 Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen är inriktad på att översiktligt bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och intern kontroll för att leva upp till mål, beslut och föreskrifter.

### 3.1 Intern kontroll

Att den interna kontrollen är tillräcklig innebär att:

- den interna kontrollen förebygger, upptäcker och åtgärdar
- arbetet med den interna kontrollen är strukturerat samt integrerat i organisation, system och det löpande arbetet.

Kommunstyrelsen ska i enlighet med reglementet för intern kontroll genomföra kontroller för att säkerställa att verksamheten är ändamålsenlig och effektiv, att information om verksamhet och ekonomi är tillförlitlig samt att lagar, förordningar och styrdokument följs.

#### 3.1.1 Riskhantering, kontroller och uppföljning

En del i kommunstyrelsens interna kontroll är att identifiera och löpande analysera organisationens risker. Riskhanteringen syftar till att upptäcka och bedöma risker samt förebygga fel. Styrelsen ska i enlighet med Malmö stads reglemente för intern kontroll:

- se till att det finns en organisering och ett systematiskt arbetssätt som säkerställer en god intern kontroll.
- årligen utifrån en dokumenterad riskanalys besluta om en intern kontrollplan och rapportera en uppföljning av styrelsens arbete med intern kontroll till kommunstyrelsen.

Genomförd granskning visar att reglementet för intern kontroll har följts. Kommunstyrelsen har en riskanalys och en systematisk riskhantering. Styrelsen har beslutat om en internkontrollplan. Uppföljning av internkontrollplanen har rapporterats till kommunstyrelsen vid två tillfällen under året.

Under året har fördjupade granskningar genomförts där kommunstyrelsens interna kontroll har bedömts. Granskningarna har avsett, inköp, stöd till idéburen sektor och IT-säkerhet.<sup>3</sup> Därutöver har en särskild granskning genomförts avseende moms.<sup>4</sup>

## 3.2 Verksamhet

Att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt innebär att:

- kommunstyrelsen har en styrning och uppföljning mot mål och beslut.
- verksamheten lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten.

### 3.2.1 Målstyrning, måluppfyllelse och genomförande av uppdrag

Av Malmö stads budget 2020 framgår<sup>5</sup> att:

- varje kommunfullmäktigemål är särskilt riktat till flera utvalda nämnder och helägda bolag, som gemensamt ansvarar för planering och genomförande av målet.
- nämnder och helägda bolag två gånger om året – i samband med delårsrapport samt årsanalys – ska göra en bedömning av utvecklingen av valda indikatorer i relation till önskat utfall för mandatperioden.
- ett antal uppdrag finns inom målområdena. Uppdragen ska, om inte annat anges, genomföras så fort som möjligt under budgetåret och redovisas i samband med nämndernas/bolagens årsanalys i enlighet med särskilda anvisningar från kommunstyrelsen.

Genomförd granskningen visar att kommunstyrelsen har följt kommunfullmäktiges budget och riktlinjer avseende målstyrning, måluppfyllelse och uppdrag. Styrelsen har analyserat och redovisat sin måluppfyllelse i samband med delårsrapport och årsanalys.

Av årsanalys framgår att kommunstyrelsen har åtta kommunfullmäktigemål som riktar sig till styrelsen. Ett kommunfullmäktigemål visar en positiv avvikelse, två visar både positiv och negativ avvikelse och fem är enligt planering.

Styrelsen har också redovisat de tretton uppdrag kommunfullmäktige tilldelat kommunstyrelsen i budget 2020. Av dessa uppdrag är fyra återrapporterade till kommunfullmäktige, fyra planeras att återrapporteras till kommunfullmäktige under året och för resterande uppdrag pågår arbete. Utöver dessa budgetuppdrag har kommunfullmäktige under året riktat ytterligare fjorton uppdrag till kommunstyrelsen. Av dessa uppdrag är fyra återrapporterade till kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen arbetar med ytterligare tre uppdrag som enligt kommunfullmäktiges beslut ska återrapporteras till fullmäktige. Styrelsen arbetar med resterande uppdrag.

Kommunstyrelsen har redogjort för en väsentlig avvikelse i sitt grunduppdrag. Avvikelsen avser konsekvenser av pandemin. Med anledning av avvikelsen har åtgärder vidtagits. Styrelsen har förklarat avvikelserna på ett tillfredsställande sätt.

---

<sup>3</sup> Se kap. 5 nedan.

<sup>4</sup> Se kap. 3.4.2 nedan.

<sup>5</sup> Malmö stads budget 2020, s. 29.



Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.<sup>6</sup> I reglementet för kommunstyrelsen framgår att styrelsens ska ha en ledningsfunktion, en styrfunktion och en uppföljningsfunktion. Inom ledningsfunktionen ingår att bedriva uppsikt.<sup>7</sup>

Genomförda fördjupade granskning under året visar att styrelsens arbete med att bedriva uppsikt har brister. I de fördjupade granskningarna gällande privata utförare, statsbidrag Migrationsverket, digitalisering samt krisberedskap framkommer på olika sätt brister i kommunstyrelsens uppsikt utifrån enskilda ämnesområden. Under året genomfördes även en fördjupad granskning av hur kommunstyrelsens generellt bedriver uppsikt. I denna granskning framkommer brister på hur kommunstyrelsen generellt bedriver sin uppsikt.<sup>8</sup>

Av Malmö stads budget framgår att nämnder och bolag vid delårsrapport och årsanalysen ska göra en bedömning av utvecklingen av valda indikatorer i relation till önskat utfall för mandatperioden. Rapporteringen ska ske i enlighet med anvisningar från kommunstyrelsen. Av kommunstyrelsens anvisningar till årsanalysen framgår att det är valbart om avstämning ska göras av indikatorerna. Av instruktion för arbetet med styrning, ledning och utveckling med kommunfullmäktigemål framgår att i både delårsrapport och årsanalys ska det anges utfall och trend för de indikatorer man valt. De flesta av de helägda bolagen har inte gjort någon avstämning av de beslutade indikatorerna, vilket är i överensstämmelse med anvisningarna från kommunstyrelsen men inte i överensstämmelse med kraven i Malmö stads budget. Det är en brist att kommunstyrelsens anvisningar inte överensstämmer med kommunfullmäktiges budget.

### 3.3 Ekonomi

Att kommunstyrelsens verksamhet sköts på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt innebär att:

- styrelsen bedriver verksamheten inom de beslutade ekonomiska ramarna och vidtar korrigerande åtgärder vid behov
- styrelsen avlämnar tillförlitliga ekonomiska prognoser
- styrelsen följer upp ekonomin i enlighet med kommunstyrelsens anvisningar.

#### 3.3.1 Budget, prognos och utfall

Av Riktlinjer för ekonomi<sup>9</sup> framgår att styrelsen:

- i sin budget årligen ska besluta om hur tilldelade ekonomiska ramar ska fördelas till verksamheten. Ramarna är bindande för styrelsen och får inte överskridas.
- ska planera och prioritera behovet av investeringar i relation till den investeringsram som beslutats för hela planeringsperioden. Ramen för budgetåret får inte överstigas utan beslut i kommunfullmäktige.

---

<sup>6</sup> 6 kap. 1 § kommunallagen

<sup>7</sup> 1 §, Reglemente för Malmö kommunstyrelsen, antagen av kommunfullmäktige 17–18/12 1991, § 303, bih 207 med senaste ändring 19/6 2019, § 142

<sup>8</sup> De fördjupade granskningarna redovisas i kapitel 5

<sup>9</sup> Malmö stads budget 2020, s. 30.

- ska rapportera till kommunstyrelsen om utveckling av ekonomin under året i enlighet med kommunstyrelsens anvisningar
- för egen del regelbundet ska följa utvecklingen i sin verksamhet och vidta korrigerande åtgärder efter behov.

Kommunstyrelsen redovisar ett överskott på 49 696 tkr.

Under året har kommunstyrelsens budget ökat med 23 264 tkr genom beslut i kommunfullmäktige och genom att använda kommunstyrelsens anslag till förfo-gande samt anslag för projekt och utredningar. Den största ökningen av budgeten avser jobb-pakt 2020.

Genomförd granskning visar att kommunstyrelsen har beslutat om en budget i balans, redovisat hur tilldelade ekonomiska ramar ska användas och följt upp eko-nomin under året. Granskningen visar vidare att kommunstyrelsen följer riktlin-jerna för ekonomistyrning.

Genomförd granskning visat att investeringsramen inte har överskridits. Likt tidi-gare år visar utfallet att inte hela investeringsbudgeten har använts. Investerings-budgeteten är på 95 000 tkr och 64 218 tkr har använts (68 %).

Genomförd granskning visar att kommunstyrelsen prognosticerade ett överskott om 15 000 tkr i ekonomisk prognos, 10 000 tkr i delårsrapporten och att utfallet för 2020 blev 49 696 tkr. Att utfallet blev högre än vad som prognosticerades beror på att kommunstyrelsens anslag för projekt- och utredningar lämnade ett överskott och på grund av att beslutade arrangemang inte genomförts på grund av covid-19. Även stadskontoret uppvisade ett överskott, främst på grund av co-vid-19 påverkat jobb-pakt, medel för utvecklingsprojekt samt kurser, konferenser och resor. Skillnad mellan prognos och utfall kan härledas till de olika ekonomiska effekter som coronapandemin medfört.

*Tabell 1 Resultaträkning Finansiering (099), tkr*

	Budget 2020	Utfall 2020	Avvikelse
Totala intäkter	87 065	194 082	107 017
Totala personalkostnader	-293 364	-273 062	20 302
Totala övriga kostnader	-317 369	-319 436	-2 066
Nettokostnad exkl. finansnetto	-523 668	-398 415	125 253
Kommunbidrag	-20 766 892	-20 766 892	0
Finansiella intäkter	658 904	518 623	-140 281
Finansiella kostnader	-226 488	-284 522	-58 034
<b>Resultat</b>	<b>0</b>	<b>18 819</b>	<b>18 819</b>

Källa: Koll

*Tabell 2 Resultaträkning Kommunstyrelsen (102), tkr*

	Budget 2020	Utfall 2020	Avvikelse
Totala intäkter	449 791	463 728	13 937
Totala personalkostnader	-296 620	-291 244	5 376
Totala övriga kostnader	-709 672	-678 866	30 806
Nettokostnad exkl. finansnetto	-556 501	-506 382	50 119
Kommunbidrag	565 477	565 477	0
Finansiella intäkter	0	3	3
Finansiella kostnader	-8 976	-9 403	-427
<b>Resultat</b>	<b>0</b>	<b>49 696</b>	<b>49 696</b>

Källa: Koll

Tabell 3 Resultaträkning Kommunstyrelsen och finansiering (102+099), tkr

	Budget 2020	Utfall 2020	Avvikelse
Totala intäkter	536 856	657 810	120 954
Totala personalkostnader	-589 984	-564 306	25 678
Totala övriga kostnader	-1 027 041	-998 301	28 740
Nettokostnad exkl. finansnetto	-1 080 169	-904 797	175 372
Kommunbidrag	-20 201 415	-20 201 415	0
Finansiella intäkter	658 904	518 627	-140 277
Finansiella kostnader	-235 464	-293 924	-58 460
<b>Resultat</b>	<b>0</b>	<b>68 514</b>	<b>68 514</b>

Källa: Koll

Tabell 4 Investeringsbudget, tkr

	Budget 2020	Utfall 2020	Avvikelse
Digital infrastruktur	49 000	33 796	15 204
IT-investeringar	15 000	19 906	-4 906
Lokala datanät	30 000	9 230	20 770
Allmänt investeringsutrymme	1 000	1 286	-286
<b>Totalt</b>	<b>95 000</b>	<b>64 218</b>	<b>30 782</b>

Källa: Årsanalys

Tabell 5 Prognosjämförelse, Finansiering (099) tkr

	april	augusti	utfall 2020
Totala intäkter	87 065	86 524	194 082
Totala personalkostnader	-307 840	-301 916	-273 062
Totala övriga kostnader	-299 142	-287 884	-319 436
Nettokostnad exkl. finansnetto	-519 917	-503 276	-398 415
Kommunbidrag	-20 487 884	-20 706 603	-20 766 892
Finansiella intäkter	620 042	621 515	518 623
Finansiella kostnader	-177 710	-170 584	-284 522
<b>Resultat</b>	<b>357 151</b>	<b>374 140</b>	<b>18 819</b>

Källa: Koll

Tabell 6 Prognosjämförelse, Kommunstyrelsen (102) tkr

	april	augusti	utfall 2020
Totala intäkter	445 529	447 995	463 728
Totala personalkostnader	-293 297	-288 338	-291 244
Totala övriga kostnader	-692 176	-705 836	-678 866
Nettokostnad exkl. finansnetto	-539 944	-546 179	-506 382
Kommunbidrag	564 213	565 586	565 477
Finansiella intäkter		6	3
Finansiella kostnader	-9 269	-9 413	-9 403
<b>Resultat</b>	<b>15 000</b>	<b>10 000</b>	<b>49 696</b>

Källa: Koll

Tabell 7 Prognosjämförelse, Kommunstyrelsen och Finansiering (102+099) tkr

	april	augusti	utfall 2020
Totala intäkter	532 594	534 519	657 810
Totala personalkostnader	-601 137	-590 254	-564 306
Totala övriga kostnader	-991 318	-993 720	-998 301
Nettokostnad exkl. finansnetto	-1 059 861	-1 049 455	-904 797
Kommunbidrag	-19 923 671	-20 141 017	-20 201 415
Finansiella intäkter	620 042	621 521	518 627
Finansiella kostnader	-186 979	-179 997	-293 924
<b>Resultat</b>	<b>372 151</b>	<b>384 140</b>	<b>68 514</b>

Källa: Koll

### 3.3.2 Finansiering

Kommunfullmäktige har beslutat om finansiella föreskrifterna för Malmö stad och kommunstyrelsen har beslutat om en kompletterande finanspolicy. Av dokumenten framgår finansiella föreskrifter gällande finansverksamheten i kommunkoncernen. Med finansverksamheten avses upplåning, utlåning, borgen, likviditetshantering, placeringar och finansiell riskhantering. Rapporter ska upprättas med syfte dels att utgöra underlag för planering och beslut, dels att vara ett styr- och kontrollmedel över hur väl finansverksamheten följer finansiella föreskrifter och finanspolicyn. Månadsrapporteringen ska levereras till kommunstyrelsens arbetsutskott varje månad med undantag för juni. För rapporterna april, augusti samt december ska månadsrapporterna även tillställas kommunstyrelsen. Finanschefen ska i samband med månadsrapporteringen för december till kommunstyrelsen och stadsrevisionen avge en rapport med en utvärdering av finansverksamheten och riskhanteringen i koncernen.

Genomförd granskning visar att rapportering har skett i enlighet med finanspolicyn. Av årsrapporten från december framgår att den finansiella riskhanteringen bedöms som tillfredsställande. Två avvikelser mot beslutad policy förekom under året. Vid ett tillfälle överskred behållningen på en bank gränsvärdet och vid det andra tillfället överskred andelen ränteförfall gränsvärdet. Båda avvikelserna har hanterats under året.

## 3.4 Särskild granskning

Inom ramen för grundläggande granskning görs särskilda granskningar som baseras på riskbedömningar.

### 3.4.1 Särskild granskning - Malmö stads redovisning av gatukostnadsersättningar och icke offentliga investeringsbidrag

Syftet med granskningen var att kartlägga Malmö stads redovisning av gatukostnadsersättningar och icke offentliga investeringsbidrag samt att bedöma om den var förenlig med god redovisningssed och bidrar till rättvisande räkenskaper.

Utifrån genomförd granskning var bedömningen att Malmö stads redovisning av gatukostnadsersättningar och icke offentliga investeringsbidrag inte är förenlig med god redovisningssed och således inte bidrar till rättvisande räkenskaper.

Bedömningen i samband med årsbokslut 2020 är att Malmö stads redovisning av gatukostnadsersättningar är förenlig med god redovisningssed. Bedömningen

grundas på att stadskontoret i samverkan med fastighets- och gatukontoret har gjort en justering i årsbokslut 2020 på förvaltning 099 finansförvaltningen, vilket innebär att Malmö stad som helhet följer RKR R2 Intäkter.

### **3.4.2 Särskild granskning - Mervärdesskatt – fördelning kommun/affärsmoms resp. avdragsförbud**

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig intern kontroll avseende fördelningen av mervärdesskatt (moms) samt om räkenskaperna är rättvisande beträffande mervärdesskatten.

Kommunstyrelsen och nämnderna bedömdes i huvudsak ha ändamålsenliga rutiner och hanterar kommunens momsfrågor med tillräcklig intern kontroll men med viss förbättringspotential.

Rekommendationer riktade till kommunstyrelsen:

- Flera förvaltningar saknar fördelningsnycklar för ingående moms som avser kostnader som är gemensamma för hela förvaltningens verksamhet. Det rekommenderas att samtliga förvaltningar utreder om det förekommer inköp som avser såväl den momspliktiga som momsfria verksamheten och om nödvändigt upprättar och tillämpar en fördelningsnyckel för sådana kostnader.
- Angående frågan om fördelning av ingående mervärdesskatt indikerar Ekonomihandboken att ingen fördelning behöver göras om ett inköp till mer än 95 % avser kommunens momsfria verksamhet. Detta saknar stöd i mervärdesskattelagstiftningen. Det rekommenderas att 5 %-regeln förtydligas i Ekonomihandboken för att säkerställa att ingående moms fördelas korrekt mellan affärsmoms- och kommunmomssystemet.
- Ekonomihandboken anger att kommuner medges rätt till ersättning för ingående moms i kommunmomssystemet för särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor och människor med funktionshinder enligt 5 kapitlet 5 § andra stycket och 7 § tredje stycket i socialtjänstlagen (2001:453). Lagtexten anger dock 5 kapitlet 5 § andra och tredje styckena i socialtjänstlagen. Det rekommenderas att laghänvisningen i Ekonomihandboken uppdateras med att även ange tredje stycket.

### **3.4.3 Särskild granskning - Redovisning av kostnader relaterade till Covid-19**

Syftet med granskningen har varit att kartlägga Malmö stads förvaltningars redovisning av kostnader relaterade till covid-19.

Enligt de tilläggsanvisningar som stadskontoret lämnat i samband med delårs- och helårsbokslut ska varje förvaltning själv strukturera sin uppföljning av ekonomiska konsekvenser av covid-19 på ett sätt som passar respektive förvaltnings verksamhet och styrning. Granskningen visar att de förvaltningar som redovisat merkostnader med anledning av covid-19 under perioden januari-december 2020 har följt stadskontorets anvisningar. Vidare har granskningen, som även omfattat stadskontorets egen redovisning, inte kunnat påvisa att kostnader som saknar koppling till covid-19 redovisats såsom merkostnader hänförliga till pandemin.

## 4 Räkenskaper

I detta avsnitt bedöms om kommunstyrelsens räkenskaper är rättvisande och upprättade i enlighet med kommunal bokförings- och redovisningslag och god redovisningssed.

Kommunstyrelsens balans- och resultaträkning har granskats och bedömts. Räkenskaperna bedöms i allt väsentligt som rättvisande. Balans- och resultatposter kommenteras endast i de fall väsentliga avvikelser noterats i förhållande till god redovisningssed.

## 5 Fördjupad granskning

Fördjupade granskningar genomförs där riskanalysen visar på stora risker och där revisionen bedömer att den grundläggande granskningen inte är tillräcklig.

### 5.1 Privata utförare

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen uppfyllde sin uppsiktsplikt vad gäller privata utförare samt tog sitt ansvar för att bereda och återrapportera ärenden med sådan anknytning till kommunfullmäktige.

Den sammanvägda bedömningen var att kommunstyrelsen inte uppfyllde sin uppsiktsplikt då det inte framkommit att det fanns ett pågående arbete med att övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp. Kommunstyrelsen har inte heller lagt fram något ärende om program för privata utförare till kommunfullmäktige på det sätt som kommunallagen föreskriver. Bedömningen var dessutom att kommunstyrelsens kunde utveckla sin bedömning i samband med årsredovisningen avseende privata utförare.

Utifrån granskningens resultat rekommenderas kommunstyrelsen följande.

- Bereda ett ärende till kommunfullmäktige som avser program för privata utförare.
- Inom ramen för uppsiktsplikten övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp.
- Säkerställa att upplysningar lämnas i årsredovisningen om privata utförare avseende sådana förhållanden som är av väsentlig betydelse för bedömningen av kommunens verksamhet eller ekonomiska ställning.

Kommunstyrelsen har yttrat sig över granskningen och har sammanfattningsvis anfört följande.

Kommunstyrelsen instämmer i revisorskollegiets bedömningar och uppdrar åt stadskontoret att ta fram program för uppföljning och insyn i verksamhet som utförs av privata utförare. Ett förslag till program för privata utförare planeras att läggas fram för kommunfullmäktige i början av 2021. Arbete pågår inom stadskontoret med att se över arbete med uppsiktsplikten, inklusive de delar som avser privata utförare. Ett utvecklingsarbete pågår också med att se över innehållet i kommunens årsredovisning. Samtliga åtgärder förväntas medföra förtydligad styrning och struktur i uppföljning och kontroll av verksamhet som utförs av privata utförare och bättre möjlighet till insyn i dessa verksamheter, vilket i sin tur kan bidra till effektivare verksamhet och bättre resurshushållning.

## 5.2 Stöd till idéburen sektor

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen, fritidsnämnden och kulturnämnden säkerställer att stöd till idéburen sektor hanteras enligt gällande regelverk och att den interna kontrollen av detta är tillräcklig.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen inte säkerställer att stöd till idéburen sektor i alla delar hanteras enligt gällande regelverk och inte säkerställer att den interna kontrollen av detta i alla delar är tillräcklig. Bedömningen baseras huvudsakligen på avvikelser i stickprovsgranskning avseende krav på stödmottagare, ansökningar, dokumentation, återkallelseförbehåll och uppföljning samt tillämpning av delegationsordning och attestinstruktion.

Kommunstyrelsens avvikelser rör dels krav i kommunfullmäktiges regler och riktlinjer avseende stödmottagaren, framförallt uppgifter om förfallna skulder, dels krav i ”Rutiner för kommunstyrelsens bidragsgivning till externa verksamhetsutövare”, bl.a. beträffande hur länge en stödmottagare kan få stöd. Kommunstyrelsen har relativt sett något färre avvikelser mot kommunfullmäktiges regler och riktlinjer än fritidsnämnden och kulturnämnden. I kombination med andra brister, som t.ex. avsaknad av revisionsberättelse, justerat årsmötesprotokoll och kvitton/fakturor, riskerar avvikelserna att leda till såväl ekonomisk förlust som förtroendeskada.

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att:

- ekonomisk redovisning från stödmottagaren är komplett och aktuell.
- uppgift finns om att stödmottagaren inte har förfallen skuld hos Skatteverket, Malmö stad eller Kronofogden.
- aktuell revisionsberättelse begärs från stödmottagaren.
- det finns rutiner för bedömning av om stödmottagare är i överensstämmelse med de demokratiska värderingar som Malmö stad står för.
- stödmottagaren årligen inlämnar justerat årsmötesprotokoll eller motsvarande.
- stödmottagare som hyr egna lokaler har aktuell och godkänd brandskyddskontroll och i övrigt bedriver ett systematiskt brandskyddsarbete.
- stödmottagare har kontrollerat registerutdrag för ledare som arbetar med barn i annan verksamhet än skola och barnomsorg.
- det av ansökan eller på annat sätt tydligt framgår om verksamheten har fått eller ansöker om bidrag från flera nämnder inom Malmö stad.
- ansökan tydligt kan härledas till Malmö stads budgetmål.
- bidrag från KS anslag för projekt och utredningar inte ges under en tid som är längre än två år.
- det i samtliga beslut om beviljat stöd tydliggörs att beslutet kan återkallas m.m. under vissa förutsättningar och att det tydliggörs vilka dessa förutsättningar är.
- kvitton/fakturor i högre grad begärs för kontroll av vad utbetalda bidrag faktiskt används till.
- tidpunkt för uppföljning alltid fastställs i beslut om stöd.
- beslut om avslag på ansökningar om stöd fattas av kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott.

samt att

- tydliggöra hur återrapportering ska ske av utbetalade bidrag.

Kommunstyrelsen har yttrat sig över granskningen och har sammanfattningsvis anfört att åtgärder kommer vidtas för samtliga rekommendationer. Vad gäller rekommendationen att begära kvitto/fakturor i högre grad anför styrelsen att en ökad kontroll av detta bedöms ha en marginell påverkan på kontrollen eftersom stora delar av det stöd som styrelsen utbetalar ges som verksamhetsstöd där personal- och lokalkostnader utgör de huvudsakliga utgifterna.

### 5.3 Statsbidrag från Migrationsverket

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och överförmyndarnämnden säkerställde att det fanns en ändamålsenlig hantering av statsbidrag från Migrationsverket.

Den sammanfattande bedömningen gällande kommunstyrelsen var att styrelsen inte i tillräcklig omfattning säkerställde att det fanns en ändamålsenlig hantering av statsbidrag från Migrationsverket.

Bedömningen grundar på att styrelsen inte tillräckligt noga inom ramen för sin uppsiktsplikt följer hanteringen av statsbidragen. Det finns ett särskilt behov av att följa relationen mellan intäkterna från schablonersättningen och de kostnader som det bidraget avser att täcka. Detta främst då det inte finns en automatisk koppling mellan intäkterna och de kostnader som bidraget avser att täcka. Vilket beror på att statsbidraget inte fördelas ut till berörda verksamheter utan att de istället erhåller kommunbidrag för sina kostnader. Kommunstyrelsen behöver följa frågan närmare, så att korrigerande åtgärder kan vidtas vid behov.

Mot bakgrund av granskningen lämnades nedanstående rekommendationer:

- 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.
- Utred förutsättningarna för att fördela de statsbidrag som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flykting

Kommunstyrelsen har yttrat sig över granskningen och har sammanfattningsvis anfört följande.

Styrelsen ställer sig bakom bedömningen om ett kommuncentralt styrdokument, men anser att det är lämpligt att ett sådant dokument inte endast hanterar bidrag från Migrationsverket, utan samtliga riktade statsbidrag. Dokumentet ska tydliggöra hanteringsordning av statsbidrag, särskilt i de fall då en nämnd har ansvar för att samordna och administrera bidrag som berör flera nämnder.

Kommunstyrelsen ställer sig bakom revisionens bedömning att det är lämpligt att utreda förutsättningarna för att fördela de statsbidrag som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flykting. Styrelsen föreslår att arbetsmarknads- och socialnämnden, i enlighet med samordningsansvaret, får i uppdrag att utreda förutsättningarna för att fördela de aktuella bidragen från Migrationsverket och återkomma till kommunstyrelsen.



Mot bakgrund av ovan har kommunstyrelsen beslutat att vidta följande åtgärder:

- Kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att i samråd med berörda förvaltningar ta fram förslag på riktlinjer för hantering av riktade statsbidrag senast i samband med det upp-följande yttrandet till revisorskollegiet i slutet av januari 2022.
- Kommunstyrelsen anmodar arbetsmarknads- och socialnämnden att utreda förutsättningarna för att fördela de statsbidrag som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flykting och åter-komma till kommunstyrelsen senast 21-11-30.

## 5.4 Digitalisering

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, servicenämnden, miljönämnden och stadsbyggnadsnämnden säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning, hantering och uppföljning av digitaliserings-satsningar/digitaliseringsprojekt som syftar till effektivisering. Granskningen har också syftat till att bedöma kommunstyrelsens uppsiktsplikt när det gäller digitaliseringsarbetet i Malmö stad.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen inte säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning, hantering och uppföljning av digitaliserings-satsningar/digitaliseringsprojekt som syftar till effektivisering. Vidare bedöms kommunstyrelsen inte ha en tillräcklig uppsikt när det gäller digitaliseringsarbetet i Malmö stad.

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

Kommunstyrelsen har yttrat sig över granskningen och har sammanfattningsvis anfört följande.

Av yttrandet framgår att roller och ansvar för digitalisering förväntas att bli tydligare i och med förslaget till riktlinjer för IT och digitalisering som tagits fram (STK-2019-284) i samband med omorganisation och sammanslagning av kommungemensam IT. I förslaget till riktlinjer definieras servicenämndens ansvar för kommungemensam IT. Även nämndernas ansvar inom IT och digitalisering definieras liksom förvaltningarnas ansvar inom området. Vidare framgår att servicenämnden ska ansvara för årligen bereda ett ärende om antagande av plan för kommungemensam IT med syfte att fastslå inriktningen för de kommande åren. Servicenämnden får även ansvaret att följa upp planen samt programmet det digitala Malmö. Det definierade ansvaret ska ge förutsättningar för att ändamålsenlig uppföljning. Enligt förslaget läggs IT- och digitaliseringsfrågorna inom en avdelning i en förvaltning istället för att ligga både på stadskontoret och serviceförvaltningen. Detta ska tydliggöra att ledningen för frågorna som blir, av serviceförvaltningens direktör, representerade i stadens ledningsgrupp där samtliga förvaltningsdirektörer ingår. I förslaget till riktlinjer för IT och digitalisering får servicenämnden i uppdrag att i nära dialog med förvaltningarna utarbeta en

samarbetsprocess för kommundemensam IT. Det ska finnas en utpekad roll på varje förvaltning som ansvarar för IT och digitalisering. En tydlig och återkommande samarbetsprocess kopplad till stadens mål- och budgetprocess förväntas ge förutsättningar för en ökad samverkan inom digitalisering.

## 5.5 IT-säkerhet

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen och servicenämnden säkerställer att IT-säkerheten är tillräcklig för att reducera risker för obehörigt intrång.

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast till viss del säkerställer en tillräcklig IT-säkerhet. Ett antal viktiga förbättringsområden har identifierats.

Granskningen visade att det saknas en övergripande helhetsbild över behov av säkerhetslösningar för att avgöra vad som behöver prioriteras utifrån riskbedömning av eventuella sårbarheter. Detta riskerar i sin tur att inte tillräckliga åtgärder vidtagits för att skydda stadens IT-miljö mot obehörigt intrång.

Kommunstyrelsen har inte säkerställt att det finns en tillförlitlig övervakning över aktivitet i nät och stadens IT-miljö för att i tid upptäcka och förhindra intrångsförsök och hot. Kommunstyrelsen har inte gett verksamheten i uppdrag att genomföra tester för att utvärdera de införda säkerhetslösningarna, exempelvis sårbarhetsscanning eller penetrationstester.

Kommunstyrelsen har delvis säkerställt att arbetet med IT-säkerhet är tillräcklig. Det finns inte en ändamålsenlig organisation med tydlig ansvarsfördelning för att styra IT-säkerhetsarbetet, därtill saknas dokumenterade uppdragsbeskrivningar och mandatet är otydligt mellan stadskontorets styrande funktion och övriga förvaltningar utifrån ordinarie verksamhetsansvar.

Kommunstyrelsen har endast till viss del tillsett att det finns ändamålsenliga styrdokument för IT-säkerhet. Det saknas i nuläget styrdokument på policynivå där den politiska viljeriktningen för stadens informations- och IT-säkerhetsarbete tydliggörs. Styrdokument som tillämpas idag inkluderar endast i vissa delar IT-säkerhet.

Nuvarande riktlinjer och anvisningar för informationssäkerhet är inte tillräckligt uppdaterade avseende tekniska förutsättningar för att kunna tillämpas i styrningen av IT-säkerhetsarbetet. Innehållet avseende informationssäkerhet upplevs även det vara alltför omfattande och svårgripbart för att vara ett stöd i förvaltningarnas arbete, och är inte anpassade efter informationshantering som sker i de moderna tjänster och system som nyttjas i staden.

Det finns i nuläget inte en komplett förteckning över stadens system och IT-komponenter med erforderlig information. Eftersom inte samtliga tillgångar finns dokumenterade och därigenom inte klassats eller riskbedömts går det inte att fastställa om tillräckliga IT-säkerhetsåtgärder är vidtagna för att skydda informationen.

Det finns inte någon dokumenterad riskanalys på stadsövergripande nivå upprättad i samband med förändrade arbetssätt och det ökade antal medarbetare som arbetar hemifrån.

För nämndssammanträden på distans via Teams gjordes en bedömning av IT-enheten på stadskontoret att tjänsten hade tillräcklig IT-säkerhet. Därtill beslutade kommunstyrelsen om tillämpningsanvisningar för att säkerställa informationssäkerheten, främst gällande sekretessbelagd information och personuppgifter. Det saknas kontinuitetsplan för den övergripande IT-driften och nätverk vilken skulle påverka funktionaliteten av distanslösningar vid avbrott eller störning.

Utifrån genomfört penetrationstest är bedömningen att den tekniska säkerhetsrisken i form av hot mot stadens IT-miljö vid distansarbete via de system som finns för fjärranslutning är låg.

Bristen på medvetenhet är en av de största säkerhetsriskerna med det stora antal användare som finns i stadens IT-miljö. Det finns instruktioner i riktlinjer för informationssäkerhet men detta dokument är alltför omfattande för att det ska kunna förväntas att samtliga medarbetare tar del av det då det inte är utformat på ett sätt som medför tillgänglighet och förståelse hos var och en. Utbildningar inom ramen för IT- och informationssäkerhet har endast till viss del erbjudits och det har inte skett någon uppföljning över antal som deltagit eller att tillräckliga kunskaper och medvetenhet erhållits.

Det är väsentligt att kunskap finns för att upptäcka och rapportera incidenter i de fall dessa inträffar. Det finns en dokumenterad incidentprocess på IT-service och en hantering i verksamhetssystemet Agera. Det behöver dock säkerställas att rutiner är kända och tillämpas av alla verksamheter så att incidenter kan dokumenteras och följas upp samt att åtgärder vidtas för att hindra att de sker igen.

Kommunstyrelsen har inte säkerställt att de får en tillräcklig rapportering av stadens respektive förvaltningens informations- och IT-säkerhetsarbete. Avsaknad av rapporteringsvägar riskerar att leda till att informations- och IT-säkerhetsfrågorna inte når de ledningsnivåer som behövs för att skapa ett engagemang, styrning och acceptans av frågorna som är nödvändiga för att arbetet ska ske på ett systematiskt sätt med tillräckliga resurser.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Etablera en organisation med tydligt ansvar och mandat för stadens informations- och IT-säkerhetsarbete
- Ta fram policy för informationssäkerhet eller revidera befintlig Trygg- och säkerhetspolicy så att informationssäkerhet är inkluderat. Samt komplettera denna med de riktlinjer och anvisningar som behövs för att styra arbetet
- Ge nämnder och förvaltningar i uppdrag att kartlägga samtliga informationssystem och tjänster och dokumentera dessa i förteckning för att säkerställa att det finns en komplett förteckning som är uppdaterad och kan fungera som informationskälla i hanteringen av IT-säkerhetsåtgärder
- Säkerställa att det genomförs risk- och konsekvensanalyser för verksamhetskritiska informationssystem och att det finns tillhörande kontinuitetsplaner för dessa

- Säkerställa att metod för klassning finns som är tillämpbar för dagens informationssystem och tjänstehantering och att klassning genomförs både på system och information som hanteras i förvaltningarna
- Säkerställa att nyanställda samt befintliga medarbetare får information och utbildning i ansvaret för informationssäkerhet och IT-användning
- Besluta om stadsövergripande rutin för incidenthantering och rapportering där ansvar och eskaleringsvägar finns tydliggjorda samt kommunicera denna till verksamheterna. Det behöver även säkerställas att en uppföljning sker av inträffade incidenter så att detta kan beaktas i förbättringsarbetet
- Säkerställa genom intern kontroll att det sker ett tillräckligt arbete med informationssäkerhet i förvaltningarna där efterlevnad av beslutad riktlinje och anvisningar för informationssäkerhet finns
- Skapa struktur för enhetlig uppföljning av informationssäkerhet inklusive IT-säkerhet och etablera rapporteringsvägar till ledning och styrelse

Kommunstyrelsen har yttrat sig över granskningen och har sammanfattningsvis anfört följande.

Kommunstyrelsen instämmer i revisorskollegiets iakttagelser av förbättringsområden och redovisar förslag till åtgärder för dessa. Sammanfattningsvis pekar åtgärderna framförallt på tre förbättringsområden:

- tydlighet i organisation och ansvar för informations- och IT-säkerhet
- uppföljning och rapportering av informations- och IT-säkerhet
- anpassad information och utbildning inom informations- och IT-säkerhet för tillämpning och efterlevnad.

De föreslagna åtgärderna tar sikte på att utveckla nya former av samverkan, arbetssätt och befintliga riktlinjer. Flera av de identifierade brister som finns beskrivna i rapporten handlar om tillämpning, efterlevnad och uppföljning av redan fattade beslut, det vill säga skapa tydlighet och medvetenhet hos de verksamheter och tjänstepersoner som ansvarar för informations- och IT-säkerhet. I de fall stadskontoret bedömer att det behövs beslut om nya uppdrag, föreslås detta i yttrandet. Åtgärderna föreslås hanteras på ett stadsövergripande sätt vilket behöver tas fram gemensamt mellan serviceförvaltningen och stadskontoret.

## 5.6 Inköpsverksamheten

Syftet med granskningen var att bedöma om de granskade nämnderna (kommunstyrelsen, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden) har en tillräcklig intern kontroll avseende inköpsverksamheten.

Den sammanfattande bedömning var att de granskade nämnderna inte fullt ut har en tillräcklig intern kontroll avseende inköpsverksamheten. Det pågår ett arbete och det finns en organisation som i flera delar bidrar till en betryggande intern kontroll men insatserna i andra avseenden behöver stärkas och utvecklas. Bedömningen grundar sig på att de granskade nämnderna har en i stora delar solid organisation men att kompetensen ute i verksamheten, där många direktupphandlingar sker, behöver stärkas. Det finns interna kontroller integrerat i det dagliga arbetet, bl.a. genom kontroll av utbetalningsfilen samt att avvikelser identifieras och kommuniceras. Resultatet av stickprovsgranskning visar dock på att de granskade nämnderna behöver fördjupa sina kontroller och systematiskt kontrollera även de

underliggande verifikationer. Avsaknaden av dokumenterade avtal innebär även att villkor för inköpet, såsom avtalat pris inte kan kontrolleras vilket är en brist.

Det sammantagna granskningsresultatet för kommunstyrelsen tyder på att det kan finnas brister i regelefterlevnad i förhållande till lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument. Vid direktupphandlingar saknas det i vissa fall dokumenterade avtal med leverantörer och/eller underlag för inköpet. Utan tydliga underlag som visar att inköpet konkurrensutsatts med flera leverantörer kan man inte bortse från risken att enbart en leverantör har tillfrågats. Mallen för direktupphandling används till viss del men det finns ytterligare utvecklingspotential. Den interna kontrollen och företrädesvis kontrollmiljön behöver stärkas avseende genomförande av direktupphandlingar och avrop av ramavtal.

Kommunstyrelsen har yttrat sig över granskningen och har sammanfattningsvis anfört följande.

Stadskontorets upphandlingsenhet driver ett antal kommunövergripande utvecklingsprojekt inom ramen för arbetet med att motverka brott i välfärden samt budgetuppdraget att utreda förutsättningarna för bättre politisk styrning av upphandlingsverksamheten och främjande av såväl hållbara upphandlingar som innovationsupphandlingar.

Dessa utvecklingsprojekt kommer att påverka stadskontorets interna inköpsorganisation under kommande år. Det handlar om

- att införa en avtalsdatabas (eventuellt kombinerat med direktupphandlingsstöd)
- ökad e-handel via marknadsplatsen i Ekot
- att göra inköpsanalys (bättre statistik och analysmöjligheter avseende de inköp som görs utanför ramavtalen)
- certifiering av beställare och direktupphandlare
- leverantörsgranskning i samband med upphandling.

I budgetuppdraget för bättre styrning av upphandlingsverksamheten har beslutats att alla nämnder årligen ska redovisa aktuell inköpsstatistik, planerade upphandlingar över tröskelvärde samt vilka hållbarhets- och innovationsaspekter som ingår i dessa upphandlingar. Första rapporteringstillfället är hösten 2021 och stadskontoret kommer under året att utveckla rutiner för rapporteringen. Inköpsstatistiken ska analyseras och kommer att fungera som underlag för förbättringsåtgärder.

Stadskontoret kommer att fortsätta arbetet med att förbättra ramavtalstroheten. En stadskontorsgemensam inköpsfunktionen och förändrad organisation avseende strukturen och hanteringen av den service som erbjuds stadskontorets verksamheter infördes under 2019. Förändringen innebär bland annat att fler inköp samordnats genom ekonomisystemet Ekot och bättre kontroll kring befintliga förvaltningsgenerella avtal och inköp.

Inom ramen för internkontroll-planen för 2021 kommer en granskning avseende ramavtals-trohet att genomföras under året. Syftet med granskningen är att undersöka i vilken omfattning inköp görs utanför ramavtal i fall där dessa skulle kunnat användas, samt att inhämta information kring orsaker och vad som kan göras för att åstadkomma förbättring.

Det pågår arbete med att ta fram riktlinjer för direktupphandling och ärende kommer att lyftas till kommunstyrelsen för beslut under våren. I riktlinjerna kommer det tydliggöras hur direktupphandlingar ska göras och dokumenteras, vilka rutiner och gränsvärden som är aktuella.

I 2021 års verksamhetsplan för avdelningen intern ledning och stöd har inköp på stadskontoret identifierats som ett prioriterat område. Det innebär att ett projekt i syfte att säkerställa avtalstrohet, avtalshantering och korrekt hantering av direktupphandling kommer att genomföras under året. Stadskontorets inköpssamordnare är utsedd till projektledare och resurser från avdelningen kommer att tillföras projektet vid behov.

Stadskontorets upphandlingsenhet har påbörjat en översyn av de kommungemensamma mallar avseende direktupphandling som finns och kommer också att ta fram stödmaterial, som vägledning kring hur mallarna används och hur man kan tänka vid en direktupphandling.

Det kommer även att tas fram en rutin för regelbundna fördjupade kontroller avseende den underliggande dokumentationen av direktupphandlingar, avtal och diariet föring kopplat till leverantörsfakturorna.

## **5.7 Kommunstyrelsens uppsikt av nämnder**

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

Sammantaget bedömdes 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.

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

Kommunstyrelsen har yttrat sig över granskningen och har sammanfattningsvis anfört följande.

Vad gäller rekommendationerna att upprätta styrdokument och årsplan för uppsikten är det kommunstyrelsens bedömning att det finns fasta och återkommande former för uppsikt. Sammantaget skapar de en struktur för kommunstyrelsen i dess arbete. 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 kommer kommunstyrelsen nu ge stadskontoret i uppdrag att dokumentera en samlad planering för kommunstyrelsens fasta och återkommande former för uppsikt.

Vad gäller rekommendationerna kring att säkerställa löpande och händelsestyrd uppsikt, skapa struktur för åiterrapportering av uppsikt samt utveckla former för ett granskande och prövande förhållningssätt är det kommunstyrelsens bedömning att styrelsen redan idag till stora delar möter innehållet i dessa rekommendationer. I sitt ägarskap av uppsiktsplikten behöver kommunstyrelsen en långtgående flexibilitet i utformningen av såväl problembeskrivning som metoder för hantering. Kommunstyrelsen upplever det därför som problematiskt att redan i förväg – oavsett objekt för uppsikten – definiera strukturer, kanaler och arbetsformer för den mer händelsestyrda uppsikten. Kommunstyrelsen ser det som en mer framkomlig väg att vidareutveckla det granskande och prövandet förhållningssätt till uppsiktsplikten som revisorskollegiet rekommenderar.

Vad gäller rekommendationen att samtliga ledamöter ska ge möjlighet att bedriva uppsikt är det kommunstyrelsens bedömning att formerna för hur detta hanteras bör baseras på en löpande dialog mellan kommunstyrelsens ledamöter.

Vad gäller rekommendationen att redovisa resultatet av genomförd uppsikt i samband med åiterrapportering av grunduppdraget ställer sig kommunstyrelsen positiv till revisorskollegiets rekommendation att redovisa vilka insatser som gjorts på uppsiktsområdet i samband med åiterrapportering av grunduppdraget. Uppsiktsplikten tillhör kommunstyrelsens grunduppdrag och en regelbunden åiterrapportering ger ett underlag för fortsatt metodutveckling på området. Dessutom kan åiterrapporteringen fungera normerande inför vilka insatser och verktyg som skulle kunna användas i liknande uppsiktssituationer i framtiden och därmed utgöra ett underlag för planering. Kommunstyrelsen avser därför att utveckla uppföljningen av uppsiktsplikten inför årsanalysen för 2021.

Kommunstyrelsen bedömer att revisorskollegiet i sin granskningsrapport ger alltför stort utrymme åt funktionen förvaltningssamordnare på stadskontoret. Styrelsen vill 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.

## **5.8 Krisberedskap**

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, grundskolenämnden och tekniska nämnden säkerställer en ändamålsenlig beredskap inför och vid händelse av kris eller extraordinära händelser. Granskningen har även syftat till att bedöma om kommunstyrelsen uppfyller sin uppsiktsplikt när det gäller denna beredskap i Malmö stad.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen i huvudsak säkerställer en ändamålsenlig beredskap inför och vid händelse av kris eller extraordinära händelser. De nationella regelverkens grundläggande krav avseende krisberedskap uppfylls. Kommunstyrelsen bedöms dock behöva utveckla sin utvärdering, uppföljning och åiterrapportering av stadens krisberedskapsarbete. Vidare bedöms kommunstyrelsen inte ha en helt tillräcklig uppsikt när det gäller stadens och nämndernas krisberedskap.

Utifrån granskningens resultat rekommenderas kommunstyrelsen att:

- följa upp och aktivt behandla utvärderingar samt övriga uppföljningar kopplade till kommunfullmäktiges styrdokument avseende Malmö stads krisberedskapsarbete.
- formellt, inom ramen för sin uppsiktsplikt, fastställa vilken typ av uppföljning och rapportering styrelsen behöver för att säkerställa en tillräcklig uppsikt av nämndernas krisberedskap.

Kommunstyrelsen har yttrat sig över granskningen och har sammanfattningsvis anfört följande.

Av yttrandet framgår att kommunstyrelsen delar stadsrevisionens bedömning. Stadskontoret avser ta fram en årsplan för planering och uppföljning av Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar med ambitionen att integrera arbetet i Malmö stads huvudprocesser som relaterar till krisberedskap. Den förväntade effekten är att planering, ambitioner och budget ska kunna hänga ihop i processen; krisberedskapen integreras då än mer i ordinarie processer och därmed är bedömningen att beslut och finansiering kring arbetet kan göras mer aktivt. Förväntade effekter är också att varje nämnd och förvaltning får en tydligare överblick, möjlighet till samsyn i planering och kontinuerlig uppföljning. Uppföljningen planeras att så långt det är möjligt integreras i arbetet med ordinarie styr- och ledningssystem. Ambitionen är att årsplanen med tillhörande arbetssätt ska börja gälla från januari 2022.

## **5.9 Arbetsmarknadsinsatser 2018 (uppföljning)**

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna.

Granskningen resulterade i bedömningen att kommunstyrelsen inte har en helt ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Bedömningen grundades på att kommunstyrelsens ansvar för stadens strategiska arbetsmarknadspolitik behöver förtydligas i syfte att undvika gränsdragningsproblem mot övriga berörda nämnder. Riskanalysen avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser kan utvecklas och hanteras inom ramen för övrig riskanalys och internkontrollarbete.

Rapporten behandlades på revisorskollegiets sammanträde den 12 december 2018 och översändes till kommunstyrelsen för yttrande. Kommunstyrelsens yttrande åiterrapporterades till revisorskollegiet den 19 mars 2019.



I ett uppföljande yttrande redovisade kommunstyrelsen vilka åtgärder som vidtagits och redogöra för vilken effekt dessa haft i verksamheten. Detta yttrande återrapporteras till revisorskollegiet den 27 november 2019.

Eftersom det i yttrandena framhölls att det var för tidigt att uttala sig om vilka effekter som vidtagna åtgärder har medfört begärde revisorskollegiet in ett tredje yttrande. Detta yttrande återrapporteras till revisorskollegiet den 24 november 2020.

Av kommunstyrelsens sista yttrande framgår bland annat att ledningen för arbetsmarknads- och socialförvaltningens arbetsmarknadsavdelning och stadskontorets omvärlds- och näringslivsavdelning nu har etablerat en fungerande dialog om gränsdragningar i olika uppdrag. Stadskontoret ska tillsammans med arbetsmarknads- och socialförvaltningen och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen tydliggöra stadskontorets framtida roll i de strategiska arbetsmarknadsfrågorna.

Revisorskollegiet beslutade att lägga den inkomna lägesbeskrivningar från kommunstyrelsen till handlingarna.

## **6 Förstudier**

### **6.1 Storstadspaketet**

Syftet med förstudien har varit att inhämta information om storstadspaketet samt att utreda eventuellt behov av fördjupad granskning. I förstudien har ingått kommunstyrelsen, tekniska nämnden, stadsbyggnadsnämnden och miljönämnden.

Storstadspaketet, Ramavtal 8 Storstad Malmö, är ett avtal som undertecknades 2017 mellan staten, Region Skåne och Malmö kommun. För storstadsregionen Malmö innehåller avtalet en utbyggnad av åtta kollektivtrafikobjekt och fjorton cykelobjekt, samt uppförandet av 28 550 bostäder. Staten är medfinansierare till kollektivtrafik- och cykelobjekten, och som motprestation ska bostäderna byggas i de berörda kommunerna varav 26 750 i Malmö.

Förstudien har identifierat några frågor som revisionen fortsätter att följa inom ramen för den grundläggande granskningen, bland annat:

- tidplaner. Enligt uppgift i intervjuer är tidplaner prioriterade, och arbetet är pressat med åtföljande förskjutningar.
- finansiering. Bland finansiella risker märks eventuella utgiftsökningar utöver den totala investeringsramen, där Malmö stad står för hela utgiftsökningen.

De flesta frågor som presenteras i förstudien avser tekniska nämnden och stadsbyggnadsnämnden och uppföljningen i den grundläggande granskningen fokuseras på dessa två nämnder.

### **6.2 Beställning av ny-, om- och tillbyggnation**

Syftet med förstudien har varit att inhämta information om Malmö stads lokalförskjutning samt att utreda eventuellt behov av fördjupad granskning.

Förstudien visar att en fördjupad granskning på sikt bör göras av ett urval av tidiga delprocesser i Malmö stads lokalförsörjning.

De brister som identifierats i samband med såväl stadsrevisionens granskningar som Malmö stads utredningar har funnits under många år. Den nya lokalförsörjningsorganisationen ska gå igenom, beskriva och förtydliga bland annat att många delprocesser i tidiga skeden vilket sannolikt kommer att ta tid. Lokalförsörjningen omfattar stora belopp, varför det är viktigt att den förbättrade samordningen upprättas och tillämpas så snart som möjligt samt att uppföljning och utvärdering görs.

## Bilaga 1 – Nyckeltal

	Utfall 2017	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020
Antal anställda omräknade till heltid	287	318,4	325,5	338,7
Kvinnor, andel i %	65 %	62 %	65 %	64 %
Personal med utländsk bakgrund, andel i %	13 %	14 %	13 %	14%
Total sjukfrånvaro i %	1,9 %	2,1 %	2,3 %	1,6 %
Personalomsättning i %	29 %	13,1 %	9,4 %	6,6 %

Källa: Stadskontoret

Antalet anställda har ökat under flera år. Mellan 2018 och 2020 ökade antalet anställda med 20 personer. Nyckeltal för andel kvinnor samt nyckeltal för personer med utländsk bakgrund visar inga större skillnader mellan åren. Den totala sjukfrånvaron är lägre än tidigare år trots coronapandemin. Personalomsättningen är låg. Den höga personalomsättningen 2017 förklaras av att personal flyttades över till de nya facknämnderna som inrättades under 20s17.

## 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 styrelsers 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 löpande under året. 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.