



Datum  
2022-01-03  
Vår referens  
Elisabeth Eklund  
Enhetschef  
elisabeth eklund@malmö.se

## Tjänsteskrivelse

### **Rapport från revisorskollegiet - Granskning av redovisningsenheterna STK-2021-1403**

#### **Sammanfattning**

Stadsrevisionen har granskat de tre gemensamma redovisningsenheter som finns i Malmö stad. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, i sin samordnande funktion, och servicenämnden, grundskolenämnden samt hälsa-, vård- och omsorgsnämnden har en tillräcklig styrning och uppföljning av arbetet med redovisningsenheterna. Den sammanvägda bedömningen är att berörda nämnder har en i huvudsak tillräcklig styrning och uppföljning av arbetet med redovisningsenheterna.

Utifrån resultatet av granskningen rekommenderas kommunstyrelsen tillsammans med servicenämnden, grundskolenämnden samt hälsa-, vård- och omsorgsnämnden att förbereda en uppföljning av målen för redovisningsenheterna.

Kommunstyrelsen ska inkomma med två yttranden till revisorskollegiet. I det första yttrandet ska kommunstyrelsen lämna sammanfattande svar utifrån granskningsrapportens slutsatser samt redovisa vilka åtgärder som planeras att genomföras, deras förväntade effekt och när de ska vara genomförda. Stadskontoret har tagit fram ett förslag till yttrande. Av yttrandet framgår att stadskontoret inte har för avsikt att i nuläget göra någon kommunövergripande mätning av de gemensamma redovisningsenheterna samt att den fortsatta utvecklingen av ekonomiprocesserna kommer att ske i nära samarbete med redovisningsenheterna och med en delvis ny inriktning.

Enligt bilaga till missivet ska kommunstyrelsen under 2022 inkomma med ett uppföljande yttrande till revisorskollegiet. Även i detta yttrande ska kommunstyrelsen lämna sammanfattande svar utifrån granskningsrapportens slutsatser. Kommunstyrelsen ska också redovisa vilka åtgärder som vidtagits under 2021–2022 samt redogöra för vilken effekt dessa haft i verksamheten.

#### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till revisorskollegiet.

#### **Beslutsunderlag**

- Bilaga till missiv
- Granskning av redovisningsenheterna

- Rapport - Granskning av redovisningsenheterna
- Anstånd beviljat till 10 februari
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 220117 Rapport från Rvisorskollegiet - Granskning av gemensamma redovisningsenheterna
- Förslag till yttrande

### **Beslutsplanering**

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2022-01-17

Kommunstyrelsen 2022-02-09

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2022-11-28

Kommunstyrelsen 2022-12-07

### **Beslutet skickas till**

Revisorskollegiet

### **Ärendet**

Malmö stad har som ett led i att effektivisera ekonomiprocesserna bildat tre gemensamma redovisningsenheter vars uppgift är att utföra vissa redovisningsrelaterade arbetsuppgifter åt övriga nämnder. Organisatoriskt finns redovisningsenheterna på grundskolenämnden, hälsa-, vård och omsorgsnämnden samt på servicenämnden. Stadsrevisionen har genomfört en granskning av redovisningsenheterna. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, i sin samordnande funktion, samt om hälsa-, vård och omsorgsnämnden, grundskolenämnden och servicenämnden har en i huvudsak tillräcklig styrning och uppföljning av arbetet med de gemensamma redovisningsenheterna.

Granskningen har utförts utifrån sex olika frågeställningar.

1. Följer redovisningsenheterna beslut fattade på politisk nivå resp. tjänstenivå?
2. Görs uppföljning av målen för redovisningsenheterna?
3. Samverkar redovisningsenheterna och stadskontoret?
4. Säkerställs att lag om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) samt god redovisningssed i övrigt följs?
5. Görs uppföljning av förvaltningarnas nöjdhet med redovisningsenheterna?
6. Görs uppföljning av utbetalnings- och leverantörskontrollen Inyett?

Den sammantagna bedömningen är att kommunstyrelsen, hälsa-, vård och omsorgsnämnden, grundskolenämnden samt servicenämnden har en i huvudsak tillräcklig styrning och uppföljning av arbetet med redovisningsenheterna.

När det gäller kommunstyrelsen rekommenderar stadsrevisionen att förbereda en uppföljning av målen för redovisningsenheterna.

Kommunstyrelsen ska lämna två yttranden till revisorskollegiet. Det första yttrandet ska innehålla ett sammanfattande svar utifrån de slutsatser som redovisas i granskningsrapporten. Kommunstyrelsen ska redovisa vilka åtgärder som planeras att genomföras, deras förväntade effekt och när de senast ska vara genomförda. Redovisningen ska göras separat utifrån varje bedömning/rekommendation. I slutet av nästa år ska kommunstyrelsen inkomma med ett andra yttrande.

de vilket ska innehålla en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits under 2021 – 2022 samt vilken effekt detta haft i verksamheten.

## Bakgrund

Malmö stad har en decentraliserad ekonomiorganisation. Detta innebär bland annat att varje förvaltning har sin egen ekonomiavdelning som handhar de löpande ekonomiprocesserna.

Stadskontorets ekonomiavdelning har tillsammans med ekonomicheferna på stadens förvaltningar under flera år utrett frågan om kommunens ekonomiprocesser skulle kunna effektiviseras genom bildandet av en gemensam redovisningsenhet. Utredningarna har handlat om att vissa delar av ekonomiprocesserna skulle flyttas från respektive förvaltnings ekonomiavdelning till en gemensam redovisningsenhet. Förvaltningarnas ekonomichefer har haft delade uppfattningar om vilka för- och nackdelar samt vilka konsekvenser inrättandet av en sådan gemensam redovisningsenhet skulle få, dels för ekonomiprocesserna i stort, dels för de verksamheter som ekonomiprocesserna ska serva. Slutsatserna av de olika utredningarna var att den största fördelen med en gemensam redovisningsenhet skulle vara att sårbarhet och personberoende skulle minska medan farhågor fanns att kvalitet och service till verksamheterna skulle försämrans.

Benchmarking har också gjorts med andra organisationer. Utöver att effektivisera ekonomiprocesserna, var ett av de främsta syftena för andra organisationer att bilda en gemensam redovisningsfunktion att skapa ett mer enhetligt arbetssätt såsom att hela organisationen ska ha samma ekonomisystem och samma kodplan. Malmö stad har under mitten av 2000-talet redan genomfört detta inom befintlig organisation. Effekterna av att inrätta en gemensam redovisningsenhet skulle därför inte bli lika stora för Malmö stad.

I samband med omorganisationen 2013 beslutade grundskole- och förskoleförvaltningen på helt frivillig basis, det vill säga utan att det fanns ett kommunövergripande beslut varken från politisk instans eller på tjänstemannanivå, att pröva upplägget med en gemensam redovisningsenhet. En gemensam redovisningsenhet tillhörande grundskoleförvaltningen bildades med uppdrag att utföra vissa redovisningsrelaterade arbetsuppgifter åt de båda förvaltningarna.

Erfarenheterna från detta upplägg upplevdes till övervägande del som positiva. I samband med omorganisationen 2017 lyftes därför frågan om att återigen se över vilka effekter en gemensam redovisningsfunktion skulle kunna ge. En ny uppdragsbeskrivning togs fram innehållande tre olika alternativ att gå vidare med. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade att skicka ut förslagen till nämnderna på remiss.

Efter att inkomna remissvar gått genom beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott:

- att den fortsatta inriktningen ska vara att skapa en gemensam redovisningsfunktion för de förvaltningar som bildas 1 maj 2017 och att gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen senast 31 augusti 2017 ska tillhöra den gemensamma redovisningsfunktionen på grundskoleförvaltningen samt att etablera en tredje gemensam redovisningsfunktion som ska vara i drift senast 1 januari 2019, samt
- att fortsatt handläggning och beslut i ärendet fattas av tjänstemannaorganisationen

Dessa inriktningsbeslut har följts med undantag från ett den tredje redovisningsenheten på ser-

viceförvaltningen inte startades förrän 2020.

Detta innebär att det i dagsläget finns tre gemensamma redovisningsenheter placerade på grundskoleförvaltningen, hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen samt på serviceförvaltningen.

Ekonomicheferna har beslutat vilka arbetsmoment i respektive ekonomiprocess som är obligatoriska för förvaltningarna att överföra till de gemensamma redovisningsenheterna. Dessa obligatoriska arbetsmoment utgör en lägsta nivå. Flera förvaltningar har på frivillig basis avtalat med redovisningsenheterna om tilläggstjänster. Vilka arbetsmoment som ingår ser olika ut för respektive förvaltning. Detta innebär att uppdrag och arbetsuppgifter skiljer sig väsentligt åt för de gemensamma redovisningsenheterna.

## Resultatet av granskningen

### Beslut – Följs beslut fattade på politisk nivå respektive tjänstenivå?

Granskningsrapporten konstaterar att det finns få fattade beslut som rör redovisningsenheterna men att de beslut som fattas i frågan följs.

#### *Stadskontorets bedömning*

Stadskontoret delar denna uppfattning. Ingen åtgärd kommer att vidtas.

### Mål – Görs uppföljning av målen för redovisningsenheterna?

Stadsrevisionens bedömning är att det inte genomförts någon formell, systematisk uppföljning av målen för de gemensamma redovisningsenheterna. Av granskningsrapporten framgår att det under 2021 bildats ett nätverk för de gemensamma redovisningsenheterna och att det därmed finns en tydligare formell koppling mellan stadskontorets ekonomiavdelning och redovisningsenheterna. Granskningsrapporten konstaterar vidare att det finns en viss informell uppföljning av utvecklingen inom redovisningsenheterna.

#### *Stadskontorets bedömning*

Av granskningsrapporten framgår att det i ärendet STK-2016-764 finns av kommunstyrelsens arbetsutskott fastställda mål för Malmö stads ekonomiprocesser. Stadskontoret delar inte denna uppfattning. Av ärendet framgår förvisso en beskrivning av en önskad inriktning men det finns inget klart uttalande eller beslut om att dessa utgör mål som regelbundet ska mätas och följas upp.

Stadskontoret anser att begreppet effektiv administration och effektiva processer är komplext. Ofta åsyftas en administration där de administrativa processerna är standardiserade, har låg resursåtgång och stora inslag av digitalisering. Stadskontoret anser att administrativa processer enligt denna definition i huvudsak är eftersträvänsvärt. Samtidigt definieras ofta den administrativa processen som den del av en process som utförs av administratörer. Det betyder att en administrativ process felaktigt kan beskrivas som mer effektiv om en större del av arbetsinsatsen flyttas från administratörer till andra yrkesgrupper och roller i en organisation. En oönskad utveckling i denna riktning har lyfts i samhällsdebatten där chefer och medarbetare i olika organisationer vittnar om en allt större administrativ börda.

Mätning av ekonomiprocesserna har gjorts vid fyra tillfällen 2011, 2014, 2016 och 2018. Efter-

som mätningarna bygger på förvaltningarnas uppskattning av tidsåtgång och inte genom mätning av faktisk tidsåtgång är det svårt att dra säkra slutsatser utifrån resultatet av mätningarna. Av praktiska skäl har mätningarna varit avgränsade till det arbete som utfördes av ekonomiavdelningarna, vilket innebär att bara delar av processen finns med i mätningen vilket försvårar jämförelser över tid. Jämförelser över tid kompliceras också av att organiseringen har förändrats mellan mättillfällena och att gränsdragningen mellan vad som utförs på ekonomiavdelningarna respektive i verksamheten kan ha förändrats.

Malmö stad är en decentraliserad organisation med nämnder av olika storlek, olika typer av verksamhet och relativt stora skillnader i den inre organiseringen. Det betyder att det administrativa stödet behöver organiseras på olika sätt. I förvaltningar där de organisatoriska enheter som finns längst ut i organisationen är relativt stora, kan varje enhet finansiera en verksamhetsnära administration. I förvaltningar där de organisatoriska enheterna istället är många och små, behöver ofta det administrativa stödet organiseras på en högre nivå i organisationen. Även om målbilden är att de tre redovisningsenheterna ska arbeta på ett likartat sätt, så kommer de också att påverkas av behoven och de organisatoriska och verksamhetsmässiga olikheterna hos sina kunder. Detta försvårar jämförelser mellan de tre redovisningsenheterna.

I diskussionerna om att bilda gemensamma redovisningsenheter har det varit ett krav från förvaltningarnas ekonomichefer att ingen administration ska föras över från ekonomiavdelningarna till verksamheterna eller på annat sätt försvåra för verksamheterna att få hjälp och stöd i ekonomiska frågor. Närhet och förståelse för verksamhetens behov har därför varit viktiga parametrar vid bildandet av redovisningsenheterna och avgörande för att det har bildats tre redovisningsenheter istället för en för staden gemensam redovisningsenhet. Utgångspunkten är att en verksamhetsanpassad administration kan bidra till en effektiv verksamhet som kan tillgodose malmöbornas behov på bästa sätt. Detta är en viktig del att beakta vid sidan av andra positiva effekter som standardisering och effektivisering av ekonomiprocesserna.

Stadskontoret har i nuläget ingen avsikt att göra någon kommunövergripande mätning av de gemensamma redovisningsenheterna. Det betyder inte att det inte kommer att bli aktuellt med mätningar i framtiden, men då troligen i en annan form än de som tidigare genomförts. Stadskontoret anser också att om det ska genomföras en samlad uppföljning av de tre gemensamma redovisningsenheterna är det ännu för tidigt att göra en sådan uppföljning. Redovisningsenheterna har bildats vid tre olika tidpunkter och har därför av naturliga skäl kommit olika långt i sitt interna arbete. De tillhandahåller delvis olika tjänster mot förvaltningarna vilket också kan försvåra jämförelser av resultatet vid en uppföljning.

Frågor avseende de gemensamma redovisningsenheterna följs upp och diskuteras regelbundet i olika forum. Även om detta inte dokumenteras i någon officiell rapport upplever stadskontoret att det finns inblick och återkoppling om hur arbetet fortlöper på redovisningsenheterna. Stadskontoret har under året, tillsammans med berörda förvaltningar, bildat ett nätverk för de gemensamma redovisningsenheterna. Bedömningen är att detta kommer att leda till ytterligare standardisering och effektivisering i berörda processer.

Stadskontoret kommer att i nära samarbete med redovisningsenheterna fortsätta utveckla ekonomiprocesserna, men med en delvis ny inriktning. Det tidigare utvecklingsarbetet har haft ett relativt stort fokus på standardisering och en ökad produktivitet med ständiga små förbättringar. Arbetet har haft goda effekter. I nuläget är dock bedömningen att utvecklingsarbetet behöver

riktas mot större, mer komplicerade projekt och där målet snarare är en ökad kvalitet än en ökad produktivitet. Exempel på projekt som prioriterats av ekonomichefsgruppen är ökad kvalitet i räkenskapssammandraget, en förbättrad uppföljning av personalkostnaderna, internhyresmodell och en stabil inköpsorganisation. Därutöver arbetar stadskontoret för att öka kvaliteten i redovisningen genom till exempel översyn av redovisning av leasing, hantering av kravrutiner, exploateringsredovisning och förbättrad koncernkonsolidering.

Stadskontoret håller på att ta fram en styrmodell för hur organisationen tillsammans kan prioritera utvecklingsbehoven inom ekonomiprocesserna. Detta för att säkerställa att utvecklingsinsatserna görs inom de områden där effektiviseringsvinsterna bedöms bli störst, antingen genom förbättrad kvalitet eller ökad produktivitet. Modellen kommer att implementeras under 2022.

### **Samverkan – Samverkar redovisningsenheterna och stadskontoret?**

Bedömningen är att stadskontoret och redovisningsenheterna samverkar i syfte att samordna och prioritera arbetet i ekonomiprocesserna. Stadsrevisionen noterar i granskningsrapporten att ett nätverk bildats för de gemensamma redovisningsenheterna och att detta ger ökade möjligheterna till att samverka på ett organisatoriskt och systematiskt sätt.

#### *Stadskontorets bedömning*

Stadskontoret delar granskningsrapportens slutsats. Ingen ytterligare åtgärd kommer att vidtas.

### **Överensstämmelse med lag och god redovisningssed – Säkerställs att relevant lagstiftning inom redovisnings- och skatteområdet samt god redovisningssed följs?**

Enligt granskningsrapporten görs bedömningen att stadskontoret och redovisningsenheterna på olika sätt säkerställer att relevant lagstiftning inom redovisnings- och skatteområdet samt god redovisningssed följs. Detta görs dock inte genom någon systematisk internkontroll på redovisningsenheterna att de följer relevant lagstiftning och god redovisningssed. Rapporten ser det dock som positivt att nätverket för gemensamma redovisningsenheter bildats samt att enhetscheferna för de gemensamma redovisningsenheterna ingår i stadens redovisningsnätverk och härigenom tillgodogör sig aktuell information inom redovisningsområdet.

Av rapporten framgår också en beskrivning över olika kontrollmoment som redovisningsenheterna gör för att säkerställa att underlag och rutiner följer relevant lagstiftning, god redovisningssed samt de anvisningar som finns i Malmö stads ekonomihandbok.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt servicenämnden att säkerställa att det sker en systematisk intern kontroll av att redovisningsenheterna själva följer relevant lagstiftning inom redovisnings- och skatteområdet samt god redovisningssed.

#### *Stadskontorets bedömning*

Varje nämnd ansvarar för internkontroll inom sitt ansvarsområde. Stadskontoret anser att det är viktigt att sådana kontroller görs för att säkerställa att rutiner följs och att arbetsmomenten utförs på ett korrekt sätt. De arbetsuppgifter som idag utförs på redovisningsenheterna gjordes tidigare på respektive förvaltnings ekonomiavdelning. Stadskontoret ser inte att det ur ett internkontrollperspektiv är någon skillnad var arbetsuppgifterna utförs utan det viktiga är att adekvata kontroller görs. Stadskontoret ställer sig därför positiv till stadsrevisionens rekommendation och

kommer inte att vidta någon ytterligare åtgärd.

### **Uppföljning – Görs uppföljning av förvaltningarnas nöjdhet med redovisningsenheterna?**

Granskningen visar att det inte skett någon formell uppföljning av förvaltningarnas nöjdhet med redovisningsenheterna. Det framgår dock att informell uppföljning av kundnöjdheten görs i olika sammanhang och att kundnöjdheten generellt anses öka med tiden. Av granskningsrapporten framgår vilka olika avstämningsforum respektive redovisningsenhet har med förvaltningarna.

#### *Stadskontorets bedömning*

För att säkerställa ett gott samarbete anser stadskontoret att det är viktigt att det finns en tät och nära kontakt mellan redovisningsenheterna och förvaltningarna. För att främja sådana relationer finns idag olika forum för avstämningsmöten, allt från gemensamma arbetsgrupper som diskuterar dagliga, löpande frågor till gemensamma forum där dialog förs om långsiktiga och strategiska utvecklingsfrågor. Stadskontoret anser att det är bra att göra mätningar av kundnöjdhet men att detta är en fråga mellan berörda förvaltningar. Det allra viktigaste är att det i det dagliga arbetet finns ett nära samarbete och löpande avstämning mellan redovisningsenheterna och förvaltningarna. Stadskontoret kommer inte att vidta någon åtgärd i frågan.

### **Inyett – Görs uppföljning av utbetalnings- och leverantörskontrollen Inyett?**

Malmö stad använder IT-tjänst från företaget Inyett för att analysera den utbetalningsfil som skickas från ekonomisystemet. Inyett indikerar eventuella felaktigheter genom ett så kallat varningsmejl. Varningarna kan innehålla indikationer på dubbelbetalningar, leverantör som saknar F-skatt, utbetalning som till leverantör som finns med på Svensk Handels varningslista över oseriösa leverantörer, etcetera.

Förvaltningarna följer på olika sätt upp varningsmejlen från Inyett men granskningsrapporten konstaterar att i dagsläget finns inget systematiskt arbetssätt för hur uppföljningen ska ske. Granskningsrapporten konstaterar dock att stadskontoret håller på att uppdatera dels manualen för hantering av varningsmejl från Inyett, dels rutinen för kontroll av utbetalningar.

#### *Stadskontorets bedömning*

Stadskontoret delar stadsrevisionens bedömning och anser att det är viktigt att det finns tydliga rutiner som säkerställer att de indikationer på eventuella felaktigheter avseende utbetalningar som framkommer i varningsmejlen från Inyett, hanteras på ett korrekt sätt. Arbetet pågår från stadskontorets sida med att uppdatera dessa rutiner. Stadskontoret kan dock inte se någon koppling mellan just denna rutin och de gemensamma redovisningsenheterna, annat än att det är ett av flera arbetsmoment som utförs av dem.

#### **Ansvariga**

Anna Westerling Ekonomidirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör