

Arvodesregler för förtroendevalda: tillämpning och intern kontroll

Kalix kommun

Oktober 2020

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Jonathan Melkko, revisionskonsult



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Avgränsning	3
1.5 Metod	3
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1 Arvodesregler	5
2.2 Frågor och tolkning av bestämmelser	5
2.3 Handläggningsrutiner	6
2.4 Kontroller	7
2.5 Återrapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige	9
3. Avslutning	10
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	10
3.2 Rekommendationer	11

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av tillämpning och intern kontroll avseende arvodesregler för förtroendevalda.

Granskningen tar sin utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelse och nämnder. Granskningen har fokuserat på följande områden:

- Arvodesregler: utformning och tolkning
- Handläggningsrutiner
- Kontroller
- Återrapportering till kommunstyrelse/kommunfullmäktige

Utifrån genomförd revision görs en sammantagen revisionell bedömning att kommunstyrelsens och nämndernas tillämpning av arvodesregler delvis sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är delvis tillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning presenteras i följande avsnitt.

Följande rekommendationer bör prioriteras:

- För att utveckla kontrollfunktionen bör dels kommunstyrelsen se till att utsedda attestanter ges relevant utbildning för uppdraget, dels kommunstyrelse och nämnder inkludera "korrekt lön och arvoden" i sina internkontrollplaner.
- För att utveckla befintliga handläggningsrutiner bör kommunstyrelsen se till att tillämpade arbetssätt och processer dokumenteras och tydliggörs. Syftet med åtgärden är kvalitetssäkring och ökad effektivitet.
- För att utveckla uppföljning och rapportering bör kommunstyrelsen fatta beslut om hur tillämpning av gällande regelverk ska följas upp och utvärderas. Resultatet från utvärderingen redovisas för kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunen har ett av fullmäktige beslutat reglemente som reglerar vilka arvoden och andra ersättningar som förtroendevalda har rätt till. Behovet av denna granskning har framkommit genom revisorernas risk och väsentlighetsanalys.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, fritids- och kulturnämnden, jävsnämnden och valnämnden.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att pröva om kommunstyrelsens och nämndernas tillämpning av arvodesreglementet är ändamålsenlig, samt om kontrollen av tillämpningen är tillräcklig. Följande frågor har formulerats inför granskningen:

- I vilken utsträckning upplevs arvodesreglerna vara heltäckande?
- Hur hanteras frågor när behov av tolkning av bestämmelserna uppstår?
- Vilka rutiner finns avseende arvoden och övriga ersättningar? Finns rutiner för rättelser och ev återbetalningar av felaktigt utbetalda ersättningar?
- Vilka kontrollmoment finns för arvoden och övriga ersättningar?
- Vilken återrapportering till kommunstyrelsen alternativt kommunfullmäktige sker av arvodesreglernas tillämpning?

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:6, 6:13
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet, främst arvodesregler, reglemente för intern kontroll och attestreglemente
- I övrigt se syfte och revisionsfrågor

1.4 Avgränsning

Granskningen, som är översiktlig till sin karaktär, har inriktats mot att granska hur förekommande regelverk tillämpas av styrelsen och samtliga nämnder.

I tid har granskningen i huvudsak avgränsats till år 2020. Övrig avgränsning, se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor" ovan.

1.5 Metod

Granskningen har skett genom analys för granskningen relevant dokumentation. Följande dokument har framför allt granskats:

- Ekonomiska ersättningar för förtroendevalda, KF 2020-02-03
- Riktlinjer för intern kontroll, KF 2012-11-26
- Attestreglemente, KF 2014-12-08
- Kommunstyrelsens reglemente, KF 2018-11-26

- Sammanträdesprotokoll för kommunstyrelse och nämnder för perioden september 2019-augusti 2020

Det har genomförts intervjuer med ett urval av handläggare på löneadministration.

Ordförande för styrelse och nämnder i nedan angivna politiska organ har getts möjlighet att sakgranska rapportens innehåll samt inkomma med kompletterande synpunkter:

- Kommunstyrelsen
- Fritids- och kulturnämnden
- Jävsnämnden
- Samhällsbyggnadsnämnden
- Socialnämnden
- Utbildningsnämnden
- Valnämnden

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Arvodesregler

Iakttagelser

Kommunfullmäktige har antagit riktlinjer för ekonomiska ersättningar till förtroendevalda. Av kommunallagen framgår att det vilar på kommunstyrelsen att bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige. Syftet med en beredning är att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt underlag för beslut.

Granskningen visar att det inför innevarande mandatperiod gjorts en översyn av arvodesregler för förtroendevalda. Översynen har utförts av förtroendevalda och tjänstepersoner. En mindre justering av regelverket har skett i början av 2020.

Riktlinjerna reglerar framför allt följande områden:

- Vilka som omfattas av regelverket
- Regler för ersättningar och arvoden
- Kontrollorganisation
- Rutin för utbetalning
- Frågor och tolkning av bestämmelser

Granskningen visar att regelverket i låg utsträckning ger vägledning hur handläggning av arvoden och ersättningar i praktiken ska utföras.

Vid intervjuer framkommer att gällande regelverk i allt väsentligt upplevs som heltäckande.

Företrädare för politiska organ ser gärna att förtroendevalda ges kompletterande utbildning i nuvarande regelverk.

Bedömning

Vi gör bedömningen att gällande regelverk i allt väsentligt är heltäckande. Bedömningen baseras framför allt på följande:

- Regelverket reglerar väsentliga områden.
- De som tillämpar regelverket upplever det i stort vara heltäckande.

2.2 Frågor och tolkning av bestämmelser

Iakttagelser

Av fullmäktiges riktlinjer för ekonomiska ersättningar till förtroendevalda framgår att kommunstyrelsen ansvarar för tolkning och tillämpning av gällande regelverk.

Inom verksamheten hanteras frågor och tolkning av bestämmelserna av dels nämndsekreterare och dels personal på löneadministration.

I de fall där det råder osäkerhet hur gällande regelverk ska tolkas förs frågan till kommunstyrelsen. Granskningen visar att kommunstyrelsens ställningstagande har inhämtats vid ett (1) tillfälle under 2020.

Genomförda intervjuer indikerar att organisationen upplevs vara tydlig såväl på politisk nivå som på verksamhetsnivå när det gäller hantering av frågor och tolkning av gällande bestämmelser.

Bedömning

Organisation för tolkning av gällande bestämmelser bedöms i allt väsentligt vara tydlig. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Det är tydligt vem/vilka i organisationen som hanterar dess ärenden. Det politiska ansvaret för att tolka regelverket vilar på kommunstyrelsen.
- Granskningen kan belägga att vid osäkerhet om hur regelverket ska tillämpas har frågan avgjorts av kommunstyrelsen.

2.3 Handläggningsrutiner

Iakttagelser

Kommunfullmäktige har 2012 fastställt riktlinjer för intern kontroll. I riktlinjerna betonas vikten av att det finns bra och fungerande rutiner inom verksamheten som är dokumenterade. Ansvaret för att verkställa och efterleva fullmäktiges beslut vilar på kommunstyrelse och nämnder.

Handläggning av arvoden och ersättningar till förtroendevalda är organiserad på följande sätt:

- Fas 1: Ordförande och nämndsekreterare har centrala roller i den första delen av handläggningsprocessen. Denna del i processen utförs av styrelse och nämnder.
- Fas 2: Lönehandläggare inom kommunens centrala löneadministration svarar för den senare delen av processen. För att kunna fullgöra fas 2 krävs kompletta underlag från fas 1.

I granskningen framkommer att ovan beskriven organisation upplevs vara utformad på ett ändamålsenligt sätt.

Grunduppgifter för utbetalning av arvoden och ersättningar finns registrerade i samma IT-stöd som används för utbetalning av löner till anställda. Därutöver noteras att handläggning av arvoden och ersättningar i låg utsträckning har digitaliserats. Underlagen utgörs av blanketter och andra pappersdokument. Företrädare för vissa politiska organ upplever att befintliga blanketter inte i alla avseenden är utformade på ett bra sätt. Enligt intervju kommer denna handläggning att digitaliseras i framtiden.

Granskningen visar att det på verksamhetsnivå i låg grad finns dokumenterade rutinbeskrivningar. I viss utsträckning finns manualer/lathundar som upprättats av enskilda handläggare som stöd för det egna arbetet.

I intervjuer framhålls att handläggningsprocessen inte är sårbar i och med att annan personal kan täcka upp för kollegor vid frånvaro. Inom den centrala löneadministrationen är det för närvarande sex personer som har kompetens och erfarenhet att handlägga arvoden och ersättningar till förtroendevalda.

Företrädare för den centrala löneadministrationen upplever att de underlag som de får från styrelse och nämnder skiftar i kvalitet. Vissa organ är bättre på att tillhandahålla kompletta underlag, andra sämre. I de fall som underlagen är ofullständiga kan den avslutande handläggningen inte fullgöras på ett effektivt sätt. I så motto upplevs rutin för handläggning av arvoden och ersättningar i dagsläget inte fullt ut vara tillförlitlig.

Företrädare för politiska organ saknar en rutin där löneadministrationen återkopplar i de fall underlagen är felaktiga eller när man som förtroendevald inte har rätt till arvode eller ersättning.

Granskningen visar att det i viss utsträckning förekommer rättelser av utbetald ersättning. Återbetalning från förtroendevalda för felaktigt utbetalda ersättningar är inte vanligt förekommande.

Avslutningsvis noteras att kommunstyrelsen i sitt förslag till budget 2020 inte tilldelat samtliga nämnder en egen rambudget. Granskningen visar att arvoden och ersättning till ledamöter i de mindre nämnderna finansieras av kommunstyrelsen (valnämnden) respektive samhällsbyggnadsnämnden (jävsnämnden). Kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har därmed ett intresse i och ansvar för att hantering av arvoden och ersättningar inom valnämnd och jävsnämnd sker på tillförlitligt sätt.

Bedömning

Handläggningsrutin för arvoden och ersättningar till förtroendevalda bedöms delvis vara tillförlitlig. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Arbets- och rollfördelning inom organisationen är tydlig och ändamålsenlig. Det finns många handläggare med kompetens och erfarenhet att handlägga arvoden och ersättningar.
- Underlag som kommunstyrelse och nämnder tillhandahåller löneadministrationen är av skiftande kvalitet. Tillämpade rutiner har i låg utsträckning dokumenterats.

För att utveckla befintliga handläggningsrutiner bör handläggningsprocessen dokumenteras och tydliggöras. Syftet med åtgärden bör vara att kvalitetssäkra process och rutiner inom området för att få en ökad effektivitet.

2.4 Kontroller

Iakttagelser

Kommunfullmäktige har i olika styrande dokument reglerat hur organisationen ska arbeta med kontroller av olika slag. Detta sker framför allt genom följande regelverk:

- Ekonomiska ersättningar för förtroendevalda (2020-02-03)
- Attestreglemente (2014-12-08)
- Riktlinjer för intern kontroll (2012-11-26)

Syftet med kontrollerna är bland annat att säkerställa efterlevnad av gällande regelverk. Ansvaret för detta vilar på kommunstyrelse och nämnder.

Granskning visar att kontroll av arvoden och ersättningar huvudsakligen sker på två sätt:

1. Löpande kontroller genom attest
2. Kontroller inom ramen för arbetet med intern kontroll

När det gäller *attestkontroll (1)* regleras detta i särskilt styrdokument. Enligt vår tolkning ska följande kontroller utföras:

Kontrollorgan	Kontrollmoment
Granskningsattest	Kontroll att begärt arvode/ersättning är hänförlig till kommunens verksamhet Kontroll att alla nödvändiga uppgifter finns med i underlaget Kontroll att underlaget stämmer mot gällande regelverk
Beslutsattest	Kontroll att samtliga relevanta kontrollmoment är utförda Kontroll att utgiften ryms inom beslutad budget

Granskningen visar att attestkontroll genomförs i fas 1 (se avsnitt 2.3). Vanligtvis utförs attestkontrollen av nämndsekreterare (granskningsattest) respektive nämndsordförande (beslutsattest). Genomförd kontroll dokumenteras genom namnteckning eller signatur.

De underlag som skickas till den centrala löneadministrationen har signerats av utsedda attestanter. Granskningen indikerar emellertid att de kontroller som utförs av vissa attestanter inte fullt ut motsvarar de krav som ställs i fullmäktiges regelverk. Framför allt finns brister när det gäller kontroll och intyg att bifogade underlag är kompletta. I intervjuer framkommer att det finns ett behov att ge attestanterna fortlöpande utbildning avseende vilka kontroller de ska utföra.

Utöver löpande kontroller kan *kontroller även ske som en del i kommunstyrelsens och nämndernas arbete med intern kontroll (2)*.

Kommunstyrelsen har i december 2019 antagit en kommunövergripande plan för intern kontroll 2020. Den kommunövergripande planen ger vägledning vilka kontroller som ska utföras av kommunstyrelse och nämnder. Ett av kontrollområdena är "korrekt lön och arvoden". Av planen framgår att brister i kunskap, rutiner och system kan riskera att felaktiga löner, arvoden och ersättningar betalas ut.

Granskningen visar att kommunstyrelsen och nämnder i låg grad innefattat området "korrekt lön och arvoden" i sina internkontrollplaner för 2020. Endast samhällsbyggnadsnämnden respektive fritids- och kulturnämnden har efterlevt den anvisning som utfärdats av kommunstyrelsen.

Under 2019 har tre politiska organ (kommunstyrelsen, socialnämnden samt samhällsbyggnadsnämnden) haft med området "korrekt lön och arvoden" i sina internkontrollplaner. Inga anmärkningar har noterats vid genomförd stickprovskontroll (vanligtvis 10 stickprov per organ). Resultatet från genomförda kontroller har återrapporterats till berörda styrelse och nämnder.

Bedömning

Kontroller av arvoden och ersättningar sker endast delvis i tillräcklig omfattning. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Kommunstyrelse, nämnder och dess verksamheter kan verifiera att det på olika sätt genomförs kontroller inom granskningsområdet.

- Genomförda kontroller sker dock inte i alla avseenden i enlighet med de direktiv som utfärdats av kommunfullmäktige (attestkontroll) och kommunstyrelsen (internkontrollplaner).

För att utveckla granskningsområdet föreslås dels att kommunstyrelsen säkerställer att utsedda attestanter ges relevant utbildning för uppdraget, dels att kommunstyrelse och nämnder inkluderar "korrekt lön och arvoden" i sina internkontrollplaner.

2.5 Återrapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige

lakttagelser

Riktlinjer för ekonomiska ersättningar till förtroendevalda reglerar inte formerna för hur regelverket ska följas upp, eller hur eventuell återrapportering ska ske till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Av kommunstyrelsens reglemente (KF 2018-11-26) framgår att kommunstyrelsen ska regelmässigt lämna rapport till kommunfullmäktige om verksamheten bedrivs i enlighet med de riktlinjer som fullmäktige bestämt.

Granskningen kan inte belägga att kommunstyrelsen under perioden varken begärt eller fått en särskild uppföljning/utvärdering av hur fullmäktiges riktlinjer för ekonomiska ersättningar till förtroendevalda tillämpas av organisationen.

Följaktligen har kommunstyrelsen under granskningsperioden inte heller återrapporterat till fullmäktige hur gällande arvodesregler tillämpas av den kommunala organisationen.

Bedömning



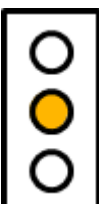

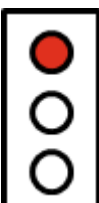
Återrapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige om tillämpning av arvodesregler sker inte i tillräcklig omfattning. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen har inte närmare reglerat hur tillämpning av arvodesregler ska följas upp inom organisationen.
- Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har under granskningsperioden inte fått någon återrapportering om följsamhet till gällande regelverk.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen beslutar om hur tillämpning av gällande regelverk ska följas upp och utvärderas. Resultatet från utvärderingen bör redovisas för både kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Kontrollområde	Bedömning
Arvodesregler	
Frågor och tolkning av bestämmelser	
Handläggningsrutiner	
Kontroller	
Återrapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige	
<i>Sammantagen revisionell bedömning</i>	<i>Kommunstyrelsens och nämndernas tillämpning av arvodesregler sker delvis på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är delvis tillräcklig.</i>

3.2 Rekommendationer

Följande rekommendationer bör prioriteras:

- För att utveckla kontrollfunktionen bör dels kommunstyrelsen se till att utsedda attestanter ges relevant utbildning för uppdraget, dels kommunstyrelse och nämnder inkludera "korrekt lön och arvoden" i sina internkontrollplaner.
- För att utveckla befintliga handlägningsrutiner bör kommunstyrelsen se till att tillämpade arbetssätt och processer dokumenteras och tydliggöras. Syftet med åtgärden är kvalitetssäkring och ökad effektivitet.
- För att utveckla uppföljning och rapportering bör kommunstyrelsen fatta beslut om hur tillämpning av gällande regelverk ska följas upp och utvärderas. Resultatet från utvärderingen redovisas för kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

2020-10-21



Hans Forsström

Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kalix kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-08-19. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.