

Revisionsrapport

Granskning av rutiner och hantering av arvo- den till förtroendevalda

Lilla Edets kommun

Remmi Gimborn
Helena Richardsson

Oktober 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfråga	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	3
1.5. Avgränsning	4
1.6. Metod	4
2. Granskningsresultat	5
2.1. Riktlinjer och rutiner för hantering av arvoden och ersättningar	5
2.1.1. Iakttagelser	5
2.1.2. Bedömning	6
2.2. Riktlinjer och rutiners ändamålsenlighet	6
2.2.1. Iakttagelser	6
2.2.2. Bedömning	7
2.3. Uppföljning och kontroll	8
2.3.1. Iakttagelser	8
2.3.2. Bedömning	9

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lilla Edets kommun genomfört en granskning av rutiner och hantering av ersättningar och arvoden till förtroendevalda. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga: Är kommunstyrelsen och nämndernas interna kontroll avseende rutiner och hantering av ersättningar och arvoden till förtroendevalda tillräcklig?

Granskningen visar att kommunfullmäktige har antagit bestämmelser om arvoden och ersättningar till förtroendevalda. Bestämmelserna är dock inte fullt ändamålsenliga och det framkommer att roll- och ansvarsfördelningen inte är tydlig. Stickprovet visar att arvoden har begärts ut när ledamöter inte har haft rätt till det enligt bestämmelserna om arvoden och ersättningar till förtroendevalda. Det framkommer även att det förts diskussioner kring tolkning av riktlinjerna, men att frågan inte förts vidare till kommunstyrelsen för hantering i enlighet med bestämmelserna.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har en tillräcklig intern kontroll avseende rutiner och hantering av ersättningar och arvoden till förtroendevalda. Den samlade bedömningen utgår ifrån bedömningarna i kontrollmålen nedan:

Kontrollmål	Bedömning
Det finns dokumenterade riktlinjer för hantering av arvoden	Uppfyllt
Riktlinjer och rutiner är ändamålsenliga	Delvis uppfyllt
Utbetalda ersättningar och arvoden är förenliga med riktlinjer och rutiner	Inte uppfyllt

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen och ansvariga nämnder att:

- Genomföra en översyn av bestämmelserna för arvoden och ersättningar till förtroendevalda och de rutiner som följer av bestämmelserna.
- I samband med översynen skärpa kraven rörande intyg för faktisk förlorad arbetsinkomst.
- Säkerställa att bestämmelserna om arvoden och ersättningar till förtroendevalda efterlevs.
- Se över hanteringen av attest för att säkerställa att personer i beroendeställning inte har beslutsattest.
- Upprätta rutiner för uppföljning och kontroll av hanteringen av arvoden och ersättningar.
- Se över möjligheten att digitalisera arvodeshanteringen.
- Kommunstyrelsen bör överväga om hanteringen av arvoden bör ingå som kommunövergripande kontrollmoment i den interna kontrollen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen 4 kap. 12-15 §§ har de förtroendevalda rätt till ett skäligt arvode för det arbete som är förenat med uppdraget. De förtroendevalda har rätt till ledighet från sina anställningar som behövs för uppdraget. De förtroendevalda har rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst och ekonomiska förmåner, dvs. för det inkomstbortfall som förtroendeuppdraget orsakat, exempelvis genom deltagande i sammanträden. De förtroendevalda har även rätt till skälig ersättning för barn tillsyn som uppstår när de fullgör sina uppdrag. Förtroendevalda kan även ha rätt till pension och andra ekonomiska förmåner som fullmäktige beslutar om. Arvodens nivåer och ersättning för förlorad arbetsförtjänst fastställs i kommunens arvodesreglemente.

Det finns en risk för att förtroendeskada uppstår för kommunen om bestämmelserna om arvoden och ersättningar till förtroendevalda i kommunen inte följs. Av denna anledning är det särskilt viktigt att det finns en tillräcklig intern kontroll när arvoden och ersättningar utbetalas.

De förtroendevalda revisorerna i Lilla Edets kommun har i samband med sin riskanalys gjort bedömningen att det är angeläget att göra en granskning av rutiner och hantering av arvoden och kostnadsersättningar till förtroendevalda.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med revisionsgranskningen är att bedöma om det finns en tillräcklig intern kontroll avseende hanteringen av arvoden och ersättningar till förtroendevalda. Revisionsfrågan som ska besvaras i granskningen lyder:

Är kommunstyrelsen och nämndernas interna kontroll avseende rutiner och hanteringen av ersättningar och arvoden till förtroendevalda tillräcklig?

1.3. Revisionskriterier

Bedömningsgrunderna i granskningen utgörs av följande revisionskriterier:

- Kommunallagen (1991:900) 4 kap 12-15 §§
- Kommunens regler avseende hantering av arvoden
- SKL:s praxis avseende hantering av arvoden

1.4. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan kommer följande kontrollmål vara vägledande:

Kontrollmål 1 – Det finns dokumenterade riktlinjer för hantering av arvoden.

Kontrollmål 2 – Riktlinjer och rutiner är ändamålsenliga.

Kontrollmål 3 – Utbetalda ersättningar och arvoden är förenliga med riktlinjer och rutiner.

1.5. Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsens övergripande ansvar, perioden 1 januari 2016 till och med 30 juni 2017.

1.6. Metod

Granskningen har baserats på intervjuer och dokumentanalys. Det har även genomförts ett stickprov av utbetalningar av presidiernas arvoden och ersättningar.

Följande moment har genomförts inom ramen för granskningen:

- Analys av relevanta styrdokument avseende arvoden och ersättningar till förtroendevalda
- Granskning av ett urval av utbetalningar av presidiernas arvoden och ersättningar mot aktuellt regelverk, fastställda blanketter, underlag till utbetalning av arvode och ersättningar med mera
- Intervju med kommunchef
- Intervju med administrativ chef

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

2. Granskningsresultat

I detta avsnitt anges de iakttagelser och bedömningar som gjorts utifrån respektive kontrollmål.

2.1. Riktlinjer och rutiner för hantering av arvoden och ersättningar

Kontrollmål 1: Det finns dokumenterade riktlinjer för hantering av arvoden

2.1.1. Iakttagelser

Kommunens ”Bestämmelser om arvoden och ersättningar till förtroendevalda i Lilla Edets kommun” antogs av kommunfullmäktige 2014-11-19 § 59. Det står angivet att bestämmelserna ska följas upp under 2018 eller vid behov samt att uppräknade arvoden sker årligen. Av styrdokumentet framkommer bland annat att ersättningar till förtroendevalda enligt bestämmelserna utgör arvoden i form av fasta arvoden och sammanträdesersättning, ersättningar för förlorad arbetsinkomst, förlorad semesterförmån och förlorad pensionsförmån samt kostnadsersättningar såsom reseersättning. Nedan följer en sammanställning över de viktigaste rättigheterna till arvoden och ersättningar enligt bestämmelserna.

	Förtroendevalda med årsarvode – kommunalråd	Förtroendevalda med årsarvode – övriga	Övriga förtroendevalda – ledamot i nämnd/styrelse
Omfattning	Fullgör uppdrag på mer än 40 % av heltid	Fullgör uppdrag på mindre än 40 % av heltid	Ersättning om 169 kr/h utgår, maximalt 1 526 kr per dag
Fasta arvoden 3-4 §§	Årsarvode enligt bilaga (månadsvis)	Nej	Nej
Sammanträdesersättning § 5	Nej*	Nej*	Ja
Ersättning för förlorad arbetsinkomst § 6	Nej	Ja	Ja
Ersättning för förlorad semesterförmån § 7	Nej	Ingår i förlorad arbetsinkomst	Ingår i förlorad arbetsinkomst
Ersättning för förlorad pensionsförmån § 8	Nej	Ja	Ja
Pension kommunalråd § 9	Ja, har rätt till ålderspension när uppdraget upphör enligt det kommunala pensionsreglementet	Nej	Nej
Kostnadsersättningar § 10	Ja	Ja	Ja
Reseersättning och traktamenten § 11	Ja, enligt samma grunder som gäller för kommunens anställda	Ja, enligt samma grunder som gäller för kommunens anställda	Ja, enligt samma grunder som gäller för kommunens anställda

*För uppdrag i annan nämnd/styrelse än det fasta arvodet utgör ersättning för, utbetalas sammanträdesersättning.

Av intervjun framkommer att det inte finns några andra styrdokument som reglerar hanteringen av arvoden och ersättningar till förtroendevalda i kommunen.

Vad gäller rutiner för hanteringen av arvoden och ersättningar till förtroendevalda finns det inom kommunen en uttalad roll- och ansvarsfördelning, denna är dock inte tydliggjord i bestämmelserna om arvoden och ersättningar till förtroendevalda. Enligt uppgift vid intervjun skickas en arvodesblankett runt vid styrelsens, nämndernas och arbetsutskottens sammanträden där samtliga närvarande förtroendevalda anger arvode, förlorad arbetsinkomst, eventuell resa och sedan undertecknar blanketten. Därutöver ansvarar den förtroendevalda för att fylla i en blankett för andra sammanträden som inte utgör en del av presidieuppdraget.

Kommunen har valt att outsourca löneadministrationen och arvodesutbetalningar till det kommunala bolaget Soltak AB. Respektive nämndsekreterare eller den administrativa chefen skickar de blanketterna från de förtroendevalda till Soltak. Blanketterna är då attesterade av respektive nämndordförande. Enligt uppgift går allt material till Soltak AB via nämndsekreterarna. Av intervjun framgår att Soltak inte har någon kontrollfunktion utan enbart är den funktion som genomför utbetalningarna.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att kommunfullmäktige har antagit bestämmelser om arvoden och ersättningar till förtroendevalda. Det finns en uttalad roll- och ansvarsfördelning, denna framgår dock inte av arvodesbestämmelserna utan är enbart uttalad inom kommunen.

2.2. Riktlinjer och rutiners ändamålsenlighet

Kontrollmål 2: Riktlinjer och rutiner är ändamålsenliga

2.2.1. Iakttagelser

Det har inte genomförts någon större revidering av bestämmelserna i närtid vilket bland annat har föranlett diskussioner kring roll- och ansvarsfördelning samt kommunens arvodesnivåer. Inför innevarande år skedde dock ingen justering av arvodesnivåerna utöver uppräknig av arvoden vilket sker årligen. Under intervjun uppges att det är planerat att kommunen ska se över bestämmelserna om arvoden och ersättningar inför nästa mandatperiod. Bakgrunden är ett uppdrag från kommunfullmäktige. Det har uppmärksamats att bestämmelserna för arvode och ersättningar till förtroendevalda tolkas på olika sätt då det förekommer stora variationer mellan utbetalningar till de olika presidierna. Tolkningen har bland annat berört huruvida presidierna som får fast arvode även har rätt till sammanträdesarvode.

I arvodesbestämmelserna framgår det att:

”Det fasta arvodet till förtroendevald inkluderar ersättning för sammanträde med respektive organ samt allt övrigt arbete som är förenat med detta uppdrag. För uppdrag i annan nämnd/styrelse än det fasta arvodet utgör ersättning för, utbetalas sammanträdesersättning.”

Därutöver framgår av bestämmelserna att frågor om tolkning och tillämpning av dessa bestämmelser ska avgöras av kommunstyrelsen.

Under intervjun framkommer att det tidigare var nämndsekreterarna eller den administrativa chefen som attesterade underlaget för utbetalning av arvode och ersättning, men att det sedan 2016 är ordförande i respektive nämnd som gör detta. Bakgrunden till justeringen av attestant var att det uppkommit en diskussion om huruvida det är förenligt med bestämmelserna att förtroendevalda med fast arvode även kan få sammanträdesarvode och ersättning för förlorad arbetsinkomst.

När det gäller ersättning för förlorad arbetsinkomst framgår av bestämmelserna att förlusten ska styrkas med inkomstintyg från arbetsgivare. Att den förtroendevalde måste styrka faktiskt inkomstbortfall i form av exempelvis en lönespecifikation omfattas dock inte av bestämmelserna. Detta är däremot praxis i många andra kommuner. För egenföretagare gäller i första hand inlämnad uppgift om styrkt månadsinkomst för att ha rätt till förlorad arbetsinkomst. I annat fall grundas ersättningen på en schablonberäknad årsinkomst på 51 procent av kommunstyrelsens ordförandes grundarvode. Kommunstyrelsen ska pröva varje enskilt ärende. I bestämmelserna framkommer det att det åligger den förtroendevalda att inkomma med intyg rörande exempelvis sin inkomst. Enligt bestämmelserna för arvode och ersättningar till förtroendevalda ska intyg om inkomst lämnad in årligen till personalavdelningen (enligt uppgift numera till Soltak AB).

Av bestämmelserna framgår även att ersättning för förlorad retroaktiv arbetsinkomst inte utbetalas. I samband med intervjuerna har det framgått att arvoden kan begäras ut retroaktivt, detta har framför allt gällt mötesarvoden som inkommit några månader efter sammanträdet.

I samband med denna granskning lyftas även att ansvarsfördelningen vad gäller bestämmelserna kring uteblivet arvode vid sjukdom är otydligt. I bestämmelserna framgår att en förtroendevald som inte kan fullgöra sitt uppdrag på grund av sjukdom eller annan orsak under en sammanhängande tid som överstiger en månad ska få avdrag på det fasta arvodet under den tid som den förtroendevalda inte kunnat fullgöra uppdraget. Av bestämmelserna framgår inte vem som ansvarar för att avdraget görs.

Av styrdokumentet framkommer inte heller några bestämmelser vad gäller uppföljning och kontroll av utbetalningsprocessen för arvoden och ersättningar till förtroendevalda i kommunen.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns ett flertal områden i arvodesbestämmelserna som bör ses över. Bland annat när presidierna kan få mötesarvode, vem som ska se till att avdrag för sjukdom görs, vad som bör hända när inkomstintyg inte inlämnas och så vidare. Det finns med andra ord starka skäl till att genomföra en översyn av arvodesbestämmelserna och i samband med detta förtydliga roll- och ansvarsfördelningen. När det gäller förlorad arbetsinkomst bör det krävas in lönespecifikationer som styrker att personen förlorat inkomst som resultat av förtroendeuppdraget. Vi tycker även att det är anmärkningsvärt att frågan om sammanträdesarvode i förhållande till de som omfattas av fast arvode inte har lyfts i kommunstyrelsen för tolkning i enlighet med bestämmelser om arvoden och ersättningar till förtroendevalda i Lilla

Edets kommun. I samband med granskningen har det även framkommit att det kan finnas skäl att se över attestreglementet, detta för att säkerställa att personer som är i beroendeställning inte ska beslutsattestera för överordnade.

2.3. Uppföljning och kontroll

Kontrollmål 3: Utbetalda ersättningar och arvoden är förenliga med riktlinjer och rutiner

2.3.1. Iakttagelser

Under intervjun framkommer att det inte genomförs någon systematisk uppföljning eller kontroll av utbetalningsprocessen för arvoden och ersättningar till förtroendevalda i kommunen. Som tidigare nämnts åligger det den förtroendevalda att inkomma med intyg vad gäller exempelvis inkomst och huruvida detta sker eller inte kontrolleras inte i någon större utsträckning. Under intervjun framhålls dock att administrativ chef har skickat ut enstaka påminnelse trots att det egentligen är upp till den enskilde att skicka in intyg om inkomst. I dagsläget kontrolleras inte om den förtroendevalda styr om sin arbetstid eller tar ut kompenstationstid för de möten som följer av förtroendeuppdraget.

Under granskningen framkommer att det inte säkerställs huruvida utbetalda arvoden och ersättningar till förtroendevalda sker i enlighet med kommunens bestämmelser. Det genomförs enbart en rimlighetsbedömning av attestansvarig. Det är oklart huruvida hanteringen av arvoden och ersättningar tidigare har varit en del av den interna kontrollen.

För att kontrollera kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende rutiner och hanteringen av ersättningar och arvoden till förtroendevalda genomfördes även ett stickprov. Stickprovet syftade till att kontrollera huruvida utbetalda ersättningar och arvoden till förtroendevalda är förenliga med kommunens riktlinjer och rutiner. Stickprovet initierades genom att vi efterfrågade lönespecifikationer och arvodeslista för sju nämndpresidier inom kommunen. Därefter valde vi ut en period om sex månader, från oktober 2016 till mars 2017, och jämförde lönespecifikationer och arvodeslistan. Vi kontrollerade även om den förtroendevalde hade andra förtroendeuppdrag vilket påverkar nivåerna/bestämmelserna kring arvoden och ersättningar.

Resultatet visade att:

- Det saknas uppdaterade intyg för att styrka förlorad arbetsinkomst
- Nämndpresidierna har begärt sammanträdesarvoden

I genomförandet av stickprovet har vi haft utmaningar med att säkerställa vad utbetalda arvoden har avsett för förtroendeuppdrag. Då flertalet ledamöter har presidieuppdrag som medger ett fast arvode samt andra nämnds/styrelse eller fullmäktigeuppdrag är det inte möjligt att styrka vad utbetalda arvoden har avsett. Därutöver framgår det inte av lönespecifikationerna vad ett utbetalt arvode avser. Blanketter för sammanträdesarvoden har dessutom i vissa fall lämnats in flera månader efter det specifika sammanträdet, vilket ytterligare försvårat jämförelsen mellan lönespecifikation och arvodeslistan. Presidierna kan samtidigt även ha fått arvode för andra förtroendeuppdrag som medger att sammanträdesarvode utbetalas. Vid en genomgång av bestämmelserna för arvode och ersättningar

framkommer att det inte är reglerat när blanketten för sammanträdesarvoden ska lämnas in.

Resultatet visar även att förtroendevalda har lämnat in blanketten för att få sammanträdesersättning trots att sammanträdet är förenat med presidieuppdraget, vilket inte överensstämmer med gällande bestämmelser.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt. Bakgrunden till vår bedömning är att stickprovet visar att det finns brister i den interna kontrollen. Det kan inte uteslutas att arvoden har betalats ut när förtroendevalda inte har haft rätt till det enligt bestämmelserna om arvoden och ersättningar till förtroendevalda samt att ersättning för förlorad arbetsinkomst utbetalats trots att aktuella inkomstintyg saknats. Utifrån ovanstående anser vi att lönespecifikationerna för de förtroendevalda behöver förtydligas så att det tydligt framgår vad arvodet avser.

2017-10-31

Remmi Gimborn

Projektledare

Fredrik Carlsson

Uppdragsledare