

Granskning av arvoden och ersättningar samt Kommunstyrelsens beredningsprocess

Österåkers kommun

Mars 2021

Viktoria Högström Unell

Mathias Westergaard-Nielsen



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Rekommendationer	5
1 Inledning	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Revisionskriterier	6
1.3 Syfte och revisionsfrågor	6
1.4 Avgränsning	7
1.5 Metod	7
2. Iakttagelser och bedömningar	8
2.1 Rutiner och kontroller av arvoden	8
2.1.1 Iakttagelser	8
2.1.2 Sammantagen bedömning	10
2.2 Kommunstyrelsens beredningsprocess	11
2.2.1 Iakttagelser	11
3. Revisionell bedömning	15
3.2 Rekommendationer	17
Bilaga	19
Förteckning över de dokument och underlag som ingått i granskningen	19

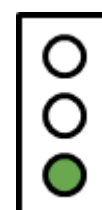
Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna i Österåkers kommun har PwC fått i uppdrag att genomföra en granskning av arvoden och ersättningar till förtroendevalda samt Kommunstyrelsens nya beredningsprocess med Kommunstyrelseberedning. Granskningen syftar till att pröva om kommunstyrelsens och nämndernas hantering av arvoden och ersättningar till förtroendevalda är ändamålsenlig i förhållande till de bestämmelser som Kommunfullmäktige antagit avseende arvoden och ersättningar. Granskningen syftar även till att pröva om Kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende arvoden och ersättningar till förtroendevalda är tillräcklig. Slutligen syftar granskningen till att bedöma ändamålsenligheten i Kommunstyrelsens nya beredningsprocess med Kommunstyrelseberedningen i förhållande till kommunens interna styrdokument samt gällande lagstiftning.

Efter genomförd granskning gör vi den sammanfattande bedömningen att Kommunstyrelsens och nämndernas hantering av arvoden och ersättningar inte är helt ändamålsenlig i förhållande till kommunallagen och de av Kommunfullmäktige antagna bestämmelserna, samt inte helt genomförs med tillräcklig intern kontroll. Vi gör även den sammanfattande bedömningen att Kommunstyrelsens nya beredningsprocess med Kommunstyrelseberedning inte är helt ändamålsenlig i förhållande till kommunens interna styrdokument samt gällande lagstiftning.

Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar av respektive revisionsfråga. Revisionsfrågorna sammanfattas nedan och återfinns i sin helhet under rubriken lakttagelser och bedömningar inom respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Kommentar
Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer att arvoden endast betalas ut till förtroendevalda och för deltagande i ersättningsberättigade sammanträdesorgan?	Uppfylld Bedömningen görs mot bakgrund av att det finns rutiner och kontroller på plats som i tillräcklig grad säkerställer att arvoden endast betalas ut till förtroendevalda och för deltagande i ersättningsberättigade sammanträdesorgan



Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer att rätt belopp och ersättning utbetalas?

Delvis uppfyllt

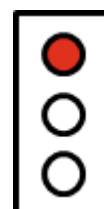
Det finns rutiner som ska säkerställa att rätt belopp och ersättning utbetalas. Dessa är dock inte skriftliga och det finns även hög grad av manuell hantering.



Finns det dokumenterade rutiner avseende arvoden och ersättningar till förtroendevalda ska beräknas och kontrolleras?

Ej uppfyllt

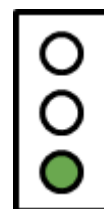
Det saknas dokumenterade rutiner avseende hur arvoden och ersättningar ska kontrolleras.



Finns en tydlig och kommunicerad ansvarsfördelning avseende handläggningen av arvoden och ersättningar?

Uppfylld

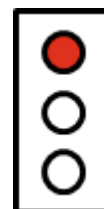
Det upplevs finnas en tydlig ansvarsfördelning avseende handläggning av arvoden och ersättningar.



Finns det fastställda styrdokument för hur den nya beredningsprocessen och Kommunstyrelseberedningen ska fungera?

Ej uppfyllt

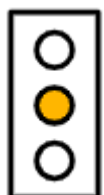
Det finns utarbetade rutiner, men det saknas fastställda styrdokument för hur den nya beredningsprocessen och Kommunstyrelseberedningen ska fungera.



Är den nya beredningsprocessen tydlig i fråga om roller och ansvar?

Delvis uppfyllt

Det finns en tydlig systematik i hur ett ärende ska handläggas och beredas inför ett Kommunstyrelsealternativt ett Kommunfullmäktigebeslut. Rutinerna avseende beredningsprocessen är dock inte fastställda av Kommunstyrelsen.



Säkerställer den nya beredningsprocessen med Kommunstyrelseberedningen en ändamålsenlig beredning och intern kontroll inför beslut i Kommunstyrelsen?

Delvis uppfyllt

Bedömningen görs mot bakgrund att det saknas beslut i Kommunstyrelsen som tydliggör inbördes relationer mellan de beredande organen och förvaltningen. I intervjuer med förvaltningen lyfter de intervjuade fram att Kommunstyrelseberedningen upplevs vara ändamålsenlig.



Efterlevs fastställda rutiner eller riktlinjer för den nya beredningsprocessen?

Delvis uppfyllt

Av rutinerna framgår hur ett ärende bereds enligt den processbeskrivning som tagits fram. Det saknas dock av Kommunstyrelsen fastställd arbetsordning för hur den nya beredningsprocessen ska fungera.



Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit av granskningens iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till Kommunstyrelsen:

- Upprätta skriftliga rutiner och kontroller som säkerställer att rätt belopp betalas ut avseende arvoden och ersättningar.
- Upprätta skriftlig dokumentation för hur arvoden och ersättningar ska kontrolleras.
- Upprätta och fastställa styrdokument för hur den nya beredningsprocessen och Kommunstyrelseberedningen ska fungera. I samband med detta rekommenderar vi att en översyn av Kommunstyrelsens beredningsprocess genomförs i syfte att säkerställa att den är effektiv och ändamålsenlig i sin helhet.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Efter att Kommunrevisionen 2019 upptäckt att felaktiga utbetalningar av arvoden gjorts till ett antal förtroendevalda har Kommunrevisionen för avsikt att göra en bredare granskning av arvodesutbetalningarna till förtroendevalda i kommunen. Revisionen vill även granska funktionen av Kommunstyrelsens nya beredningsprocess med Kommunstyrelseberedningen.

Kommunens revisorer har mot bakgrund av detta beslutat att genomföra en fördjupad granskning för att få ett bredare underlag för att bedöma om de bestämmelser, gällande arvoden och ersättningar, hanteras på ett korrekt och ändamålsenligt sätt i kommunen. Granskningen ska även hjälpa kommunens revisorer att förstå funktionen av Kommunstyrelsens nya beredningsprocess.

1.2 Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Bestämmelser avseende arvoden och ersättningar till Österåker kommuns förtroendevalda samt stöd till politiska partier representerade i fullmäktige, antagen av Kommunfullmäktige 2017 som gäller fr.o.m. 2019.
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Nämndernas reglementen och delegationsordningar
- Riktlinjer och rutinbeskrivningar avseende beredningsprocessen och beslutsunderlag

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att pröva om Kommunstyrelsens och nämndernas hantering av arvoden och ersättningar till förtroendevalda är ändamålsenligt i förhållande till de bestämmelser som kommunfullmäktige antagit avseende arvoden och ersättningar. Granskningen syftar även till att pröva om Kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende arvoden och ersättningar till förtroendevalda är tillräcklig. Inom ramen för denna granskning ska Kommunstyrelsens nya beredningsprocess med Kommunstyrelseberedningen undersökas för att se om den är ändamålsenlig i förhållande till kommunens interna styrdokument samt gällande lagstiftning.

Följande revisionsfrågor är fastställda för granskningen avseende arvoden och ersättningar:

1. Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer att arvoden endast betalas ut till förtroendevalda och för deltagande i ersättningsberättigade sammanträdesorgan?
2. Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer att rätt belopp och ersättning utbetalas?

3. Finns det dokumenterade rutiner avseende arvoden och ersättningar till förtroendevalda ska beräknas och kontrolleras?
4. Finns en tydlig och kommunicerad ansvarsfördelning avseende handläggningen av arvoden och ersättningar?

Följande revisionsfrågor är fastställda för granskningen av Kommunstyrelsens beredningsprocess med Kommunstyrelseberedningen:

5. Finns det fastställda styrdokument för hur den nya beredningsprocessen och Kommunstyrelseberedningen ska fungera?
6. Är den nya beredningsprocessen tydlig i fråga om roller och ansvar?
7. Säkerställer den nya beredningsprocessen med Kommunstyrelseberedningen en ändamålsenlig beredning och intern kontroll inför beslut i Kommunstyrelsen?
8. Efterlevs fastställda rutiner eller riktlinjer för den nya beredningsprocessen?

1.4 Avgränsning

Granskningen omfattar Kommunstyrelsen och samtliga nämnder. Granskningen är avgränsad till verksamhetsåret 2020.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts primärt genom sammanställd information och uppgifter från kommunens lönesystem samt det verksamhetssystem som används för att administrera förtroendevalda. Stickprov har även genomförts av inlämnade underlag för begäran om arvode för förlorad arbetsinkomst samt av utbetalda ersättningar

Dokumentanalysen har genomförts genom insamling och analys av för granskningen relevant dokumentation, främst reglementen gällande för granskningssubjekten samt andra styrande dokument som har betydelse för analys av revisionsfrågorna.

Intervjuer har hållits med kanslichef, HR-chef samt med lön- och systemansvarig.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Rutiner och kontroller av arvoden

2.1.1 Iakttagelser

Enligt 4 kap. 15 § kommunallagen ska Kommunfullmäktige besluta om grunderna för de ersättningar som ska och får betalas. Uppgiften från inte delegeras till Kommunstyrelsen eller inrättat personalorgan. Det finns däremot inget hinder mot att Kommunfullmäktige uppdrar åt ett sådant organ att tillämpa de regler som beslutats. I sådana fall kan dessa organ bestämma om ersättningen i det enskilda fallet. Av 4 kap. 16 § kommunallagen följer att Kommunfullmäktige får bestämma om arvoden för arbete som är förknippat med uppdraget som förtroendevald. Principen om lika arvode för lika arbete gäller vilket innebär att om Kommunfullmäktige beslutar att arvode ska utbetalas ska arvode bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

Kommunfullmäktige i Österåker har antagit styrdokument som reglerar bestämmelser avseende arvoden och ersättningar till Österåker kommuns förtroendevalda samt stöd till politiska partier representerade i fullmäktige¹. I ovan nämnt styrdokument fastslås under vilka förutsättningar som arvoden och ersättningar ska betalas ut. Styrdokumentet reglerar storleken på arvode samt vem som ska erhålla dem utifrån personens roll eller uppgift. Av riktlinjen framgår att Kommunfullmäktige kan fatta beslut om ersättningar utöver det som reglerats i dessa bestämmelser efter förslag från kommunens arvodesberedning.

Enligt 11-16 §§ i styrdokumentet regleras under vilka förutsättningar och till vilka som fasta arvoden i form av månadsarvoden betalas ut. Av 22 § i styrdokumentet framgår vidare att sammanträdesersättning ska utgå till närvarande ledamöter och ersättare i fullmäktige, Kommunstyrelsen och annan kommunal nämnd/styrelse inklusive inom dessa en bildad avdelning av permanent karaktär. Av 2 § i styrdokumentet framgår att arvoden och ersättningar för tillkommande organisationer under mandatperioden beslutas av Kommunfullmäktige. Det framgår även att kommunens personalberedning har till uppgift att tillämpa arvodesbestämmelserna. Av 4 § i styrdokumentet framgår att utöver sammanträdesarvode kan ersättning utgå för styrkt förlorad arbetsförtjänst. Med förlorad arbetsförtjänst jämställs också förlust av föräldrapenning eller ersättning från arbetslöshetskassa. Ersättning för förlorad arbetsförtjänst utgår med högst 1/158 del av basarvode per timme och maximalt åtta timmar per dygn.

Kommunfullmäktige i Österåker har i beslut taget den 14 december 2009 antagit en attestpolicy. Attestpolicyn utgör en del av kommunens interna kontroll och har antagits i syfte att säkerställa att utbetalningar från kommunen är korrekta. Attestpolicyn anger att personer med delegerat ansvar för en utbetalning från kommunen ska intyga riktigheten i transaktionen. Att attestera en transaktion innebär enligt policyn att attestanten med sin namnteckning eller elektroniskt godkänner att transaktionen är korrekt. Det finns olika typer av attest beroende på typ av transaktion enligt policyn. Kommunfullmäktige,

¹ Bestämmelse avseende arvoden och ersättningar till Österåker kommuns förtroendevalda samt stöd till politiska partier representerade i fullmäktige, antagen av kommunfullmäktige 2017-01-30.

Kommunstyrelsen samt respektive nämnd och styrelse har även beslutat om en attestförteckning för respektive organs verksamhet där attesträtt tilldelas. I enlighet med attest- och utanordningsreglementet skall respektive nämnd och styrelse utse beslutsattester och ersättare för olika ansvarskoder inom respektive verksamhetsområde. Där framgår bland annat att vem som är ansvarig för utbetalning av arvoden och ersättningar inom verksamhetsområdet. Löneenheten utgår från attestförteckningen vid kontroll av attest av närvarolistan inför utbetalning av sammanträdesarvode.

Enligt information lämnad av löneenheten finns det ingen skriftlig rutin eller policy gällande utbetalning och hantering av arvoden och ersättning till förtroendevalda i Österåkers kommun. Enligt uppgifter lämnade från löneenheten ser arbetsgången ut på så sätt att närvarolistor från sammanträden lämnas in till löneenheten. Därefter genomför löneadministratören en kontroll av attest på närvarolistorna. Närvarolistan granskas av närvarande ledamot eller nämndsekreterare och atteras av behörig attestant. Deltagande förtroendevald atterar inte närvarolistan då denna inte kan attera sig själv. Om ej behörig person har atterat underlaget skickas det tillbaka till berörd nämndsekreterare för att behörig attestant ska skriva på närvarolistan. Alternativt kontaktas behörig attestant direkt för att få en signatur på underlaget. Därefter sker en översiktligt kontroll av underlaget att inget sticker ut och avviker. Korrekt atterade underlag registreras slutligen manuellt i kommunens lönesystem av löneadministratör. Samtliga ersättningar och arvoden registreras manuellt per löneart bortsett från förlorad arbetsförtjänst där beloppet istället registreras manuellt inför varje utbetalning. I mitten av varje månad sker en preliminär lönekörning där löneenheten får ut signallistor som varnar för vissa på förhand angivna signaler såsom uttag av för hög semester, sjukfrånvaro eller föräldrapenningtillägg. Utbetalningen atteras slutligen av HR-chefen som inför utbetalningen gör en rimlighetsbedömning utifrån samma period föregående år samt i jämförelse med föregående månads utbetalning. Därefter betalas aktuella arvoden och ersättningar till de förtroendevalda.

Stickprovgranskning

Vi har genomfört stickprov av inlämnade underlag för begäran om arvode för förlorad arbetsinkomst samt av utbetalda ersättningar. Urvalet gjordes utifrån erhållen lista från löneenheten av utbetalda arvoden och ersättningar till förtroendevalda under 2020. Stickprov gjordes av underlag för 12 stycken utbetalningar. Vid genomförd stickprovgranskning framkom att det skett en felaktig registrering av underlaget för en utbetald ersättning. En ledamot hade erhållit tio gånger så hög ersättning mot vad personen rätteligen skulle ha erhållit. Felet ska korrigeras och löneenheten ska efter det uppmärksammade felet genomföra kontroller av utbetalda arvoden. I övrigt framkom inga avvikelser av genomförda stickprov och erhållet material.

Av ovan nämnda styrdokument framgår att utöver sammanträdesarvode kan ersättning utgå för styrkt förlorad arbetsförtjänst. Vad som avses med styrkt förlorad arbetsförtjänst framgår ej. Av intervjuer med medarbetare på löneenheten framgår att den förtroendevald som önskar ersättning för förlorad arbetsförtjänst lämnar in en särskild

blankett där det anges hur mycket den förtroendevalda har förlorat med anledning av deltagande på sammanträde. Blanketten innehåller även ett intyg där den förtroendevaldes arbetsgivare intygar att denne varit borta i den omfattning som anges. Blanketten signeras även av behörig attestant innan den lämnas till löneenheten.

2.1.2 Sammantagen bedömning

Revisionsfråga 1: Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer att arvoden endast betalas ut till förtroendevalda och för deltagande i ersättningsberättigade sammanträdesorgan?

Revisionsfrågan bedöms vara uppfylld.

I den av kommunfullmäktige antagna "Bestämmelser avseende arvoden och ersättningar till Österåkers kommuns förtroendevalda" framgår till vilka organ arvoden och ersättningar ska utgå. Det framgår även att för de fall det tillkommer organisationer under mandatperioden ska i sådana fall kommunfullmäktige besluta om att arvoden ska utgå till dessa. Sammanträdesorganet kontrolleras genom att närvarolistorna attesteras av nämndsekreterare och ordförande för aktuellt organ. På närvarolistan anges vilket organ som har hållit sammanträdet. Attestanten ska enligt Attestpolicyn intyga riktigheten i transaktionen vilket även innefattar kontroll av att sammanträdesorganets ersättningsberättigande i enlighet med rådande riktlinje. Det finns även en kontrollerande funktion när löneadministratör erhåller närvarolistan och kontrollerar attesten och slutligen registrerar organet i lönesystemet. Av genomförda intervjuer framkommer att kontroll av attest görs av nämndsekreterare samt av löneadministratör av de underlag som ligger till grund för utbetalning av sammanträdesarvode. Med ovanstående rutiner och kontroller på plats bedömer vi att styrelsen och nämnderna i tillräcklig grad säkerställer att arvoden endast betalas ut till förtroendevalda och för deltagande i ersättningsberättigade sammanträdesorgan

Revisionsfråga 2: Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer att rätt belopp och ersättning utbetalas?

Revisionsfrågan bedöms vara delvis uppfylld.

Det framgår av intervjuerna med löneenheten att det finns kontrollmoment i processen avseende utbetalning av arvoden och övriga ersättningar. Kontroll av attest på närvarolistorna görs av löneadministratör. En översiktlig kontroll av underlaget genomförs även inför utbetalningen av samme löneadministratör. Slutligen görs även en översiktlig kontroll av den totala utbetalningens rimlighet i jämförelse med föregående månad av HR-chef. Den ovan beskrivna arbetsgången och de olika moment som genomförs vid utbetalning av ersättningar och arvoden är inte dokumenterade i en rutin. Att upprätta en skriftlig rutin anser vi skulle vara till fördel då processen blir mindre personberoende och med det följer även en minskad sårbarhet. Vid de stickprover som vi genomförde framgick att det skett en felregistrering gällande underlaget för utbetald ersättning. Löneenheten meddelade att detta skulle korrigeras samt att löneenheten avser att göra fler kontroller för att motverka att det sker igen. Då det finns en relativt stor grad av manuell handläggning av registrering av ersättningar och arvoden som ska

utbetalas gör vi bedömning att skriftliga rutiner och kontroller behöver tas fram och utarbetas för att förhindra att fel sker vid utbetalning av ersättning och arvoden. Graden av manuell registrering är särskilt stor vid registrering av ersättning för förlorad arbetsförtjänst då löneadministratör själv registrerar beloppets storlek utifrån erhållet underlag. Behovet av dokumenterade kontrollmoment som säkerställer att rätt belopp och ersättning utbetalas bedöms därför som särskilt stor rörande detta.

Av genomförda stickprov upplevs granskat underlag för utbetalning av förlorad arbetsförtjänst uppfylla de krav som har antagits i styrdokumentet.

Revisionsfråga 3: Finns det dokumenterade rutiner avseende hur arvoden och ersättningar till förtroendevalda ska beräknas och kontrolleras?

Revisionsfrågan bedöms vara ej uppfylld.

Enligt uppgifter lämnade av löneenheten saknas det dokumenterade rutiner avseende hur ersättningar och arvoden till förtroendevalda ska beräknas och kontrolleras. Av de av Kommunfullmäktige antagna bestämmelserna avseende arvoden och ersättningar för förtroendevalda framgår under vilka förutsättningar som arvoden och ersättningar ska betalas ut. Styrdokumentet reglerar även storleken på arvode samt vem som ska erhålla dem utifrån personens roll eller uppgift. Hur arvoden och ersättningar ska kontrolleras anges inte i styrdokumentet och det saknas även andra dokumenterade rutiner för hur kontroll ska ske. Det finns således dokumenterade rutiner för hur arvoden och ersättningar till förtroendevalda ska beräknas, men det saknas dokumenterade rutiner för hur kontroll av arvoden och ersättningar ska göras.

Revisionsfråga 4: Finns en tydlig och kommunicerad ansvarsfördelning avseende handläggningen av arvoden och ersättningar?

Revisionsfrågan bedöms vara uppfylld.

Bedömningen baseras på att det finns antagna bestämmelser som anger under vilka förutsättningar som arvoden och ersättningar ska betalas. Detta styrks även av den Attestpolicy som antagits där det framgår hur attest av utbetalning av ersättning och arvoden ska gå till. Det upplevs av de intervjuade finnas en tydlig och kommunicerad ansvarsfördelning avseende handläggningen av arvoden och ersättningar.

2.2 Kommunstyrelsens beredningsprocess

2.2.1 Iakttagelser

Kommunalrättsliga utgångspunkter

Kommunstyrelsen har stor frihet att själv besluta om sin organisation. Styrelsen och nämnder ska självständigt besluta om sin egen förvaltning och hur verksamheten på bästa sätt ska bedrivas. Enligt kommunallagen är styrelsen skyldiga att bedriva sin verksamhet i enlighet med kommunfullmäktiges beslut, gällande lagstiftning samt i övrigt på tillfredsställande sätt och med tillräckligt intern kontroll. Enligt 6 kap. 3 § 1 st.

kommunallagen beslutar styrelsen självständigt i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt fullmäktige och lag eller annan författning ska ha hand om. Med förvaltning avses den fortlöpande verksamheten och de beslut som är förenade med denna. Styrelsen ska också besluta i frågor som Kommunfullmäktige har delegerat till dem. Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen ska Kommunstyrelsen inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som Kommunfullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Av 3 kap. 5 § kommunallagen följer att fullmäktige får bestämma att en nämnd ska ha ett eller flera utskott. Om fullmäktige inte reglerat närmare i styrelsens eller annan nämnds reglemente om utskotten är det nämnden eller styrelsen själv som får bestämma om utskott ska finnas. En nämnd och styrelse får själva tillsätta de beredningar som behövs. En beredning har enbart en beredande funktion och någon beslutanderätt kan inte delegeras till dem. För de fall ett organ fattar självständiga beslut utgör organet inte en beredning utan ett utskott alternativt en nämnd.

Kommunstyrelseberedning

9 december 2019 fattade Kommunstyrelsen beslut om att inrätta en beredning, benämnd Kommunstyrelseberedningen. Kommunstyrelseberedningen har till uppgift att bereda och lägga fram förslag i de ärenden som ska behandlas av Kommunstyrelsen. Nämnderna fattade samtidigt beslut om motsvarande beredningar för övriga nämnder. Sammansättningen i Kommunstyrelseberedningen och nämndernas motsvarigheter har bestämts av respektive styrelse och nämnd. Beslutet om tillsättandet av ny Kommunstyrelseberedning överklagades till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten avlog överklagan och angav att det inte fanns skäl att upphäva något av de överklagade besluten.

Kommunstyrelsens förvaltning har arbetat fram en rutin för beredningsprocessen. Av rutinen, benämnd checklista, framgår arbetsuppgifter samt vem som är ansvarig för respektive uppgift. Enligt rutinen framgår att Kommunstyrelseberedningen föregås av tjänstemanna- och ordförandeberedning vars anteckningar ligger till grund för kallelsen till Kommunstyrelseberedningen. Enligt checklistan ska förändringar efter Kommunstyrelseberedningen såsom att ärenden dras ur, läggs till eller andra förändringar antecknas. Anteckningarna efter genomförda Kommunstyrelseberedningsmöten ska enligt rutinen mailas ut till berörda tjänstemän.

Det finns även ett beredningsschema som är framtaget av förvaltningen och som visar de olika momenten och tidplanen för samtliga organs möten. Av dessa framgår även vilken roll Kommunstyrelseberedningen har. Formella styrdokument finns dock inte enligt uppgifter lämnade i intervjuer med Kommunstyrelsens förvaltning.

På Kommunstyrelseberedningen närvarar Kommunstyrelsens ordförande, företrädare för Alliansen, politisk sekreterare och förvaltningschefer. Anteckningarna från Kommunstyrelseberedningen ligger till grund för kallelsen till Kommunstyrelsens utskott.

Av intervjuer med Kommunstyrelsens förvaltning framgår att Kommunstyrelseberedningen utgör ett beredande organ där informella möten hålls mellan förvaltningen och den styrande majoriteten. Beredningen går igenom utkast till lämnade förslag och ärenden. Sammanträdena leds av Kommunstyrelsens ordförande. Kommunstyrelseberedningen fattar inga beslut utan har enbart en beredande funktion. Efter att kommunstyrelseberedningen har berett ärenden går ärendena vidare till kommunstyrelsens olika utskott för ytterligare beredning.

2.2.2 Sammantagen bedömning

Revisionsfråga 5: Finns det fastställda styrdokument för hur den nya beredningsprocessen och Kommunstyrelseberedningen ska fungera?

Revisionsfrågan bedöms ej uppfyllt.

Kommunallagen ger Kommunstyrelsen en stor frihet att själva bestämma hur dess organisation och förvaltning ska se ut. Kommunallagen stadgar att Kommunstyrelsen får inrätta utskott och beredningar. Kommunstyrelsen i Österåkers kommun har fattat beslut om inrättande av Kommunstyrelseberedningen och har i samband med detta utarbetat en ny beredningsprocess. Kommunstyrelseberedningen saknar ett reglemente eller arbetsordning utan Kommunstyrelseberedningen arbetar utifrån egen upprättad praxis och interna rutiner. Varken kommunallagen eller förvaltningslagen reglerar beredningsordningen för Kommunstyrelsen eller dess utskott och beredningar. Detta regleras i kommunens reglementen och arbetsordningar.

Enligt intervjuer med förvaltningen för Österåkers kommun finns utarbetade rutiner för hur den nya beredningsprocessen och kommunstyrelseberedningens roll i denna ska fungera. Kommunstyrelseberedningen utgör ett beredande organ som ska bereda ärenden och har inte någon beslutsfattande funktion. Kommunstyrelseberedningen inrättades i december 2019 efter beslut i Kommunstyrelsen. Enligt kommunallagen får styrelsen själva tillsätta de beredningar de anser behövs. Styrelsen ska vidare självständigt besluta om sin egen förvaltning och hur verksamheten på bästa sätt ska bedrivas. Att ha en tydlig beredningsprocess ger dock insyn i verksamheten och minskar riskerna för att skada förtroendet för den demokratiska beslutsprocessen. Av granskningen framgår det att det saknas en av Kommunstyrelsen fastställd arbetsordning eller arbetsbeskrivning för hur den nya beredningsprocessen och Kommunstyrelseberedningen ska fungera.

Revisionsfråga 6: Är den nya beredningsprocessen tydlig i fråga om roller och ansvar?

Revisionsfrågan bedöms delvis uppfylld.

Rutinerna avseende beredningsprocessen är som ovan angivits inte fastställda av Kommunstyrelsen. Av intervjuer med förvaltningen framgår dock att beredningsprocessen upplevs som tydlig i fråga om roller och ansvar och att det finns en tydlig systematik i hur ett ärende ska handläggas och beredas inför ett Kommunstyrelse- alternativt ett Kommunfullmäktigebeslut. Av förvaltningen framtagna arbetsrutiner i form av beredningsschema samt checklista ger en god grund för tydlighet avseende roller och ansvar i beredningsprocessen, men behöver fastställas av Kommunstyrelsen.

Revisionsfråga 7: Säkerställer den nya beredningsprocessen med kommunstyrelseberedningen en ändamålsenlig beredning och intern kontroll inför beslut i kommunstyrelsen?

Revisionsfrågan bedöms delvis uppfylld.

Inrättandet av Kommunstyrelseberedningen har inneburit en förändring av Kommunstyrelsens beredningsprocess. Kommunstyrelsen har inte i samband med detta formellt fastställt hur roller och ansvar ska se ut för de olika beredande organen, dvs Kommunstyrelseberedningen, Produktionsutskottet, Arbetsutskottet och Planutskottet. Det är inte förenligt med Kommunallagen att överlåta bestämmandet av inbördes relationer mellan sådana organ till förvaltningen. Vi bedömer således att ett beslut i Kommunstyrelsen som tydliggör detta krävs. Inför ett sådant beslut finns det anledning att göra en översyn av effektivitet, intern kontroll och ändamålsenlighet vad gäller processen som sådan samt respektive organs roll och ansvar.

Kommunstyrelseberedningen som sådan fattar inga beslut utan utgör ett beredande organ där kommunstyrelseförvaltningen lyssnar in de styrande politikerna och den politiska viljan innan ärenden hanteras vidare i Kommunstyrelsens utskott och för eventuell vidare hantering i Kommunstyrelsen. I intervjuer med förvaltningen lyfter de intervjuade fram att Kommunstyrelseberedningen upplevs vara ändamålsenlig.

Revisionsfråga 8: Efterlevs fastställda rutiner eller riktlinjer för den nya beredningsprocessen?

Revisionsfrågan bedöms delvis uppfylld.

Av de rutiner vi erhållit rörande den nya beredningsprocessen framgår hur ärenden handläggs och bereds i de olika organen. Av rutinerna framgår hur ett ärende bereds enligt den processbeskrivning som tagits fram. Av intervjuer hållna med förvaltningen framgår att fastställda rutiner upplevs efterlevas i den nya beredningsprocessen och att samtliga steg i processbeskrivningen följs. Det saknas dock av Kommunstyrelsen

fastställda riktlinjer i form av arbetsordning eller arbetsbeskrivning för hur beredningsprocessen ska fungera.

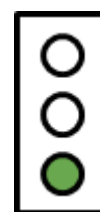
3. Revisionell bedömning

På uppdrag av revisorerna i Österåkers kommun har PwC fått i uppdrag att genomföra en granskning av arvoden och ersättningar till förtroendevalda samt Kommunstyrelsens nya beredningsprocess med Kommunstyrelseberedning. Granskningen har syftat till att pröva om kommunstyrelsens och nämndernas hantering av arvoden och ersättningar till förtroendevalda är ändamålsenlig i förhållande till de bestämmelser som Kommunfullmäktige antagit avseende arvoden och ersättningar. Granskningen syftade även till att pröva om Kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende arvoden och ersättningar till förtroendevalda är tillräcklig. Slutligen syftade granskningen till att bedöma ändamålsenligheten i Kommunstyrelsens nya beredningsprocess med Kommunstyrelseberedningen i förhållande till kommunens interna styrdokument samt gällande lagstiftning.

Efter genomförd granskning gör vi den sammanfattande bedömningen att Kommunstyrelsens och nämndernas hantering av arvoden och ersättningar inte är helt ändamålsenlig i förhållande till kommunallagen och de av Kommunfullmäktige antagna bestämmelserna, samt inte helt genomförs med tillräcklig intern kontroll. Vi gör även den sammanfattande bedömningen att Kommunstyrelsens nya beredningsprocess med Kommunstyrelseberedning inte är helt ändamålsenlig i förhållande till kommunens interna styrdokument samt gällande lagstiftning.

Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar av respektive revisionsfråga. Revisionsfrågorna sammanfattas nedan.

Revisionsfråga	Kommentar
Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer att arvoden endast betalas ut till förtroendevalda och för deltagande i ersättningsberättigade sammanträdesorgan?	Uppfylld Bedömningen görs mot bakgrund av att det finns rutiner och kontroller på plats som i tillräcklig grad säkerställer att arvoden endast betalas ut till förtroendevalda och för deltagande i ersättningsberättigade sammanträdesorgan



Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer att rätt belopp och ersättning utbetalas?

Delvis uppfylld

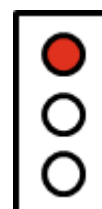
Det finns rutiner som ska säkerställa att rätt belopp och ersättning utbetalas. Dessa är dock inte skriftliga och det finns även hög grad av manuell hantering.



Finns det dokumenterade rutiner avseende arvoden och ersättningar till förtroendevalda ska beräknas och kontrolleras?

Ej uppfylld

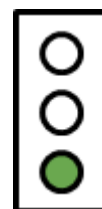
Det saknas dokumenterade rutiner avseende hur arvoden och ersättningar ska kontrolleras.



Finns en tydlig och kommunicerad ansvarsfördelning avseende handläggningen av arvoden och ersättningar?

Uppfylld

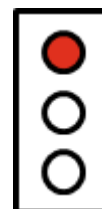
Det upplevs finnas en tydlig ansvarsfördelning avseende handläggning av arvoden och ersättningar.



Finns det fastställda styrdokument för hur den nya beredningsprocessen och Kommunstyrelseberedningen ska fungera?

Ej uppfylld

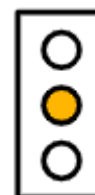
Det finns utarbetade rutiner, men det saknas fastställda styrdokument för hur den nya beredningsprocessen och Kommunstyrelseberedningen ska fungera.



Är den nya beredningsprocessen tydlig i fråga om roller och ansvar?

Delvis uppfylld

Det finns en tydlig systematik i hur ett ärende ska handläggas och beredas inför ett Kommunstyrelse- alternativt ett Kommunfullmäktigebeslut. Rutinerna avseende beredningsprocessen är dock inte fastställda av Kommunstyrelsen.



Säkerställer den nya beredningsprocessen med Kommunstyrelseberedningen en ändamålsenlig beredning och intern kontroll inför beslut i Kommunstyrelsen?

Delvis uppfyllt

Bedömningen görs mot bakgrund av att det saknas beslut i Kommunstyrelsen som tydliggör inbördes relationer mellan de beredande organen och förvaltningen. I intervjuer med förvaltningen lyfter de intervjuade fram att Kommunstyrelseberedningen upplevs vara ändamålsenlig.



Efterlevs fastställda rutiner eller riktlinjer för den nya beredningsprocessen?

Delvis uppfyllt

Av rutinerna framgår hur ett ärende bereds enligt den processbeskrivning som tagits fram. Det saknas dock av Kommunstyrelsen fastställd arbetsordning för hur den nya beredningsprocessen ska fungera.



3.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit av granskningens iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till Kommunstyrelsen:

- Upprätta skriftliga rutiner och kontroller som säkerställer att rätt belopp betalas ut avseende arvoden och ersättningar.
- Upprätta skriftlig dokumentation för hur arvoden och ersättningar ska kontrolleras.
- Upprätta och fastställa styrdokument för hur den nya beredningsprocessen och Kommunstyrelseberedningen ska fungera. I samband med detta rekommenderar vi att en översyn av Kommunstyrelsens beredningsprocess genomförs i syfte att säkerställa att den är effektiv och ändamålsenlig i sin helhet.

2021-03-17

Henrik Fagerlind

Mathias
Westergaard-Nielsen

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Österåkers kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 17 juni 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga

Förteckning över de dokument och underlag som ingått i granskningen

Attestförteckning KF och KS

Attestpolicy

Beredningsschema TMOB

Bestämmelser avseende arvoden och ersättningar till Österåkers kommuns förtroendevalda

Kommunstyrelsens delegationsordning

Kommunstyrelsens reglemente

Nämndernas delegationsordningar

Nämndernas reglementen

Rutin - Checklista för beredningsprocessen

Rutin - Skriva tjänsteutlåtande

Rutin för kallelser, protokoll och minnesanteckningar

Utbetalda arvoden 200101-201031