

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av ersättning till förtroendevalda

Rapport nr 19/2017



Mars 2018

Malin W Blom, Negin Nazari och Petra Sääf, Ernst & Young AB

Diarienummer: REV 45:2–2017

Västerbottens läns landsting

Granskning av arvoden till förtroendevalda



Building a better
working world

Innehåll

| | |
|---|----------|
| 1. Sammanfattning | 2 |
| 2. Inledning | 3 |
| 2.1. Bakgrund..... | 3 |
| 2.2. Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| 2.3. Genomförande | 3 |
| 3. Revisionskriterier | 4 |
| 3.1. Kommunallagen 4 kap. §§ 10-15..... | 4 |
| 3.2. Kommunallagen, 6 kap. § 7 | 4 |
| 3.3. Regler för ersättning till förtroendevalda 2015-2018, Västerbottens läns landsting...4 | |
| 4. Iakttagelser | 5 |
| 4.1. Uppföljning av revisionens tidigare granskning..... | 5 |
| 4.2. Överensstämmelse med kommunallagen..... | 5 |
| 4.3. Riktlinjer, rutiner och kontroller | 5 |
| 5. Svar på revisionsfrågorna | 8 |
| <i>Bilaga 1: Källförteckning</i> | <i>9</i> |

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerbottens läns landsting granskat om landstingsstyrelsen har säkerställt att det finns ett lagenligt och ändamålsenligt regelverk för arvoden till förtroendevalda samt att det finns en tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll gällande hantering av arvoden.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- Landstingsfullmäktige har fastställt Regler för ersättning till förtroendevalda 2015-2018, vilket är i enlighet med kommunallagen.
- Landstingsstyrelsen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av revisionens tidigare granskning av ersättningar för förlorad arbetsinkomst till förtroendevalda (Rapport Nr 09/2012). Granskningen visade att det inte fanns direktiv om att kontrollera att förtroendevalda lämnat riktiga inkomstuppgifter och att det inte heller gjordes några kontroller av att förtroendevalda har förlorade arbetsinkomster. Landstingsstyrelsen rekommenderades att införa regler och rutiner som säkerställer att landstinget betalar rätt ersättning för inkomstbortfall.
- Det finns inte reglerat i något styrdokument vilken funktion som ska attestera närvaro vid sammanträden och begäran om reseersättning. I praktiken är det nämndsekreterarna som attesterar blanketten närvarolista/reseräkning.
- Granskningen visar att årsarvode har betalats ut även under beviljad tjänstledighet från ett politiskt uppdrag. Reglerna för ersättning till förtroendevalda 2015-2018 anger inte hur årsarvoden ska hanteras vid tjänstledighet.
- Det saknas ett digitalt system för administration av ersättningar till förtroendevalda. Den nuvarande hanteringen innefattar manuella moment i flera led.

Den sammanfattande bedömningen är att landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och interna kontroll av hantering av arvoden inte är tillräcklig. Regler och kontroller behöver införas som säkerställer att utbetalningar motsvaras av faktiska inkomstbortfall. Vidare behöver det regleras vilken funktion som ska attestera närvarolistor/reseräkningar. Det är att rekommendera att en överordnad funktion utför attesteringen, i detta fall ordföranden. Det bör av reglerna för ersättning till förtroendevalda framgå hur årsarvoden ska hanteras vid tjänstledighet.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Säkerställ en tillräcklig intern kontroll av att utbetald ersättning motsvarar ett faktiskt inkomstbortfall.
- Säkerställ att rätt ersättning för förlorad arbetsinkomst betalas ut. Detta kan göras antingen genom att:
 - förtroendevalda ska kunna styrka att löneavdrag har gjorts innan ersättning för förlorad arbetsinkomst betalas ut.
 - i den interna kontrollen genomföra stickprovskontroller på att avdrag för förlorad arbetsinkomst har gjorts.
- Reglera vilken funktion som ska attestera närvarolistor/reseräkningar.
- Överväg att införa ett digitalt system för administration av ersättningar till förtroendevalda.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Utbetalningar av arvoden och ersättningar till förtroendevalda är en känslig process i offentlig verksamhet. Felaktig hantering kan leda till förtroendeskada. För att skapa en ändamålsenlig hantering är det av vikt att det finns ett tydligt regelverk. Därutöver är det av vikt att det genomförs kontroller för att säkerställa att rätt ersättning betalas ut.

Revisorerna genomförde 2012 en granskning av ersättningar för förlorad arbetsinkomst till förtroendevalda (Rapport Nr 09/2012). Granskningen visade att det varken på politisk nivå eller från tjänstemannaledningen fanns direktiv om att kontrollera att förtroendevalda lämnat riktiga inkomstuppgifter. Granskningen visade också att det i landstinget inte gjordes några kontroller av att förtroendevalda har förlorade arbetsinkomster.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om landstingsstyrelsen har säkerställt att det finns ett lagenligt och ändamålsenligt regelverk för arvoden till förtroendevalda samt att det finns en tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll gällande hantering av arvoden. Inom ramen för granskningen genomförs även en uppföljning av de iakttagelser som gjordes vid den tidigare granskningen av ersättningar till förtroendevalda för förlorad arbetsinkomst.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- „ Har åtgärder vidtagits avseende iakttagelser och rekommendationer i revisorernas granskning (Rapport 09/2012) av ersättning för förlorad arbetsinkomst?
- „ Överensstämmer Västerbottens läns landstings regelverk för arvoden med bestämmelserna i kommunallagen?
- „ Finns det dokumenterade riktlinjer och rutiner för hantering och utbetalning av arvoden till förtroendevalda?
- „ Genomförs det tillräckliga kontroller som säkerställer att rätt ersättning betalas ut till förtroendevalda?
- „ Hur hanteras hög frånvaro och tjänstledigheter?

2.3. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Intervjuer har skett med kanslichef, pensionshandläggare och controllers. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd december 2017 – februari 2018.

3. Revisionskriterier

3.1. Kommunallagen 4 kap. §§ 10-15

Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, arvode för det arbete som är förenat med uppdraget, pension samt andra ekonomiska förmåner. Förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

3.2. Kommunallagen, 6 kap. § 7

Nämnder och styrelser ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnder och styrelser ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

3.3. Regler för ersättning till förtroendevalda 2015-2018, Västerbottens läns landsting

Landstingsfullmäktige har fastställt Regler för ersättning till förtroendevalda 2015-2018. Av reglerna framgår att landstingsstyrelsens arbetsutskott svarar för tolkning och föreskrifter om tillämpning av landstingsfullmäktiges beslut om regler för ersättning till de förtroendevalda.

Reglerna fastställer att ledamot eller ersättare som deltar för landstingets räkning i sammanträde eller förrättning får dagarvode. Dagavode betalas ut för heldag (uppdrag som överstiger 4 timmar inklusive restid) och halvdag (uppdrag som varar upp till 4 timmar inklusive restid). Den förtroendevalda som samma dag deltar i mer än ett sammanträde får endast ett helt dagarvode.

Reglerna fastställer att förtroendevalda ersätts för förlorad arbetsinkomst om sådan har uppkommit i samband med förrättningen. Den förtroendevalde måste kunna visa hur stort inkomstbortfallet blir för en hel dag. Inkomstbortfallet beräknas på en 30-dagarsmånad för den som är månadsavlönad och på åtta timmar för timavlönad. För att kunna ersätta inkomstbortfall krävs en styrkt uppgift om löneavdrag. Ersättningen för hel dag utbetalas om förrättningen inräknat restid pågår mer än 4 timmar, annars ersätts för halv dag.

Ersättning för förlorad arbetsinkomst betalas endast för varje tillfälle då den förtroendevalde faktiskt har förlorat inkomst. Pensionärer och studerande omfattas inte av denna form av ersättning. Samtliga förtroendevalda som begär ersättning för inkomstbortfall måste lämna nytt intyg vid varje mandatperiod som ska undertecknas av arbetsgivaren.

I anvisningarna till reglerna klargörs att förtroendevalda arbetar utifrån ett uppdrag och att deras arbetstider inte är reglerade. Detta medför att det inte görs några avdrag vid exempelvis sjukdom för förtroendevalda som har ett årsarvode. Årsarvodet anges som en procentandel av ett basarvode 697 676 kronor (58 140 kronor per månad). Basarvodet är fastställt i 2014 års nivå, därefter sker uppräknings årligen med förbundets landstingsprisindex exklusive läkemedel (LPI).

4. Iakttagelser

4.1. Uppföljning av revisionens tidigare granskning

Revisionens rapport "Granskning av ersättningar för förlorad arbetsinkomst till förtroendevalda (Rapport nr 9/2012)" visade att det inte fanns direktiv om att kontrollera att förtroendevalda lämnat riktiga inkomstuppgifter och att det inte heller genomfördes några kontroller. Mot bakgrund av detta rekommenderades att landstingsstyrelsen skulle införa regler och rutiner som säkerställer att landstinget betalar rätt ersättning för inkomstbortfall. Revisionen lämnade följande förslag på hur detta skulle kunna göras:

- Landstingsstyrelsen ger i uppdrag till löne- och faktureringsbyrån att regelbundet genomföra stickkontroller av att utbetald ersättning motsvarar faktiskt inkomstbortfall.
- Förtroendevalda ska kunna styrka att löneavdrag har gjorts innan ersättning för förlorad arbetsinkomst betalas ut.

Av intervjuerna inom ramen för den befintliga granskningen (2017) framkom att inga åtgärder har vidtagits med anledning av den tidigare granskningen (2012).

4.2. Överensstämmelse med kommunallagen

Landstingets regler för ersättning till förtroendevalda stämmer överens med kommunallagen genom att fullmäktige har fastställt att förtroendevalda ska få ersättning, arvode och pension. Kommunallagen är inte mer vägledande inom detta område, utan det är upp till kommuner och landsting att fastställa egna bestämmelser kring arvoden och ersättningar.

4.3. Riktlinjer, rutiner och kontroller

Vid sammanträden upprättas närvarolistor som ligger till grund för utbetalning av arvoden och ersättningar. Det finns en mall för närvarolistor/reseräkningar¹ och en skriftlig rutin för hanteringen: "*Närvarolistor för politiker – att tänka på för dig som granskar/beslutsattesterar*". Av rutinen framgår att närvarolistan ska vara beslutsattesterad innan den sänds till HR-staben. Vilken funktion som ska attestera närvarolistor är inte reglerat i något dokument. Nuvarande ordning utgår enligt de intervjuade från att attesten görs av den person som har kännedom om närvaro, sammanträdenas längd samt vilka kurser/förrättningar som den förtroendevalde har rätt att delta vid. Därav är det nämndsekreteraren som granskar närvarolistan och attesterar den. Därefter lämnas närvarolistan till löneenheten som granskar att den är korrekt ifylld.

Löneenheten registrerar arvoden och ersättningar i lönesystemet. Det finns en skriftlig rutin: "*Närvarolista/Reseräkning (politiker) – kontrollera i samband med kodning*". Av rutinen framgår att beslutsattest innebär att blanketten är godkänd för utbetalning, men att löneenheten ändå ska kontrollera om något är oklart. Om beslutsattest saknas ska blanketten alltid gå i retur till den som ska beslutsattestera eller granska. Av rutinen framgår vidare att det ska kontrolleras om personerna har rätt till dagarvode, inkomstförlust eller bara kostnadsersättning. Detta ska göras genom att kontrollera lämnade uppgifter mot en lista över vilka som har årsarvoden eller andra uppdrag som innebär att de inte har rätt till arvode eller ersättning för inkomstförlust. De intervjuade uppger att om närvarolistan inte är korrekt ifylld så återkommer löneenheten till nämndsekreteraren, som tar kontakt med den förtroendevald som det berör.

¹ Blanketten "Närvarolista/reseräkning för förtroendevalda".

Det finns också en rutin för registrering av närvarolistor: *"Personec klient – förtroendemannarutin – registrera närvarolistor"*. Av rutinen framgår att det vid registrering ska kontrolleras att sammanträdesdatum, kostnadsställe och beslutsattest är ifyllda. Det finns även en förteckning över vilka kostnadsställen och beteckningar som ska användas vid inrapportering i lönesystemet².

Utbetalningar av arvoden och ersättningar sker en gång per månad. Årsarvoden delas upp på en tolv månadersperiod i enlighet med de fastställda reglerna. Eftersom förtroendevalda ska inkomma med en blankett för varje enskild förrättning/sammanträde genererar förfarandet en hel del papper, cirka en pärm per månad, som förvaras hos löneenheten. Enligt de intervjuade har det diskuterats en längre tid att införa ett digitalt system.

På blanketten närvarolista/reseräkning finns det en specifik ruta som ska kryssas i vid begäran om ersättning för inkomstbortfall i någon form (förlorad arbetsinkomst, sjukpenning, a-kassa eller inkomst som egen företagare). Förtroendevalda som har inkomstbortfall ska enligt rutinen³ lämna in intyg om inkomstbortfall vid ny mandatperiod eller vid ändrat inkomstbortfall. Det finns en särskild rutin för registrering av inkomstbortfall: *"Politiker – Registrering av intyg om inkomstbortfall"*. Av rutinen framgår att det är viktigt att notera ankomstdatum eftersom avdraget gäller tidigast från och med den månad som intyget inkommit (om inte personen meddelat i förväg per telefon/e-post). Vidare framgår att intyget måste innehålla personnummer, namn, summa för inkomstbortfall och underskrift från arbetsplats.

Förtroendevalda måste inom ett år begära ersättning för eventuell förlust av semesterdag p.g.a. tjänstledighet för politiskt uppdrag. Det finns en särskild rutin för detta: *"Ersättning till politiker för förlust av semesterförmån"*. Av rutinen framgår att kontroll ska ske av antal utbetalda dagarvoden med inkomstförlust, samt att tjänstledighet i cirka 10 dagar eller fler per år i regel medför semesterförlust. Av rutinen framgår också att för politiker som är anställda i landstinget är det löneenheten som tar fram uppgiften om semesterförlust.

Kontroll av att rätt ersättning betalas ut till förtroendevalda ingår inte i den interna kontrollplanen och det görs inte några systematiska stickprovskontroller av att utbetald ersättning motsvarar faktiskt inkomstbortfall. Förtroendevalda behöver inte heller styrka att löneavdrag har gjorts innan ersättning för förlorad arbetsinkomst betalas ut.

Enligt de intervjuade sker kontroller under processen genom dels attesteringen av närvarolistan, dels manuella kontroller av löneenheten som beskrivs i ovan nämnda rutiner. Om löneenheten upptäcker märkbara skillnader, exempelvis stor ökning eller minskning av utbetalda arvoden/ersättningar, tar löneenheten kontakt med förtroendevalda för att kontrollera uppgifterna.

Hög frånvaro eller ledighet

Av granskningen framgår att årsarvoden inte påverkas av sjukfrånvaro eller ledigheter såsom semester eller föräldraledighet. Vid längre ledighet ansöker den förtroendevalda om tjänstledighet hos landstingsstyrelsen som fattar beslut om ledigheten. Landstingsstyrelsen beviljade den 6 september 2016/§180 tjänstledighet från uppdraget som vice ordförande för en nämnd under perioden 20 september 2016 till och med 28 februari 2017. Det framgår inte

² Förteckning: *"Politiker - Koder i Personec"*.

³ Rutinen: *"Närvarolistor för politiker – att tänka på för dig som granskar/beslutsattesterar"*.

av beslutet om arvode för perioden ska utbetalas eller ej. Av granskningen framgår att den förtroendevalda inte närvarade vid sammanträden mellan oktober 2016 och februari 2017, men ändå erhöll månatliga utbetalningar.

5. Svar på revisionsfrågorna

| Revisionsfrågor | Svar |
|---|---|
| Har åtgärder vidtagits avseende iakttagelser och rekommendationer i revisorernas granskning (Rapport 09/2012) av ersättning för förlorad arbetsinkomst? | Nej. Landstingsstyrelsen har inte vidtagit några åtgärder. |
| Överensstämmer Västerbottens läns landsting regelverk för arvoden med bestämmelserna i kommunallagen? | Ja. Kommunallagen ger landstinget möjlighet att ersätta förtroendevalda genom att fastställa ett regelverk. |
| Finns det dokumenterade riktlinjer och rutiner för hantering och utbetalning av arvoden till förtroendevalda? | Ja, det finns dokumenterade rutiner för hantering av arvoden till förtroendevalda. Det finns inte reglerat vilken funktion som ska attestera närvarolistor och reseräkningar. Reglerna för ersättning till förtroendevalda 2015-2018 anger inte hur årsarvoden ska hanteras vid tjänstledighet. |
| Genomförs det tillräckliga kontroller som säkerställer att rätt ersättning betalas ut till förtroendevalda? | Nej, det sker ingen intern kontroll som säkerställer att utbetald ersättning motsvarar faktiskt inkomstbortfall. |
| Hur hanteras hög frånvaro och tjänstledigheter? | Landstingsstyrelsen beslutar om ansökan om tjänstledighet. Hög frånvaro eller ledighet från uppdrag påverkar inte årsarvoden. |

Umeå den 27 februari 2018

Malin Blom
EY

Negin Nazari
EY

Petra Sääf
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- „ Britt Ljung, systemadministratör/controller
- „ Annika Zingmark, systemadministratör/controller
- „ Per-Olof Adolfsson, pensionshandläggare
- „ Sofia Jonsson, kanslichef

Dokument:

- „ Regler för ersättning till förtroendevalda 2015-2018
- „ Anvisningar ersättning till förtroendevalda rev april 2015
- „ Intyg om inkomstbortfall för förtroendevalda
- „ Blankett för närvarolista-reseräkning
- „ Rutin: "Närvarolista/Reseräkning (politiker) – kontrollera i samband med kodning", Gällande mandatperiod 2015-2018, uppdaterad 2017-12-11.
- „ Rutin: "Närvarolistor för politiker – att tänka på för dig som granskar/beslutsattesterar", uppdaterat 2017-09-01.
- „ Rutin: "Personec klient – förtroendemannarutin – registrera närvarolistor", uppdaterad 2017-09-01.
- „ Rutin: "Rutin – Ersättning till politiker för förlust av semesterförmån", reviderad 2017-09-28.
- „ Rutin: "Politiker – Registrering av intyg om inkomstbortfall", reviderad 2017-09-01.
- „ Rutin: "Politiker – Registrera ny förtroendevald i Personec Klient", uppdaterad 2018-02-02.
- „ Förteckning: Politiker - Koder i Personec, Mandatperiod 2015 – 2018, uppdaterad 2017-09-01.