



Granskning av rutiner för arvoden och ersättningar till förtroendevalda



ARBETSMATERIAL

Månad 20xx

Titel

Diarienummer: xxx/xx

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisorer: NN (projektledare), NN och NN

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehållsförteckning

Inledning och läsanvisning	5
Läsanvisning	5
Sammanfattning	6
Bakgrund	7
Granskningens utgångspunkter	8
Syfte	8
Revisionsfrågor	8
Revisionskriterier	8
Metod	9
Avgränsning	9
Granskningens iakttagelser	10
Organisation och ansvar	10
Arvodesreglemente	12
Systemstöd	14
Rutiner och kontroller	16
Resultat av stickprov	24
Sammanfattande bedömning	28
Stadsrevisionens uppdrag och rapportering	29
Språkbruk och revisionstermer	30

ARBETSMATERIAL

Inledning och läsanvisning

Stadsrevisionens rapport ”Granskning av förtroendevaldas arvoden och ersättningar” blev klar **den x månad** år 2016. Till rapporten finns också ett rapportsammandrag.

Rapporten syftar till att bedöma om styrelser och nämnder har en tillräcklig intern styrning och kontroll i hanteringen av de ersättningar och arvoden som betalas ut till förtroendevalda.

Läsanvisning

Rapporten inleds med en sammanfattning av vad vi har granskat och vad vi har kommit fram till. Därefter beskriver vi utgångspunkterna för granskningen.

På sidorna **xx-xx** följer stadsrevisionens iakttagelser som presenteras i fem olika delar.

.....

Vår sammanfattande bedömning finns på **sidorna xx-xx**.

Rapporten, med **diarienummer xxx/xx**, och rapportsammandraget finns tillgängliga på kommunens hemsida (www.goteborg.se/stadsrevisionen).

Sammanfattning

ARBETSMATERIAL

Bakgrund

Enligt kommunallagen har förtroendevalda rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Kommunfullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning ska 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.

I Göteborgs Stad finns ett reglemente beslutat av kommunfullmäktige som reglerar ersättningar till förtroendevalda. I dokumentet ”Praktiska anvisningar och arvodesbestämmelser för förtroendevalda i Göteborgs Stad” återfinns de olika ersättningar förtroendevalda är berättigade till.

Arvoden betalas ut till förtroendevalda med uppdrag i nämnder och styrelser. I granskningen ingår tio nämnder och nio bolag som använder olika lönesystem för utbetalning av arvoden och ersättningar. Samtliga nämnder använder personalsystemet Personec och Förtroendemannarutinen, fyra av de granskade bolagen använder Personec och övriga bolag använder andra personalsystem.

Verksamhet som bedrivs med offentliga medel ska förvaltas på ett betryggande sätt och med en tillfredsställande intern styrning och kontroll. Brister och otillfredsställande intern styrning och kontroll vad avser arvoden och ersättningar kan innebära hög risk för förtroendeskada för Göteborgs Stad.

Granskningens utgångspunkter

Syfte

Granskningen syftar till att bedöma om styrelser och nämnder har en tillräcklig intern styrning och kontroll i hanteringen av de ersättningar och arvoden som betalas ut till förtroendevalda.

Revisionsfrågor

Bedömningen tar sin utgångspunkt i följande revisionsfrågor:

Har nämnder och styrelser tillräckliga rutiner och kontroller för att säkerställa att hantering av arvoden och ersättningar sker i enlighet med stadens regler?

Betalas rätt ersättningar och arvoden ut till förtroendevalda?

Revisionskriterier

Revisionskriterier i granskningen är:

- *Kommunallagens 4:e kapitel 12-15§* som anger att förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Förtroendevalda med funktionshinder har rätt till skälig ersättning för resekostnader och förtroendevalda med barn har rätt till skälig ersättning för barntillsyn.
- Fullmäktige ska besluta på vilka grunder ersättning ska betalas. Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode för det arbete som är förenat med uppdraget, pension, samt andra ekonomiska förmåner.
- *Kommunallagens 6:e kapitel 7§* som anger att 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. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
 - *Praktiska anvisningar och arvodesbestämmelser för förtroendevalda i Göteborgs Stad 2014 samt för 2015* som anger i vilket utsträckning de förtroendevalda är berättigade till arvoden och ersättningar samt dess nivåer för respektive period.
 - *Regler för attest i Göteborgs Stad.*

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier av gällande anvisningar. Intervjuer har genomförts med ansvariga för hantering och registrering av arvoden och ersättningar på respektive förvaltning och bolag för att kartlägga arbetssätt och identifiera kontrollmoment som säkerställer att stadens reglemente, anvisningar och regler efterlevs. Intervjuer har även genomförts med representanter från Intraservice och med arvodesberedningens sekreterare.

Nämndernas och bolagens utbetalda arvoden under 2015 har analyserats med hjälp av registeranalys för att identifiera transaktioner som avviker från arvodesreglementet och för att göra strukturerade urval. Ett urval om tio transaktioner per nämnd eller bolag har granskats mot underlag. I de fall förvaltningen eller bolagets rutiner för hantering av arvoden och ersättningar har ändrats väsentligt under år 2015 har kompletterande urval gjorts för att verifiera att den nya rutinen fungerar.

Avgränsning

Granskningen är avgränsad till att undersöka rutiner och kontroller vid hantering av arvoden och ersättningar. Några tester av automatiska kontroller i personalsystemen som används för att registrera och utbetala arvoden har inte ingått som en del av granskningen.

Granskningen avgränsar sig till de arvoden som utbetalats under år 2015 och de nämnder och bolag som ingår i granskningen framgår nedan:

- Byggnadsnämnden
- Förvaltnings AB Framtiden
- GotEvent AB
- Göteborg Energi AB
- Göteborgs Gatu AB
- Göteborgs Hamn AB
- Göteborgs stads bostads AB
- Göteborgs Stadshus AB
- Idrotts- och föreningsnämnden
- Kretslopp och vattennämnden
- Liseberg AB
- Lokalnämnden
- Miljö- och klimatnämnden
- Renova AB
- Stadsdelsnämnden Askim-Frölunda-Högsbo
- Stadsdelsnämnden Majorna - Linné
- Stadsdelsnämnden Östra Göteborg
- Trafiknämnden
- Utbildningsnämnden

Granskningens iakttagelser

Organisation och ansvar

Kommunstyrelsens arvodesberedning och arbetsutskott

Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunallagen om arvodesreglemente för förtroendevalda med uppdrag i Göteborgs Stads nämnder. Kommunstyrelsens arvodesberedning tolkar och kommenterar gällande regler om arvoden och ersättningar som utgår till förtroendevalda. Arvodesberedningens kommentarer och tolkningar har samlats i dokumentet ”Arvodesberedningens kommentar till gällande regler om olika slag av ersättningar och förmåner som utgår till förtroendevalda”.

Arvodesberedningen fattar beslut om årlig uppräknings av grundaryode för såväl nämnder som bolag. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar om övriga villkor som gäller för stadens hel- och delägda bolag.

Arvodesberedningen beslutar även i enskilda frågor såsom i de fall en förtroendevald som är egen företagare begär ersättning för förlorad arbetsinkomst. Underlaget för inkomst för egna företagare kan vara svårare att bedöma varför arvodesberedningen gör en enskild bedömning från fall till fall och utfärdar ett intyg där ersättningsnivån den förtroendevalde är berättigad till framgår.

Nämnder och styrelser

Enligt arvodesreglementet ska förvaltningarna hantera uppgifter rörande utbetalningar och ersättningar till de förtroendevalda¹. Registrering av arvoden sköttes av Intraservice fram till år 2012 då hanteringen av arvoden lades ut på respektive nämnd.

Nämnder och styrelser ansvarar för att rätt arvoden och ersättningar registreras i lönesystemet och för att tillräckliga kontroller utförs för att kunna säkerställa att utbetalda arvoden är korrekta.

På respektive nämnd och bolag finns handläggare som ansvarar för att hantera och registrera arvoden för utbetalning. På nämnderna är det ofta nämndsekreterare som hanterar denna uppgift. På bolagen kan det vara

¹ Reglemente rörande ersättningar till kommunala förtroendevalda i Göteborgs Stad §13

exempelvis vd-assistent eller bolagsjurist som hanterar arvoden och ersättningar till förtroendevalda.

De förtroendevalda ska lämna underlag till förvaltningen eller bolaget i form av förrättningsrapporter där de förrättningar som berättigar till arvode ska specificeras. Förrättningsrapporten bör upprättas på den blankett som finns bifogad till praktiska anvisningar och arvodesbestämmelser för förtroendevalda i Göteborgs Stad.

Intraservice

Intraservice ansvarar för systemförvaltning och support av lönesystemet Personec och Förtroendemannarutinen. Systemförvaltarna på Intraservice uppdaterar årligen efter arvodesberedningens beslut grunddata för ersättningsnivåerna för förrättningsarvoden i Personec.

Behörigheter i Personec och Förtroendemannarutinen läggs upp av Intraservice på uppdrag av förvaltningen eller bolaget. Innan en behörighet läggs upp i Förtroendemannarutinen ska användaren genomgått en utbildning. För att förvaltningarna ska kunna säkerställa att registrerade behörigheter är uppdaterade skickar Intraservice ut listor över upplagda behörigheter två gånger om året till förvaltningarna för genomgång.

Intraservice ansvarar för att på uppdrag av förvaltningarna registrera rättelser av felaktigt utbetalda arvoden, utländska traktamenten, semesterförmåner och ersättning för barn tillsyn. Det finns även möjlighet för förvaltningar att överlåta hela nämndens hantering av arvoden och ersättningar till Intraservice. Detta har varit aktuellt för en förvaltning i vår granskning då förvaltningen har haft en vakans på nämndsekreterartjänsten.

Intraservice ansvarar för utbetalning av löner som hanteras i Personec. Arvoden och ersättningar till förtroendevalda hanteras enligt samma rutin som övriga löner i Göteborgs Stad. Intraservice verkställer lön och skickar lönefil för utbetalning via Swedbank.

Ansvarsfördelning mellan nämnd, bolag och Intraservice

För de nämnder och bolag som använder Personec eller Förtroendemannarutinen genomför både förvaltningen eller bolaget och Intraservice kontroller i olika delar av processen.

Nämnder och styrelser är ytterst ansvariga för att den interna kontrollen är tillräcklig och behöver därför säkerställa att Intraservice genomför tillräckliga kontroller. För att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig från det att en förrättningsrapport lämnas in till dess att utbetalning sker är det viktigt att det finns en tydlig ansvarsfördelning.

Det saknas i dagsläget en dokumenterad ansvarsfördelning mellan nämnder eller bolag och Intraservice med fokus på den interna kontrollen. Intraservice har tagit fram en manual för Förtroendemannarutinen som bland annat används vid utbildningar. I denna finns ett avsnitt som kallas ”vem ändrar/rättar vad?”. Detta avsnitt saknar dock en beskrivning av vilka kontroller nämndsekreterare eller handläggare bör göra inför registrering av arvodet och hur kontroller och attester ska dokumenteras.

Vid intervjuer med nämndsekreterare och handläggare för de bolag som använder Personec har det framkommit att det finns en förväntan att Intraservice genomför vissa kontroller som är nödvändiga för att följa arvodesreglementet. Ett exempel är att förtroendevalda med uppdrag på över 49% inte har rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst. För att säkerställa att så inte sker behöver inför registrering av förlorad arbetsinkomst en kontroll av den förtroendevaldes totala uppdrag göras. En sådan kontroll genomförs inte av nämnderna och inte heller av Intraservice. Enligt Intraservice är det helt och hållet nämndens ansvar att upprätta kontroller för att säkerställa att arvodesreglementet följs.

Arvodesreglemente

I ”Praktiska anvisningar och arvodesbestämmelser för förtroendevalda i Göteborgs Stad” har arvodesregler, kommentarer till arvodesregler, blanketter och andra policys och riktlinjer som rör förtroendevalda samlats. I denna skrift finns ”Reglementet rörande ersättningar för förtroendevalda i Göteborgs Stad” och ”Sammanställning av arvodesregler i övrigt i bolagsstyrelserna”.

Reglemente rörande ersättningar till kommunala förtroendevalda i Göteborgs Stad reglerar i vilken utsträckning förtroendevalda med uppdrag i stadens fullmäktige, nämnder, fullmäktigeberedningar och revisorer har rätt till arvoden och ersättningar. I reglementet tydliggörs hur fasta arvoden, förrättningsarvoden, ersättning för förlorad arbetsinkomst och kostnadsersättningar ska betalas ut. Det fasta arvodet ska täcka den förtroendevaldes tid för att löpande följa förvaltningens arbete. Utöver det fasta arvodet är den förtroendevalde berättigad till förrättningsarvode vid de förrättningar som anges i reglementet. Den förtroendevalde har även rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst upp till en viss nivå.

Mellan år 2014 och år 2015 beslutades om ett antal förändringar i arvodesreglementet.² De förändringar som beslutades var justeringar av fasta arvoden för kommunfullmäktiges presidie, överförmyndarnämnden, stadsdelsnämnder, dess utskott och utbildningsutskottet. Ett nytt förrättningsarvode för förrättningar under 30 minuter infördes. Ett antal begränsningsregler lades även till i form av att heltidsarvoderade inte längre hade rätt till ytterligare ersättning från stadens nämnder och bolag, vilket de tidigare har haft. Arvoden och ersättningar för förlorad arbetsinkomst får heller inte överstiga 100 % av grundarvodet per år och förtroendevalda med uppdrag som omfattar mer än 49 % av heltid har inte rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst³.

För ledamöter i bolagsstyrelserna gäller ”Sammanställning av arvodesregler i övrigt i bolagsstyrelserna”. Styrelseledamöter har enligt arvodesreglerna inte rätt till förrättningsarvoden vid styrelsemöten och endast rätt till halvt förrättningsarvode vid andra förrättningar. Det finns även i detta regelverk begränsningsregler som exempelvis att heltidsarvoderade inte har rätt till arvode för uppdrag i stadens hel- eller delägda bolag och att arvoden och ersättningar för förlorad arbetsinkomst för uppdrag i stadens nämnder och bolag aldrig kan överstiga sammanlagt 100 % av gällande grundarvode per år. Årsarvodet för styrelseledamöter beslutas vid bolagets årsstämma och gäller till och med nästkommande årsstämma. Förrättningsarvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst uppräknas på samma sätt vid årsstämman, vilket skiljer sig från nämndledamöternas arvoden som räknas upp 1 januari varje år.

I bolagens regelverk finns i viss mån hänvisningar till reglemente rörande ersättningar till kommunala förtroendevalda i Göteborg Stad, exempelvis avseende regler kring ersättning för förlorad arbetsinkomst. Vid vår granskning har det framkommit att bolagen har tolkat reglerna för utbetalning av arvoden och ersättningar till styrelseledamöter olika. Några av bolagen har gjort tolkningen att enbart ”sammanställning av arvodesregler i övrigt i bolagsstyrelser” gäller, andra har även tillämpat delar av ”reglemente rörande ersättningar till kommunala förtroendevalda i Göteborg Stad”. Tre av de granskade bolagen har tolkat de praktiska anvisningarna såsom att för sammanträden överstigande fyra timmar utgår förrättningsarvode med 1210 kronor, även för förtroendevalda i bolagsstyrelser. Övriga granskade bolag har i enlighet med

² KF Handling 2014 nr 168 Förslag till ändringar i arvodesreglemente för bolag och nämnder.

³ Grundarvode för år 2015 uppgick till 58900 kr i månaden

”sammanställning av arvodesregler i övrigt i bolagsstyrelser” enbart betalat ut ett halvt förrättningsarvode oavsett om förrättningens längd överstigit fyra timmar.

Systemstöd

I granskningen ingår totalt 19 enheter och de använder tre olika lönesystem. Alla de tio granskade nämnderna och fem av bolagen använder lönesystemet Personec. Förtroendemannarutinen är ett försystem till Personec där arvoden och ersättningar registreras. Det är dock även möjligt att registrera arvoden direkt i Personec. Förtroendemannarutinen används av samtliga nämnder och av Göteborgs Energi AB vid registrering av arvoden. Övriga granskade bolag använder lönesystemen Flex eller Hogia.

Personec	Hogia	Flex
Samtliga nämnder*	Göteborgs Hamn AB	Liseberg AB
Got Event	Förvaltnings AB Framtiden	
Göteborgs Gatu AB	Göteborgs bostads AB	
Renova AB		
Göteborgs Energi AB*		
Göteborgs Stadshus AB		

*Använder förtroendemannarutinen.

I Förtroendemannarutinen registreras förrättningsarvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst. En förrättning registreras med klockslag och beroende på hur många timmar förrättningen är räknas arvodesbeloppet fram. Det finns i övrigt inga kontroller i förtroendemannarutinen som säkerställer att de arvoden som registreras är i enlighet med arvodesreglementet. Det saknas exempelvis kontroller som säkerställer att ersättning för förlorad arbetsinkomst inte överstiger maxtaket eller att heltidsarvoderad förtroendevald inte får ersättning för förlorad arbetsinkomst. Det saknas även en funktion i förtroendemannarutinen för godkännande eller attestering av det registrerade arvodet.

I de fall förtroendemannarutinen inte används utan arvoden och ersättningar registreras direkt i Personec, Flex eller Hogia finns inga automatiska kontroller som säkerställer att arvodesreglementet följs i lönesystemet. I detta fall utförs endast manuella kontroller av underlaget inför registrering.

Behörigheter

En regelbunden genomgång av behörigheter är en viktig kontroll för att säkerställa att anställda som har bytt roll eller lämnat sin anställning inte längre har åtkomst till systemet. För att i efterhand kunna spåra att kontrollen är genomförd och av vem, är det viktigt att genomgången av behörigheter dokumenteras.

De granskade nämnderna använder Personec och Förtroendemannarutinen vid registrering av arvoden och ersättningar. Behörigheter administreras av Intraservice och är begränsade till maximalt två behörigheter per förvaltning. Varje förvaltning ansvarar för att gå igenom listor över behörigheter och uppdatera de behörigheter som är inaktuella. Vi har inte kunnat ta del av någon dokumenterad genomgång av behörigheter under år 2015 från någon av de granskade nämnderna. Det saknas även kännedom om huruvida det finns rutiner för att gå igenom behörigheter regelbundet.

Vid granskningen har det framkommit att de listor som skickats ut av Intraservice har saknat information för att en komplett genomgång av behörigheter i Förtroendemannarutinen ska kunna göras. Det har funnits information om vilka anställda som har behörighet till förtroendemannarutinen, men det har saknats information om till vilken eller vilka förvaltningar denna behörighet har begränsats. Detta är en viktig information i det fall exempelvis en nämndsekreterare har bytt tjänst till en annan förvaltning. Efter vår granskning har nya listor skickats ut, i juni år 2016, som nu inkluderar all nödvändig information.

Av de granskade bolagen har fyra bolag en dokumenterad årlig genomgång av behörigheter, tre av bolagen har outsourcat sin lönehantering, och två bolag saknar helt en dokumenterad genomgång av behörigheter.

Godkännande av förändringar i grunddata

Grunddata som registreras i lönesystemen kan exempelvis avse personuppgifter och årsarvode. Om det finns automatiska kontroller som säkerställer att förändringar i grunddata alltid måste godkännas är detta en tidig upptäckande kontroll i det fall en felaktig uppgift registreras avsiktligt eller oavsiktligt. Om det saknas en sådan kontroll i systemet är det viktigt att kompensera manuella kontroller utförs för att upptäcka felaktiga förändringar i grunddata.

För samtliga av de granskade enheterna saknas såväl automatiska som manuella kontroller som säkerställer att förändringar i grunddata inte kan ske utan godkännande.

Rutiner och kontroller

De bolag och nämnder som ingår i granskningen använder som beskrivet ovan olika system för registrering och utbetalning av arvoden och ersättningar. De olika enheterna har även gjort olika tolkningar av attestreglementet vilket gör att rutinerna skiljer sig åt. Det saknas en gemensam rutinbeskrivning för processen avseende utbetalning av arvoden och ersättningar vilket också bidrar till varierande lösningar på de olika enheterna.

Vi har valt att beskriva processen i fyra steg: inrapportering, kontroll- och beslutsattest, registrering och utbetalning. Nedan framgår en enkel processbeskrivning.



Inrapportering av arvoden och ersättningar

Inrapportering av arvoden och ersättningar kan delas in i tre olika grupper: årsarvoden, förrättningsarvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst och övriga kostnadsersättningar.

Årsarvoden

För årsarvoden får förvaltningar och bolag ett underlag efter att kommunfullmäktige har tilldelat uppdrag till de förtroendevalda i nämnder och styrelser. Varje förvaltning och bolag tar själva reda på personuppgifter för de förtroendevalda, lägger upp dem i lönesystemet och registrerar det årsarvode som gäller för den aktuella perioden. Årsarvodet betalas därefter ut löpande. Nämnderna ska enligt arvodesreglementet betala ut årsarvodet månadsvis. För bolagen finns inte motsvarande krav och i vår granskning kan vi se att utbetalning sker med olika periodicitet på de olika bolagen.

Om någon förtroendevald avsäger sig sitt uppdrag under löpande mandatperiod ska utbetalning av årsarvodet avbrytas och den förtroendevalde som ersätter läggas upp i systemet för kvarvarande del av mandatperioden. Förvaltningar och bolag ansvarar för att bevaka att denna uppdatering görs.

Förrättningsarvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst

Den förtroendevalde ska fylla i en förrättningsrapport för att erhålla förrättningsarvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst. I praktiska anvisningar och arvodesbestämmelser finns en blankett för

förrättningsrapport med tillhörande anvisningar som bör användas vid inrapportering. Vid sammanträden i nämnder och styrelser kan nämndsekreterare eller handläggare rapportera förrättningen, exempelvis genom en närvarolista som visar klockslag för den tid som respektive förtroendevald har varit närvarande. Blanketten för förrättningsarvoden används av merparten av de nämnder och bolag som ingår i granskning. Alla nämnder och bolag ställer dock inte krav på att den förtroendevalde ska fylla i en förrättningsrapport och det saknas också ett tydligt krav i reglemente och anvisningar. Den förtroendevalde ska signera förrättningsrapporten som lämnas till nämndsekreterare eller handläggare för registrering.

I granskningen har vi noterat att vid begäran om ersättning för förlorad arbetsinkomst krävs enligt arvodesreglerna underlag i form av lönespecifikation där avdrag framgår eller intyg för arbetsgivaren. Vilka krav som ställs på intyget framgår dock inte tydligt. I vår granskning har vi sett exempel på intyg där en närstående har skrivit under. För att undvika förtroendeskada bör arvodesreglerna ställa tydligare krav på hur intyg ska vara utformade.

Kostnadsersättningar

Förtroendevalda har rätt till kostnadsersättningar i form av resekostnadsersättning och traktamente vid förrättning utanför kommunen i enlighet med kommunens resebestämmelser. Förtroendevalda har även rätt till ersättning för kostnader för barntillsyn under den tid som förrättningen pågår. Förtroendevalda med funktionshinder har rätt till skälig reseersättning och ersättning för kostnader som föranletts av uppdraget.

Antalet kostnadsersättningar som utbetalas av nämnder och bolag som ingår i granskningen skiljer sig åt. För flertalet nämnder och bolag är det relativt ovanligt att kostnadsersättningar utbetalas. Rutinen för att inrapportera kostnadsersättningar följer i huvudsak samma rutin som för när övriga anställda begär ersättning.

Kontroll- och beslutsattest

Stadens nämnder och bolag ska följa regler för attest i Göteborgs Stad.⁴ Enligt attestreglerna, som gäller för alla externa ekonomiska händelser i Göteborgs Stads bokföring och försystem, ska för de ekonomiska händelser som medför en utbetalning genomföras tre attester: kontrollattest, beslutsattest och betalningsattest.

⁴ Regler för attest i Göteborgs Stad (gällande from 2013-06-13)

Viktiga principer som gäller vid attest är även följande:

- En och samma person får inte ensam ha hand om de olika attestmomenten i en transaktion från början till slut (dualitetsprincipen).
- En person som befinner sig i beroendeställning till någon annan ska inte attestera händelser som avser denna person (exempelvis får en underordnad inte attestera ekonomiska transaktioner för en överordnad).
- Attest får inte ske för överföringar med närstående. Med närstående avses make, sambo, förälder, barn, syskon eller någon annan närstående.
- Attest får inte ske om det finns någon annan särskild omständighet som kan rubba förtroendet för opartiskhet.
- Beslutsattest får inte ske för egna kostnader i tjänsten.
- Ersättare till attestanten får bara utföra uppdrag när ordinarie attestant inte kan.
- Vid oaktsamhet eller missbruk av attesträtten kan uppdraget tas ifrån attestanten.

I attestreglementet framgår inte tydligt om beslutsattest måste ske innan utbetalning. Enheterna i granskningen har tolkat reglementet på olika sätt. I bilaga till attestreglementet finns förtydligande av vad som ingår i kontrollattest, beslutsattest och betalningsattest när det gäller exempelvis leverantörsfakturor, kundfakturor och löneutbetalningar. Det saknas däremot närmare beskrivning av vad som gäller vid respektive atteststeg för arvoden och ersättningar till förtroendevalda.

Årsarvoden

För samtliga nämnder registreras årsarvoden i förtroendemannarutinen utan dokumenterad kontroll- och beslutsattest. För tre av bolagen attesteras underlagen av vd inför registrering och för övriga sex bolag registreras årsarvode utan attesterat underlag.

Underlaget som används till registreringen är kommunfullmäktiges protokoll och de nivåer för årsarvode som framgår av arvodesreglementet.

Förrättningsarvode och ersättning för förlorad arbetsinkomst

Förrättningsarvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst ska inrapporteras genom en förrättningsrapport. Förrättningsrapporten ska kontrollattesteras av nämndsekreterare eller handläggare och kontroll ska då ske mot protokoll eller annat underlag där förrättningen kan styrkas.

Vid vår granskning har vi noterat att nämndens eller styrelsens beslut om deltagande i förrättningar inte alltid är dokumenterat. Om dokumenterat beslut saknas i protokoll är det svårt att i efterhand följa om förrättningen varit beslutad av nämnd eller styrelse.

Förrättningsrapporten ska beslutsattesteras och för att följa stadens attestreglemente får beslutsattest inte ske av någon som är underordnad och beslutsattest får heller inte göras av egna kostnader. Förrättningsrapporter ska därför alltid attesteras av nämndens eller styrelsens ordförande, förutom ordförandes egna arvoden och ersättningar som attesteras av vice ordförande.

För sju av de tio granskade nämnderna sker kontrollattest och beslutsattest i enlighet med attestreglementet. För Byggnadsnämnden saknas både kontrollattest och beslutsattest för utbetalda arvoden och ersättningar. Idrott- och föreningsnämnden och SDN Askim-Frölunda-Högsbo har under år 2015 ändrat sina rutiner till att kontroll- och beslutsattest sker i enlighet med attestreglementet.

De nio bolagen som ingår i granskningen har gjort olika tolkningar av stadens attestreglemente. För två av de granskade bolagen görs kontrollattest och beslutsattest inför registrering av arvodet. För tre av bolagen görs en attest inför utbetalning av bolagets vd, först efter utbetalning av arvodet attesterar bolagets ordförande en sammanställning av de arvoden som har betalats ut för perioden. För tre av bolagen har ingen attest av ordförande skett varken inför eller efter utbetalning av arvodet. Bolagen har dock ändrat sina rutiner efter vår granskning. För det sista bolaget har utbetalning av förrättningsarvoden inte varit aktuellt under den granskade perioden.

Bolag	Kontroll- attest	Beslutsattest inför utbetalning	Beslutsattest efter utbetalning
Förvaltnings AB Framtiden	-	VD	Ordförande
Got Event	Handläggare	Ordförande	
Göteborgs Energi AB	Handläggare	VD*	
Göteborgs Gatu AB	Handläggare	Ordförande	
Göteborgs Hamn AB	Handläggare	VD	Ordförande
Göteborgs stads bostads AB	Handläggare	VD	Ordförande
Göteborgs Stadshus AB	Saknas utbetalda förrättningsar vode under den den granskade perioden		
Liseberg AB	Handläggare	.*	
Renova AB	Handläggare	VD*	.*

*Rutinen har förändrats efter vår granskning. Underlag atteras nu av ordförande.

Kostnadsersättningar

Kostnadsersättningar ska på samma sätt som övriga arvoden kontroll- och beslutsattesteras. Rutinen för utbetalning följer i huvudsak samma rutin som för övriga anställda för samtliga granskade enheter. I likhet med förrättningsarvoden sker attest inte i enlighet med attestreglementet på alla enheter.

Vid vår granskning har vi noterat att blanketten för kostnadsersättning för barntillsyn inte följer attestreglementet då det saknas kontrollattest. För de enheter som använder Personec krävs för övriga anställda inte attesterade underlag för reseräkningar inom Sverige. Ansvarig chef godkänner då reseräkningen i systemet. Då ordförande i nämnder och styrelser inte har åtkomst till Personec krävs därför ett attesterat underlag inför registrering, vilket har saknats för några av stickproven i granskningen.

Registrering av arvoden och ersättningar

Registrering av arvoden och ersättningar görs av nämndsekreterare och av handläggare på bolagen. Nämnderna använder lönesystemet Personec och Förtroendemannarutinen. Fem av bolagen använder Personec och resterande använder andra lönesystem. Registrering i Förtroendemannarutinen och Personec görs även till viss del av Intraservice.

Årsarvoden uppdateras årligen och i Personec görs därför en uppdatering varje år efter fullmäktiges protokoll och de nya beslutade arvodesnivåerna. Förrättningsarvoden som avser sammanträden ska enligt arvodesreglementet registreras månadsvis. Övriga förrättningsarvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst registreras när den förtroendevalde har lämnat in underlag vilket enligt anvisningarna för förrättningsrapport ska ske i direkt anslutning till förrättningen.

Intraservice registrerar rättelser av felaktigt utbetalda arvoden på uppdrag av förvaltningar och bolag som använder Personec. I de fall de förtroendevalda lämnar in förrättningsrapporter sent ska arvodet registreras av Intracservice. Enligt manualen för förtroendemannarutinen ska Intracservice även registrera utländska traktamenten, semesterförmåner och ersättning för barn tillsyn. För att registrering ska ske kräver Intracservice ett underlag från nämndsekreterare och handläggare. Intracservice ställer endast krav på att nämndsekreteraren eller handläggaren har attesterat underlaget för registrering, vilket inte är i linje med stadens attestreglemente.

Intraservice hanterar även i vissa fall all registrering av arvoden och ersättningar. Detta har varit aktuellt för en förvaltning som ingår i granskningen som har haft en vakans på nämndsekreterartjänsten. Närvarolistor och förrättningsrapporter skickas i detta fall till Intracservice som registrerar arvoden och ersättningar i systemet. Förvaltningen ansvarar dock fortfarande för att genomföra de nödvändiga kontrollmoment som krävs för att kunna kontroll- och beslutsattestera arvodet eller ersättningen.

Fyra av de nio bolagen som ingår i granskningen använder inte lönesystemet Personec. Intracservice är därför inte inblandade i bolagens registrering av arvoden och ersättningar. Två av bolagen har outsourcat sin lönehantering till ett dotterbolags löneavdelning eller till Hogia Lön. I de arvodesregler som avser styrelseledamöter finns inga krav på hur ofta registrering av arvoden ska ske. Utbetalning av årsarvoden har under år 2015 skett både månadsvis, kvartalsvis, halvårsvis eller årsvis.

Utbetalning

Kontroller inför utbetalning

Att genomföra kontroller av registrerade arvoden och ersättningar inför utbetalning kan förhindra att felaktiga arvoden betalas ut. Denna kontroll är en viktig upptäckande kontroll. Den som genomför kontrollen bör vara en annan person än den som genomför registrering av arvodet då detta innebär att kontrollen blir starkare och mer tillförlitlig.

Enligt manualen för förtroendemannarutinen ska nämndsekreteraren innan sista attestdag kontrollera intern lönespecifikation för att kontrollera de arvoden som ska betalas ut. Det saknas dock krav på att dokumentera kontrollen. Vid intervjuerna med nämndsekreterare har det framkommit att denna kontroll inte är känd och inte heller genomförs av samtliga granskade enheter. Det finns även möjlighet att kontrollera arvoden genom en lista för kostnads kontroll. Denna är dock inte känd i förvaltningarna och kommuniceras inte i manualen för Förtroendemannarutinen.

Vid intervju med de granskade nämnderna har det framkommit att vissa kontroller genomförs inför utbetalning men att de inte dokumenteras regelmässigt.

Vid intervju med de granskade bolagen har framkommit att fem av tio bolag genomför kontroller av löner och arvoden inför utbetalning. Kontroller kan göras genom exempelvis stickprov eller genom rimlighetsbedömning och genomförs av HR eller ekonomiavdelningen.

Intraservice kontrollerar fellistor inför lönekörning. Fellistorna fångar bland annat orimlig bruttolön och ej beviljade anställningar.

Kontroller efter utbetalning

En kontroll av utbetalda arvoden är viktig för att upptäcka exempelvis felaktiga arvoden och arvoden som utbetalats till fel personer. I samtliga lönesystem som de granskade nämnderna och bolagen använder saknas automatiska kontroller för att säkerställa att registreringar av arvoden och ersättningar godkänns av ytterligare en person än den som registrerar arvodet. Det är därför viktigt att det finns en manuell kontroll som säkerställer att utbetalda arvoden och ersättningar är korrekta.

De som har behörighet i Förtroendemannarutinen kan registrera nya personer i systemet och därefter registrera arvoden och ersättningar utan godkännande. Även utbetalningar kan ske utan att det krävs godkännande. För att minimera risken för oegentligheter bör alla transaktioner kontrolleras av minst två personer (dualitetsprincipen). Kontrollen bör även dokumenteras för att kunna spåras i efterhand.

Denna brist har lyfts av stadsrevisionen i tidigare genomförda granskningar. I den uppföljande granskning av Göteborgs Stads

löneutbetalningsprocess som rapporterades år 2011 lämnades en rekommendation som avser förtroendevaldas arvoden och ersättningar. I rapporten görs iakttagelsen att det saknades en klar rutin för hur uppföljning av utbetalda arvoden skulle genomföras och dokumenteras, vilket medför en risk för att politiker erhåller felaktig ersättning. En av rekommendationerna som lämnades år 2011 var att ta fram klara rutiner rörande uppföljning av politikernas arvoden.

Övriga granskade bolag som använder sig av ett annat lönesystem än Personec har manuella kontroller efter utbetalning. Det sker genom rimlighetskontroller av lönelistor, stickprovskontroller av lönelistor eller genom en total genomgång av samtliga utbetalda löner. Vid granskningen framkommer dock att attest, som styrker genomförd kontroll, saknas i ett flertal fall.

I tre av de granskade bolagen sker beslutsattest av ordförande eller vice ordförande efter utbetalning. Som framgår i avsnitt kontroll- och beslutsattest så framgår det dock inte tydligt i stadens attestreglemente om beslutsattest måste ske innan utbetalning av arvode och ersättning till förtroendevald.

Regler i arvodesreglementet som kräver övergripande kontroller

I arvodesreglementet och de kompletterande arvodesreglerna för stadens hel- och delägda bolag finns ett antal regler som ställer krav på övergripande kontroller.

- Förtroendevalda med heltidsuppdrag får endast förrättningsarvode när de deltar i sammanträde med kommunfullmäktige.
- Förtroendevalda som har heltidsuppdrag eller deltidsuppdrag som överstiger 49% av heltid har inte rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst.
- Heltidsarvoderade har inte rätt till arvode för uppdrag i stadens hel- eller delägda bolag. Arvoden och ersättningar för förlorad arbetsinkomst för uppdrag i stadens nämnder och bolag kan aldrig överstiga sammanlagt 100 % av gällande grundarvode per år och den förtroendevalde ansvarar för att bevaka detta.

Det saknas spår i systemet eller annan automatiska kontroll som säkerställer att förtroendevalda med heltidsarvode inte får förrättningsarvoden från nämnd eller styrelse där de har uppdrag.

Förtroendevalda och deras samtliga uppdrag registreras i systemet Troman. Det saknas dock koppling till lönesystem och det saknas automatiska kontroller som säkerställer att förtroendevalda med uppdrag

som överstiger 49% inte erhåller ersättning för förlorad arbetsinkomst. Vid intervju med de granskade enheterna framgår det även att det inte finns några manuella kontroller som säkerställer att denna regel följs. Detta är en kontroll som är svår att genomföra i dagsläget då nämnder och bolag i staden använder olika lönesystem. Vid intervjuer framgår även att nämnder och bolag inte anser att det ligger i deras ansvar att genomföra en sådan kontroll.

Enligt regelverket har den förtroendevalda själv ansvar för att bevaka att den totala ersättningen för den förtroendevaldes uppdrag inte överstiger maxbelopp. Då stadens nämnder och bolag använder olika system för registrering och utbetalning av arvoden saknas det möjlighet att införa automatiska kontroller.

Resultat av stickprov

Som en del av granskningen har en registeranalys genomförts av samtliga utbetalda arvoden och ersättningar under år 2015. Registeranalys har gjorts för att identifiera dubbla poster, orimliga arvoden, ersättning för förlorad arbetsinkomst som överstiger maxbelopp, förrättningsarvoden som har utbetalats till heltidsarvoderade, antal dagar mellan förrättning och utbetalning av arvoden och om heltidsarvoderade fått arvoden från bolag.

De arvoden och ersättningar som betalas ut av de olika enheterna som ingår i granskningen skiljer sig till antal. I registeranalysen har ingått cirka 8000 rader. Bolagen har generellt färre arvoden som uppgår till lägre belopp än nämnderna som har fler arvoden och beloppsmässigt högre totalt utbetalda arvoden under år 2015. Tio stickprov per enhet har valts ut och granskats mot underlag som en del av denna granskning. Resultatet av stickprovet ger en indikation om hur väl den interna kontrollen fungerar på respektive enhet.

Utbetalda arvoden och ersättningar per enhet 2015

Nämnd	Belopp	Bolag	Belopp
Utbildningsförvaltningen	207 827	Göteborgs Stadshus AB	24 915
Byggnadsnämnden	295 210	Liseberg AB	111 623
Miljö- och klimatnämnden	302 726	Göteborgs Gatu AB	206 163
Lokalnämnden	355 559	Got Event AB	241 736
Idrotts- och föreningsnämnden	355 712	Göteborgs Hamn AB	257 113
Trafiknämnden	376 448	Göteborgs Bostadsbolag AB	287 839
Kretslopp och vatten	513 344	Framtiden AB	385 048
Sdf Majorna-Linné	1 864 618	Göteborg Energi AB	414 377
SDF Askim-Frölunda-Högsbo	1 883 932	Renova AB	491 518
Sdf Östra Göteborg	2 064 656		

Avvikelser i stickprov nämnder

För de nämnder som ingår i granskningen har totalt 100 stickprov granskats. Totalt har 37 avvikelser hittats. Av dessa avser fyra arvoden eller ersättningar som har betalats ut till felaktigt belopp. Bland avvikelserna finns ett felaktigt beräknat traktamente, två förrättningsarvoden som har betalats ut till ett för högt belopp och ersättning för förlorad arbetsinkomst som överstiger maxnivåer. Avvikelserna uppgår till mellan 280 och 1360 kr för den enskilda transaktionen och samtliga felaktigt utbetalda arvoden har rättats efter vår granskning. De enskilda felen i sig uppgår således inte till stora belopp, men den totala mängden transaktioner bör tas i beaktande och i granskningen har endast ett litet urval granskats.

Tre avvikelser avser arvoden och ersättningar som har utbetalats utan tillräckliga underlag som styrker ersättningen. Exempelvis saknas attesterad reseräkning, ersättning för barntillsyn har utbetalats men det saknas underlag som kan verifiera kostnaden.

Fyra arvoden har betalats ut dubbelt. Detta har kunnat ske genom att arvodena har registrerats i två olika perioder och de automatiska kontrollerna har därför inte fungerat.

För 25 av stickproven saknas attesten eller följer inte stadens attestreglemente. Exempel på en felaktig attest är när en nämndsekreterare har beslutsattesterat en förrättningsrapport som enligt

attestreglementet ska attesteras av ordförande. I andra fall har attest av det utbetalda arvodet eller ersättningen saknats helt.

	Byggnadsnämnden	Idrott och föreningsnämnden	Kretslopp och vatten- nämnden	Lokal- nämnden	Miljö- och klimat- nämnden	SDN Askim- Frölunda- Högsbo	SDN Majorna- Linné	SDN Östra Göteborg	Trafik- nämnden	Utbildnings- nämnden	Summa:
Avvikelse:											
Arvode eller ersättning har betalats ut till felaktigt belopp	0	0	0	0	1	0	2	0	1	0	4
Arvode eller ersättning har betalats ut utan tillräckliga underlag	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	4
Dubbla arvoden har utbetalats				1		1	1	1			4
Attest saknas eller följer inte stadens attestreglemente	8	8	0	1	0	6	0	2	0	0	25
Summa:	8	8	0	3	1	9	3	3	1	0	36

Avvikelser i stickprov bolag

För de bolag som ingår i granskningen har totalt 90 stickprov granskats. Totalt har 42 avvikelser hittats. Av dessa avser tolv avvikelser arvoden eller ersättningar som har betalats ut till felaktigt belopp. Bland avvikelserna finns felaktigt beräknat årsarvode, förrättningsarvode som har betalats ut till ett för högt belopp och ersättning för förlorad arbetsinkomst som överstiger maxnivåer. Avvikelserna uppgår till mellan 465 och 5130 kr för den enskilda transaktionen. De enskilda felen i sig uppgår inte heller här till stora belopp men det bör tas i beaktande att det totala urvalet av granskade transaktioner är litet.

För åtta av stickproven har granskningen visat på avvikelser avseende arvoden och ersättningar som har utbetalats utan tillräckliga underlag som styrker ersättningen. Exempelvis saknas underlag som styrker sammanträden, informationsmöten och konferenser. Förrättningsrapporter saknar tidsangivelser för hur länge möten ägt rum. Intyg från arbetsgivare avseende förlorad arbetsinkomst saknar datum. Det saknas också i ett fall syftet med resan på en reseräkning.

För 22 av stickproven finns avvikelser i form av felaktig attest, eller avsaknad av attest. Exempel på en felaktig attest är när VD har beslutsattesterat styrelsens kostnader som enligt attestreglementet ska attesteras av styrelsens ordförande och vice ordförande.

	Förvaltnings AB Framtiden	Got Event AB	Göteborgs Energi AB	Göteborgs Gatu AB	Göteborgs Hamn AB	Göteborgs stads bostads AB	Göteborgs Stadshus AB	Liseberg AB	Renova AB	Summa:
Arvode eller ersättning har betalats ut till felaktigt belopp	0	0	2	0	3	1	1	0	5	12
Arvode eller ersättning har betalats ut utan tillräckliga underlag	0	0	0	0	0	0	0	5	3	8
Attest saknas eller följer inte stadens attestreglemente		1	7			1	2	3	8	22
Summa:	0	1	9	0	3	2	3	8	16	42

ARBETSMATERIAL

Sammanfattande bedömning

ARBETSMATERIAL

Stadsrevisionens uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

Revisorerna är förtroendevalda och utses av fullmäktige. I Göteborg är de totalt 22 stycken. Revisorerna är oberoende och granskar på fullmäktiges uppdrag och därigenom indirekt också för medborgarna.

Revisorerna prövar årligen om ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna fullgör sitt uppdrag. Revisorerna uttalar sig årligen om nämndledamöters ansvar i en revisionsberättelse som lämnas till fullmäktige. Utöver revisionsberättelsen upprättar revisorerna även revisionsredogörelse, en för varje nämnd. I revisionsredogörelsen sammanfattas all granskning som revisorerna har genomfört i nämnden under året.

Bland de valda revisorerna utser fullmäktige även lekmanrevisorer. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses i regel två lekmanrevisorer för varje bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och bolag. Dessa redovisas i revisionsrapporter till fullmäktige löpande under året.

Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar all den granskning som gjorts i kommunen under det aktuella året.

Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

Språkbruk och revisionstermer

När revisorerna har genomfört en granskning lämnar de ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Ibland lämnar de även revisionskritik.

Rekommendationer lämnas då revisorerna ser brister i verksamheten. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisionskritik lämnas då revisorerna ser brister i verksamheten som är av mer allvarlig karaktär. Revisionskritik graderas genom begreppen påpekande, erinran eller anmärkning. Anmärkning är allvarligast. När det gäller nämnderna kan en anmärkning lämnas med eller utan tillstyrkan om ansvarsfrihet.

Under kommande år följer revisorerna upp vilka åtgärder nämnden eller bolaget har gjort för att följa revisorernas rekommendationer.

ARBETSMATERIAL

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6, Göteborg

Kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se



Göteborgs
Stad

ARBETSMATERIAL