

Granskning av enskilt ärende i kommunstyrelsen Mölndals stad



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Metod	4
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	4
2. Kommunstyrelsens hantering av ärendet.....	5
2.1. Vad har hänt?	5
2.2. Har kommunstyrelsen berett ärendet enligt gällande reglemente och övriga styrdokument?.....	5
2.3. Vår bedömning	7
2.4. Har ärendet hanterats i enlighet med gällande arvodesbestämmelser?	8
2.5. Vår bedömning	8
3. Samlad bedömning.....	10
3.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	10
3.2. Slutsatser.....	10
Bilaga 1. Revisionskriterier.....	12
Bilaga 2. Källförteckning.....	13
Bilaga 3. Processspecifikation	Error! Bookmark not defined.

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad granskat hanteringen av ett ärende avseende kommunstyrelsens beslut om att betrakta en planeringskonferens som arvodesberättigande förrättning.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om ärendet i fråga hanterats i enlighet med gällande bestämmelser kring ärendeberedning och arvoden. Syftet har också varit att bedöma vilka eventuella risker hanteringen medfört, exempelvis risk för förtroendeskada.

Granskningen visar att beslut fattats i det aktuella ärendet utan någon dokumenterad beredning och utan något beslutsunderlag. Detta har medfört att det beslut som fattats i sig fått en otydlig utformning. Det går av beslutet inte att utläsa dess omfattning eller dess ekonomiska konsekvenser.

Under granskningen har också framgått att den beslutade beredningsprocessen delvis ersatts av informella avstämningar. En sådan hantering medför en bristande transparens och insyn, vilket i sin tur innebär en risk för förtroendeskada. Granskningen har också visat att det är svårt, med bristande underlag och en otillräcklig beredning, att bedöma om fullmäktiges arvodesbestämmelser fått den effekt som varit fullmäktiges avsikt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån de ställda revisionsfrågorna är att kommunstyrelsen brustit i hanteringen av det aktuella ärendet och att det inte kan uteslutas att den otillräckliga beredningen både medfört förtroendeskada och ekonomiska konsekvenser av icke avsedd omfattning.

Vi har utifrån granskningen identifierat följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Se över och dokumentera processerna kopplat till arvodesrelaterade frågor i syfte att skapa en tydlighet och transparens i roller och ansvar
- ▶ Överväga att ge kommunstyrelsens arbetsgivar- och organisationsutskott i uppdrag att bedöma eventuellt behov av reviderade arvodesbestämmelser
- ▶ Förankra ärendehanteringsprocessen i organisationen i syfte att säkerställa efterlevnad av densamma

1. Inledning

1.1. Bakgrund

På kommunstyrelsens sammanträde den 25 januari 2023, § 3, beslutades att en planeringskonferens den 2-3 februari 2023 skulle anses utgöra en arvodesgrundande förrättning. Inbjudna till konferensen var 29 politiker, ett antal tjänstepersoner och en extern konsult. Flertalet av de inbjudna politikerna var inte ledamöter i kommunstyrelsen utan innehavare av presidieposter i nämnder. Samtliga inbjudna politiker tillhörde den styrande majoriteten. Av protokollet framgår att syftet med konferensen var att utarbeta en strategisk plan för de kommande fyra åren.

Oppositionen reserverade sig mot beslutet och lämnade en protokollsanteckning där kritik mot ärendehanteringens lämnades. Oppositionen framförde också att konferensen snarare var att betrakta som en partiangelägenhet än en konferens för vilken arvode ska utgå enligt gällande arvodesbestämmelser.

Revisorerna har mot bakgrund av ovan bedömt att det är väsentligt att under år 2023 granska hanteringen av detta ärende.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om ärendet i fråga hanterats i enlighet med gällande bestämmelser kring ärendeberedning och arvoden. Syftet är också att bedöma vilka eventuella risker hanteringen medfört, exempelvis risk för förtroendeskada.

Granskningen inriktas på följande frågeställningar:

- ▶ Har kommunstyrelsen berett ärendet i enlighet med fastlagda reglementen och riktlinjer?
- ▶ Har ärendet hanterats i enlighet med gällande arvodesbestämmelser?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagens (2017:725) 6 kap. som reglerar styrelse och nämnders ansvar
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Mölndals stads riktlinjer och styrdokument som rör ärendeberedning och arvodering

1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och kompletterande telefonintervju med kanslichef och sekreterare för arbets- och organisationsutskottet.

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor och avser kommunstyrelsen.

2. Kommunstyrelsens hantering av ärendet

2.1. Vad har hänt?

Inför kommunstyrelsens sammanträde den 25 januari 2023 skickades kallelse/ärendelista samt handlingar ut. En av punkterna på kallelsen var ärende KS 00028/2023 med rubriken "Deltagande i konferenser, möten och utbildningar".

Av protokoll från sammanträdet framgår att kommunstyrelsen i nämnda ärende fattade beslut om att fyra förrättningar var att anse som arvodesberättigande. Tre av förrättningarna var föranmälda medan den fjärde, den nu aktuella planeringskonferensen den 2-3 februari 2023, anmäldes av den politiska majoriteten i samband med sammanträdet. Av protokollet framgår vidare att syftet med planeringskonferensen bland annat var att utarbeta en strategisk plan för de kommande fyra åren. Inga handlingar fanns bifogade till det aktuella ärendet inför sammanträdet, varken avseende de föranmälda förrättningarna eller avseende den nu aktuella planeringskonferensen.

Av protokollsanteckningen till beslutet framgår att en inbjudan/deltagarlista publicerades i kommunstyrelsens mapp för det aktuella ärendet på sittande möte. Någon inbjudan/deltagarlista finns dock inte redovisad som beslutsunderlag i ärendet och finns inte heller registrerad i det aktuella ärendet.

Den tillkommande förrättningen föranledde ett antal yrkanden, både formella och sakliga. Vid sammanträdet fattades först beslut om det formella yrkandet om bordläggning. Kommunstyrelsen fann att ärendet inte skulle bordläggas utan avgöras i sak på aktuellt möte. Kommunstyrelsen fattade därefter beslut att bifalla yrkandet om att planeringskonferensen var att betrakta som arvodesberättigande.

Den 6 februari 2023 gick ett meddelande till löneadministrationen med information om aktuellt beslut. Enligt uppgift är det löneadministrationen som hanterar beräkning och utbetalning av arvoden. Av underlag från löneadministrationen framgår att cirka 15 politiker ansökt om och erhållit arvode för konferensen. De politiker som erhållit arvode representerar olika nämnder men tillhör samtliga den styrande majoriteten. Enligt uppgift är det faktisk deltagarlista som utgjort underlag för utbetalningarna och inte den lista över inbjudna personer som presenterades i samband med kommunstyrelsens sammanträde. Kostnaden, både för arvoden om totalt X kronor och konferensavgiften om drygt 90 000 kr, har enligt uppgift belastat kommunstyrelsens budget.

2.2. Har kommunstyrelsen berett ärendet enligt gällande reglemente och övriga styrdokument?

I Mölndals stad finns nämndspecifika reglementen med bestämmelser och utpekade ansvar för respektive nämnd. Av kommunstyrelsens reglemente framgår i den inledande bestämmelsen att kommunstyrelsen är Mölndals stads ledande politiska förvaltningsorgan och att styrelsen har ett helhetsansvar för stadens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Det framgår också att det inom styrelsen ska finnas ett antal utskott, bland annat ett arbetsutskott och ett arbetsgivar- och organisationsutskott. Utskottens allmänna uppgift är att

Enligt intervjuuppgift förekommer inga handlingar i denna typ av ärenden och hanteringen kan variera. Ibland föranmäls den aktuella aktiviteten/förrättningen till sekreteraren inför mötet, andra gånger sker anmälan i samband med mötet. Vid intervju anges också att det vid behov sker informella avstämningar vid oklarheter kring en förrättning inför att denna anmäls till kommunstyrelsen. I samband med sammanträdet redovisas inkomna anmälningar muntligt.

Vid intervju har också framkommit att det inte finns några riktlinjer för när ärenden ska anmälas till arbets- och organisationsutskottet utan detta är en bedömning från fall till fall som ofta görs i samråd mellan tjänstemän och politiker och det är mycket sällan och endast i undantagsfall som frågan lyfts till utskottet.

Av kommunstyrelsens delegeringsordning framgår att konferenser och tjänsteresor för *tjänstepersoner* upp till fem dagar är att betrakta som rena verkställighetsåtgärder.

2.3. Vår bedömning

Kommunallagen innehåller inga krav på kvaliteten på beredningen och det finns inte heller något beredningskrav i styrelse/nämnder. Formellt sett är det därmed styrelsen/nämnderna som i slutändan avgör omfattningen på beredningen. Det är emellertid vanligt att bestämmelser tas in i reglementen kring beredningen. Så är också fallet i Mölndals stad. Det är också vanligt att andra styrdokument tas fram för att säkerställa tydlighet och transparens i beredning och beslutsfattande. Detta i syfte att fatta väl beredda och rättssäkra beslut. I Mölndals stad finns en processbeskrivning och en ärendehandbok som bland annat anger att ekonomiska konsekvenser av ett beslut alltid ska redovisas.

Inom ramen för granskningen har framkommit att beslut om förrättningar generellt hanteras i ett samlingsärende per år. Det upprättas inga tjänsteskrivelser och det krävs inte heller något annat underlag inför beslut i kommunstyrelsen. Eventuella oklarheter hanteras ofta informellt inom förvaltningen i samråd med politiken. Det är också i detta mer informella forum som det avgörs om det finns otydligheter som föranleder ytterligare beredning.

Vid hanteringen av det aktuella ärendet, och också andra förrättningsärenden, har kommunstyrelsen valt att inte följa den process för ärendeberedning som finns. Kommunstyrelsen har också valt att inte i något avseende nyttja de möjligheter till beredning som finns genom såväl reglementen som arvodesbestämmelserna. Mot denna bakgrund är vår bedömning att beredningen av ärendet varit både bristfällig och otillräcklig. Denna bedömning förändras inte av att beslutet ur ett formellt perspektiv eventuellt inte kan anses felaktig.

Vi menar att hantering och beredning av ärenden inför politiska beslut är en viktig del av den demokratiska processen. En tydlig och transparent ärendehanteringsprocess utgör en central faktor för att säkerställa insyn och förtroende. Även om olika ärenden kräver olika omfattande beredning och olika mängd beslutsunderlag är det av stor betydelse för medborgarnas förtroende att politiska beslut är välgrundade och transparenta.

Ett bristfälligt beslutsunderlag och en otillräcklig beredning, såsom i det aktuella ärendet, får negativa konsekvenser för transparensen i beslutsfattandet. En bristande möjlighet till insyn skapar en otrygghet och innebär en uppenbar risk att förtroendet för politiken och staden skadas. Det finns också risk för oönskade konsekvenser, både i sak och ekonomiskt, när beslut fattas utan underlag som redovisar beslutets omfattning och ekonomiska effekter.

Vad avser tjänstepersoners deltagande på konferenser och tjänsteresor är dessa enligt beslutad delegationsordning att betrakta som ren verkställighet och inte ett politiskt beslut. I denna del har ärendet hanterats i enlighet med de styrdokument som finns i staden.

2.4. Har ärendet hanterats i enlighet med gällande arvodesbestämmelser?

Fullmäktige har genom "Arvodesbestämmelser för förtroendevalda i Mölndals Stad" beslutat vad som gäller avseende arvoden i staden. Bestämmelserna innefattar etiska regler för de förtroendevalda. Av dessa framgår att den kommunalt förtroendevalda har att respektera demokratin och dess spelregler.

Förrättningsarvoden regleras i arvodesbestämmelsernas 6 § samt i dess bilaga 3. Av bestämmelserna framgår att förtroendevald har rätt till förrättningsarvode för deltagande i stadens angelägenheter i kongress, konferens, temadag, informationsmöte, kurs eller liknande i kommunal angelägenhet. Vissa undantag finns, exempelvis för kommunalråd som generellt inte har rätt till förrättningsarvode. Det anges också en beloppsbegränsning avseende arvode vid deltagande i kurs- eller konferensverksamhet.

I arvodesbestämmelserna redogörs också för hur arvoden ska beräknas. Vidare anges "*att det för ersättning krävs ett särskilt uppdrag eller godkännande i efterhand på sätt som varje nämnd bestämmer*". Det finns också en uppräkningslista av "aktiviteter" som ingår i det ordinarie arvodet och därför inte ersätts särskilt. Deltagande i partigruppsmöten är en av de aktiviteter som finns med i denna uppräkningslista.

I arvodesbestämmelserna framgår att det är kommunstyrelsens arbetsgivar- och organisationsutskott som bereder ärenden gällande tolkning och tillämpning av dessa bestämmelser.

2.5. Vår bedömning

Arvodesbestämmelserna är beslutade av fullmäktige och gäller för samtliga förtroendevalda i staden. Det finns ett uttalat krav i bestämmelserna på att det måste finnas ett särskilt uppdrag eller godkännande i efterhand för att ersättning ska utgå för en förrättning. Varje nämnd bestämmer på vilket sätt detta ska ske.

Utifrån protokollen, både avseende planeringskonferensen och andra förrättningsärenden, framgår att kravet i arvodesbestämmelserna tillämpats på så sätt att varje nämnd beslutar om deltagande på kurser och konferenser. Det framgår också att det är varje nämnd, i detta fall kommunstyrelsen, som godkänner anspråk för *sina* ledamöter.

Vi har under granskningen fått del av program och deltagarlista inför uppstartsmöte Samverkan för Mölndal 2-3 februari. Där framgår bland annat programpunkten "Stärka S f M som ett team under mandatperioden" med underrubriken "Hur ska den överenskomna politiken i plattformen förverkligas?".

Utifrån den faktiska formuleringen i det nu aktuella ärendet framgår endast att beslut fattats att den aktuella förrättningen är att betrakta som arvodesgrundande. Denna formulering innebär att kommunstyrelsen indirekt, men utan något underlag eller motivering, beslutat att konferensen inte avser en partiangelägenhet. I övrigt framgår inget om vilka personer beslutet avser eller vilka ekonomiska effekter beslutet innebär för kommunstyrelsen.

Vi kan i granskningen konstatera att tolkningsfrågor många gånger endast hanteras informellt inför kommunstyrelsens beslut i den aktuella typen av frågor. Det är endast i undantagsfall som denna typ av frågor bereds i utskottet. Den bristande beredningen och det närmast obefintliga beslutsunderlaget gör det svårt att tolka beslutet i arvodeshänseende.

Det kan också ifrågasättas om beslutet är tillräckligt tydligt för att tjäna som underlag för utbetalningar. Beslutet har expedierats till löneadministrationen och arvoden har betalats ut till samtliga politiker som deltagit på planeringskonferensen och som lämnat in en ansökan om arvodesutbetalning. Samtliga arvoden, och också övriga kostnader kopplat till konferensen, har belastat kommunstyrelsens budget. Huruvida detta varit avsikten eller inte går inte att utläsa av beslutet.

Mot bakgrund av omständigheterna kring detta ärende är vår bedömning att stora delar av oklarheterna hade kunnat hanteras om ärendet hade beretts i enlighet med beslutade processer för ärendeberedning och också med nyttjande av de beredande organ som finns.

En beredning, och då inte endast en informell sådan, hade också inneburit att det funnits ett beslutsunderlag som bidragit till en transparens kring eventuella bedömningar, beslutets omfattning och dess effekter. Den frånvaro av såväl underlag som beredning medför nu att det är svårt att i granskningen avgöra om ärendet har hanterats i enlighet med gällande arvodesbestämmelser och dess etiska regler. Detta bidrar i sig till ytterligare risk för förtroendeskada för staden.

3. Samlad bedömning

3.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Har kommunstyrelsen berett ärendet i enlighet med fastlagda reglementen och riktlinjer?	Nej, ärendet har funnits med på ärendelista/kallelse inför sammanträdet men har i övrigt inte föregåtts av någon beredning i enlighet med beslutade reglementen och övriga styrdokument.
Har ärendet hanterats i enlighet med gällande arvodesbestämmelser?	Mot bakgrund av hur ärendet har hanterats, det bristande underlaget och den uteblivna beredningen, är det svårt att bedöma om ärendet hanterats i enlighet med gällande arvodesbestämmelser och inkluderade etiska regler.

3.2. Slutsatser

Granskningens syfte har varit att bedöma om det aktuella ärendet hanterats i enlighet med gällande bestämmelser kring ärendeberedning och arvoden. Syftet har också varit att bedöma vilka eventuella risker hanteringen medfört, exempelvis risk för förtroendeskada.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsens beredning av ärendet varit bristfällig och att det inte kan uteslutas att kommunstyrelsens hantering medför risk för förtroendeskada och eventuellt också ekonomiska konsekvenser av icke avsedd omfattning.

Det finns tydliga skrivningar i reglementena kring beredning av ärenden. Det finns också en beslutad process för ärendehantering. Ingen av dessa har beaktats av kommunstyrelsen i det nu aktuella ärendet. Både den nu aktuella konferensen och andra beslut av liknande karaktär hanteras pragmatiskt. Det förekommer inga beslutsunderlag och ingen beredning i formell mening av ärendena. Inte heller finns någon redovisning av konsekvenser av besluten, såsom ekonomiska effekter. I den mån det sker en beredning av denna typ av ärenden är denna informell, vilket är problematiskt ur såväl ett medborgarperspektiv som ett revisionellt perspektiv.

Den bristande beredningen medför också svårigheter att granska kommunstyrelsens efterlevnad av gällande arvodesbestämmelser. Stadens arvodesbestämmelser är utformade så att de ger visst tolkningsutrymme. Bestämmelserna är emellertid tydliga med att eventuella tolkningsfrågor adresseras till arbetsgivar- och organisationsutskottet. Det saknas dock rutiner för när och hur en beredning av otydliga frågor ska lyftas till utskottet och sådan beredning sker också endast i undantagsfall. I stället sker informella avstämningar, vilket försvårar insyn

i det demokratiska beslutsfattandet. Det kan ifrågasättas huruvida detta är i linje med de beslutade etiska reglerna. Det kan inte heller uteslutas att en ärendehantering av det slag som varit fallet i aktuellt ärende kan bidra till en misstro för det politiska systemet och staden.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Se över och dokumentera processerna kopplat till arvodesrelaterade frågor i syfte att skapa en tydlighet och transparens i roller och ansvar
- ▶ Överväga att ge kommunstyrelsens arbetsgivar- och organisationsutskott i uppdrag att bedöma eventuellt behov av reviderade arvodesbestämmelser
- ▶ Förankra ärendehanteringsprocessen i organisationen i syfte att säkerställa efterlevnad av densamma

Göteborg, 15 juni 2023



Johanna Rössberger
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Rebecka Rask
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Revisionskriterier

Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policies och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis.

Kommunallagen (2017:725)

Enligt 6 kap. kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

Kommungemensamt reglemente, sista revidering 2022-03-16

Utöver vad som föreskrivs i kommunallagen eller i annan författning gäller gemensamt för kommunstyrelsen och övriga nämnder i staden bestämmelserna i detta kommungemensamma reglemente.

Reglemente för kommunstyrelsen, sista revidering 2018-12-12

Utöver det kommungemensamma reglementet finns ett reglemente för kommunstyrelsen som kompletterar det kommungemensamma reglementet för nämnderna i Mölndals stad.

Arvodesbestämmelser för förtroendevalda i Mölndals Stad, sista revidering 2022-12-14

Av 4 kap. 15 och 16 §§ KL framgår att fullmäktige har att besluta om riktlinjer för ersättning enligt 12-14 §§ i det aktuella kapitlet samt också om övrig ersättning i form av exempelvis arvode. Av Mölndals stads arvodesbestämmelser framgår också att dessa innefattar etiska regler.

Bilaga 2. Källförteckning

Muntliga frågor har ställts per telefon till kanslichef Anna Jakobsson och sekreterare för arbets- och organisationsutskottet Per Dagerus.

Skriftliga frågor har ställts till kanslichef Anna Jakobsson.

Dokumentförteckning

- ▶ Kommunstyrelsens delegeringsordning, 2019-02-27
- ▶ Förteckning över handlingar i ärende, dnr 00028/2023 samt tillhörande handlingar:
 - Beslut, 202300028-KS § 3
 - Beslut, 202300028-KS § 53
 - Beslut, 202300028-KS § 75
 - Delegationsbeslut enligt punkt 1 Brådskande beslut om ...
 - E-post, anmälan beslut om förrättning
 - Meddelandetext
 - Peu § 3-2023 Deltagande i konferenser
- ▶ Process "Bereda och ta politiska beslut", 2021-01-20
- ▶ Processspecifikation
- ▶ Kallelse KS 2023-01-25
- ▶ Protokollsanteckning Ärende 5 KS 2023-01-25
- ▶ Ärendehandbok
- ▶ Faktura 2-3 februari
- ▶ Program och deltagarlista inför uppstartsmöte Samverkan för Mölndal 2-3 febr
- ▶ Underlag arvodesutbetalningar

