

Till: Valnämnden

Till: Kommunfullmäktiges presidium för kännedom

2019-12-10

Granskning av valnämnden

På uppdrag av Trelleborgs kommuns revisorer har KPMG fått i uppdrag att granska hur valnämnden har arbetat med och förberett den verksamhet, rutiner och processer som har varit aktuella i samband med valet till Europaparlamentet 2019. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens resultat är att valnämnden delvis brustit i styrning, uppföljning och kontroll när det gäller att säkerställa ett ändamålsenligt arbete inför valet. Vi kan konstatera att arbetet med valet till Europaparlamentet 2019 i sig fungerat väl. Valnämnden har dock inte haft några dokumenterade tydliga riktlinjer och rutiner utan arbetet bedöms ha genomförts utifrån en organisation med nyckelpersoner som varit avgörande för valets genomförande. Utan dokumenterade tydliga riktlinjer och rutiner finns en risk att kvaliteten i valnämndens verksamhet inte kan säkerställas i framtida val. Vidare ser vi att en stor del av arbetet med planering och genomförande av Europaparlamentsvalet 2019 hade kunnat anpassas bättre i fall det inte i lika stor grad baserats på arbetet med valet till riksdag, kommun och region 2018.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi valnämnden att:

- Säkerställa att rutiner och riktlinjer tydligt dokumenteras för att hålla god kvalitet vid framtida val.
- Säkerställa att planering och genomförande är anpassat till respektive vals förväntade omfattning.
- Säkerställa att en god dialog förs i budgetarbetet så att tilldelade resurser är väl anpassade för ändamålet.
- Inför framtida val, säkerställa att planering påbörjas i god tid för att undvika onödiga kostnader.

Revisorerna önskar svar från valnämnden kring vilka åtgärder som nämnden avser att vidta med anledning av resultatet i granskningen. Yttrandet ska vara revisionen tillhanda senast under februari månad 2020. Iakttagelser och bedömningar framgår i bifogad rapport.

För Trelleborgs kommuns revisorer,



Lena Näslund

Ordförande



Granskning av valnämndens verksamhet

Rapport

Trelleborgs kommun

KPMG AB

2019-12-10

Antal sidor 11



Trelleborgs kommun
Granskning av valnämndens verksamhet

2019-12-10

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Styrdokument, riktlinjer och rutiner	4
3.1.1	Bedömning	5
3.2	Organisation	6
3.2.1	Vallokaler och valdistrikt	8
3.2.2	Röstmottagare	9
3.2.3	Utbildning	10
3.2.3.1	Bedömning	10
4	Slutsats och rekommendationer	11
4.1	Rekommendationer	11

1 Sammanfattning

På uppdrag av Trelleborgs kommuns revisorer har KPMG fått i uppdrag att granska hur valnämnden har arbetat med och förberett verksamhet, rutiner och processer som har varit aktuella i samband med valet till Europaparlamentet 2019. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om valnämnden genom styrning, uppföljning och kontroll säkerställt ett ändamålsenligt arbete inför valet.

Vi kan konstatera att arbetet med valet till Europaparlamentet 2019 i sig fungerat väl.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens resultat är att valnämnden delvis brustit i styrning, uppföljning och kontroll när det gäller att säkerställa ett ändamålsenligt arbete inför valet. Valnämnden har dock inte haft några dokumenterade tydliga riktlinjer och rutiner utan arbetet bedöms ha genomförts utifrån en organisation med nyckelpersoner som varit avgörande för valets genomförande. Utan dokumenterade tydliga riktlinjer och rutiner finns en risk att kvaliteten i valnämndens verksamhet inte kan säkerställas i framtida val.

Vidare ser vi att en stor del av arbetet med planering och genomförande av Europaparlamentsvalet 2019 hade kunnat anpassas bättre i fall det inte i lika stor grad baserats på arbetet med valet till riksdag, kommun och region 2018.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi valnämnden att:

- Säkerställa att rutiner och riktlinjer tydligt dokumenteras för att hålla god kvalitet vid framtida val.
- Säkerställa att planering och genomförande är anpassat till respektive vals förväntade omfattning.
- Säkerställa att en god dialog förs i budgetarbetet så att tilldelade resurser är väl anpassade för ändamålet.
- Inför framtida val, säkerställa att planering påbörjas i god tid för att undvika onödiga kostnader.



2 Inledning/bakgrund

Den 26:e maj 2019 hölls val till Europaparlamentet. Utifrån en demokratisk synpunkt är det viktigt att det finns tillräckliga förutsättningar och tillräckliga resurser för att valet ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och smidigt sätt.

Revisorerna i Trelleborgs kommun har i samband med sin risk- och väsentlighetsplanering bedömt att en granskning behöver ske avseende hur valnämnden har arbetat med och förberett den verksamhet, rutiner och processer som har varit aktuella i samband med valet.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om valnämnden genom styrning, uppföljning och kontroll säkerställt ett ändamålsenligt arbete inför valet. Inom ramen för granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Fanns det en tydlig organisation i kommunen för att hantera valet 26:e maj 2019?
- Fanns det dokumenterade riktlinjer och rutiner för genomförandet av valet?
- Fanns det en ändamålsenlig struktur vad gäller vallokaler i respektive valdistrikt?
- Har röstmottagarna erhållit tillräcklig utbildning och information i god tid före valet?

Granskningen riktas in mot det arbete och de förberedelser som gjordes inför valet till Europaparlamentet den 26:e maj 2019 och granskningen avser valnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Vallag (2005:837)
- Valförordning (2005:874)
- ☐ Kommunallag (2017:725)
- ☐ Interna styrdokument

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med valnämndens presidium, valsamordnare, kommunjurist, valadministratör samt gruppintervju med röstmottagare.
- ☐ Insamling av samt granskning av relevanta dokument.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade förutom röstmottagarna.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrdokument, riktlinjer och rutiner

Enligt nämndens reglemente¹ är uppdraget att fullgöra kommunens uppgifter enligt vallagen, folkomröstningslagen och lagen om kommunala folkomröstningar samt vad som i övrigt ankommer på valnämnd enligt annan lag och författning.

Vidare ska valnämnden:

1. Se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt beträffande resurser, mål, inriktning, omfattning och kvalitet.
2. Vidta de åtgärder och göra de framställningar som nämndens ansvar påkallar.
3. Lämna begärda yttranden till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.
4. Till kommunstyrelsen upprätta förslag till budget.
5. Utfärda övriga tillämpningsanvisningar som behövs i verksamheten.
6. Informera om nämndens verksamhet i kommunen.

Utöver reglementet har det inte funnits några dokumenterade riktlinjer och rutiner för valnämndens verksamhet. Mycket av arbetet inför Europaparlamentsvalet har sin grund i tjänsteskrivelser som efter hand har beslutats av valnämnden. I intervjuer förklaras det med att tidigare organisation har haft väl fungerande rutiner för arbetet med valet trots avsaknad av styrdokument. Den nya organisationen som tillträdde inför valet 2019 har till stor del utgått från arbetet med valet 2018.

Det genomförs uppföljningar av valen i Trelleborgs kommun samt upprättas två delårsrapporter per år under de år då valnämnden är verksam. I uppföljningen av valet till Europaparlamentet 2019² noteras brister i valnämndens planering och genomförande i och med antagandet om att samma tillvägagångssätt som vid valet till riksdag, kommun och region kan appliceras även på val till Europaparlamentet.

I intervjuer framgår att det pågår ett arbete med att upprätta en handbok med namnet *Genomförande av val i Trelleborgs kommun*. Handboken har sin grund i det arbete som har genomförts i samband med valet 2019 och som innefattar bl.a. gällande lagar och bestämmelser, organisation, system och behörigheter samt prioriteringslista. Enligt intervjuer finns det ingen bestämd plan avseende vilken funktion handboken är tänkt att ha, det vill säga om valnämnden planerar att anta den som ett vägledande dokument för valnämndens verksamhet. Handboken var inte färdigställd vid nämndens senaste sammanträde³. Valnämnden planerar inte att sammanträda förrän tidigast under sista kvartalet år 2021, ett år före valet till riksdag, region och kommunfullmäktige år 2022⁴.

¹ Beslutad av KF 2019-06-17

² Godkänd av valnämnden 2019-09-17

³ 2019-09-17

⁴ Framgår av Delårsrapport 2–2019, Valnämnd 2019-09-06



Trelleborgs kommun
Granskning av valnämndens verksamhet

2019-12-10

3.1.1 Bedömning

Finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för genomförandet av valet?

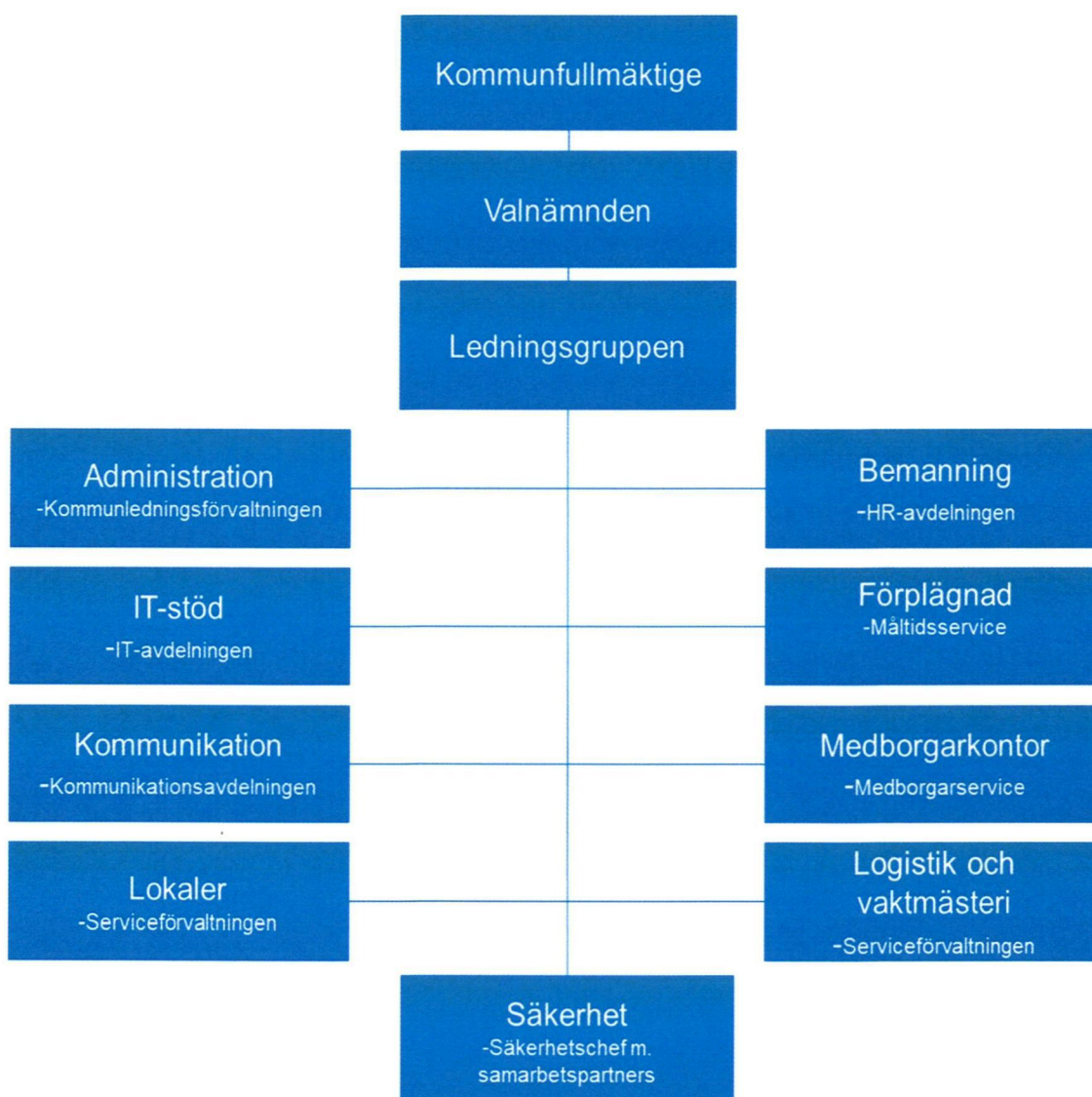
Nej. Vår bedömning är att det inför valet inte funnits dokumenterade riktlinjer och rutiner. Vi bedömer vidare att planering och genomförande inte varit baserade på väl anpassade riktlinjer och rutiner. Det har istället i stor utsträckning baserats på erfarenheter från valet 2018 som till stor del skiljer sig från valet till Europaparlamentet framförallt i omfattning. Vi noterar att ett arbete pågår med dokumentation av valarbetet. En risk föreligger att valnämndens verksamhet kan upplevas otydlig om inte nämnden tydligt dokumenterar sina riktlinjer och rutiner. Särskilt stor risk föreligger om organisationen behöver bytas ut även inför nästa val. Det faktum att valnämnden ej planerar att sammanträda förrän 2021 bedömer vi som en risk för att tydliga riktlinjer inte fastställs inför arbetet med nästa val.

2019-12-10

3.2 Organisation

Valnämndens uppdrag beskrivs i valnämndens verksamhetsplan 2019.

Valnämnden är kommunens lokala valmyndighet. I uppdraget ingår ansvaret för att planera och samordna genomförandet av val och folkomröstningar. Trelleborgs kommun är indelad i två valkretsar med 13 respektive 14 valdistrikt. Valnämnden ansvarar för att utse röstmottagare och för att se till att det finns vallokaler och röstningslokaler i kommunen. Nämnden ansvarar även för förtidsröstning samt den preliminära räkningen av rösterna på valkvällen samt på onsdagen efter valdagen.



Organisationsschema över valnämndens verksamhet



Trelleborgs kommun
Granskning av valnämndens verksamhet

2019-12-10

Som nämndes i avsnitt 3.1 så har valnämndens organisation förändrats inför 2019 års val jämfört med 2018. Ett mål har varit att rollfördelningen ska vara tydligare samt att nämnden ska få mer resurser.

Mot bakgrund av uppföljningen av 2018 års val konstaterades att för få medarbetare i kommunledningens centrala organisation arbetade med samordningen inför valet. Vidare framkom att arbetsuppgifterna inte var tillräckligt specifika och tydligt fördelade⁵.

Av ovan illustrerat organisationsschema framgår att kommunfullmäktige delegerar ansvaret för arbetet med val till valnämnden. I sin tur delegerar valnämnden ansvar åt en ledningsgrupp. Ledningsgruppen består av valsamordnare, biträdande valsamordnare, stabschef, kommunjurist och sekreterare. Som organisationsschemat visar har ledningsgruppen involverat flera av kommunens funktioner och verksamheter på områden som ligger inom eller nära deras kompetensområde istället för att inhämta resurser externt.

I flertalet intervjuer lyfts administratörernas vikt i arbetet med valet och att administrationsfunktionen varit central både avseende planering och genomförande av valet. Under större delen av förarbetet fanns det endast en administratör som arbetade med valarbetet. Cirka 3–4 månader före valet ansågs den administrativa organisationen behöva stärkas upp för att säkerställa kvaliteten i arbetet. Det gjordes, enligt intervjuer, genom att en extra resurs omfördelades från serviceförvaltningen.

Budget och resultat

I delårsrapport 1 för 2018 framgår att budgetprognosen för 2018 visade på en negativ avvikelse på 500 tkr. Från valnämndens sida äskades därför 2 mkr 2018, men nämnden beviljades endast 1.5 mkr. Nämndens resultat var cirka 2 mkr vilket därmed innebar en negativ avvikelse på 500 tkr.

För år 2019 däremot var situationen snarare den omvända då nämnden denna gång blev tilldelad 2 mkr. I delårsrapport 2 för 2019 visar prognosen ett förväntat resultat på 1,6 mkr och därmed ett överskott på cirka 400 tkr.

⁵ Från tjänsteskrivelse om organisation inför Europaparlamentsvalet.

2 Årsprognos för nämndens driftresultat

Driftredovisning (tkr)

Delårsrapport 2	Bokslut 2018	Utfall jan-aug	Budget jan-aug	Avvikelse jan-aug	Årsbudget 2019	Årsprognos 2019	Avvikelse
Verksamhetens intäkter	857	995	567	428	850	995	145
-varav bidrag	857	995	567	428	850	995	145
-varav taxor och avgifter	0	0	0	0	0	0	0
-varav övriga intäkter	0	0	0	0	0	0	0
Verksamhetens kostnader	-2 949	-2 577	-1 900	-677	-2 850	-2 595	255
-varav personalkostnader	-2 481	-1 901	-1 227	-674	-1 840	-1 901	-61
-varav lokalkostnader	-13	-321	-13	-308	-20	-321	-301
-varav övriga kostnader	0	0	0	0	0	0	0
-varav kapitalkostnader	-455	-355	-660	305	-990	-373	617
Summa nettokostnader	-2 092	-1 582	-1 333	-249	-2 000	-1 600	400

Årsprognos för nämndens driftresultat. Hämtat från Delårsrapport 2–2019, Valnämnd.

I intervju med valnämndens presidium motiveras 2018 års underskott med att valnämnden tilldelats en lägre budget än önskat som en konsekvens av politiska prioriteringar. Under 2019, då en ny nämnd valts, motiverades den större budgeten med att det är bättre att nämnden har för stor budget än för liten och att demokratiska val inte är ett område man vill prioritera ned.

De största utgifterna för valnämnden under 2019 baserat på delårsrapport 2, är personalkostnaderna. Kostnaderna har även varit höga kring "valcontainrar" som nämnden hyrt in som röstningslokaler i anslutning till storbutiker. I intervjuer framgår att nämndens intention var att hyra in valbodar, men att ett lämpligt alternativ inte fanns tillgängligt när nämnden planerade valet.

3.2.1 Vallokaler och valdistrikt

Gällande vallokaler och valdistrikt bedöms följande lagtext som relevant:

4 § 4 kap Vallagen. För varje valdistrikt ska det utses minst fyra röstmottagare, varav en ordförande och en ersättare för ordföranden. Lag (2014:301).

6 § 4 kap Vallagen. På varje röstmottagningsställe ska det finnas så många röstmottagare som behövs för att röstmottagningen ska kunna genomföras.

Vid röstmottagning i en vallokal ska minst tre av röstmottagarna vara närvarande. En av dessa ska vara ordföranden eller ordförandens ersättare.

Vid röstmottagning i en röstningslokal ska minst två röstmottagare vara närvarande. Lag (2014:301).

16 § 4 kap Vallagen. *Varje kommun skall delas in i geografiska röstningsområden (valdistrikt).*

Om det inte finns särskilda skäl för något annat, skall för varje fastighet samtliga röstberättigade hänföras till samma valdistrikt.

Om kommunen har fler än en valkrets för val till kommunfullmäktige, skall varje sådan krets omfatta ett eller flera valdistrikt.

17 § 4 kap Vallagen. *Ett valdistrikt skall omfatta mellan 1 000 och 2 000 röstberättigade. Om det finns särskilda skäl, får ett valdistrikt omfatta färre än 1 000 eller fler än 2 000 röstberättigade. Ett valdistrikt får omfatta färre än 300 röstberättigade endast om det finns synnerliga skäl.*

21 § 4 kap Vallagen. *Vid val till Europaparlamentet ska en vallokal vara öppen för röstning mellan klockan 8.00 till 21.00. Har väljarna ändå tillräckligt goda möjligheter att rösta får kommunen bestämma att de öppettider som sägs i första stycket skall begränsas för en viss vallokal. Den måste dock vara öppen mellan 9.00 och 13.00 samt mellan 17.00 och 21.00*

Av valnämndens delårsrapport 2 för 2019 framgår att det fanns totalt åtta röstmottagningslokaler för förtidsröster. Sju av dessa var öppna på vardagar och en var öppen varje dag under perioden 8 maj fram till och med valdagen 26 maj. Det fanns 27 vallokaler sammanlagt i Trelleborgs kommun under valet 2019. En bedömning gjordes utifrån synpunkter på vallokalerna vid valet 2018, och det bedömdes att vallokalerna till största del var väl anpassade för användning vid valet 2019 med enbart små förändringar avseende tillgänglighet. Enligt intervjuer har inga större problem avseende vallokaler uppmärksammats.

Av intervjuerna framgår att vissa lokaler vid valet 2018 var underbemannade. Därför har lokalerna tilldelats extra bemanning under valet 2019. Det resulterade i sin tur i att vissa av röstlokalerna vid detta val upplevdes överbemannede. Enligt intervju har däremot lagkraven på antal röstmottagare och öppettider alltid kunnat upprätthållas som en konsekvens av den höga bemanningen. Vid de tillfällen då personal inte kunnat infinna sig som planerat har detta snabbt åtgärdats.

3.2.2 Röstmottagare

I delårsrapport 2 för 2019 framgår att det fanns sammanlagt 237 röstmottagare kopplade till valet. Enligt intervjuer har flertalet av röstmottagarna även arbetat vid tidigare val. Valnämnden har dock tagit hjälp av bildningsförvaltningen i arbetet med att rekrytera en del nya röstmottagare. Det har mestadels varit elever som gått sista året på gymnasiet. Enligt intervjuer gjordes en missbedömning av behovet av röstmottagare relativt till elevernas vilja att arbeta. Eftersom flertalet elever befann sig i slutet av sin utbildning hade de låg arbetsbörda i skolan och ville arbeta med valet mer än planerat. Därmed rekryterades för många röstmottagare. I intervjuer beskrivs även den stora mängden skolelever som en utmaning då det innebar att det var många som arbetade som röstmottagare för första gången och trots utbildning saknade viss rutin. Ytterligare en missbedömning gjordes avseende ambulerande röstmottagare.

Vid valet 2018 hade dessa en hög arbetsbelastning och antalet ambulerande röst-

2019-12-10

mottagare vid valet 2019 baserades på detta. Vid 2019 års val var trycket däremot betydligt lägre och därför fanns det även för många ambulerande röstmottagare.

3.2.3 Utbildning

Inför EU-valet 2019 har röstmottagarna erbjudits en utbildning som hållits av personer i valnämndens ledningsgrupp. Enligt intervjuer har den i stora drag baserats på utbildningsmaterial som finns att tillgå på Valmyndighetens hemsida och därefter anpassats till Trelleborg kommuns lokala förutsättningar. Utbildningen har skett i form av sex stycken utbildningstillfällen. En specifik utbildning har erbjudits de som arbetade i förtidsröstlokaler. Baserat på intervjuer har utbildningen upplevts som givande och arbetet med utbildningen har fungerat väl.

3.2.3.1 Bedömning

Fanns det en tydlig organisation i kommunen för att hantera valet 26:e maj 2019?

Delvis. Ett omfattande arbete har genomförts i och med etablerandet av en ny organisation för valnämndens verksamhet. Baserat på dokument och intervjuer är vår bedömning att valnämndens organisation på övergripande plan fungerat väl. Roller och ansvar har varit tydligt uppfattade inom organisationen. Vi bedömer dock att organisationen i hög grad varit personberoende. Framförallt med avseende på den administrativa funktionen, vilket kan innebära en risk vid framtida val. Vidare bedömer vi att budgeten inte varit helt anpassad för valnämndens organisation och arbete, samt att vissa av nämndens kostnader kunde ha undvikits om nämnden påbörjat planeringen tidigare och inte behövt ta till dyrare alternativa lösningar som exempelvis hyra av valcontainrar.

Bemanningen vid röstmottagningslokaler och vallokaler har i viss mån varit felaktig vilket bedöms ha kunnat undvikas om planeringen för Europaparlamentsvalet inte i lika stor grad utgått från valet 2018.

Fanns det en ändamålsenlig struktur vad gäller vallokaler i respektive valdistrikt?

Ja. Vår bedömning är att det överlag funnits en ändamålsenlig struktur gällande vallokaler och valdistrikt. Vissa lokaler tilldelades extra bemanning eftersom de varit underbemannade vid föregående val, vilket visade sig vara mer än tillräckligt för valet 2019. Det bedömer vi som en konsekvens utav att planeringen för Europaparlamentsvalet utgått från valet till riksdag, kommun och region vilket är ett betydligt mer omfattande val. När det gäller antal vallokaler och valdistrikt är detta reglerat utifrån befolkning i varje distrikt och inte utifrån valdeltagande och omfattning. Därmed har vi inga synpunkter på indelningen av vallokaler och valdistrikt.

Har röstmottagarna erhållit tillräcklig utbildning och information i god tid före valet?

Ja. Vår bedömning baserat på dokument och intervjuer är att röstmottagarna erhållit tillräcklig utbildning och information i god tid före valet.



Trelleborgs kommun
Granskning av valnämndens verksamhet

2019-12-10

4 Slutsats och rekommendationer

Vi kan konstatera att arbetet med valet till Europaparlamentet 2019 i sig fungerat väl.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att valnämnden delvis brustit i styrning, uppföljning och kontroll när det gäller att säkerställa ett ändamålsenligt arbete inför valet. Valnämnden har dock inte haft några dokumenterade tydliga riktlinjer och rutiner utan arbetet bedöms ha genomförts väl utifrån en organisation med nyckelpersoner som varit avgörande för valets genomförande. Utan dokumenterade tydliga riktlinjer och rutiner finns en risk att kvaliteten i valnämndens verksamhet inte kan säkerställas fullt ut i framtida val. Vidare ser vi att en stor del av arbetet med planering och genomförande av Europaparlamentsvalet 2019 hade kunnat anpassas bättre i fall det inte i lika stor grad baserats på arbetet med valet till riksdag, kommun och region 2018.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi valnämnden att:

- Säkerställa att rutiner och riktlinjer tydligt dokumenteras för att hålla god kvalitet vid framtida val.
- Säkerställa att planering och genomförande är anpassat till respektive vals förväntade omfattning.
- Säkerställa att en god dialog förs i budgetarbetet så att tilldelade resurser är väl anpassade för ändamålet.
- Inför framtida val, säkerställa att planering påbörjas i god tid för att undvika onödiga kostnader.

Datum som ovan

KPMG AB

Marita Castenhag
Kommunal revisor

Daniel Strandberg
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.