

Granskning av rutiner för arvoden och ersättningar till förtroendevalda

Kinda kommuns förtroendevalda revisorer

2020-04-07

Projektledare Lars Högberg

Projektmedarbetare Oscar Arnell och Petra Ribba



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Rekommendationer	4
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfråga/-or	5
Revisionskriterier	5
Kontrollmål	5
Avgränsning	5
Metod	5
Allmänt	6
Kommunallagen	6
Lokalt regelverk	7
Kommentar	7
lakttagelser och bedömningar	9
Förstudien	9
Arvodesbestämmelserna	9
Stickprovsgranskningen	10
Kontroll förlorad arbetsinkomst	10
lakttagelser	11
Kontroll förrättning	11
lakttagelser	11
Övrigt som framkommit i stickprovsgranskningen	11
Kommentar	12
Rekommendationer	14

Sammanfattning

I kommunens preliminära utfall för verksamhetsåret 2019 återfinns uppgift om att kostnaderna för arvoden och ersättningar till förtroendevalda har överstigit budget med 1 mnkr. Revisorerna har mot bakgrund av den förstudie som genomfördes haft inledande möten med såväl politiska företrädare som med tjänstemannaledningen för att få närmare information om orsaker till denna budgetavvikelse. Det har då bland annat framkommit att budgetavvikelsen sammantaget uppgår till cirka 1,5 mnkr.

I förstudien inhämtades bland annat uppgift om utbetalade ersättningar till de ledamöter som ingår i kommunstyrelsens och nämndernas presidier. En sammanställning och övergripande analys gjordes av uppgifterna (se närmare sid 9). Uppgifterna överlämnades av revisorerna till kommunkansliet för närmare utredning. I kommunens interna utredning identifierades felaktigheter i den administrativa hanteringen vilket medfört att för höga belopp utbetalats för förlorad arbetsinkomst i ett fall. En återbetalningsplan har upprättats som innebär att drygt 150 tkr ska återbetalas till kommunen. Utöver detta pekade kommunens utredning också på att arvodesbestämmelsernas utformning i vissa delar ger ett visst utrymme för både olika tolkningar och tillämpningar.

Kommunens revisorer har mot bakgrund av de uppgifter som framkommit beslutat att genomföra en fördjupad granskning för att få ett bredare underlag för att bedöma om de bestämmelser, gällande arvoden och ersättningar, hanteras på ett korrekt och ändamålsenligt sätt i kommunen

Syftet med granskningen är att ge svar på om det finns ytterligare exempel på felaktigheter när det gäller

- underlag som inlämnats för rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst
- de utbetalningar av arvoden och ersättningar till förtroendevalda som genomförts

Granskningen ska också belysa om kommunen har fungerande rutiner som säkerställer att fullmäktiges bestämmelser för arvoden och ersättningar till förtroendevalda följs och tillämpas.

I arvodesbestämmelserna finns en generell bestämmelse som anger att det är den förtroendevaldes ansvar att tillse att lämnade uppgifter är korrekta. Det framgår att arvode för förtroendeuppdrag som genomförs i kommunen *inte* ska ingå i beräkningen för förlorad arbetsinkomst. Inte heller har förtroendevald som har en anställning i kommunen rätt till förlorad arbetsinkomst genom att det inte sker något löneavdrag då denne är i tjänst som förtroendevald.

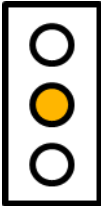
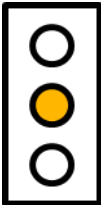

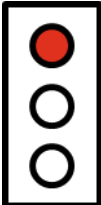
Granskningen visar att underlagen som inlämnats för ersättning för förlorad arbetsförtjänst till övervägande del är korrekt ifyllda. Utifrån dessa har den ersättning som utbetalats överensstämmt med den faktiska förlust av arbetsinkomst som uppkommit i samband med sammanträden och/eller förrättningar. Vi har också noterat ett mindre antal större avvikelser.

I det sistnämnda fallet gäller det i två fall förtroendevalda som är egenföretagare och där beräkningen och utbetalningarna från kommunen, i ett fall felaktigt har utgått ifrån anmäld årsinkomst till försäkringskassan. I det andra fallet har beräkningen och utbetalningarna utgått ifrån försäkringskassans beslut om sjukpenninggrundande inkomst. I båda dessa fall har, det helt korrekt i förhållande till försäkringskassan, i uppgiften om beräknad årsinkomst inräknats en bedömning av de inkomster som dessa förtroendevalda kommer att erhålla från kommunen under år 2019. Dessa ersättningar har inte beaktats när det fastställs vilken inkomstförlust dessa förtroendevalda har kommit att göra då de har varit i tjänst i sina olika funktioner. Kommunens arvodesbestämmelser anger att arvoden från förtroendeuppdrag inte ska ingå i beräkningen för förlorad arbetsinkomst. I begreppet arvode ingår både de fasta arvoden som dessa förtroendevalda uppstår, liksom sammanträdesarvoden och ersättningar i samband med förrättningar.

När det gäller uppföljningen av de beslutade arvodesreglerna framgår det av arvodesbestämmelserna att det är kommunstyrelsen som avgör frågor när det gäller tolkning och tillämpning av bestämmelserna. I vår granskning och genomgång av kommunstyrelsens protokoll kan vi inte finna att frågor gällande arvoden, tolkning och tillämpning av ersättningar till förtroendevalda behandlats i kommunstyrelsen. på ett strukturerat sätt har följts upp.

I vår granskning har det dock muntligt framförts uppgift om att frågor av denna typ vid några tillfällen har diskuterats. Det har då mera handlat om att enskilda tjänstepersoner har reagerat och ställt frågor på de förrättningsblanketter som har lämnats in. Men dessa frågor, och de bedömningar som då har gjorts, har i sin tur inte lyfts till kommunstyrelsen för avgörande eller för fastställande av tillämpningsanvisningar. Vi kan inte heller se att kommunstyrelsen för egen del inom sitt ansvarsområde, eller i förhållande till nämnderna, har vinnlagt sig om att utveckla en uppföljningsstruktur för att kunna bedöma följsamhet till arvodesbestämmelserna.

Nedan framgår en revisionell bedömning utifrån fastställda kontrollmål/revisionsfrågor.

Kontrollmål	Kommentar	
Finns det dokumenterade rutiner för hur arvoden och kostnadsersättning för förlorad arbetsinkomst till förtroendevalda ska beräknas och kontrolleras?	Uppfylls delvis Det finns ingen dokumenterad rutin. Däremot finns en utarbetad praxis för hur detta ska handläggas.	
Finns en tydlig och kommunicerad ansvarsfördelning?	Uppfylls delvis Det finns ingen dokumenterad processkarta eller handlägningsrutin som beskriver roll- och ansvarsfördelningen mellan inblandade parter. Fastställt attestreglemente tydliggör vilka funktioner inom förvaltningsorganisationen som har rätt att attestera arvoden för sammanträden och förrättningar. Attestreglementet anger att det är fullmäktiges ordförande som ska beslutsattester nämndpresidernas transaktioner, det vill säga också arvoden och ersättningar.	
Kontrolleras och uppdateras anställningsförhållanden som underlag för ersättning för förlorad arbetsinkomst?	Ej Uppfyllt Det genomförs inte några systematiska kontroller. Dock görs vissa rimlighetskontroller av uppgifterna som finns i de transaktionslistor som tas fram i samband med överföring till lönesystemet.	
Finns det en fastställd rutin och en fungerande gränsdragningen mellan fasta och rörliga ersättningar som säkerställer en korrekt hantering?	Ej uppfyllt Arvodesbestämmelserna ger i vissa delar utrymme för olikheter när det gäller tolkning och tillämpning. Rutin saknas. Kommunstyrelsen har inte under år 2019 på ett aktivt sätt svarat för tillämpning och tolkning av bestämmelserna.	

Finns det ändamåls-
enliga rutiner och kon-
troller som säkerställer
att rätt belopp och
ersättning utbetalas

Delvis uppfyllt

Det saknas dokumenterad rutin för detta.
Finns i hanteringen vissa inbyggda rimlighets-
kontroller i samband med genomgång av
transaktionslistor.



Rekommendationer

- Se över och revidera delar av arvodesbestämmelserna. Framför allt de delar som här lyfts fram utifrån vår granskning, eller det som på annat sätt har framkommit i anslutning till denna gransknings genomförande.
- Tydliggör för vad som ingår i beräkningen av förlorad arbetsinkomst för förtroendevalda. Detta gäller framför allt förtroendevalda som uppbär ett fast arvode, och som fullgör sitt uppdrag på en betydande del av en heltid. Kommunstyrelsen behöver här stärka sina rutiner och kontroller för hantering av arvoden och ersättningar.
- Säkerställ följsamhet till arvodesbestämmelserna genom att det ska finnas beslut om för rättningar i berörda politiska organ.
- Tillämpa de bestämmelser som framgår av fastställt attestreglemente. Där anges att fullmäktiges ordförande beslutsattesterar transaktioner avseende nämndernas presidier.
- Tydliggör vilken representation av förtroendevalda i kommunstyrelsen det är som ska ingå och medverka vid kanslimöten.
- Det behöver klargöras vad som ingår i det fasta årsarvode på 3% som en förtroendevald erhåller utöver det årsarvode som denne erhåller i det deltidsarvoderade uppdraget
- Inför en kontroll- och uppföljningsstruktur som säkerställer följsamhet i tillämpningen av arvodesreglerna. Här handlar det bland annat om att genom uppföljningen säkerställa rätten till lika ersättning för samma uppdrag.
- Se över modell och praxis för ersättning för förlorad arbetsinkomst för förtroendevalda.
- Kommunstyrelsen behöver inta en mera aktiv hållning när det gäller arvodesbestämmelserna tolkning och tillämpning.
- Arbeta fram och fastställ rutiner för hur bland annat ersättning för förlorad arbetsinkomst ska beräknas och kontrolleras.

Bakgrund

Syfte och revisionsfråga/or

Syftet med granskningen är att ge svar på om det finns ytterligare exempel på felaktigheter när det dels gäller de underlag och uppgifter som förtroendevalda årligen ska lämna in för erhållande av förlorade arbetsförtjänst, dels gällande de utbetalningar och ersättningar som har genomförts, dels om kommunen har en fungerande rutin som säkerställer att fullmäktiges bestämmelser för arvoden och ersättningar följs och tillämpas.

Granskningen ska även belysa på vilket sätt som kommunstyrelsen säkerställer en korrekt tolkning och tillämpning av bestämmelserna.

Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Arvoden och ersättningar till förtroendevalda, fastställd av kommunfullmäktige november 2018.
- Fastställd delegationsordning för kommunstyrelsen

Kontrollmål

Följande kontrollmål är fastställda för granskningen:

- Finns det dokumenterade rutiner för hur arvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst till förtroendevalda ska beräknas och kontrolleras?
- Finns en tydlig och kommunicerad roll- och ansvarsfördelning?
- Kontrolleras och uppdateras anställningsförhållanden som underlag för förlorad arbetsinkomst?
- Finns det en fastställd rutin och fungerande gränsdragning mellan fasta och rörliga ersättningar som säkerställer en korrekt hantering?
- Finns det dokumenterade rutiner för hur ersättning för förrättningar ska beräknas och kontrolleras?
- Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer att rätt belopp och ersättning utbetalas?

Avgränsning

Granskningen är avgränsad till verksamhetsåret 2019 och omfattar kommunstyrelsen, bildningsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden.

Metod

- Genomgång och analys av sammanställda uppgifter och information från kommunens lönesystem samt det verksamhetssystem som används för att administrera förtroendevalda.
- Stickprov på inlämnade underlag för begäran om arvode för förlorad arbetsinkomst
- Stickprov på utbetalade ersättningar
- Intervjuer

Allmänt

Ersättningsregler för såväl arvoden, förlorad arbetsinkomst och pensionsregler styrs i grunden av Kommunallagen (2017:725). Lagstiftningen kompletteras i kommunen med de lokala bestämmelser som kommunfullmäktige fastställde i november år 2018.

Förtroendevalda i kommuner, landsting och regioner arbetar på medborgarnas uppdrag. Det ligger därför ett stort individuellt ansvar på var och en att i sin roll som förtroendevald agera på ett sådant sätt så att medborgarnas förtroende för myndigheter, styrelser, nämnder och förvaltningar inte rubbas.

I Kinda kommun finns 110 förtroendevalda som under mandatperioden 2019-2022 i olika roller och omfattning arvoderas för sina politiska uppdrag. Av dessa är en förtroendevald årsarvoderad heltid, samt ytterligare fyra stycken som har ett fast månadsarvode som ligger på cirka 30 000 kronor per månad. Totalt har det i Kinda kommun, under år 2019, i kommunstyrelsen och nämnderna utbetalats arvoden och ersättningar, enligt nedan:

Nämnd	Budget 2019	Utfall 2019	Avvikelse
Kommunstyrelsen	1 700 000	2 231 673	-531 673
Bildningsnämnden	650 000	805 052	-155 052
Vård- och omsorgsnämnden	705 000	935 915	-230 915
Samhällsbyggnadsnämnden	720 000	838 901	-118 901
Totalt	3 775 000	4 811 541	-1 036 541

Kommentar: uppgifterna i sammanställningen ovan utgår ifrån de uppgifter som lämnats av kommunen.

Utöver detta har även kommunfullmäktiges budget för politikerarvoden överskridits med cirka 500 tkr. För kommunen som helhet uppgår budgetavvikelsen till 1,5 mnkr.

Kommunallagen

I kommunallagens 4 kap. §§ 12-18 regleras på vilket sätt förtroendevalda har rätt till ersättning

I lagen (§§ 12-13) anges att förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Förtroendevalda med funktionsnedsättning har rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.

Vidare fastslås (§14) att förtroendevalda med barn som har behov av tillsyn har rätt till skälig ersättning för kostnader för barn tillsyn som uppkommer när de fullgöra sina uppdrag.

Det anges att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för ersättning enligt paragraferna ovan.

Av §16 framgår att fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning ska få:

- ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget utöver vad som följer av 13 och 14 §§
- arvode för det arbete som är förenat med uppdraget
- pension, och
- andra ekonomiska förmåner

Om fullmäktige beslutar att arvode ska betalas, ska arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag. För den som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid, eller betydande del av heltid, gäller att denne ska få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda i kommunen. Dessa förtroendevalda har inte någon kommunalrättslig rätt till ersättning enligt 12-14 §§ samt 16 §, från vilka paragrafer dessa förtroendevalda är

undantagna. För dessa förtroendevalda gäller istället endast de regler som kommunen fastställer lokalt.

Lokalt regelverk

De bestämmelser som fullmäktige fastställde i november 2018 gäller för samtliga förtroendevalda i kommunen, det vill säga ledamöter och ersättare i fullmäktige, styrelse/nämnder, fullmäktigeberedningar och revisorer. Bestämmelserna gäller även förtroendevalda som utses för övriga uppdrag av fullmäktige eller kommunens styrelse/nämnder, om inte arvoden och ersättningar betalas ut från annat håll. I särskild bilaga till bestämmelserna anges de ersättningsnivåer för de förtroendevalda som ingår i presidierna för respektive organ. Nivåerna är procentuellt kopplade till riksdagsledamöternas grundarvode.

Förtroendevalda som sammantaget fullgör uppdrag på heltid eller på minst 40% av en heltid gäller särskilda bestämmelser. Dessa erhåller ett fast årsarvode som är kopplade till en angiven tjänstgöringsgrad. I denna grupp återfinns ordföranden i styrelsen och nämnderna samt oppositionsråd.

En förändring i arvodesbestämmelserna infördes i förhållande till de arvodesbestämmelser som tidigare gällde. Det handlar då om att rörliga arvoden i vissa fall också kan utgå till förtroendevalda som fullgör uppdrag på minst 40% i det fall de också har ett uppdrag för ett annat kommunalt organ under förutsättning av det totala arvodet inte överstiger det arvode som uppbärs av heltidsarvoderad förtroendevald.

Kommentar

Som framgår reglerar kommunallagen de grundläggande principerna och rättigheterna avseende arvoden och ersättningar.

Ett undantag från dessa generella regler finns i Kommunallagen 4 kapitel 17 §, som anger att dessa ersättningsregler inte gäller förtroendevalda som avses i 4 kapitlet 2 §. Här avses den nya regeln om råd (kommunalaråd, oppositionsråd med flera) och som avser alla förtroendevalda med mer än 40 % arvodering/tjänstgöringsnivå. För dessa gäller inte samma rätt till ersättning eftersom de förväntas friställa sig i sådan grad att de i huvudsak endast lägger sin tid på det som arvodet avser. För dessa förtroendevalda gäller istället enligt 18 § att dessa kan få ekonomiska och andra förmåner som gäller för anställda i kommunen.

Vi har alltså två separata kommunalrättsliga arvodes och ersättningssystem som gäller beroende på arvodesnivå/tjänstgöringsgrad för den förtroendevalde. För förtroendevalda som omfattas av 4 kap. 2 § kommunallagen ska alltså ersättningar och andra förmåner fastställas och som utgår från vad som gäller för anställda i kommunen. Det påverkar rätten till ersättningar för sådana inkomster som faller bort för den enskilde på grund av att den åtar sig ett uppdrag för kommunen, precis som för en anställd. Det framgår också av undantagsreglerna att det för dessa förtroendevalda inte gäller den grundläggande regeln om likabehandling avseende arvoden.

Enligt kommunens beslutade arvodesbestämmelser gäller olika regler om ersättning, beroende på om en förtroendevald har årsarvode eller inte. Bestämmelserna är dock inte direkt uppbyggda utifrån kommunallagens regler, som utgår ifrån två ersättningsmodeller. Kommunallagen gör skillnad i rätten för ersättningar till förtroendevalda och rätten till ersättningar till de förtroendevalda som omfattas av definitionen av kommunalaråd, enligt 4 kap. 2 § kommunallagen.

Ett exempel på detta är rätten till förlorad arbetsinkomst. För förtroendevald som har en anställning gäller rätten till ersättning enligt arvodesbestämmelserna (punkt 3.1.1) inte för den förtroendevalde som har årsarvode. Om det med denna regel i arvodesbestämmelserna också avses en förtroendevald som omfattas av definitionen av kommunalaråd i 4 kap. 2 § kommunallagen framgår det ej.

Det finns också en skillnad i reglerna om den förtroendevalde är anställd eller egenföretagare. Detta undantag som finns i arvodesbestämmelserna för anställda finns inte för den som är egenföretagare. Av bestämmelserna har egenföretagare rätt till ersättning enligt punkt 3.1.2 i arvodesbestämmelserna. Det framgår dock genom regeln i arvodesbestämmelserna punkt 2.2 att en förtro-

endevald med flera olika uppdrag, som medför att den förtroendevalde har arvode som totalt uppgår till 40% eller mer, inte har rätt till förlorad arbetsinkomst och ekonomiska förmåner. Det framgår dock inte vad som gäller för den som har ett uppdrag som överstiger 40%. Inom ramen för denna granskning och den tolkning som görs av arvodesbestämmelserna är tolkningen att den som har ett förtroendeuppdrag som omfattar mer än 40% inte ska ha rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst. Som framgår av redovisningen i detta stycke, är det inte tydligt reglerat i alla delar av arvodesbestämmelserna.

Det har också i denna granskning uppstått fråga om vad som omfattas av ersättning för förlorad arbetsförtjänst, i den mån en förtroendevald är berättigad till den typen av ersättning.

Av arvodesbestämmelserna framgår att ersättning avser sådan inkomst som motsvarar tjänstledighetsavdrag samt att det inte inkluderar arvode från förtroendeuppdrag. Enligt kommunallagen avses ersättning för inkomster och andra förmåner, till exempel pension, semesterersättning med mera, som har direkt samband med att förlusten uppstår i och med fullgörande av förtroendeuppdraget. När det specifikt gäller bedömning av förlorad arbetsinkomst anger arvodesbestämmelserna att "arvoden från förtroendeuppdrag ska inte ingå i beräkningen för förlorad arbetsinkomst". Detta innebär att ersättningar i form av årsarvode, förrättningsersättning samt ersättningar för förlorad arbetsinkomst med mera är arvode. Därmed ska dessa ersättningar räknas bort i samband med den årliga beräkningen av den arbetsinkomst en förtroendevald förlorar. Rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst har förtroendevald för de inkomstförluster denna har som arbetstagare eller som företagare. Det framgår på olika regelavsnitt i arvodesbestämmelserna.

Iakttagelser och bedömningar

Förstudien

Mot bakgrund av de uppgifter som framkom i månadsrapporten för december månad 2019 om att budgeten för politikerarvoden överstigit budget med 1 mnkr genomförde revisorerna en förstudie som omfattade samtliga förtroendevalda som ingår i kommunstyrelsens och nämndernas presidier.

Utbetalade ersättningar under år 2019 till de förtroendevalda som ingår i dessa presidier framgår nedan.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Sammanträdesarvode	2 800	23 100	22 500	28 100	38 300	5 600	32 600	8 700	24 000	14 700	28 956
Förrättningsarvode		3 950	34 550	5 250	6 300	1 850	3 000	200	4 050	3 250	5 500
Årsarvode	722 520	361 260	379 323	21 676	28 055	361 260		21 676	361 260	21 676	21 676
Ers förlorad arb ink	152		239 784		20 139	5 572	33 838	15 960	28 207		
Bilers skattepliktig		1 405	4 877	202	2 562	235	1 638	462	1 485		3 168
Bilers 2,90		2 475	8 593	355	4 514	414	2 886	814	2 616		5 581
Parkeringsavg		520							224		53
Totalt	725 472	392 710	689 628	55 582	99 870	374 931	73 962	47 811	421 842	39 626	64 934

Kommentar: sammanställningen ovan grundar sig på de uppgifter som lämnats av kommunen

Uppgifterna överlämnades av revisorerna till kommunkansliet för närmare utredning. I kommunens interna utredning identifierades felaktigheter i den administrativa hanteringen, vilket medfört att för höga belopp utbetalats för förlorad arbetsinkomst i ett fall. En återbetalningsplan har upprättats som innebär att drygt 150 tkr ska återbetalas till kommunen. Utöver detta pekade kommunens utredning också på att arvodesbestämmelsernas utformning i vissa delar ger ett visst utrymme för både olika tolkningar och tillämpningar.

Det är mot denna bakgrund som revisorerna beslutade att genomföra en fördjupad granskningsinsats för att klargöra om det finns ytterligare exempel på att felaktiga belopp utbetalats.

Arvodesbestämmelserna

Fullmäktiges beslut om gällande arvodesbestämmelser, fastställda i november 2018, hade sammanfattat två syften, att:

- sänka kommunens kostnader för politikerarvoden
- ge förtroendevalda som erhåller årsarvode för uppdrag inom visst kommunalt organ med en omfattning som understiger 100% av en heltid rätt till ersättning för uppdrag i andra kommunala organ.

Bestämmelsen innebär att sammanträdesarvode eller förrättningsarvode utgår för uppdrag som ligger utanför den nämnd/styrelse där den förtroendevalda uppbar årsarvode.

När det gäller ersättning för förlorad arbetsförtjänst, inkomst av anställning eller eget företagande, ska förtroendevald som begär sådan ersättning årligen inlämna underlag och uppgifter som närmare beskriver vilken inkomstförlust denne har i samband med att uppdraget utförs. Det är med andra ord den förtroendevaldes ansvar att tillse att lämnade uppgifter är korrekta. Av arvodesbestämmelserna framgår att arvode för förtroendeuppdrag *inte* ska ingå i beräkningen för förlorad arbetsinkomst. Förtroendevald som har en anställning i kommunen har inte rätt till förlorad arbetsinkomst genom att det inte sker något löneavdrag då denne är i tjänst som förtroendevald.

När det gäller förtroendevalda som har en anställning, och som inte uppbär ett årsarvode, har rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst med maximalt 12 timmar per dag multiplicerat med verifierat belopp per timma. För intyg över 8 timmar ska schema eller intyg från arbetsgivare lämnas.

Egenföretagare ska antingen lämna intyg från revisor om beräknad inkomst av näringsverksamhet för innevarande år eller anmäld inkomst till försäkringskassa och försäkringskassan beslut om sjukpenninggrundande inkomst.

Förtroendevalda som kan visa att en arbetsinkomst förloras, men inte till vilket belopp, har rätt till en schablonersättning. Denna beräknas på grundval av den senaste fastställda sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) med maximalt 8 timmar per dag multiplicerat med schablonberäknad tillersättning enligt nedanstående beräkningsmodell.

$$\frac{\text{Sjukpenninggrundande belopp/dag}}{165} = \text{ersättning/timma}$$

Stickprovsgranskningen

Stickprovsgranskningen har omfattat 16 förtroendevalda som under år 2019 har varit kopplade till nedanstående politiska organ som ordinarie ledamöter eller som ersättare. Det behöver uppmärksammas att en och samma ledamot kan vara vald till uppdrag i flera organ. Exempelvis finns ledamöter som kan vara ordinarie i ett eller två organ, eller vara ordinarie ett och samtidigt vara ersättare i två andra organ. De ledamöter som har valts ut i detta stickprov har samtliga under år 2019 erhållit arvoden och ersättningar från kommunen som överstiger 20 tkr. Ett ytterligare urval har gjorts för att få en bred fördelning och spridning mellan de politiska organen. Flertalet av de ledamöter som har valts ut och granskat ingår också i fullmäktige, därav uppgiften om antal ordinarie ledamöter och ersättare i detta organ. Urvalet omfattar förtroendevalda som både är arbetstagare och egna företagare, samt ett antal som är pensionärer.

KF		KS		BN		VON		SBN	
Ord	Ers	Ord	Ers	Ord	Ers	Ord	Ers	Ord	Ers
11	3	3	5	3	2	4	4	5	1

Kontroll förlorad arbetsinkomst

Utifrån urvalet har vi gjort stickprovskontroller för att verifiera att ersättning för förlorad arbetsförtjänst har skett enligt kommunens arvodesreglemente. Stickproven har gjorts utifrån en sammanställning av samtliga utbetalade arvoden och ersättningar för helåret 2019.

För samtliga 16 förtroendevalda har kontroll gjorts av nedanstående:

- Har förtroendevald använt kommunens blankett för förlorad arbetsinkomst (arbetstagare eller egen företagare)?
- Har blanketten undertecknats av den förtroendevalda?
- Har riktighet av uppgift intygats av arbetsgivaren eller på annat sätt av den som är egen företagare?
- Kontroll av att arvode för förtroendeuppdrag är inte är medräknad i ansökan eller beräkningen av förlorad arbetsförtjänst
- Kontroll av att den förlorade arbetsförtjänsten avser år 2019
- Stickprovsvis kontroll av att utbetald ersättning för förlorad arbetsförtjänst överensstämmer med beloppet på den inlämnade blanketten

lakttagelser

Noterade avvikelser i förhållande till fastställda arvodesregler:

- När det gäller intyg för förlorad arbetsförtjänst anger inlämnade underlag i två fall både inkomst från eget företagande, anställning samt arvode som förtroendevald. Arvodesersättning har inte beaktats i bedömning av förlorad arbetsförtjänst.
- I två fall avser inlämnade underlag för förlorad arbetsförtjänst uppgift om förlorad arbetsförtjänst tidigare år. År 2018 respektive 2017. Alltså inte uppgift om vilken arbetsförtjänst de gått miste om under år 2019.
- I fyra andra fall framgår inte vilket år som förlorad arbetsförtjänst avses mer än att blanketten undertecknats 2019, två undertecknades januari 2019, en i mars 2019 och en i oktober 2019.
- I fem fall har inte kommunens avsedda blankett använts, utan annat intyg har lämnats in. I tre av dessa fall är intygen undertecknade av arbetsgivare.
- I tre fall har det vid flera tillfällen betalats ersättning för förlorad arbetsförtjänst med tio timmar per tillfälle. Vi har inte erhållit intyg för dessa tillfällen. Enligt arvodesbestämmelserna ska ersättning över åtta timmar styrkas med schema eller intyg från arbetsgivaren.
- Det finns flera exempel på att antalet utbetalda timmar för ersättning för förlorad arbetsförtjänst inte stämmer överens med den angivna mötestiden (möte under 1,5 timme, halvdag eller heldag). I ett fall handlar det om ett möte som pågått under 1,5 timme där ersättning för förlorad arbetsförtjänst utgått för fem timmar.
- Det finns också ett flertal utbetalda ersättningar för åtta timmar där mötet har pågått en halvdag

Kontroll förrättning

Utifrån ett urval av sex förtroendevalda har vi gjort en stickprovskontroll av arvode för förrättningar utifrån arvodesreglementet.

Kontroll gjorts av nedanstående:

- Har ansvarigt organ beslutat om deltagande i förrättningen?
- Finns underlag som styrker utbetald ersättning för förlorad arbetsinkomst?
- Överensstämmer utbetalt belopp med arvodesbestämmelserna?
- Attest är utförd av behörig person?

lakttagelser

Noterade avvikelser i förhållande till fastställda arvodesbestämmelser:

- Underlag, och/eller beslut, som styrker förrättning saknas för ett flertal förrättningar i ett fall.

Övrigt som framkommit i stickprovsgranskningen

Två av de förtroendevalda som ingår i urvalet uppstår fasta arvoden kopplat till en tjänstgöring som utförs på en betydande del av en heltid. I de underlag och uppgifter som dessa har lämnat in för förlorad arbetsinkomst har de bifogat försäkringskassans beslut om sjukpenninggrundande inkomst kopplat till den uppgift om årsinkomst som lämnats till försäkringskassan. Bägge har i sina anmälda årsinkomster till försäkringskassan räknat in förväntade ersättningar i sina roller som förtroendevalda. Båda har under år 2019 erhållit fasta arvoden motsvarande 50% av en heltid. Utöver detta erhåller en av dem ytterligare ett fast arvode om 3% av en heltid kopplat till ett annat politiskt

organ. Denne erhåller sammanlagt ett fast arvode på 53% av det arvode som heltidsengagerad uppbär.

För den sistnämnde har det noterats att för hög ersättning för förlorad arbetsinkomst har utbetalats under år 2019. Orsaken till detta är att ersättningen för förlorad arbetsinkomst felaktigt har kommit att baseras på den årsarbetsinkomst som anmälts till försäkringskassan, inte den sjukpenninggrundade inkomsten. En återbetalningsplan avseende den felaktigt utbetalade ersättningen är upprättad.

För båda dessa förtroendevalda har det i handlägningsprocessen och bedömningen av förlust av arbetsinkomst inte under år 2019 skett någon reglering på så sätt att de förväntade ersättningarna som förtroendevald i kommunen har frånräknats den årsinkomst som lämnats till försäkringskassan. I ett fall har inte heller lön som anställd i kommunen beaktats, vilket fastställda arvodesbestämmelser anger att så ska ske. För anställda i kommunen som också fullgör förtroendeuppdrag görs inget löneavdrag i samband med sammanträden eller förrättningar. Det innebär att förtroendevald som har en anställning i kommunen inte har rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst.

När det gäller anmälda förrättningar där förrättningsarvode och förlorad arbetsinkomst har utbetalats visar granskningen att det också finns brister för en av de två ovan angivna förtroendevalda. Det handlar primärt om att det till flertalet av de anmälda förrättningarna, där också förrättningsarvode och ersättning för förlorad arbetsinkomst har utbetalats, inte finns något beslut om dessa förrättningar i det politiskt organ som belastats av kostnaden för förrättningen. Arvodesbestämmelserna anger tydligt att det krävs att ansvarig nämnd/styrelse, alternativt ordförande, har tagit beslut om att godkänna deltagande för förtroendevalds medverkan i varje specifikt förrättningsuppdrag. Beslut av ordförande ska i så fall anmälas vid efterföljande sammanträde med nämnden/styrelsen. Vidare framgår av arvodesbestämmelserna att underlag eller program som styrker förrättningens innehåll alltid ska bifogas den anmälningsblankett som förtroendevald ska lämna in och styrka förrättningen. I detta avseende kan vi inte finna att det har inlämnats uppgift och underlag som styrker dessa förrättningar.

Det handlar enligt vår bedömning om att ett antal av dessa förrättningar dessutom också kan ifrågasättas, om de är att betrakta som en förrättning och därmed som ersättningsgrundande eller inte. Det handlar här om aktiviteter, upptagna som förrättningar, som mera tangerar och/eller kan betraktas som mera av partipolitisk karaktär, exempelvis enskilda möten med andra förtroendevalda. Det finns här alltså viss tveksamhet om hur dessa ska betraktas och bedömas. I det sistnämnda fallet handlar det dessutom om dessa mötestyper ingår, eller ska ingå, i det fasta månadsarvode som ingår i det uppdrag och roll som den enskilde har i det organ som denne har utövar funktionen i det 50% arvoderade uppdraget.

Flera anmälda förrättningar gäller kanslimöten där ersättning söktes och utbetalats. Möten som enligt tidigare praxis i kommunen genomfördes primärt av KSO tillsammans med kommunchef. I praktiken genomförs dessa möten veckovis. Enligt muntligt framkommen uppgift har kommunchef genom sitt kansli till dessa möten under år 2019 också kommit att kalla 1:e vice ordförande i KS. Huvudsyftet med kanslimöten är att gå igenom vilka ärenden som senare ska lyftas fram och ingå i den presidieberedning som sker inför KS ordinarie sammanträde. I presidieberedningen, som även i kommunen kallas kommunstyrelseberedningen, ingår ledamöterna i KS presidium samt fullmäktiges ordförande. När det gäller kanslimöten konstaterar vi att det inte finns några beslut i KS som anger att representationen under år 2019 ska utökas till 2 förtroendevalda utöver vad som tidigare varit praxis i kommunen. Vi kan inte heller finna stöd för detta i reglementet för KS. Inte heller kan vi i gällande delegationsordning se något stöd som ger kommunchef mandat att vidta åtgärd som belastar kommunstyrelsens budget för förtroendevalda. Antalet kanslimöten som aktuell förtroendevald har ansökt och beviljats ersättning uppgår under år 2019 till 31 stycken. Huvuddelen av dessa möten har pågått under 2 timmar.

Kommentar

Den huvudsakliga bristen är att det saknas beslut i det politiska organ till flertalet av de förrättningar-

ar som har ersatts. Inte heller finns det underlag som styrker förrättningens syfte, innehåll, tidsomfattning. Därför finns inte heller uppgift som säkerställer att den enskilde förtroendevalde faktiskt har deltagit i förrättningen. Enligt arvodesbestämmelserna (7.7) framgår att "frågor om tolkning och tillämpning av dessa bestämmelser avgörs av kommunstyrelsen". Vi kan inte se att frågor gällande arvoden och ersättningar, av den karaktär som vi ovan pekar på, har lyfts fram till kommunstyrelsen för avgörande. Inte heller bedömer vi att kommunstyrelsen utifrån sin samordnings- och uppsiktspflicht har vinnlagt sig om att ha tillgång till en ändamålsenlig struktur för uppföljning och kontroll.

En annan svaghet gäller hur roll- och ansvarsfördelningen är uppbyggd i hanteringen av arvoden och ersättningar till förtroendevalda. Samtliga förrättningar som genomförs kopplade till kommunstyrelsen atteras av funktion inom kommunkansliet innan registrering i förtroendemannaregister och för senare utbetalning i lönesystemet. Som framgår av vår granskning påvisar saknas beslut i kommunstyrelsen för flertalet genomförda förrättningar. Det innebär att funktionen inom kommunkansliet, den som beslutsattesterar förrättningen, inte heller har nödvändiga utgångspunkter för att verifiera korrekthet. Rent principiellt kan här ifrågasättas om nuvarande roll- och ansvarsfördelning är ändamålsenligt. Förrättningar kopplade till kommunstyrelsen och som genomförs av förtroendevald som ingår som ledamot eller ersättare i kommunstyrelsen behöver beslutsattesteras av annan. Det är här lämpligt att bestämmelserna enligt gällande attestreglemente, fastställt av fullmäktige år 2015, tillämpas. Där framgår bland annat i § 8 att "transaktioner avseende nämndernas presidier beslutsattesteras av kommunfullmäktiges ordförande med kommunchef som ersättare".

Rekommendationer

- Se över och revidera delar av arvodesbestämmelserna. Framför allt de delar som här lyfts fram utifrån vår granskning, eller det som på annat sätt har framkommit i anslutning till denna gransknings genomförande.
- Tydliggör för vad som ingår i beräkningen av förlorad arbetsinkomst för förtroendevalda. Detta gäller framför allt förtroendevalda som uppbär ett fast arvode, och som fullgör sitt uppdrag på en betydande del av en heltid. Kommunstyrelsen behöver här stärka sina rutiner och kontroller för hantering av arvoden och ersättningar.
- Säkerställ följsamhet till arvodesbestämmelserna genom att det ska finnas beslut om för rättningar i berörda politiska organ.
- Tillämpa de bestämmelser som framgår av fastställt attestreglemente. Där anges att fullmäktiges ordförande beslutsattesterar transaktioner avseende nämndernas presidier.
- Tydliggör vilken representation av förtroendevalda i kommunstyrelsen det är som ska ingå och medverka vid kanslimöten.
- Det behöver klarläggas vad som ingår i det fasta årsarvode på 3% som en förtroendevald erhåller utöver det årsarvode som denne erhåller i det deltidsarvoderade uppdraget
- Inför en kontroll- och uppföljningsstruktur som säkerställer följsamhet i tillämpningen av arvodesreglerna. Här handlar det bland annat om att genom uppföljningen säkerställa rätten till lika ersättning för samma uppdrag.
- Se över modell och praxis för ersättning för förlorad arbetsinkomst för förtroendevalda.
- Kommunstyrelsen behöver inta en mera aktiv hållning när det gäller arvodesbestämmelserna tolkning och tillämpning.
- Arbeta fram och fastställ rutiner för hur bland annat ersättning för förlorad arbetsinkomst ska beräknas och kontrolleras.

2020-04-16

Uppdragsledare och projektledare

Lars Högberg

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Kinda kommun enligt de villkor och under de förutsättningar

som framgår av fastställd projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.