

# Ersättning till förtroendevalda för inkomstbortfall

**Kalix kommun**

Juni 2021

*Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor*

*Jonathan Melkko, revisionskonsult*



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Bakgrund</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>3</b>
<b>1.3 Revisionskriterier</b>	<b>3</b>
<b>1.4 Avgränsning</b>	<b>4</b>
<b>1.5 Metod</b>	<b>4</b>
<b>2. Iakttagelser och bedömningar</b>	<b>5</b>
<b>2.1 Rutin för att lämna in intyg/ajourhålla uppgift om inkomstbortfall</b>	<b>5</b>
<b>2.2 Särredovisning av inkomstbortfall i bokföring</b>	<b>6</b>
<b>2.3 Ansvars- och arbetsfördelning för att utföra kontroll</b>	<b>7</b>
<b>2.4 Kontrollrutiner</b>	<b>8</b>
<b>2.5 Följsamhet till riktlinjer och budget</b>	<b>9</b>
<b>3. Avslutning</b>	<b>11</b>
<b>3.1 Sammanfattande revisionell bedömning</b>	<b>11</b>
<b>3.2 Rekommendationer</b>	<b>11</b>

# Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning avseende hur ersättning av inkomstbortfall till förtroendevalda hanteras inom den kommunala organisationen. Granskningen tar sin utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden samt fritids- och kulturnämnden.

Granskningen har riktats mot följande områden:

- Rutin för att lämna in intyg/ajourhålla uppgift om inkomstbortfall
- Särredovisning av inkomstbortfall i bokföring
- Ansvars- och arbetsfördelning för att utföra kontroll
- Kontrollrutiner
- Följsamhet till riktlinjer och budget

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att ersättning till förtroendevalda för inkomstbortfall hanteras *delvis* på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är *delvis* tillräcklig

Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitt 2.1-2.5.

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Kommunstyrelse och nämnder säkerställer att rutin för inlämning/ajourhållande av inkomstbortfall sker i enlighet med kommuninterna anvisningar. Här bör prövas om rutinens tillförlighet ska inkluderas i årlig plan för intern kontroll.
- Kommunstyrelsen tydliggör hur kontrollorganisationen ser ut när det gäller följsamhet till kommunens arvodes- och ersättningsregler på övergripande nivå. Styrelsen bör även se till att det finns en heltäckande rutin för kontroll av ersättning för inkomstbortfall.
- Utbildningsnämnden respektive kommunstyrelsen prövar hur ersättning till förtroendevalda för inkomstbortfall ska bedrivas inom anvisad budget.
- Kommunstyrelsen bör inför nästkommande mandatperiod pröva om regelverket ska förenklas i syfte att skapa ett ersättningssystem där följsamhet till regler kan ske till en lägre administrations- och kontrollkostnad.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

År 2020 genomförde revisionen en granskning av hur kommunstyrelse och nämnder hanterar arvoden till förtroendevalda. Granskningen visade att tillämpning och intern kontroll endast delvis utfördes på ett tillfredsställande sätt.

För att skapa förutsättningar för medborgare att kunna ta på sig ett förtroendeuppdrag finns möjligheten att få ersättning för inkomstbortfall. Formerna för detta regleras i styrdokumentet "Ekonomiska ersättningar för förtroendevalda" som beslutats av fullmäktige i Kalix kommun.

Bristfälliga rutiner inom området kan innebära att gällande riktlinjer inte tillämpas på avsett sätt. Fel och brister inom området kan även riskera medföra minskat förtroende för kommunen och dess förtroendevalda.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en kompletterande granskning avseende ersättningar till förtroendevalda. Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden samt fritids- och kulturnämnden.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att pröva om ersättning till förtroendevalda för inkomstbortfall hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

1. Är rutin för att lämna in intyg/ajourhålla uppgift om inkomstbortfall tillförlitlig?
2. Är ersättning för inkomstbortfall särredovisade i bokföring?
3. Är ansvars- och arbetsfördelning tydlig när det gäller att utföra kontroller inom området?
4. Genomförs i rimlig grad kontroller inom granskningsområdet?
5. Tillämpas riktlinjer på avsett sätt och bedrivs verksamheten inom tilldelad budget?

Revisionsfråga 5 används som underlag för att bedöma om granskningsområdet hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Fråga 1-4 bildar underlag för om den interna kontrollen är tillräcklig.

## 1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:6
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet, däribland Ekonomiska ersättning för förtroendevalda.

#### **1.4 Avgränsning**

Granskningen avgränsas i första hand till kalenderåren 2021 och 2020. Övrig avgränsning, se avsnitten Syfte och revisionsfrågor och Revisionskriterier.

#### **1.5 Metod**

Analys av för granskningen relevant dokumentation. Kontroll av utbetald inkomstersättning genom stickprovsmetodik. Urval för stickprov sker utifrån en bedömning av "sannolikhet och konsekvens". Kompletterande intervjuer med företrädare för arbetsgivarenheten och förvaltningsledning.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1 Rutin för att lämna in intyg/ajourhålla uppgift om inkomstbortfall iakttagelser

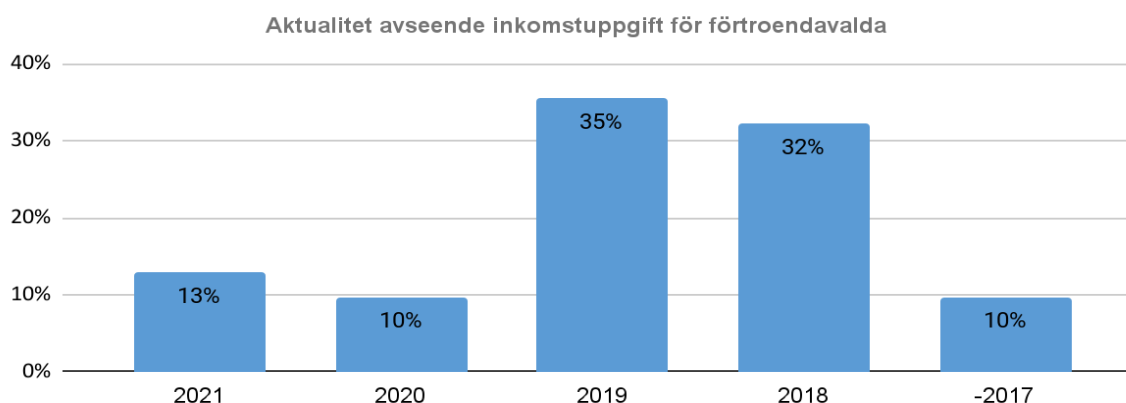
Kommunfullmäktige fastställer för varje mandatperiod bestämmelser för ekonomiska ersättningar för förtroendevalda. Gällande regelverk har reviderats av fullmäktige i februari 2020 och april 2021. Ansvaret för att tillämpa reglerna vilar på kommunstyrelse och nämnder.

Av bestämmelserna framgår att förtroendevalda har rätt till ersättning för inkomstbortfall när de fullgör sitt förtroendeuppdrag. För att den förtroendevalde ska få ersättning ska inkomstbortfallet styrkas. Detta ska ske genom ett särskilt intyg. Vid förändrade inkomstförhållanden krävs ett nytt intyg. Intyg ska lämnas till kommunen vid varje tillfälle ersättning begärs.

Rapportering av ersättning sker på samma blankett som övriga arvoden och ersättningar. Av blanketten framgår att intyg alltid ska bifogas om den förtroendevalde ansöker om ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Det finns även en särskild blankett där arbetsgivaren intygar dels att den förtroendevalde är anställd av företaget, dels vilket löneavdrag som sker när den förtroendevalde fullgör sitt förtroendeuppdrag.

Företrädare för arbetsgivarenheten upplever att rutin för att lämna in intyg vid förlorad arbetsförtjänst inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Vissa förtroendevalda följer gällande anvisningar medan andra inte bifogar underlag på det sätt som anges i regelverk och anvisningar.

Granskning av aktualiteten på förtroendevalda inkomstuppgifter som är registrerade i kommunens IT-stöd visar följande:



Av diagrammet framgår att merparten av inkomstuppgifter har bokförts i slutet av föregående mandatperiod (2018) alternativt inledning av innevarande mandatperiod (2019). Endast 23 procent av inkomstuppgifterna har uppdaterats åren 2020-2021. Genomsnittlig tidpunkt sedan uppgift registrerades i IT-systemet är 25 månader.

Inom ramen för granskningen har det genomförts kontroll (10 stickprov) att registrerad inkomstuppgift i IT-stöd överensstämmer med inlämnat intyg. Granskningen visar att i 7 och 10 fall överensstämmer uppgifterna, men i tre fall saknas arkiverat intyg. I 3 av 10 stickprov är arkiverade intyg från tidsperioden 2020-2021. Kontrollen visar även att kommunmall för att anmäla inkomst i varierande grad används av förtroendevalda.

### *Bedömning*

Vi gör bedömningen att rutin för att lämna in intyg/ajourhålla uppgift om inkomstbortfall inte är tillförlitlig. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Förtroendevalda i kommunstyrelse och nämnder kan inte i rimlig grad verifiera att de följer gällande anvisningar när det gäller inlämnande av aktuella intyg för förlorad arbetsförtjänst.
- Mer än 75 procent av registrerade inkomstuppgifter är från år 2019 eller tidigare.

För framtiden föreslås att kommunstyrelse och nämnder säkerställer att rutin för inlämning/ajourhållande av inkomstbortfall sker i enlighet med kommuninterna anvisningar. Det bör även prövas om rutinens tillförlighet ska inkluderas i årlig plan för intern kontroll.

## **2.2 Särredovisning av inkomstbortfall i bokföring** *lakttagelser*

I kommunallagen anges att kommunstyrelse och nämnder fortlöpande ska föra räkenskaper över de ekonomiska medel de förvaltar. Delar av kommunstyrelsens och nämndernas medel används för arvoden och ersättningar till förtroendevalda.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har upprättat förslag till normalkontoplan för kommuner. Enligt detta förslag (Kommun-Bas) ska arvoden och ersättningar till förtroendevalda särredovisas från övriga kostnader för arbetskraft.

Granskningen visar att kommunens kontoplan utgår från SKR:s normalkontoplan. Ersättning för förlorad arbetsförtjänst särredovisas från övriga arvoden och ersättningar till förtroendevalda.

En genomgång av kommunens bokföring visar att kommunstyrelsen och nämnderna bokför och redovisar kostnader för förlorad arbetsförtjänst på särskilt kostnadskonto. Företrädare för verksamheten upplever att ersättning för inkomstbortfall i tillräcklig grad särredovisas från övriga ersättningar till förtroendevalda.

### *Bedömning*

Vår revisionella bedömning är att ersättning för inkomstbortfall i rimlig grad är särredovisad i bokföring. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunens kontoplan möjliggör särredovisning av inkomstbortfall i bokföring. Kontoplanen är förenlig med gällande anvisningar (Kommun-Bas)
- Kommunstyrelse och nämnder kan verifiera att kostnader för inkomstbortfall särredovisas från övriga kostnader till förtroendevalda.

## 2.3 Ansvars- och arbetsfördelning för att utföra kontroll

### *lakttagelser*

I kommunstyrelsens och nämndernas ansvar ingår att tillämpa fullmäktiges regelverk. För att säkerställa följsamhet är det lämpligt att klargöra hur kontrollorganisationen ska vara utformad.

I föregående års granskning noterades att kontroll av ersättningar skedde på följande sätt:

1. Löpande kontroller genom attest
2. Kontroller inom ramen för arbetet med intern kontroll

#### *Attestkontroll*

Den löpande kontrollen genom attest ska utföras av följande kontrollfunktioner: *beslutsattestant* respektive *granskningsattestant*. Av regelverket framgår följande:

- Beslutsattestanten ansvarar för och intygar genom attest att den ekonomiska transaktionen är korrekt. Beslutsattestanten kontrollerar att 1) utgiften är förenlig med verksamheten, 2) utgiften ryms inom beslutad budget samt 3) alla relevanta kontrollmoment har vidtagits.
- Granskningsattesten kontrollerar att underlaget är korrekt. Genom granskningsattest intygas att leverans har fullgjorts i enlighet med vad som anges i underlag.

Fullmäktige har i bestämmelser för ekonomiska ersättningar till förtroendevalda klargjort vilka i organisationen som svarar för *beslutsattest*. Detta ansvar vilar på ordförande, kommundirektör och förvaltningschefer. På tjänstgöringsblankett som förtroendevalda ska registrera ersättning framgår att *granskningsattest* ska utföras av nämndssekreterare eller motsvarande.

#### *Intern kontroll*

Kommunstyrelsen tar årligen fram en kommunövergripande plan för intern kontroll. Granskning av plan för 2020 och 2021 visar att de innehåller följande kontrollområde: *Korrekt lön/arvoden till arbetstagare och förtroendevalda*. Av planen framgår att kontrollansvaret vilar på förvaltningschef.

Utöver de kommunövergripande kontrollområden kan nämnderna infoga egna kontrollområden. En genomgång av nämndernas internkontrollplaner för 2020 och 2021 visar att de inte lagt till något ytterligare kontrollmoment som berör granskningsområdet.

I föregående års granskning noterades att vissa kontroller utfördes av arbetsgivarenheten. Granskning av kommunens styrdokument visar att enheten inte har något särskilt kontrollansvar avseende arvoden och ersättningar till förtroendevalda.

Av ovanstående sammanställning framgår att ansvar och arbetsfördelning tydliggjorts i organisationen när det gäller kontroll av enskilda delar i gällande regelverk. Däremot har



det inte klargjorts hur efterlevnad av styrdokumentet på aggregerad nivå ska kontrolleras och utvärderas inom den kommunala organisationen.

Enligt uppgift kommer det under år 2021 tas fram dokumenterade rutinbeskrivningar som ska vägleda vilka kontroller som arbetsgivarenheten ska utföra.

### *Bedömning*

Vår bedömning är att ansvars- och arbetsfördelning delvis är tydlig när det gäller att utföra kontroller inom granskningsområdet. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunfullmäktige och kommunstyrelse har tydliggjort vem/vilka i organisationen som ska utöva kontrollansvar för delar av gällande regelverk.
- Kommunstyrelsen har inte tydliggjort hur kontrollorganisationen ser ut när det gäller följsamhet till arvodes- och ersättningsregler på övergripande nivå.

Ovan angiven brist (strecksats 2) kan även ses som ett framtida utvecklingsområde.

## **2.4 Kontrollrutiner**

### *lakttagelser*

Hur kommunstyrelse och nämnder ska arbeta med kontroller av olika slag regleras främst i följande styrdokument: 1) Attestreglemente (KF 2014-12-08), 2) Riktlinjer för intern kontroll (KF 2012-11-26) samt 3) Ekonomiska bestämmelser för förtroendevalda (KF 2021-04-12). Syftet med att genomföra kontroller är bland annat att skapa legitimitet för kommunen som organisation och dess regelverk.

Av avsnitt 2.3 framgår att det endast delvis tydliggjorts hur organisationen ska arbeta med kontroller inom granskningsområdet. Kontroller ska i första hand utföras av ordförande, kommundirektör och förvaltningschefer.

Vid intervjuer med företrädare för kontrollorganisationen framkommer att det sker viss löpande kontroll. Kontrollen kan exempelvis avse att underlaget är korrekt i fråga om datum, närvaro vid möten samt timmar. Det är inte helt tydligt bland kontrollanterna vilka kontrollmoment som ska genomföras. Det finns en uppfattning att vissa efterföljande kontroller förväntas utföras av arbetsgivarenheten.

Granskningen visar att de kontroller som skett inom ramen för 2020 års internkontroll arbete inte berör området inkomstbortfall.

I granskningen har det utförts en stickprovskontroll av underlag till 15 utbetalningsärenden avseende inkomstbortfall. Vår kontroll visar följande:

- Samtliga underlag har attesterats/signerats av beslutsattestant. Vissa signaturer är svåra att tyda i och med att det saknas namnförtydligande. Revisionen kan därför inte fullt ut verifiera att underlagen kontrollerats av utsedda attestanter.
- I 3 ärenden saknar underlagen signatur av granskningsattest. Noterad avvikelse är hänförlig till kommunstyrelsen, socialnämnden samt överförmyndarverksamheten.
- I 13 fall saknar underlagen ett medföljande intyg om förlorad arbetsinkomst.

För närvarande pågår ett arbete med att digitalisera attestrutin för arvoden och ersättningar till förtroendevalda. Planen är att denna rutinförändring fullt ut ska vara genomförd från år 2022. Förändringen kommer innebära en effektivare hantering samt att beslutsattest endast kan göras av dem som tilldelats behörighet i systemstödet.

I övrigt noteras att det inom organisationen gjorts en kommunjämförelse när det gäller regelverkets utformning. Det finns en medvetenhet att kommunens regelverk medför mer administration/kontroller än motsvarande regelverk i andra likartade kommuner.

### **Bedömning**

Vår bedömning är att det endast delvis utförs kontroller i rimlig omfattning. Bedömningen baseras på följande:

- Det finns en fungerande rutin att underlag för ersättning av inkomstbortfall ska signeras av en beslutsattestant.
- Kontrollrutinen är inte lika utvecklad när det gäller vilka kontrollmoment som ska utföras samt var i organisationen detta ska ske.

På kort sikt föreslås att kommunstyrelsen säkerställer att det inom kommunen finns en heltäckande rutin för kontroll av ersättning för inkomstbortfall. Exempelvis bör tydliggöras vilka kontrollrutiner som ska utföras av arbetsgivarenheten.

På lång sikt föreslås styrelsen pröva om nuvarande regelverk ska förenklas i syfte att skapa ett ersättningssystem där följsamhet till regelverket kan ske till en lägre administrations- och kontrollkostnad.

## **2.5 Följsamhet till riktlinjer och budget**

### ***lakttagelser***

Kommunstyrelsen och nämnderna ska efterleva förekommande regler och riktlinjer. Av kommunens regelverk framgår att i uppdrag vars omfattning i tid understiger 40 procent av heltid kan en förtroendevald begära ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Har den förtroendevalde uppdrag i flera politiska organ gäller reglerna för respektive uppdrag. Det sker ingen summering av uppdragens omfattning i tid.

Vår granskning visar att kommunens regelverk kan tydliggöras när det gäller förekommande uppdrag i Kalix kommun och dess tjänstgöringsgrad.

Våra stickprovskontroller indikerar att regelverket efterlevs i fråga om begäran om ersättning för inkomstbortfall. Vår granskning visar att förtroendevalda vars uppdrag i tid överstiger 40 procent inte har begärt ersättning för inkomstbortfall.

Av avsnitt 2.4 framgår att attestkontroll i stort sker enligt gällande riktlinjer. Däremot tillämpas inte regelverket på avsett sätt när det gäller att ledamöter i kommunstyrelse och nämnder ska lämna in/ajourhålla uppgift om inkomstbortfall (se avsnitt 2.1 och 2.4).

I kommunens ekonomisystem finns registrerat en detaljbudget för kostnader inom den politiska organisationen. Detaljbudgeten innefattar bland annat ersättning för förlorad

arbetsförtjänst. Det kan inte beläggas att detaljbudget för den politiska organisationen har beslutats av kommunstyrelse och nämnder.

Granskning av kommunens bokföring visar följande:

Politiskt organ	År 2020		År 2021	
	Budget, tkr	Utfall, tkr	Budget, tkr	Utfall per 0430
Kommunstyrelsen	268	287	260	99
Socialnämnden	85	71	85	20
Utbildningsnämnden	0	82	0	21
Samhällsbyggnadsnämnden	68	77	68	17
Fritids- och kulturnämnden	45	33	45	17
Övriga nämnder	11	45	43	8
<b>Summa</b>	<b>477</b>	<b>595</b>	<b>501</b>	<b>183</b>

Av tabellen framgår att 2020 års kostnad för ersättning förlorad arbetsförtjänst totalt uppgått till 595 000 kronor. Verksamheten redovisar en negativ budgetavvikelse på 118 000 kronor. Ungefär hälften av kostnaden är hänförlig till kommunstyrelsen, medan budgetavvikelsen framför allt kan kopplas till utbildningsnämnden.

För 2021 har kommunstyrelse och nämnder utökat den totala budgeten till 501 000 kr. Värt att notera är att utbildningsnämnden alltså saknar budgeterade medel för ersättning av förlorad arbetsförtjänst. I intervju framkommer att budgetering inom utbildningsnämnden inte sker på samma detaljnivå som för övriga politiska organ.

### *Bedömning*

Vår bedömning är att kommunstyrelse och nämnder huvudsakligen tillämpar riktlinjer för inkomstbortfall på avsett sätt. Bedömningen baseras på följande:

- Inga utbetalningar har skett till förtroendevalda vars förtroendeuppdrag överstiger 40 procent.
- Brister finns framför allt när det gäller inlämning av uppgift om inkomstbortfall.

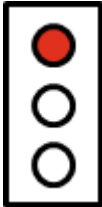

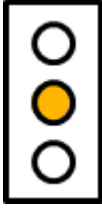
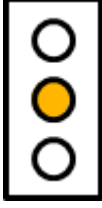
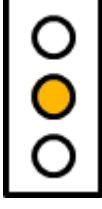
När det gäller följsamhet till budget görs bedömningen att granskad verksamhet inte bedrivits inom tilldelad budgetram. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelse och nämnder redovisar för 2020 en negativ budgetavvikelse på 118 000 kronor avseende ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Beloppet motsvarar en budgetavvikelse på 25 procent.
- Budgetavvikelsen är framför allt hänförlig till utbildningsnämnden.

För framtiden föreslås att utbildningsnämnden respektive kommunstyrelsen prövar hur denna del av verksamheten ska bedrivas inom anvisad budget.

# 3. Avslutning

## 3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
Rutin för att lämna in intyg/ajourhålla uppgift om inkomstbortfall ( <i>underlag för att bedöma intern kontroll</i> )	<i>Ej uppfyllt</i>	
Särredovisning av inkomstbortfall i bokföring ( <i>underlag för att bedöma intern kontroll</i> )	<i>Uppfyllt</i>	
Ansvars- och arbetsfördelning för att utföra kontroll ( <i>underlag för att bedöma intern kontroll</i> )	<i>Delvis uppfyllt</i>	
Kontrollrutiner ( <i>underlag för att bedöma intern kontroll</i> )	<i>Delvis uppfyllt</i>	
Följsamhet till riktlinjer och budget ( <i>underlag för att bedöma ändamålsenlighet</i> )	<i>Delvis uppfyllt</i>	

Utifrån genomförd granskning görs en sammanfattande bedömning att ersättning till förtroendevalda för inkomstbortfall hanteras *delvis* på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är *delvis* tillräcklig.

## 3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Kommunstyrelse och nämnder säkerställer att rutin för inlämning/ajourhållande av inkomstbortfall sker i enlighet med kommuninterna anvisningar. Här bör prövas om rutinens tillförlighet ska inkluderas i årlig plan för intern kontroll.
- Kommunstyrelsen tydliggör hur kontrollorganisationen ser ut när det gäller följsamhet till kommunens arvodes- och ersättningsregler på övergripande nivå. Styrelsen bör även se till att det finns en heltäckande rutin för kontroll av ersättning för inkomstbortfall.
- Utbildningsnämnden respektive kommunstyrelsen prövar hur ersättning till förtroendevalda för inkomstbortfall ska bedrivas inom anvisad budget.
- Kommunstyrelsen bör inför nästkommande mandatperiod pröva om regelverket ska förenklas i syfte att skapa ett ersättningssystem där följsamhet till regler kan ske till en lägre administrations- och kontrollkostnad.

2021-06-15

***Jenny Engelmark***

---

*Uppdragsledare*

***Bo Rehnberg***

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisionen i Kalix kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan daterad 2021-03-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.