

# Underlag för ansvarsprövning rörande viss arvodering

Österåkers kommun  
Mars 2020

*Genomförd på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna av:*

*Oscar Arnell*

*Anna Dahlén*



# Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Juridiska förutsättningar	3
Kommunallagen (2017:725)	3
Österåkers kommuns interna styrdokument	3
Genomgång av ärendet	5
Utbetalt arvode	7
Juridisk bedömning	8
Revisionell bedömning	9

# Sammanfattning

Med anledning av att det i Österåkers kommun inrättats två politiska mötesorgan, under kommunstyrelsen, för vilket det för deltagande betalats ut sammanträdesarvoden uppkom det frågor om den lagliga grunden för detta. Frågor uppstod avseende arvodena i sig, men också på vilka formella grunder organen verkade inom ramen för den kommunala organisationen. Mot bakgrund av detta tillskrev kommunrevisionen kommunstyrelsen och efterfrågade klargörande för att kunna utreda den gällande situationen.

Kommunrevisionen kunde med stöd av kommunstyrelsens svar konstatera att det saknades beslut från kommunstyrelsen och att det fanns anledning att anmäla till kommunstyrelsen kommunrevisionens syn på bristande lagstöd avseende de politiska mötesorganen samt utbetalandet av sammanträdesarvodet till de förtroendevalda.

PwC har på kommunrevisionens uppdrag granskat de dokument och den information PwC fått ta del rörande korrespondensen mellan kommunrevisionen och kommunstyrelsen samt fakta från kommunen avseende faktiskt utbetalade belopp, vilka förtroendevalda som erhållit arvoden samt kommunens interna styrdokument med beröring på ärendet. PwC kan konstatera att det fram till kommunstyrelsens sammanträde i december 2019 saknas ett formellt beslut att inrätta utskott eller beredning under kommunstyrelsen. Kommunens interna regler om sammanträdesarvoden förutsätter att kommunstyrelsen formellt inrättat organen för att sammanträdet ska vara arvodesberättigat. Det saknas därför grund för de utbetalda sammanträdesarvodena.

Denna rapport utgör ett underlag som sammanfattar utgångspunkterna för frågan om lagligheten avseende Allians-AU samt Alliansberedningen, utifrån ett kommunalrättsligt perspektiv, samt de sammanträdesarvoden som utbetalts till förtroendevalda i dessa organ. Rapporten utgör således ett underlag till kommunrevisionens prövning av kommunstyrelsen enligt 12 kap. 1 § KL samt god revisionssed. Revisionens revisionella bedömning har kommunicerats till kommunstyrelsens ordförande samt till fullmäktiges presidium den 25 mars 2020, och kommer att återfinnas i den revisionsberättelse som revisorerna avger avseende verksamhetsår 2019.

# Juridiska förutsättningar

För att fastställa de juridiska förutsättningarna i den aktuella frågan finns kommunalrättsliga regler att utgå från samt de av kommunfullmäktige fastställda bestämmelser om arvoden och ersättningar för förtroendevalda.

I 3 kap. kommunallagen (2017:725) (KL) finns grundläggande regler om kommunernas organisering. I 4 kap. KL finns särskilda regler för förtroendevalda och grunderna för arvodering av dessa. I 6 kap. KL finns bestämmelser om styrelsens och övriga nämnders uppgifter.

## **Kommunallagen (2017:725)**

Enligt 4 kap. 16 § KL får kommunfullmäktige bestämma om arvoden för arbete som är förknippat med uppdraget som förtroendevald. Om kommunfullmäktige beslutar att arvode ska utbetalas, ska arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

Utgångspunkten i kommunallagen är att kommunstyrelsen äger rätten att besluta om dess organisation och beredning och styrelsen och övriga nämnder ska självständigt besluta om sin egen förvaltning, det vill säga själv bestämma hur verksamheten på bästa sätt ska bedrivas. Kommunstyrelsen får, om den anser det vara nödvändigt, tillsätta utskott och beredningar under sig. Enligt kommunallagen är kommunstyrelsen och övriga nämnder skyldiga att bedriva sin verksamhet i enlighet med kommunfullmäktiges beslut, gällande lagstiftning samt i övrigt på tillfredsställande sätt och med tillräckligt intern kontroll.

Kommunstyrelsen beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Den ska också besluta i frågor som kommunfullmäktige har delegerat till dem, se 6 kap. 3 § KL.

Kommunstyrelsen ska inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten, se 6 kap. 6 § KL.

Kommunfullmäktige får bestämma att kommunstyrelsen ska ha ett eller flera utskott. Om kommunfullmäktige inte har bestämt något om utskott, får kommunstyrelsen själv bestämma att utskott ska finnas. Kommunstyrelsen får tillsätta de nämndberedningar som behövs, se 3 kap. 5 § KL.

## **Österåkers kommuns interna styrdokument**

*Bestämmelser avseende arvoden och ersättningar till Österåkers kommuns förtroendevalda samt stöd till politiska partier representerade fullmäktige*

Enligt de av kommunfullmäktige antagna "Bestämmelser avseende arvoden och ersättningar till Österåkers kommuns förtroendevalda samt stöd till politiska partier representerade fullmäktige" gäller enligt 22 § att:

*" Sammanträdesersättning skall utgå till närvarande ledamöter och ersättare i fullmäktige, kommunstyrelsen och annan kommunal nämnd/styrelse inklusive inom dessa en bildad avdelning av permanent karaktär. Sammanträdesersättning skall på*

*motsvarande sätt utbetalas till närvarande ledamöter och ersättare i av Kommunfullmäktige beslutade råd.”*

### *Attestregler*

Den av kommunfullmäktige fastställda Attestpolicyn anger att personer med delegerat ansvar för att attestera och därmed intyga riktigheten i transaktioner behövs för att säkerställa att utbetalningar från kommunen och övriga transaktioner är korrekta. Det framgår att det finns olika typer av attest; granskningsattest, beslutsattest samt utanordning.

*Granskningsattest* används vid köp av varor och tjänster. Attestanten intygar att den beställda varan har mottagits till rätt mängd och kvalitet eller att tjänsten är utförd enligt beställningen. Attestanten intygar att fakturan är korrekt och rätt uträknad. Detta moment utförs följaktligen av den person som har bäst kunskap om beställningen och mottagandet. Granskningsattestanter utses inte vilket innebär att den kan utföras av vem som helst.

*Beslutsattestant* innebär att denna attest är en garanti att transaktionen genomförs i enlighet med fattade beslut. Normalt utförs beslutsattest av den som har budgetansvar. Beslutsattestanter utses av nämnd eller person som har delegation att utse denne. Beslutet är kopplat till ansvarskoder personen får besluta på eftersom en beslutsattest bland annat innebär ett beslut om kontering. Av denna anledning kan beslutsattest aldrig göras innan konteringen är gjord. Beslutsattestanten intygar också att underlaget innehåller nödvändig information som krävs i enlighet med kommunens interna riktlinjer samt gällande lagstiftning.

*Utanordning* krävs vid manuellt registrerade utbetalningar från kommunen. Denna utförs av den person som registrerar utbetalningen och intygar att registreringen sker i enlighet med underlaget samt att övriga attester är korrekta. Denna attest kan även utföras av samma person som även granskningsattesterat.

Attestpolicyn anger även att det finns olika typer av transaktioner. *Utbetalning till extern part* som alltid både gransknings- och beslutsattesteras. Om dessa även innebär en manuell registrering ska även en utanordningsattest utföras. *Interna omföringar och bokningar* kan vara till exempel interna fakturor, rättelser eller uppbokningar, kräver beslutsattest. *Inbetalningar* ska beslutsattesteras och *egna omkostnader* får aldrig, oavsett attesträtt på aktuell ansvarskod, en person beslutsattestera egna omkostnader, detta ska göras av närmaste chef.

När det gäller rutiner för den politiska organisationen ska politikernas egna omkostnader i styrelsen enligt attestpolicyn alltid beslutsattesteras av ordförande i styrelsen, det vill säga kommunstyrelsen ordförande.

# Genomgång av ärendet

Med anledning av att det varit en del skrivelser i media att ett antal förtroendevalda möjligen hade tagit emot sammanträdesarvoden som inte slagits fast i beslut och som inte protokollförts valde kommunrevisionen att skicka en skrivelse till kommunstyrelsen för att få svar på några grundläggande frågor om den aktuella situationen. De frågor kommunrevisionen önskade svar på i skrivelsen till kommunstyrelsen var följande:

- Hur är kommunstyrelsens ärendeberedning uppbyggd?
- Hur är ärendeberedningen, dess process och beredningsorgan formaliserade (t.ex. genom beslut i kommunstyrelsen eller fastställt på annat sätt)?
- För vilka delar/möten i beredningsprocessen utgår sammanträdesarvode?

Kommunrevisionen och kommunstyrelsen har haft en korrespondens gällande dessa frågor som i sin tur ledde till att kommunrevisionen skickade en anmälan till kommunstyrelsen gällande frågan kring sammanträdesarvoden som utgått till ett visst antal förtroendevalda som deltagit i det som betecknats som Allians-AU och Alliansberedningen.

Klargöras ska att denna rapport avgränsas till att behandla frågan om sammanträdesarvoden.

## Korrespondens mellan kommunrevisionen och kommunstyrelsen

### *Kommunrevisionens skrivelse till kommunstyrelsen*

I september 2019 skickade kommunrevisionen en skrivelse till kommunstyrelsen med frågor gällande ärendeberedning och sammanträdesarvoden. I skrivelsen angav kommunrevisionen vilka krav som ställs på sammanträdesarvoden enligt 4 kap. 16 § KL samt att i det av kommunfullmäktige fastställda arvodesreglementet, § 22, framgår regler och förutsättningar för sammanträdesarvodering enligt följande:

*”sammanträdesersättning skall utgå till närvarande ledamöter och ersättare i fullmäktige, kommunstyrelser och annan kommunal nämnd/styrelse inklusive inom dessa en bildad avdelning av permanent karaktär.”*

Av skrivelsen framgick även att det enligt 3 kap. 6 § KL redogörs för att det knutet till en styrelse eller nämnd kan finnas utskott eller beredningar. Utskott kan tillsättas av kommunfullmäktige och av styrelse eller nämnd. Beredningar tillsätts uteslutande av styrelse eller nämnd.

### *Kommunstyrelsens svar på kommunrevisionens skrivelse*

I november 2019 svarade kommunstyrelsen och angav att det enligt 6 kap. KL finns bestämmelser som reglerar dess uppgifter och organisation, till exempel när det gäller kommunstyrelsens roll och mandat i förhållande till övriga nämnder och kommunala bolag. Det ställs även krav på att kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Vidare angav kommunstyrelsen särskilda krav som ställs upp i 6 kap. 13 § KL.

I svaret framfördes även att vid inledningen av den innevarande mandatperioden ingick fyra av de nio partierna, som fått representation, en koalition. Därefter undertecknades och anmäldes till kommunfullmäktige ett "samverkansavtal" under den gemensamma benämningen "Alliansen i Österåkers kommun".

Vidare anförde kommunstyrelsen i sitt svar att Alliansen i Österåkers kommun lät bilda två avdelningar av permanent karaktär inom kommunstyrelsen för att axla det särskilda ansvaret att leda och styra kommunen.

I kommunstyrelsens svar framgick även för vilka möten i beredningsprocessen sammanträdesarvoden utgick. Kommunstyrelsen refererade till § 22 i det av kommunfullmäktige antagna arvodesreglementet *Bestämmelser avseende arvoden och ersättning till Österåkers kommuns förtroendevalda samt stöd till politiska partier representerade i fullmäktige*.

#### *Kommunrevisionens anmälan till kommunstyrelsen*

I december inkom kommunrevisionen med en anmälan för åtgärd till kommunstyrelsen. Anledningen var för att kommunrevisionen ansåg att det fanns grund för att göra en sådan anmälan som föranleds av sådan misstanke som utgör grund för anmälan enligt 12 kap. 1 § 3 st. KL.

Utgångspunkten för anmälan var att det i kommunallagen finns regler gällande såväl förtroendevalda, arvoden och ersättningar samt den politiska organisationen. Kommunrevisionen kunde utifrån kommunstyrelsens svar på skrivelsen inte se att styrelsen fattat några beslut om att inrätta några särskilda utskott eller beredningar. Kommunrevisionen kunde inte heller se att det finns någon delegation eller liknande förflyttning av beslutsrätten från kommunstyrelsen med avseende på inrättande av till exempel utskott eller beredningar. Även om det är tillåtet för kommunstyrelsen att inrätta utskott eller beredningar kunde kommunrevisionen inte se att något sådant beslut fanns. Av den anledningen ansåg kommunrevisionen att kommunstyrelsen inte inrättat något organ som enligt kommunallagen är berättigat till sammanträdesarvoden.

I anmälan skrev kommunrevisionen att det fanns risk att det saknades lagstöd och stöd i av kommunfullmäktige fattat beslut om arvode och ersättningar för de sammanträdesarvoden som utbetalats till Alliansberedningen och Allians-AU.

Med anledning härav skrev kommunrevisionen i anmälan att de har en anmälningsskyldighet till kommunstyrelsen, om kommunrevisionen har minsta anledning att tro att det finns en misstanke om att ett förfarande kan utgöra brott av förmögenhetsrättslig karaktär.

#### *Kommunstyrelsens svar på kommunrevisionens anmälan*

Vid sammanträde i december 2019 svarade kommunstyrelsen på anmälan. Samtidigt som kommunstyrelsen svarade kommunrevisionen beslutade även kommunstyrelsen att bilda en ny kommunstyrelseberedning.

Med anledning av anmälan till kommunstyrelsen svarade kommunstyrelsen att de gjorde bedömningen att ifrågasvarande sammanträdesarvoden inte var något annat än arvode för det arbete som var förenat med det uppdrag i kommunstyrelsen som berörda förtroendevalda hade. Kommunstyrelsen åberopade som stöd för denna bedömning 4

kap. 16 § p. 2 KL och ansåg att utbetalade sammanträdesarvoden var berättigade. Enligt kommunstyrelsen förelåg ingen misstanke om förmögenhetsbrott. Kommunstyrelsen anförde även att detta var något som också hade bekräftats genom ett besked från polismyndigheten om att den tidigare anmälan om misstanke om brott i frågan lagts ner.

Kommunstyrelsens beslut att inrätta en ny kommunstyrelseberedning motiverades av att det i anmälan som kommunrevisionen inkom med framgick att det fanns krav på åtgärder och beslut som syftade till att formellt stadfästa hittillsvarande ordning och praxis. Med anledning av detta inrättades kommunstyrelseberedningen, med uppgift att överta Allians-AU:s respektive Alliansberedningens roll och funktion, varmed sistnämnda avdelningar, som tillkommit i enlighet med gällande arvodesbestämmelser i § 22, upphör.

### **Utbetalt arvode**

Totalt under år 2019 har 214 598,10 kr betalats ut i sammanträdesarvoden till fyra stycken av de förtroendevalda som suttit med i sammanträden för Allians-AU och Alliansberedningen. Den totalsumma som betalats ut till Allians-AU under år 2019 är 52 481,40 kr. Den totalsumma som betalats ut till Alliansberedningen under år 2019 är 162 116,70 kr.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Siffrorna tagna ur Sammanställning närvaro samt utbetalda arvoden AA och AU 2019



# Juridisk bedömning

Utifrån den dokumentation vi mottagit kan vi utifrån de kommunalrättsliga förutsättningarna konstatera att det saknas ett formellt beslut från kommunstyrelsen att inrätta de i frågan aktuella organen och att det därav också saknas kommunalrättsligt stöd att betala ut sammanträdesarvoden till de förtroendevalda i Allians-AU och Alliansberedningen.

Kommunstyrelsen får enligt 3 kap. 5 § KL inrätta utskott eller beredningar men detta ställer krav på att det, rent formellt, fattas beslut. Det är vidare inte kommunalrättsligt möjligt att delegera till annan att ta beslut om att inrätta dessa organ. Vi kan således konstatera att formellt beslut saknas.

Med grund i att det saknas ett formellt beslut att inrätta beredningarna saknas det också stöd att betala ut sammanträdesarvoden enligt det av kommunfullmäktige antagna arvodesreglementet. Enligt § 22 arvodesreglementet ska sammanträdesarvoden utgå till ledamöter och ersättare till en bildad avdelning av permanent karaktär. Vad som avses med avdelning, är i detta sammanhang oklart, men det i sig har ingen betydelse för frågan som sådan. Avdelningar, i detta fall kommunalrättsligt en beredning och ett utskott, kan bara bildas av kommunstyrelsen (eller kommunfullmäktige med avseende på utskott) och ett sådant beslut finns som tidigare nämnts inte att tillgå.

Det skulle också kunna vara så att bestämmelserna om arvode också gällde andra förtroendevalda och för andra tillfällen än endast sammanträden. Enligt 4 kap. 16 § KL har kommunfullmäktige rätt att arvodera arbete, inte endast sammanträden. Framhållas ska emellertid att sådan arvodering inte är bestämd av kommunfullmäktige. Även om kommunfullmäktige skulle beslutat om sådan arvodering så ska arvode då utges utifrån likabehandlingsprincipen i samma paragraf.

Det kan även ifrågasättas om interna styrdokument har efterlevts när utbetalningarna har attesterats. Enligt kommunens Attestpolicy är det kommunstyrelsens ordförande som har till uppgift att beslutsattestera de kostnader som ska utbetalas till de förtroendevalda i kommunstyrelsens beredningar. Eftersom det nu kan konstateras att det saknas formellt beslut att inrätta Allians-AU och Alliansberedningen och därmed även stöd för att utbetala sammanträdesarvoden enligt § 22 så torde även attesteringen i sin grund ha skett utan direkt formellt stöd. Mer konkret så har attest skett utan laglig grund.

# Revisionell bedömning

Denna rapport utgör ett underlag som sammanfattar utgångspunkterna för frågan om lagligheten avseende Allians-AU samt Alliansberedningen, utifrån ett kommunalrättsligt perspektiv, samt de sammanträdesarvoden som utbetalts till förtroendevalda i dessa organ. Rapporten utgör således ett underlag till kommunrevisionens prövning av kommunstyrelsen enligt 12 kap. 1 § KL samt god revisionsred.

Kommunrevisionens revisionella bedömning har kommunicerats till kommunstyrelsens ordförande samt till fullmäktiges presidium den 25 mars 2020, och kommer att återfinnas i den revisionsberättelse som revisorerna avger avseende verksamhetsår 2019.

2020-03-25

*Henrik Fagerlind*  
uppdagsledare

*Oscar Arnell*  
projektledare

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Österåkers kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av de former och avtal som gäller för PwCs biträde till revisionen. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.