



# Granskning av arvodesberedningen för ledande politiska uppdrag i Lidingö stad

Rapport

Lidingö stad

KPMG AB

2019-06-11

Antal sidor 19

Antal bilagor 2

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Ansvarig styrelse	4
2.4	Metod	4
3	Granskningens iakttagelser	5
3.1	Regelverk och rutiner avseende arvode och beredning	5
3.2	Förändringar av beräkningsgrunderna i arvodesreglementet	6
3.3	Ärendets väg genom den kommunala beslutsprocessen	7
4	Slutsatser och bedömningar	11
5	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	13
5.1	Svar på granskningens frågeställningar	13
5.2	Rekommendationer	15
A	Bilaga – ärendets gång mellan olika instanser över tid	16
B	Bilaga – intervjupersoner	18

## 1 Sammanfattning

Vi har av Lidingö stads förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att se över beredningsprocessen avseende kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till beslut avseende arvoden till ledande politiska uppdrag 2018-11-28.

Syftet med granskningen är att kartlägga beredningen av kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till beslut om arvoden till ledande politiska uppdrag (2018-11-28) samt om det har hanterats enligt gällande regelverk.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderas kommunstyrelsen att se över beredningsprocessen för att säkerställa att ärenden bereds tillräckligt innan de ska behandlas i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. En otillräcklig beredning av politiska ärenden riskerar att skada förtroendet för den demokratiska beslutsprocessen. Det kan också efter laglighetsprövning leda till att beslut upphävs om det inte tillkommit i laga ordning. Vi rekommenderar även kommunstyrelsen att framöver påbörja översynen av arvodesreglerna i god tid innan ny mandatperiod för att säkerställa en demokratisk transparent process för alla inblandade parter.

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningens syfte är att beredningen av det enskilda ärendet inte beretts i tillräcklig omfattning. Dock strider inte ärendets formella beredningsprocess mot gällande regelverk.

Vid ärendets initiering har personer deltagit som har ett stort personligt intresse av utfallet. Ledamöter som i ett senare skede av ärendets hantering anmäler jäv deltog vid den ursprungliga revideringen av arvodesreglementet. Jäv anmäldes inte heller vid den första behandlingen av ärendet i kommunstyrelsens arbetsutskott. Detta agerande strider mot kommunallagens jävsregler.

Att politikerna inom ramen för majoritetsöverenskommelsen hade ambitionen att kommunfullmäktige skulle ta beslut om reglementet om ekonomiska villkor för förtroendevalda innan ledamöterna valdes in i nämnder och styrelse före årsskiftet medförde att beredningsprocessen led under tidspress. Det krävdes beredning i extra sammanträden för kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott. Även att ärendet bereddes direkt i kommunstyrelsens arbetsutskott istället för direkt i arvodesberedningen medförde ytterligare tidspress. Eftersom när ärendet väl var uppe i kommunstyrelsen överlämnades det till kommunstyrelsens arvodesberedning. Även när ärendet till slut var uppe för beslut i kommunfullmäktige återremitterades det till kommunstyrelsen. Numera är kommunstyrelsens arvodesberedning upplöst och kommunfullmäktiges nyinrättade arvodesberedning har tagit över ärendet. Frågan om arvodena är ännu inte avgjord i kommunfullmäktige utan ska behandlas på sammanträdet i juni 2019. Ärendet hade troligtvis inte utvecklat sig på detta sätt om man i första läget valt att gå via kommunstyrelsens arvodesberedning.

## 2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Lidingö stads förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att se över beredningsprocessen avseende kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till beslut avseende arvoden till ledande politiska uppdrag 2018-11-28.

Ansvar för beredning av ekonomisk ersättning till förtroendevalda i Lidingö stad ligger på kommunstyrelsens arvodesberedning. Ett förslag om en höjning av arvoden 2019 för ledande förtroendevalda politiker berett av kommunstyrelsens arbetsutskott har väckt starka reaktioner hos media och allmänheten. Det handlade om kritik avseende att ärendet inte har beretts enligt regelverket och om en orimlig höjning av arvoden för kommunalråden.

Syftet med beredningen av politiska ärenden är dels att styrelse, nämnder och kommunfullmäktige ska få tillförlitliga underlag till beslut och dels att medborgarna ska få demokratisk insyn över ett ärendes behandling innan beslut sker i ansvarig instans. Det vill säga beredningsprocessen är av betydelse för medborgarnas förtroende för den politiska beslutsprocessen. Bristande beredning av ett ärenden kan efter laglighetsprövning leda till att ett beslut upphävs om det inte tillkommit i laga ordning.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till kartlägga beredningen av kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till beslut om arvoden till ledande politiska uppdrag (2018-11-28) samt om det har hanterats enligt gällande regelverk.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Vad är gällande enligt lagstiftning, stadens riktlinjer, rutiner och allmän praxis?
- Är roller och ansvar tydliga i ärendeberedningsprocessen?
- Är ärendeberedningsprocessen dokumenterad?
- Hur har det enskilda ärendet hanteras i den kommunala beredningsprocessen?
- Hur har dialogen mellan politiska beslutsfattare och tjänstemän i beredningen av det enskilda ärendet fungerat?
- Hur förhåller sig risken om jäv och partiskhet i beredningen av det enskilda ärendet?

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om hanteringen har skett enligt:

- Kommunallagen
- Förvaltningslagen
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut



## **Lidingö stad**

Granskning av arvodesberedningen för ledande politiska uppdrag i Lidingö stad

2019-06-11

- Allmän praxis (Kommunal nämndadministration av Axel Danielsson)

## **2.3 Ansvarig styrelse**

Granskningen avser kommunstyrelsen, kommunstyrelsens arbetsutskott samt kommunstyrelsens arvodesberedning.

## **2.4 Metod**

Granskningen har utförts av Martin Andersson, certifierad kommunal yrkesrevisor. Rapporten har kvalitetssäkrats av Magnus Larsson, certifierad kommunal yrkesrevisor, utifrån i sin roll som kundansvarig.

Genomförandet har skett genom dokumentstudier och intervjuer med ledande ansvariga politiker och tjänstemän ansvariga för beredningen av det enskilda ärendet.

Rapporten har faktakontrollerats av ansvariga tjänstemän.

## 3 Granskningens iakttagelser

### 3.1 Regelverk och rutiner avseende arvode och beredning

Förtroendevaldas arvoden regleras i kommunallagen och i stadens interna regelverk. Ärendebereidning regleras i kommunallagen och förvaltningslagen samt i stadens interna regelverk.

#### 3.1.1 Lagstiftning

Grunden till ersättning för förtroendevalda regleras i kommunallagen. Förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar i samband med att de fullgör sina uppdrag. Det är fullmäktige som ska besluta om riktlinjer för ersättning. Arvodet ska vara samma för lika uppdrag.<sup>1</sup>

Kommunallagen reglerar även beredning av ärenden inom ramen för det s.k. beredningstvånget i kapitlet om fullmäktige. Innan ett ärende avgörs i fullmäktige ska ärendet beretts av nämnd eller en fullmäktigeberedning. I dessa fall ska kommunstyrelsen alltid få tillfälle att yttra sig om ärendet. Om inte nämnd eller fullmäktigeberedning har lagt fram förslag till beslut är det kommunstyrelsens ansvar att göra det. Undantag från beredningstvånget i fullmäktige får göras om ett ärende är brådskande och om samtliga närvarande är eniga om beslutet.<sup>2</sup>

Kommunallagen reglerar dock inte beredning av ärenden i styrelse och nämnd. Utan praxis är att styrelse och nämnders beredningsordning regleras i reglementen fastställda av fullmäktige. Avvikelser mot reglerna i reglementen utgör ingen grund för kommunalrättsliga åtgärder.<sup>3</sup>

Även förvaltningslagen kan ställa särskilda krav på beredningsförfarandet. Det gäller ärenden som inte kan laglighetsprövas enligt kommunallagen. Det rör sig exempelvis om ärenden med beslut som rör enskilda inom speciallagstiftningar så som plan- och bygglagen, skollagen och socialtjänstlagen etc.

#### 3.1.2 Interna regelverk och rutiner

I Lidingö stad regleras arvoden i reglementet om ekonomiska villkor för förtroendevalda. Reglementet innefattar bl.a. arvoden för sammanträde eller annan sammankomst, ersättning för förlorad arbetsinkomst, reseersättningar, traktamenten etc. Vidare innehåller den beräkningsgrunderna för arvoden för kommunstyrelsens ordförande, övriga kommunalråd och oppositionsrådet. Den innehåller även beräkningsgrunderna för årsarvodena till bl.a. nämndordförande, ledamöter och ersättare.<sup>4</sup>

Enligt de intervjuade har kommunfullmäktige inte antagit några särskilda riktlinjer kring beredningsprocessen för kommunstyrelsen, kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsens arvodesberedning. Dock har kommunstyrelsen fastställt arbetsordningar för kommunstyrelsen, nämnder och utskott utifrån uppgifter i respektives

<sup>1</sup> 4 kap. 12-16 § Kommunallagen

<sup>2</sup> 5 kap. 26-28, 33 § Kommunallagen

<sup>3</sup> Axelsson (2018), *Kommunal nämndadministration*

<sup>4</sup> F18/2018 Reglemente om ekonomiska villkor för förtroendevalda (KF 2018-02-19)

## Lidingö stad

Granskning av arvodesberedningen för ledande politiska uppdrag i Lidingö stad

2019-06-11

delegationsordning. Exempelvis i kommunstyrelsens arbetsutskotts arbetsordning framgår att utskottet ska bereda ärenden som ska handläggas av kommunstyrelsen och som inte har bereds av annat utskott. Utskottet ska besluta i de ärenden som framgår av kommunstyrelsens delegationsordning samt de övriga ärenden som kommunstyrelsen på annat sätt överlämnar till utskottet att handlägga. Enligt de intervjuade hade kommunstyrelsens arvodesberedning ingen beslutat arbetsordning för 2018.

Enligt de intervjuade är beredningsprocessen i huvudsak dokumenterad. Förvaltningen har tagit fram tjänstemannarutiner<sup>5</sup> kring beredningsprocessen som beskriver arbetet med beredning av ärenden inför och efter kommunstyrelsens sammanträden. Syftet med rutinerna är att säkerställa att ärenden som ska beslutas av kommunstyrelsen bereds enligt beslutad ordning. I det ingår bland annat att se till att förtroendevalda i rätt tid har rätt underlag för beslut. Rutinerna beskriver syftet, frekvens för beredning och sammanträde, ansvariga tjänstemän, rollfördelning, avvikelser när det gäller frånvaro, tidsplan och innehåll, dokumentation, uppföljning av rutinen samt detaljerade rutinbeskrivningar. Alla årets sammanträden och beredningar fastställs ett år taget i en tidsplan och sammanträdesplan<sup>6</sup>. Det fastställs när handlingarna ska vara klara till beredningar och sammanträden. Enligt de intervjuade är principen i Lidingö att tjänstemännen "äger" ärendet till politikerna tar över det i en beredningsinstans. Det finns en utsedd handläggare för varje ärenden som tar fram underlag inför beredningen. Det är sedan förvaltningens ansvar att verkställa politiska beslut. Roller och ansvar i beredningsprocessen uppfattas av de intervjuade vara tydliga. Dock med undantag för kommunstyrelsens arvodesberedning som inte hade någon arbetsordning. Kommunstyrelsen hade formellt inte fastställt vad arvodesberedningen uppgifter egentligen var.

## 3.2 Förändringar av beräkningsgrunderna i arvodesreglementet

### 3.2.1 De nuvarande beräkningsgrunderna

Det nuvarande reglementet<sup>7</sup> reglerar bl.a. arvodena för kommunstyrelsens ordförande, övriga kommunalråd samt oppositionsrådet. Arvodet för kommunstyrelsens ordförande uppgår till 65 procent av ett statsråds arvode. De övriga kommunalrådets arvoden utgör 75 procent och oppositionsrådets 50 procent av kommunstyrelsens ordförandes arvode. Arvodena utbetalas per månad och justeras årligen den 1 juli med utgångspunkt från gällande statsrådslön. Enligt de intervjuade har arvodena räknats upp enligt detta förfarande sedan 1 januari 2015. Detta gäller tills kommunfullmäktige fattar ett beslut om förändringar i reglementet.

Före 2015 bestämdes, enligt de intervjuade, arvodena för kommunstyrelsens ordförande, övriga kommunalråd och oppositionsrådet genom ett särskilt beslut av kommunfullmäktige. Övriga arvoden reglerades av ett kommunfullmäktige beslutat reglemente avseende ekonomiska villkor.

<sup>5</sup> Kommunstyrelsen – för- och efterarbete vid sammanträde (senast reviderad 2018-06-11) och Internberedning, ordförandeberedning, kommunalrådsberedning och utskott (arbetsutskott, planutskott och investeringsutskott) – för- och efterarbete vid sammanträde (senast reviderad 2018-06-11)

<sup>6</sup> Sammanträdesplan 2019 med beredningar

<sup>7</sup> F18/2018 Reglemente om ekonomiska villkor för förtroendevalda (KF 2018-02-19)

### 3.2.2 Majoritetens förslag till förändring av beräkningsgrunderna

Den 28 november 2018 togs ett nytt förslag om förändringar av arvodena till förtroendevalda upp för beslut i kommunstyrelsens arbetsutskott. I förslaget höjs kommunstyrelsens ordförandes arvode från 65 procent till 80 procent av ett statsrådsarvode. Övriga heltidsarvoderade kommunalrådsarvoden ska utgöra 60 procent av ett statsråds arvode. Oppositionsrådets arvode skulle vara 40 procent av ett heltidsarvoderat kommunalrådsarvode.

Motivet till förändringen av principerna av arvodena, enligt förslagsskrivelsen, är att den nya majoriteten ser behov av att förbättra och förtydliga de ekonomiska villkoren för förtroendevalda. Majoriteten ansåg att arvodena för ledande politiska uppdragen behövde höjas för att överensstämja med de krav som bör ställas på insatsen. Detta för en tydligare politisk styrning av den kommunala verksamheten samt för att kunna ställa högre krav på ledande politikernas arbetsinsats. Motivet anges även vara att attrahera rätt kompetens till ledande politiska uppdrag. Lidingö ligger generellt lägre i ersättning till ledande politiker än andra kommuner i länet enligt skrivelsen.

### 3.2.3 Arvodesberedningens nya förslag av beräkningsgrunderna

På kommunstyrelsens arvodesberedningsmöte den 12 december 2018 sker ytterligare en förändring av förslaget av beräkningsgrunderna i reglementet. Enligt förslagsskrivelsen<sup>8</sup> förslås bl.a. en sänkning av arvodet för kommunstyrelsens ordförande från 65 till 60 procent av ett statsrådsarvode. Det förslås även att samtliga arvoden beräknas utifrån kommunstyrelsens ordförandes arvode för att få en mer enhetlig beräkningsmodell. Övriga heltidsarvoderade kommunalrådsarvoden förslås vara 75 procent av kommunstyrelsens ordförandes arvode och oppositionsrådets 50 procent. Förslaget innebär att skillnaden mellan stadens heltidspolitiker och fritidspolitiker minskar något.

Motivet för arvodesberedningens nya förslag är att den höjning som görs utifrån statsrådets löner inte alltid är rimlig för stadens förtroendevalda. Att statsrådets löner har ökat relativt kraftigt de senaste åren samt att det ingår en internationell dimension som inte alltid är rimlig och inte går att applicera på Lidingös förtroendevalda.

## 3.3 Ärendets väg genom den kommunala beslutsprocessen

Enligt intervjuerna skulle principerna för politikernas arvoden ändras som en del av den nya majoritetsöverenskommelsen.

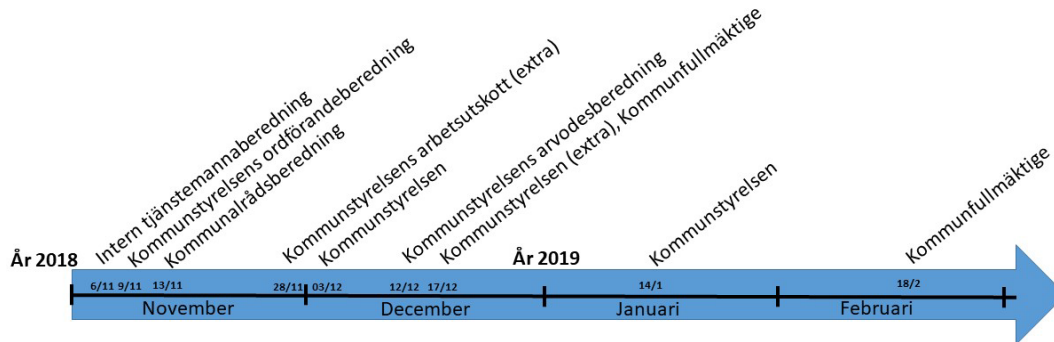
<sup>8</sup> Förslagsskrivelse 2018-12-12 (KS/2018:448)



## Lidingö stad

Granskning av arvodesberedningen för ledande politiska uppdrag i Lidingö stad

2019-06-11



Ärendet avseende revideringen av reglementet om ekonomiska villkor för förtroendevalda i Lidingö stad har vandrat fram och tillbaka mellan olika beredningar och beslutsinstanser. Vid skrivandets stund är ärendet ännu inte avgjort.

### 3.3.1 Inför kommunstyrelsens arbetsutskotts extra sammanträde

Enligt de intervjuade fanns ärendet om revidering av arvodena med som en punkt på listan vid en intern tjänstemannaberedning i början av november 2018. Dock var inga handlingar klara och tjänstemännen väntade på direktiv från politisk nivå. Därefter fanns ärendet med på listan i kommunstyrelsens ordförandeberedning. Där planerades möten in för framtagandet av ett nytt reglemente där politiker från majoriteten, stadsjurist och förvaltningsjurist skulle ingå. Därefter hade man en kommunalrådsberedning för att planera ett extra arbetsutskott för kommunstyrelsen där ärendet fanns med på listan. Enligt de intervjuade har dialogen mellan politiker och tjänstemän i beredningen av det enskilda ärendet fungerat väl. Det ska inte ha skiljt sig åt hur det fungerar i andra ärenden. Dock valde politikerna att gå via kommunstyrelsens arbetsutskott istället för dess arvodesberedning.

Förslaget om revidering av reglementet om ekonomiska villkor för förtroendevalda (KS/2018:383) offentliggjordes första gången den 23 november i handlingarna till kommunstyrelsens extra arbetsutskotts möte 28 november 2018. Enligt förslagsskrivelsen bereds ärendet via arbetsutskottet i stället för kommunstyrelsens arvodesberedning som tillsattes under förra mandatperioden eftersom majoritetsförhållandena i fullmäktige har förändrats efter valet. Vid utskottets sammanträde revideras oppositionsrådets arvode och höjs till samman nivå som 2018 års reglemente. Miljöpartiet (opposition) yrkade i första hand att ärendet skulle återremitteras för beredning via arvodesberedningen innan det tas upp i kommunstyrelsen och i andra hand avslag. Detta med anledning av att förslaget om förändringen arvodena inte var rimliga och skadar förtroendet för politiker. Att ersättningarna till politiker ska vara skäliga för att vårda väljarnas förtroende. Det motiveras bl.a. även med att de beredningar som fullmäktige och nämnder har utsett ska användas.

Enligt de intervjuade blev beredningsprocessen något stressad då det var kort om tid fram till kommunfullmäktiges sammanträde den 17 december. De var tvungen att lägga in ett extra sammanträde för kommunstyrelsens arbetsutskott (28 november) innan kommunstyrelsens sammanträde den 3 december. Anledningen till att de försökte ta

## Lidingö stad

Granskning av arvodesberedningen för ledande politiska uppdrag i Lidingö stad

2019-06-11

ett snabbt beslut om arvodena uppges vara att de ville bli klara med de ekonomiska förutsättningarna före de nya ledamöterna skulle väljas in nämnder och styrelser innan årsskiftet.

### 3.3.2 Ärendet överlämnas till kommunstyrelsens arvodesberedning

Vid kommunstyrelsens möte 3 december 2018 beslutas frågan om revidering av reglementet om ekonomiska villkor för förtroendevalda överlämnas till kommunstyrelsens arvodesberedning. Antalet invalda ledamöter i arvodesberedningen utökades till 10 stycken med representanter från alla partigrupper i kommunfullmäktige. Den utökade arvodesberedningen valdes t.o.m. den 31 december 2018. Arvodesberedningens förslag, beslutades, behandlas på ett extra kommunstyrelsesammanträde den 17 december 2018. Ärendet avsågs sedan behandlas på kommunfullmäktiges sammanträde samma dag.

Som nämnts tidigare lämnar kommunstyrelsens arvodesberedning efter sitt sammanträde den 12 december ett nytt förslag om reglemente. I skrivelsen noteras den knappa tiden beredningen har haft till sitt förfogande medför att det inte har funnits möjlighet att göra några utredningar eller efterforskningar för större revideringar av reglementet. De ursprungliga handlingarna överlämnades inte till arvodesberedningen utan man utgick från det befintliga reglementet F18/2018. Beredningen lämnar även ett förslag om komplettering av reglementet avseende arvode för bl.a. ordföranden och ledamöterna i Lidingö Stads Fastighets AB per capsulam den 17 december.

Vid kommunstyrelsens extra möte den 17 december tillgängliggjordes en reviderad kallelse och ny förslagsskrivelse av ordföranden. Förslaget innebar att återremittera ärendet till kommunstyrelsens arvodesberedning med anledning av att de har haft för kort tid på sig att ta fram ett genomarbetat förslag. Dock föll förslaget genom omröstning och kommunstyrelsen beslutade att lämna arvodesberedningens förslag för beslut i kommunfullmäktige. Vid sammanträdet deltog inte de fyra ledamöter som var på förslag att samma kväll väljas som kommunalråd från och med 2019 p.g.a. jäv. Protokollet justerades omedelbart och överlämnades till kommunfullmäktiges sammanträde klockan 18 samma kväll.

Vid kommunfullmäktiges sammanträde samma kväll beslutades, enligt de intervjuade, att återremittera ärendet till kommunstyrelsen. De fyra tillträdande kommunalråden deltog inte i behandlingen av ärendet om reglemente för förtroendevalda p.g.a. jäv.

### 3.3.3 Ärendet överlämnas till kommunfullmäktiges arvodesberedning

Enligt de intervjuade påbörjades parallellt beredningarna inför kommunstyrelsens sammanträde i januari där ett förslag togs fram om att kommunfullmäktige skulle inrätta en arvodesberedning och kommunstyrelsen skulle avveckla sin arvodesberedning.

Vid kommunstyrelsens sammanträde den 14 januari 2019 beslutades att dess arvodesberedning upphör under förutsättning att kommunfullmäktige inrättar en arvodesberedning. Under denna förutsättning överlämnades ärendet om revidering av reglemente om ekonomiska villkor till en ny beredning lagd under kommunfullmäktige. Vid mötet antas även ett förslag om en ny arbetsordning för kommunfullmäktige. Förslaget avser bl.a. tillägget om att det nyvalda kommunfullmäktige väljer en arvodesberedning för



**Lidingö stad**

Granskning av arvodesberedningen för ledande politiska uppdrag i Lidingö stad

2019-06-11

den löpande mandatperioden på sitt första möte. Vid sammanträdet den 18 februari fastställer kommunfullmäktige förslaget om arvodesberedning och ny arbetsordning. Politikernas arvoden ligger kvar enligt reglementet om ekonomiska villkor för förtroendevalda (F18/2018) tills kommunfullmäktige tar beslut om ett nytt reviderat förslag. Kommunfullmäktige väntas behandla den nya arvodesberedningens förslag på sitt sammanträde i juni 2019.

## 4 Slutsatser och bedömningar

Granskningen visar att ersättningen till förtroendevalda regleras i kommunallagen och att det är kommunfullmäktige som ska besluta om skäliga ersättningsnivåer för de politiska uppdragen. I Lidingö stad regleras ersättningsnivåerna i kommunfullmäktiges reglemente om ekonomiska villkor för förtroendevalda (F18/2018). Som en del av den nya majoritetsöverenskommelsen ville partierna i majoriteten efter valet ändra principerna för politikernas arvoden. De nya principerna i förslaget innebar bl.a. en höjning för kommunstyrelsens ordförande och de övriga kommunalråden samt en sänkning för oppositionsrådet. Förslaget möttes av kritik av både oppositionspartierna i kommunstyrelsens arbetsutskott och senare även i media. Kritiken mot hanteringen av ärendet har i huvudsak handlat om oskäliga ersättningsnivåer och en otillräcklig beredning.

Det kan konstateras att ärendets väg genom de beredande instanserna i Lidingö har varit lång och krokig och ännu inte är avgjord i kommunfullmäktige. Ärendet togs först upp på kommunstyrelsens extra arbetsutskotts sammanträde den 28 november 2018. Där godkändes förslaget med en mindre revidering. Därefter vid kommunstyrelsens sammanträde beslutades att överlämna ärendet till kommunstyrelsens arvodesberedning. Beredningens förslag skulle därefter avhandlas vid kommunstyrelsens extra sammanträde 17 december för att samma dag avgöras i kommunfullmäktige. Vid kommunstyrelsens möte beslutades att lämna arvodesberedningens förslag som beslut i kommunfullmäktige. De ledamöter som var på förslag att samma kväll väljas som kommunalråd från och med 2019 deltog inte i beslutet p.g.a. jäv. Vid kommunfullmäktiges möte beslutades att återremittera ärendet till kommunstyrelsen. Samma ledamöter valde att inte delta i beslutet med anledning av jäv. Vid kommunstyrelsens sammanträde den 14 januari 2019 beslutades att dess arvodesberedning upphör under förutsättning att kommunfullmäktige inrättar en arvodesberedning. Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 18 februari fastställdes förslaget om egen arvodesberedning. För närvarande gäller fortfarande 2018 års reglemente om ekonomiska villkor för förtroendevalda. Kommunfullmäktige behandlar den nya arvodesberedningens förslag på sitt sammanträde i juni.

Det noteras att de ledamöter som varit med att ta fram den ursprungliga revideringen av reglementet anmäler jäv vid behandling av ärendet avseende arvoden i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Dock görs inte detta när ärendet ska behandlas i första skedet i kommunstyrelsens arbetsutskott. Enligt kommunallagen<sup>9</sup> räknas en förtroendevald bl.a. som jävig om saken angår denne själv eller dennes närstående. Det räknas också som jäv om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde eller dess närstående. En ledamot som bedöms som jävig får inte vara med att upprätta förslagsskrivelser, vara närvarande eller fördra i arbetsutskott eller på annat sätt delta i det aktuella ärendet vid ärendets behandling eller beslut<sup>10</sup>.

Inom ramen för granskningen kan det konstateras att varken kommunallagen eller förvaltningslagen reglerar beredningsordningen för kommunstyrelsen eller för dess utskott och beredningar. Utan detta regleras i Lidingö stads reglementen och arbetsordningar.

<sup>9</sup> 6 kap. 28 § Kommunallagen

<sup>10</sup> 6 kap. 30 § kommunallagen, Axelsson (2018), *Kommunal nämndadministration*

## Lidingö stad

Granskning av arvodesberedningen för ledande politiska uppdrag i Lidingö stad

2019-06-11

Avvikelser mot regler i reglementen utgör ingen grund för rättsliga åtgärder. Innan beslut i kommunfullmäktige beredd ärendet avseende ekonomiska villkor för förtroendevalda i kommunstyrelsens arbetsutskott som första instans i stället för dess arvodesberedning. Enligt vår bedömning finns det ingenting som hindrar att man väljer att bereda ärendet i arbetsutskottet istället för i beredningen. Riktlinjer om politikernas ersättningsnivåer är en fråga för kommunfullmäktige att besluta om. Kommunfullmäktige omfattas av det s.k. beredningstvånget enligt kommunallagen och ärendet måste beredas av en fullmäktigeberedning eller av kommunstyrelsen. Det kan dock konstateras att ärendet inte hade beretts i tillräcklig omfattning och inte förankrats tillräckligt parlamentariskt innan ärendet gick upp till kommunfullmäktige. Det blev en stressad beredningsprocess i det enskilda ärendet eftersom politikerna inom ramen för majoritetsöverenskommelsen avsåg att anta nya principer kring arvoden innan kommunfullmäktige valde nya ledamöter i styrelser och nämnder innan årsskiftet. Man var tvungen att ha extra sammanträden både för kommunstyrelsen och dess arbetsutskott innan ärendet skulle gå upp för beslut i kommunfullmäktige. Det konstateras även av kommunstyrelsens arvodesberedning att de hade en för kort tid att ta fram ett genomarbetat förslag till reglemente. Ärendet hade troligtvis inte utvecklats på detta sätt om man första läget valt att gå via kommunstyrelsens arvodesberedning istället för arbetsutskottet.

Granskningen visar vidare att det inte har antagits riktlinjer kring beredningsprocessen för kommunstyrelsen, kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsens arvodesberedning. Styrelsens uppgifter och arbetsformer regleras dock i dess reglemente, arbetsordning och delegationsordning. Det kan konstateras att kommunstyrelsens arvodesberedning inte hade en arbetsordning för 2018 vilket kan ha medfört att roller och ansvar i beredningen i det enskilda ärendet varit otydliga. Det vill säga kommunstyrelsen hade inte formellt fastställt vad arvodesberedningens uppgifter egentligen var. Dock uppfattas roller och ansvar i allmänhet vara tydliga i beredningsprocessen. Förvaltningen har tagit fram rutiner kring beredningsprocessen för kommunstyrelsen samt för dess beredningar och utskott. Alla årets sammanträden och beredningar fastställs ett år taget i en sammanträdesplan.

## 5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningens syfte är att beredningen av det enskilda ärendet inte beretts i tillräcklig omfattning. Dock strider inte ärendets formella beredningsprocess mot gällande regelverk.

Vid ärendets initiering har personer deltagit som har ett stort personligt intresse av utfallet. Ledamöter som i ett senare skede av ärendets hantering anmäler jäv deltog vid den ursprungliga revideringen av arvodesreglementet. Jäv anmäldes inte heller vid den första behandlingen av ärendet i kommunstyrelsens arbetsutskott. Detta agerande strider mot kommunallagens jävsregler.

Att politikerna inom ramen för majoritetsöverenskommelsen hade ambitionen att kommunfullmäktige skulle ta beslut om reglementet om ekonomiska villkor för förtroendevalda innan ledamöterna valdes in i nämnder och styrelse före årsskiftet medförde att beredningsprocessen led under tidspress. Det krävdes beredning i extra sammanträden för kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott. Även att ärendet bereddades direkt i kommunstyrelsens arbetsutskott istället för direkt i arvodesberedningen medförde ytterligare tidspress. Eftersom när ärendet väl var uppe i kommunstyrelsen återremitteras det till dess arvodesberedning. Även när ärendet till slut var uppe för beslut kommunfullmäktige att återremitterades det till kommunstyrelsen. Numera är kommunstyrelsens arvodesberedning upplöst och kommunfullmäktiges nyinrättade arvodesberedning har tagit över ärendet. Frågan om arvodena är ännu inte avgjord i kommunfullmäktige utan ska behandlas på sammanträdet i juni 2019. Ärendet hade troligtvis inte utvecklat sig på detta sätt om man i första läget valt att gå via kommunstyrelsens arvodesberedning.

### 5.1 Svar på granskningens frågeställningar

***Vad är gällande enligt lagstiftning, stadens riktlinjer, rutiner och allmän praxis?***

Ersättningen till förtroendevalda regleras i kommunallagen och det är kommunfullmäktige som ska besluta om skäliga ersättningsnivåer för de politiska uppdragen. Ersättningsnivåerna regleras i kommunfullmäktiges reglemente om ekonomiska villkor för förtroendevalda. När det gäller beredning av ärenden som ska upp för beslut i kommunfullmäktige måste de beredas av en fullmäktigeberedning eller av kommunstyrelsen och dess utskott. Kommunstyrelsens beredningsordning, uppgifter och arbetsformer regleras i dess reglemente och arbetsordning.

***Är roller och ansvar tydliga i ärendeberedningsprocessen?***

Roller och ansvar i stadens ärendeberedningsprocess bedöms generellt vara tydliga. Förvaltningen har tagit fram rutiner för beredningsprocessen för kommunstyrelsen samt för dess beredningar och utskott. Vidare fastställs alla årets sammanträden och beredningar ett år framåt i en sammanträdesplan. Dock bedöms roller och ansvar i beredningen av det enskilda ärendet vara otydliga då kommunstyrelsens arvodesberedning inte nyttjades och inte hade någon beslutad arbetsordning. Det finns även jävsfrågor som icke har beaktas i beredningen av ärendet.

***Är ärendeberedningsprocessen dokumenterad?***

Ärendeberedningsprocessen är i huvudsak dokumenterad. Förvaltningen tagit fram

## Lidingö stad

Granskning av arvodesberedningen för ledande politiska uppdrag i Lidingö stad

2019-06-11

rutiner kring beredningsprocessen som beskriver arbetet med beredning av ärenden inför och efter kommunstyrelsens sammanträden samt för internberedning, ordförandeberedning, kommunalrådsberedning och utskott. Sammanträden och beredningar för året är beslutade i tidsplanen inom ramen för sammanträdesplanen.

### ***Hur har det enskilda ärendet hanteras i den kommunala beredningsprocessen?***

Ärendets väg genom de beredande instanserna i Lidingö har varit lång och krokig. För att ärendet skulle hinnas med att behandlas i kommunstyrelsen och sedan för beslut i kommunfullmäktige innan årsskiftet tvingades man ha extra sammanträde både för kommunstyrelsens arbetsutskott och för kommunstyrelsen. Efter beredning i kommunstyrelsens arbetsutskott beslutades det sedan av kommunstyrelsen att överlämna ärendet till kommunstyrelsens arvodesberedning för vidare beredning. Detta innebar följaktligen att ärendet försenades ytterligare då beslut om reglementet skulle tas i kommunfullmäktige innan årsskiftet. Den korta tiden innebar att det blev en påskyndad och otillräcklig beredning ärendet. När väl ärendet var uppe på sammanträdet i kommunfullmäktige i december återremitteras det till kommunstyrelsen. På kommunstyrelsens nästa möte i januari beslutas att dess arvodesberedning upphör under förutsättning att kommunfullmäktige inrättar en egen arvodesberedning. I februari fastställde kommunfullmäktige förslaget om en egen arvodesberedning. Frågan om arvodena är ännu inte avgjord i kommunfullmäktige utan behandlas på sammanträdet i juni 2019.

### ***Hur har dialogen mellan politiska beslutsfattare och tjänstemän i beredningen av det enskilda ärendet fungerat?***

Dialogen mellan politiker och tjänstemän i beredningen av det enskilda ärendet bedöms ha fungerat väl enligt de involverade. Vår bedömning är dock att en breddad dialog av ärendet hade gett ett annat resultat.

### ***Hur förhåller sig risken om jäv och partiskhet i beredningen av det enskilda ärendet?***

De ledamöter som varit med att ta fram den ursprungliga revideringen av reglementet anmäler jäv vid behandling av ärendet avseende arvoden i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Dock görs inte detta när ärendet ska behandlas i första skedet i kommunstyrelsens arbetsutskott vilket vi bedömer som en brist. Kommunallagens jävsregler gäller även i arbetsutskottet.



## Lidingö stad

Granskning av arvodesberedningen för ledande politiska uppdrag i Lidingö stad

2019-06-11

## 5.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderas kommunstyrelsen att se över beredningsprocessen för att säkerställa att ärenden bereds tillräckligt innan de ska behandlas i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. En otillräcklig beredning av politiska ärenden riskerar att skada förtroendet för den demokratiska beslutsprocessen. Det kan också efter laglighetsprövning leda till att beslut upphävs om det inte tillkommit i laga ordning. Vi rekommenderar även kommunstyrelsen att framöver påbörja översynen av arvodesreglerna i god tid innan ny mandatperiod för att säkerställa en demokratisk transparent process för alla inblandade parter.

2019-05-22

KPMG AB

Martin Andersson  
*Certifierad kommunal revisor*

Magnus Larsson  
*Certifierad kommunal revisor*  
Kundansvarig

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.



## A Bilaga – ärendets gång mellan olika instanser över tid

Nedan framgår den övergripande beredningsgången avseende revideringen av reglemente om ekonomiska villkor för förtroendevalda. Den har tagits fram genom sammanträdesprotokoll samt genom intervjuer med politiker och tjänstemän.

<u>Datum</u>	<u>Instans</u>	<u>Hantering</u>
<b>06 november</b>	Intern tjänstemannaberedning	Tjänstemännen inväntade direktiv från politisk nivå, inga handlingar fanns klara.
<b>09 november</b>	KS Ordförandeberedning	Planering av möte för framtagande av förslag till nytt reglemente planerades med politiker och beredande tjänstemän.
<b>13 november</b>	Kommunalrådsberedning	Ett extra arbetsutskott planerades in 28 november, bl.a. ärendet om revidering av reglementet. Ordinarie KS AU skulle hållas 21 november.
<b>28 november</b>	KS AU (extra)	I KS AU reviderades förslaget om reglementet.
<b>03 december</b>	KS	KS beslutades att överlämna ärendet till KS arvodesberedning. Arvodesberedningens förslag skulle behandlas vid ett extra KS den 17 december. Därefter behandlas på KF:s möte samma dag. KS utökade även antalet invalda i arvodesberedningen för att samtliga partier skulle vara representerade.
<b>12 december</b>	KS arvodesberedning	Beredningen lämnade ett förslag till beslut av reglementet.  Arvodesberedningen lämnade sedan ett förslag till komplettering av reglementet – beslut per capsulam – den 17 december.
<b>17 december</b>	KS (extra)	En reviderad förslagsskrivelse från KS (ordförande) tillgängliggjordes strax före sammanträdet. Förslaget var att återremittera ärendet till arvodesberedningen, vilket föll genom omröstning.  KS beslutade att lämna arvodesberedningens förslag för beslut i kommunfullmäktige.



## Lidingö stad

Granskning av arvodesberedningen för ledande politiska uppdrag i Lidingö stad

2019-06-11

		<p>Protokollet justerades omedelbart och överlämnades till kommunfullmäktiges sammanträde kl. 18 samma kväll.</p> <p>De fyra ledamöter som var på förslag att samma kväll väljas som kommunalråd (fr.o.m. årsskiftet) samt ytterligare en ledamot deltog inte p.g.a. jäv.</p>
<b>17 december</b>	KF	<p>KF beslutade att återremittera ärendet till KS.</p> <p>De fyra nytillträdande kommunalråden deltog inte i behandlingen av ärendet om reglementet för förtroendevalda p.g.a. jäv.</p>
<b>14 januari (2019)</b>	KS	<p>KS beslutar att KS arvodesberedning upphör under förutsättning att KF inrättar en arvodesberedning. Under denna förutsättning överlämnas ärendet om revidering av reglemente om ekonomiska villkor för förtroendevalda till en ny arvodesberedning.</p>
<b>18 februari</b>	KF	<p>KF inrättar en arvodesberedning, enligt KS förslag. Även ny arbetsordning för KF antas.</p>



**Lidingö stad**

Granskning av arvodesberedningen för ledande politiska uppdrag i Lidingö stad

2019-06-11

## **B Bilaga – intervjupersoner**

### **Förtroendevalda**

Kommunstyrelsens ordförande

Oppositionsråd

### **Tjänstemän**

Stadssekreterare, sekreterare i kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott

Förvaltningsjurist, sekreterare i kommunstyrelsens arvodesberedning och i kommunfullmäktige