

Granskning av kommunstyrelsens hantering av bilförmån

Hörby kommun

Januari 2023

Malin Levén, jurist

Joachim Rosengren, skattejurist




Simon Granberg, jurist

*Carl-Gustaf Folkesson, certifierad kommunal revisor,
kvalitetssäkrare*

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Hörby kommuns revisorer genomfört en granskning av kommunstyrelsens hantering av bilförmåner i allmänhet och i ett specifikt ärende som rör kommunstyrelsens ordförande. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att beslutsfattande och hantering av bilförmån sker på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen *inte* har säkerställt att beslutsfattande och hantering av bilförmån sker på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll. Detta mot bakgrund av att kommunstyrelsen inte har fattat något formellt och protokollfört beslut om bilförmån till kommunstyrelsens ordförande, inte följt sina egna riktlinjer avseende bilförmån för förtroendevalda samt inte säkerställt att beslutet hanterats på ett korrekt sätt skattemässigt både för kommunen och kommunstyrelsens ordförande. Kommunstyrelsen har därmed inte följt de lagar och regler som reglerar bilförmån i kommunen.

Revisionsfrågor	Bedömning
Har kommunstyrelsen fattat beslut om bilförmån till förtroendevalda i kommunen och protokollfört detta?	Nej 
Följer beslutet i kommunstyrelsens gällande policy avseende bilförmån och arvodesregler?	Nej 
Har kommunstyrelsen säkerställt att beslut om bilförmån hanterats på ett korrekt sätt skattemässigt både för kommunen och politiker?	Delvis 

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Vidta åtgärder för att säkerställa rutinerna för protokollföring av beslut
- Utred behov avseende bilförmån för både förtroendevalda och tjänstemän
- Se över behovet av att införa rutiner och handlingsplan vid förekomst av hot mot förtroendevalda och tjänstemän
- Vidta åtgärder för att säkerställa en korrekt skattemässig hantering av bilförmån

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Lagstiftning	6
Delegering	6
Styrdokument	6
Delegationsordning	6
Policy för bilförmån	7
Reglemente för ersättning till förtroendevalda mandatperioden 2019-2022	7
Beskattning av bilförmån	7
När uppstår en bilförmån?	7
Beräkning av förmånsvärdet	8
Granskningsresultat	9
Beslut om bilförmån till kommunstyrelsens ordförande	9
Beslutets förenlighet med kommunens styrdokument	9
Hantering av bilförmån skattemässigt	10

Inledning

Bakgrund

Media har den senaste tiden presenterat uppgifter kring hur kommunstyrelsen hanterar beslutsfattande om bilförmån. Detta har föranlett att revisorerna ser ett behov av att genomföra en granskning för att undersöka om kommunstyrelsen följer de lagar och regler som reglerar bilförmån i kommunen.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att beslutsfattande och hantering av bilförmån sker på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll.

Syftet besvaras utifrån följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen fattat beslut om bilförmån till förtroendevalda i kommunen och protokollfört detta?
- Följer beslutet kommunstyrelsens gällande policy avseende bilförmån och arvodesregler?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att beslut om bilförmån hanterats på ett korrekt sätt skattemässigt både för kommunen och politiker?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Revisionskriterierna utgår från aktuell lagstiftning och gällande styrdokument vilket här är

- Kommunallagen (2017:725)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Kommunstyrelsens reglemente
- Policy för bilförmån i Hörby kommun
- Reglemente för ersättning till förtroendevalda mandatperioden 2019-2022
- Inkomstskattelagen
- Skatteförfarandelagen

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse bilförmån för förtroendevalda under år 2022.

Metod

Granskningen genomförs genom:

- genomgång av kommunens reglering av bilförmån,
- granskning av kommunstyrelsens och dess arbetsutskotts protokoll,

- intervjuer med ledamöterna i kommunstyrelsens arbetsutskott samt kommundirektör (enskilda intervjuer),
- granskning av hur bilförmånen har hanterats bokföringsmässigt utifrån gällande lagstiftning

De intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapporten.

Lagstiftning

Lagstiftning som berörs i rapporten gällande kommunstyrelsens hantering av bilförmånen är kommunallagen (2017:725) ("KL") i vilken delegering av beslut regleras och förvaltningslagen (2017:900) ("FL") som reglerar handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna.

Delegering

En nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta. Reglerna kring delegation tar sikte på delegation för sådana beslut där det föreligger alternativa lösningar som innebär att den som ska ta beslutet måste göra vissa avväganden och fatta ett beslut. Från beslut särskiljs rena verkställighetsåtgärder. Verkställighetsåtgärder är sådant som ankommer på de anställda utan att det krävs särskilda delegeringsbeslut. Sådana beslut är inte heller överklagbara enligt 13 kap KL. En verkställighetsåtgärd är exempelvis avgiftsdebitering utifrån en fastställd taxa eller tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip.

Delegering får ske av ett ärende om det inte gäller

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller
5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Styrdokument

Delegationsordning

I kommunstyrelsens delegationsordning anges att de flesta beslut i personalfrågor fattas utifrån lagar och avtal. Besluten är då att ses som ren verkställighet. Även beslut som fattas i enlighet med de politiskt antagna riktlinjer och policys är verkställighet och skall därför skiljas från beslutsdelegering i kommunallagens mening. Kommunchefen och respektive chef har, med undantag för vad som anges under avsnitt C i delegationsordningen, fullständigt personalansvar inom ramen för gällande lagar, förordningar, föreskrifter, avtal och kommunala riktlinjer och policys. Kommunchefen svarar för att erforderliga riktlinjer, policydokument och andra anvisningar utarbetas för att klargöra vilket ansvar som ligger i chefskapet på de olika nivåerna inom den kommunala organisationen.

I delegationsordningen anges att tolkning och beslut i enlighet med gällande arvodesreglemente om ekonomiska förmåner till enskild förtroendevald får delegeras till kommunstyrelsens arbetsutskott och ska anmälas till kommunstyrelsen.

Policy för bilförmån

Enligt den tredje punkten är förvaltningschef, ekonomichef och personalchef berättigade till bilförmån genom sin anställning.

I den femte punkten anges att kommunchefen beslutar i frågor om bilförmån för förvaltningschef, ekonomichef och personalchef.

I den elfte punkten beskattas bilförmånen enligt Riksskatteverkets allmänna råd om värdering av fri eller delvis fri bil, senaste utgåvan. Hörby kommun tillämpar Riksskatteverkets huvudregel, dvs. schablonmässig värdering av bilförmånen.

Detta innebär att föraren står för kostnaderna för allt bränsle. Denne får via reseräkning ersättning för resor i tjänsten enligt Riksskatteverkets regler. Ersättningen är skattefri både för föraren och arbetsgivaren. Ersättningsbeloppen framgår av bilagan om regler och avtalsvillkor.

I den tolfte punkten anges att beslut om bilförmån, anskaffning av och inköp av förmånsbil görs enligt fastställda rutiner och med stöd av enhetligt utformat beslutsunderlag som dokumentation. Underlag och rutiner vid beslut om bilförmån samt anskaffning av förmånsbilen framgår av bilagan om regler och avtalsvillkor.

Reglemente för ersättning till förtroendevalda mandatperioden 2019-2022

I reglementet för ersättning till förtroendevalda mandatperioden 2019-2022 anges i 2 § att följande slag av ersättningar utgår enligt reglementet:

- arvode dels i form av årsarvode enligt 3 §, dels i form av sammanträdesarvode enligt § 4,
- ersättning för förlorad arbetsinkomst samt förlorade pensions- och semesterförmåner enligt §§ 6-8, och
- kostnadsersättning dels i form av traktamente och/eller resekostnadsersättning enligt § 9, dels i form av särskilda ersättningar enligt § 10.

Beskattning av bilförmån

Lagstiftningen som berörs för denna del av rapporten är inkomstskattelagen (1999:1229) ("IL") samt skatteförfarandelagen (2011:1244) ("SFL"). Av lagstiftningen framgår hur förmånsvärdet ska beräknas men även reglering avseende hantering och rapportering.

När uppstår en bilförmån?

Enligt huvudregeln ska förmåner som erhålls på grund av tjänst tas upp som intäkt om inget annat anges i lag¹. Bilförmån är en vanligt förekommande förmån som uppstår om arbetsgivarens bil får användas för privat bruk. När arbetsgivarens bil används för privat bruk, ses bilförmånen som en privat levnadskostnad som är skattepliktig. Ett tydligt exempel är om arbetstagaren använder bilen för resor till och från arbetet eller använder bilen för att skjutsa barnen till träningen.

¹ 11 kap 1 § 1 st IL

En bilförmån kan dock vara skattefri även om bilen används i privat syfte. Kravet är då att arbetstagaren inte använder arbetsgivarens bil för privata resor mer än 100 mil eller vid mer än 10 tillfällen per år.

Beräkning av förmånsvärdet

När väl en skattepliktig bilförmån uppstått, ska ett förmånsvärde räknas fram vilket vanligtvis görs via Skatteverkets E-tjänst. Vid en bedömning ska följande information beaktas för att komma fram till förmånsvärdet:

1. Vilken biltyp det rör sig om,
2. Bilens tillverkningsår,
3. Bilmärke,
4. Modell,
5. När bilen registrerades, dvs. togs i trafik för första gången,
6. Bilens fordonsskatt,
7. Summa för bilens extrautrustning,
8. Bekräftelse om bilen körs minst 3000 mil i tjänsten per år

Baserat på ovan information, räknas sedan förmånsvärdet ut enligt en särskild beräkning². Beräkningen går att göras manuellt, men det normala är att beräkningen görs via Skatteverkets E-tjänst.

Rapportering av bilförmån till Skatteverket

Det beskattningsbara förmånsvärdet ska ligga till grund för beräkningen av skatteavdrag.³ Arbetsgivaren har således en skyldighet att beakta förmånsvärdet när storleken på skatteavdraget bestäms.

Aktuellt förmånsvärde och avdragen skatt redovisas månatligen på en individuppgift för att sedan inkludera beloppen på huvuduppgiften.⁴ Detta då sociala avgifter ska betalas på förmånsvärdet.

Skattepliktig bilförmån redovisas i ruta 013 och avdragen preliminär skatt redovisas i ruta 001.

² 61 kap 5-11 §§ IL

³ 11 kap 4 § 2 st SFL

⁴ 23 kap 3 § SFL

Granskningsresultat

Beslut om bilförmån till kommunstyrelsens ordförande

Revisionsfråga 1: Har kommunstyrelsen fattat beslut om bilförmån till förtroendevalda i kommunen och protokollfört detta?

Vi kan inledningsvis konstatera att kommunstyrelsen inte har fattat något formellt beslut om bilförmån till förtroendevalda i kommunen. Vi konstaterar även att det saknas ett protokollfört beslut om bilförmån till kommunstyrelsens ordförande.

Vad som framkommit under intervjuerna

Nästan samtliga intervjupersoner uppger att alla ledamöter i kommunstyrelsens arbetsutskott varit närvarande vid ett möte där de kom överens om att kommunstyrelsens ordförande skulle få ta över en tjänstebil som tillhört en tidigare anställd tjänsteman.

Samtliga intervjupersoner uppger vidare att det inte finns något protokollfört beslut. Anledningen till att kommunstyrelsens arbetsutskott inte har protokollfört beslutet uppges vara av säkerhetsskäl och för att skydda kommunstyrelsens ordförande från hot. Kommunstyrelsen ordförande har varit i behov av en tjänstebil eftersom hennes privata bil har utsatts för skadegörelse. Genom att protokollföra beslutet skulle bilförmånen bli offentlig, vilket skulle medföra att syftet med bilförmånen gick förlorat. Mot denna bakgrund valde kommunstyrelsens arbetsutskott att frånga sina egna rutiner om protokollföring av beslut.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Har kommunstyrelsen fattat beslut om bilförmån till förtroendevalda i kommunen och protokollfört detta?

Bedömning: Nej

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har fattat något formellt beslut om bilförmån till förtroendevalda och protokollfört detta.

Beslutets förenlighet med kommunens styrdokument

Revisionsfråga 2: Följer beslutet i kommunstyrelsens gällande policy avseende bilförmån och arvodesregler?

Av kommunens policy för bilförmån framgår att det endast är förvaltningschefen, ekonomichefen och personalchef som är berättigade till bilförmån genom sin anställning.

Inte heller i övriga styrdokument finns det något stöd för att kommunstyrelsens ordförande har rätt till bilförmån genom sitt uppdrag som förtroendevald. Det saknas därmed stöd i kommunens styrdokument för att utge bilförmån till kommunstyrelsens ordförande.

Vidare framgår det av kommunstyrelsens policy för bilförmån att det är kommunchefen som beslutar om bilförmån. I granskningen har det framkommit att kommunstyrelsens arbetsutskott har varit överens om att kommunstyrelsens ordförande skulle få ta över en tjänstebil som tillhört en tidigare anställd tjänsteman, men det har inte fattats något formellt beslut om detta som protokollförts. Enligt delegationsordningen har förvisso kommunstyrelsens arbetsutskott rätt att besluta i enlighet med gällande arvodesreglemente om ekonomiska förmåner till enskild förtroendevald. Detta förutsätter dock att det finns en rätt till ekonomisk förmån i form av en bilförmån enligt reglementet för ersättning till förtroendevalda, vilket det inte fanns i reglementet för mandatperioden 2018-2022. Vidare ska ett sådant beslut anmälas till kommunstyrelsen.

Vad som framkommit under intervjuerna

Som ovan nämnt under revisionsfråga 1 har överenskommelsen i kommunstyrelsens arbetsutskott om att kommunstyrelsens ordförande skulle få ta över tjänstebilen motiverats av säkerhets- och skyddsskäl. Nästan samtliga intervjupersoner uppges vara medvetna om att förtroendevalda i kommunen inte har rätt till bilförmån. Det tycks samtidigt föreligga en ovisshet kring hanteringen av förmånsbilar, de egna styrdokumenterna avseende ekonomiska förmåner i allmänhet och bilförmån i synnerhet.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Följer beslutet i kommunstyrelsens gällande policy avseende bilförmån och arvodesregler?

Bedömning: Nej

Vi bedömer att kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott har avvikit från gällande policy avseende bilförmån och arvodesregler. Det finns ingen grund för att utge bilförmån till kommunstyrelsens ordförande.

Hantering av bilförmån skattemässigt

Revisionsfråga 3: Har kommunstyrelsen säkerställt att beslut om bilförmån hanterats på ett korrekt sätt skattemässigt både för kommunen och politiker?

Vi har gjort en kontrollberäkning och räknat ut förmånsvärdet baserat på Hörby Kommuns uppgifter. Vår kontrollberäkning stämmer överens med den beräkning som Hörby Kommun gjort.

Däremot har vi identifierat att enligt avtalet för bilen uppgår extrautrustningen till 25 012 kr. Hörby Kommun har dock i sin beräkning räknat med en extrautrustning motsvarande 16 500 kr. Vi har under flertalet gånger försökt få bekräftat av Hörby Kommun vart beloppet 16 500 kr kommer ifrån, utan resultat.

Vi gjorde således en beräkning baserat på att extrautrustningen uppgår till 25 012 kr. Med anledning av att Hörby Kommun räknat med ett lägre belopp avseende extrautrustningen, har också redovisat förmånsbelopp blivit lägre än vad vi kommit fram till.

Redovisat förmånsvärde enligt Hörby Kommuns beräkning är 4 235 kr per månad.

Enligt vår beräkning då summan för extrautrustningen är högre, blir i stället förmånsvärdet 4 335 kr per månad.

Följaktligen är vår bedömning att kommunstyrelsens ordförande blivit beskattad för ett lägre förmånsvärde och således betalat för lite skatt på förmånen. Det ska dock än en gång

poängteras att detta är baserat på att vi inte fått information från kommunen var beloppet 16 500 kr kommer ifrån.

I övriga delar av beräkningen har Hörby Kommun gjort rätt samt i sin rapportering till Skatteverket redovisat korrekt belopp i rätt rutor.

Bedömning

Revisionsfråga 3: Har kommunstyrelsen säkerställt att beslut om bilförmån hanterats på ett korrekt sätt skattemässigt både för kommunen och politiker?

Bedömning: Delvis

Vi bedömer att utifrån den diskrepans vi noterat i den dokumentation och av den information vi erhållit från Hörby kommun att den skattemässiga hanteringen av bilförmån inte hanterats korrekt fullt ut.

2023-02-21

Carl-Gustaf Folkesson

Malin Levén

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Hörby kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 1 november 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.