

Granskning av intern kontroll i hanteringen av anställdas bisysslor

Svenljunga kommun

November 2022

Anna Hilmarsson, Certifierad kommunal revisor




Stefana Preenja, Revisionskonsult

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Svenljunga kommun genomfört en granskning av intern kontroll i hantering av anställdas bisysslor. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av bisysslor.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **ej har säkerställt** en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av bisysslor.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns det ändamålsenliga riktlinjer och rutiner rörande anställdas eventuella bisysslor och efterlevs de?	Delvis 
Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning som bisysslor förekommer bland de anställda?	Nej 
Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Svenljunga kommun?	Nej 

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör tillse att det görs en översyn av nuvarande riktlinjer och blanketter enligt synpunkterna i denna rapport, samt säkerställa ett enhetligt arbetssätt för hanteringen av bisysslor i kommunen.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att informationen om skyldigheten att anmäla bisyssla lämnas vid rekrytering, vid anställningens början, vid medarbetarsamtal samt vid utvalda sammankomster i verksamheten så att informationen når samtliga medarbetare. Detta för att säkerställa att kommunen som arbetsgivare lever upp till informationskravet till anställda enligt *Allmänna bestämmelser*.
- Kommunstyrelsen bör, utifrån ett internkontrollperspektiv, tillse att samtliga bisysslor dokumenteras och bedöms, samt att blanketterna förvaras i personalakterna. Även bisysslor som inte är av näringskaraktär bör beaktas som t.ex. dubbla anställningar.
- Utifrån att det framkommit bisysslor som inte var kända sedan tidigare samt att det saknas tillräckliga rutiner för att kontrollera att otillbörliga inköp inte sker av näringsverksamheter där anställda kan ha ekonomiska intressen, bör kommunstyrelsen tillse att rutinerna stärks inom detta område.

- Kommunstyrelsen bör inom ramen för sitt interna kontrollarbete göra kontroller av att riktlinjer och rutiner avseende bisysslor efterföljs samt kontrollera om otillbörliga inköp sker av näringsverksamheter där anställda kan ha ekonomiska intressen.
- Kommunstyrelsen bör undersöka och överväga möjligheten att göra kontroller av anställdas engagemang. Detta utifrån att flera av de engagemang/bisysslor som framkom i granskningen inte var kända sedan tidigare.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns en särskild rutin för hur uppföljning av avslagna bisysslor ska ske så att anställda i organisationen inte har otillåtna bisysslor.
- Kommunstyrelsen bör utveckla sin digitala hantering av anställdas bisysslor och överväga att införa en helt digital praktisk hantering av anställdas bisysslor, vilket kan bidra till en enhetligare, säkrare och effektivare hantering.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Riktlinjer och rutiner för bisysslor i Svenljunga kommun	6
Kännedom om förekomsten av anställdas bisysslor	10
Kännedom om förekomsten av anställdas engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Svenljunga kommun	14
Samlad bedömning	17
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	17
Rekommendationer	18
Bilagor	20

Inledning

Bakgrund

Förekomsten av bisysslor regleras i kollektivavtal, som t.ex. Allmänna bestämmelser (AB) och Lagen om offentlig anställning (LOA). Otillåtna bisysslor kan antingen vara förtroendeskadliga, arbetshindrande och/eller konkurrerande.

I LOA regleras förtroendeskadliga bisysslor för anställda i kommuner, regioner och kommunalförbund. Sådana bisysslor är aldrig tillåtna och arbetsgivaren har en rätt att kräva att den otillåtna bisysslan upphör. Det kan också uppstå risk för förtroendeskada om anhörigas företag anlitas av anställda i kommunens verksamhet.

Arbetshindrande och konkurrerande bisysslor regleras i kollektivavtal som t.ex. Allmänna bestämmelser. Där regleras bl.a. att arbetstagare som har en bisyssla ska anmäla denna och lämna de uppgifter, som arbetsgivaren anser behövs för bedömning av bisysslan. Arbetsgivaren ska medvetandegöra arbetstagaren om skyldigheten att anmäla bisysslan och lämna uppgifter. Det anges även att arbetsgivaren kan förbjuda bisysslan om arbetsgivaren finner att den kan inverka hindrande för arbetsuppgifterna och/eller innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens.

Revisorerna har utifrån väsentlighet och risk beslutat att genomföra en fördjupad granskning av den interna kontrollen kring hanteringen av bisysslor.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av bisysslor?

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Finns det ändamålsenliga riktlinjer och rutiner rörande anställdas eventuella bisysslor och efterlevs de?
- Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning som bisysslor förekommer bland de anställda?
- Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Svenljunga kommun?

Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs i huvudsak av:

- Lag (1994:260) om offentlig anställning, (LOA) § 7, 7a-d§
- Allmänna bestämmelser till kollektivavtalet (AB), kap 3, § 8
- Eventuella övriga kollektivavtal
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, kap 19, § 30

- SOU 2000:80
- Statskontorets studie *Offentligt anställdas bisysslor - En studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner*
- Kommunallagen 6 kap 1 § och 6 §
- Kommunallagen 12 kap 9 §
- Kommunens styrdokument inom området, såsom t.ex. riktlinjer/policys och mallar.

Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen utifrån kommunstyrelsens uppgift som anställningsnämnd. I denna granskning ingår inte att vi gör bedömningen om den anställdes engagemang i andra organisationer som inverkar hindrande för den ordinarie arbetsuppgiften om bedriven verksamhet konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet, om verksamheten påverkar arbetstagarens handläggning av ärenden i sitt arbete eller om den anställdes agerande på annat sätt kan skada kommunens anseende och trovärdighet. Den uppgiften åvilar kommunen. Granskningen avgränsas i övrigt till ställda revisionsfrågor och avser främst verksamhetsåret 2022.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer med HR-strateg, ekonomichef, upphandlare och systemförvaltare. Frågor har även ställts till HR-chef.

En webbaserad enkät med frågor om rutiner, hantering och kännedom om anställdas bisysslor skickades till kommunens chefer. Enkäten besvarades av 36 chefer, vilket ger en svarsfrekvens på 80%.

En granskning har genomförts mot Bolagsverkets register för att kartlägga förekomsten av bisysslor av näringskaraktär hos anställda. De anställda som ingår i granskningen är 1 295 visstids- och tillsvidareanställda utifrån kommunens personalregister per 31 mars 2022. Utifrån resultatet har vi stickprovsvis hämtat uppgifter från kommunen för att verifiera om bisysslan har anmälts. Vi har även överlämnat resultatet för granskningen till HR-chefen för genomgång där vi önskat svar kring kännedom, om bisysslan/engagemanget är känt och dokumenterat. Resultatet har även granskats mot kommunens leverantörsregister för att identifiera eventuella utbetalningar som gjorts till leverantörer där anställda har engagemang. Uppföljning av resultatet har skett, vilket framgår mer detaljerat under revisionsfråga 3.

Verksamhetsföreträdare har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

Granskningsresultat

Riktlinjer och rutiner för bisysslor i Svenljunga kommun

Revisionsfråga 1: Finns det ändamålsenliga riktlinjer och rutiner rörande anställdas eventuella bisysslor och efterlevs de?

lakttagelser

Svenljunga kommun har information avseende bisysslor på kommunens intranät. Där informeras bl.a. om att arbetstagaren är skyldig att anmäla bisysslor samt att en bisyssla inte får utövas om arbetsgivaren bedömer att den är arbetshindrande, förtroendeskadlig eller konkurrerande. Där informeras även om att det är en den anställdes chef som bedömer om bisysslan är tillåten eller inte. Om den är tillåten beviljar chef, men vid tveksamheter går frågan vidare till HR-chef och som även är den som fattar beslut om bisysslan ska nekast. Bli bisysslan nekad ska den anställda få rimlig tid att avveckla den. Informationen på intranätet är inte daterad.

Bland informationen kring bisyssla finns även punktlista med rutiner för handläggning av bisyssla;

- I samband med anställningsavtalets undertecknande ställs frågan om man har någon bisyssla.
- Som nyanställd ges informationen om rutin bisyssla vid introduktionen.
- Medarbetaren anmäler bisysslan på särskild blankett
- Medarbetaren är skyldig att lämna de uppgifter som arbetsgivaren behöver för att göra sin bedömning.
- Frågor om bisysslor ska tas upp årligen i medarbetarsamtalet.
- Om bisyssla godkänns skannas dokumentet in av närmsta chef i Novi¹ under personakt/dokument.
- Om bisyssla inte godkänns lämnas dokumentet till HR-funktionen för vidare beslut och inscanning i Novi.
- Vid beslut om förbud ska arbetsgivaren utreda sakförhållanden och motivera sitt ställningstagande.

Vid intervju bekräftas att eventuell bisyssla följs upp årligen och medarbetare tillfrågas vid sina medarbetarsamtal om de har någon bisyssla. I mallen för medarbetarsamtal finns frågan *Har du någon bisyssla?* På intranätet finns en blankett för dokumentation av bisysslor. Blanketten ska signeras av medarbetare och arbetsgivaren. Bisysslan kan såväl godkännas som förbjudas och en motivering ska lämnas. Om bisysslan godkänns ska den scannas in och förvaras i personakten. Godkänns den ej av närmaste chef går ärendet vidare till HR-chef för vidare beslut. Dokumentet förvaras i det digitala dokumenthanteringssystemet Novi.

¹ Dokumenthanteringssystem.

Vid avslag av bisysslor finns även en rutin där det anges hur chefer och HR ska gå vidare med ärendet. Rutinen är daterad 2022-05-12 och gäller för kommunerna Svenljunga och Tranemo.

Det finns även en checklista som cheferna kan använda sig av vid bedömning om en bisyssla är förtroendeskadlig eller inte. Dokumentet grundar sig på underlag kopplat till SOU 2000:80. Syftet med checklistan är att den ska kunna vara ett stöd för arbetsgivare och arbetstagare när de ska bedöma om en bisyssla är förtroendeskadlig. Det är inte tanken att den med automatik ska kunna leda fram till rätta svaret på frågan om förtroendeskadligheten.

Checklistan innehåller ett antal frågor inom följande områden;

- Huruvida verksamheten är en bisyssla enligt lagens mening.
- Huruvida arbetsuppgifterna i huvudanställningen ligger inom något av de områden där särskild försiktighet bör iaktas då bisysslan kan påverka allmänhetens förtroende för arbetstagarna eller myndigheten/förvaltningen.
- Om bisysslan är av sådan beskaffenhet att risken för förtroendeskada ökar.
- Om bisysslan har sådan omfattning att risken för förtroendeskada ökar.

För varje område finns ett antal underfrågor med en vägledning till vad svaren på frågorna kan medföra för typ av bedömning. Motsvarande checklista finns inte för hindrande eller konkurrerande bisysslor.

Delegationsordningar

I kommunstyrelsens delegationsordning framgår delegation avseende beslut om att neka arbetstagares bisyssla, vilket delegerats till HR-chef. Enligt intervju påtalas att det är den anställdes närmaste chef som godkänner bisysslor, nekande av bisysslor görs av HR-chef. Delegationsordningen reviderades i maj 2022, innan dess var det närmaste chef som beslutade om både godkännande och nekande av bisysslor i eventuellt samråd med HR-chef.

I delegationsordningen för samhällsbyggnadsnämnden och samverkansnämnden arbetsmarknad framgår delegation på godkännande av bisysslor och att det är förvaltningschef i samråd med HR-chef som har befogenheter att ta beslut om godkännande av bisysslor. I delegationsordningen för socialnämnden framgår delegation kring beviljande av bisysslor och att första bedömning och godkännande görs av närmaste chef. Vid tveksamhet fattas beslutet av HR-chef. HR-chef kan även avslå en bisyssla.

I delegationsordning för barn- och utbildningsnämnden samt interna myndighetsnämnden framgår det inget om bisysslor.

Enkätundersökning

Enligt uppgift från HR-avdelningen men även informationen på intranätet är det uttalat att chef ska efterfråga förekomst av bisyssla vid det årliga medarbetarsamtalet.

Utifrån enkätresultatet kan vi konstatera att 89 % av respondenterna upplever att det finns tillräckligt med riktlinjer och rutiner som beskriver hur de som chef ska gå tillväga för att säkerställa att bisysslor hanteras på ett korrekt sätt. 3 % svarar nej på frågan och övriga 8% svarar att de inte vet. Respondenterna anger i fritextsvar att de har kännedom om den information som finns på intranätet, att frågan ska tas upp vid introduktion och medarbetarsamtal samt att bisyssla ska anmälas på blankett.

89 % av de svarande cheferna anger att de har medvetandegjort sina arbetstagare om skyldigheten att anmäla bisyssla och lämna uppgifter. 72 % av respondenterna som svarade ja anger att de har lämnat informationen muntligt och 25 % har lämnat informationen skriftligt. 41 % av cheferna anger att informationen lämnats i samband med medarbetarsamtalet. Då cheferna hade möjlighet att lämna flera svar på frågan ser vi att en del av cheferna också tar upp frågan på arbetsplatsträffar (56 %), vid anställningens start (41 %), vid rekrytering (25 %) och annat tillfälle (25 %). 56 % av cheferna uppger att de själva har fått frågan av sin chef om de har en bisyssla medan 44 % av cheferna anger att de inte fått frågan.

75 % av cheferna anger att de anställdas bisysslor dokumenteras, 6 % anger att de ej dokumenteras och resterande 19 % vet ej. De som anger att bisysslor dokumenteras svarar att det sker via blanketten och i Novi. 33 % anger att dokumentationen förvaras i personalakten, 22% hos närmaste chef, 19% hos HR-avdelningen, 48 % digitalt och 4 % på annat sätt.

I enkäten ställdes frågan om tidigare anmälda bisysslor omprövas regelbundet. Enkätsvaren visar att 28% av respondenterna anger att tidigare anmäld bisyssla omprövas regelbundet, 39% svarar nej och 33% vet inte. Av de som svarar att det görs regelbundet uppger 80 % att det görs en gång om året. Vi noterar att det saknas dokumenterade rutiner kring när och hur omprövning av anställdas bisysslor ska ske.

97 %, av cheferna anger att otillåtna bisysslor inte har uppmärksammats hos medarbetarna.

På påståendet: Jag känner mig väl förtrogen med att hantera otillåtna bisysslor svarar 17 % instämmer helt, 22 % instämmer till stor del, 22 % instämmer till viss del och 11 % instämmer inte alls. 28 % har svarat att de inte haft någon anledning att sätta sig in i hanteringen eller bedömningen av otillåtna bisysslor. I fritextsvaren anges att om en anställd har en otillåten bisyssla har tillvägagångssättet för att säkerställa att den avslutats främst varit att föra en dialog med medarbetaren med handledning av HR.

Stickprov

Utifrån resultatet från granskningen mot Bolagsverkets register har vi efterfrågat information avseende de anställda där vi funnit engagemang/bisysslor som framkommer i Bolagsverkets register (se revisionsfråga 2) och om dessa har dokumenterats och var dokumentationen förvaras.

Vi har i vår granskning funnit 234 registreringar fördelade på 221 unika engagemang, varav 82 engagemang sändes över till kommunen för genomgång. Genomgången visar på att endast 11 av 82 engagemang (13%) var kända sedan tidigare och att majoriteten av dessa var dokumenterade på avsedd blankett.

Vi har även begärt ett utdrag från Novi över registrerade bisysslor i systemet. Av listan går att utläsa 34 registreringar som berör 33 personer. Det går inte att utläsa vilken typ av bisyssla det berör mer än en rubrik hänförlig till ärenden avseende bisysslor.

Stickprov blanketter

Vi har i granskningen, med hjälp av medarbetare i kommunen, genomfört ett stickprov på 11 identifierade träffar i granskningen mot Bolagsverkets register. Syftet med stickproven var att undersöka huruvida dessa träffar anmälts, prövats och dokumenterats på avsedd blankett. Resultatet från stickprovsgranskningen visar att 9 st engagemang är anmälda som bisyssla och är dokumenterade på blankett. Vi noterar dock att på 2 av blanketterna framgår det inte vad det är för företag som avses för bisysslorna. 2 st stickprov har det ej erhållits svar på, vilket indikerar följaktligen att det förekommer engagemang hos anställda inom kommunen som inte har prövats och dokumenterats på blanketter. På en av blanketterna har bisysslan fått avslag pga att den bedöms som arbetshindrande. Enligt uppgift gjordes avslaget i maj 2022 där den anställde fick 1-2 månader på sig att avveckla sin bisyssla. Bisysslan uppges vara avvecklad.

Bedömning

Finns det ändamålsenliga riktlinjer och rutiner rörande anställdas eventuella bisysslor och efterlevs de?

Delvis

Bedömningen grundar vi på att det finns kommunövergripande riktlinjer och rutiner avseende bisysslor på intranätet. Vi bedömer att det är en brist att riktlinjerna inte är politiskt antagna och daterade. Vi anser att riktlinjerna bör kompletteras med rutinbeskrivningar för den praktiska hanteringen som t.ex. hantering och registrering i Novi, formell omprövning av tidigare anmälda bisysslor och uppföljning av avslagna bisysslor. Enligt vår mening bör uppföljning göras om huruvida engagemanget verkligen är avslutat då en bisyssla anses vara förbjuden, samt att formell omprövning av bisysslor bör ske med en viss regelbundenhet.

Vidare bedömer vi att det är positivt att mallen för medarbetarsamtal innehåller en punkt kring bisysslor, men den bör kompletteras med tillvägagångssätt om den anställde har

en bisyssla. Enkätundersökningen visar även på att en del anställda inte medvetandegjorts om skyldigheten att anmälda bisysslor eller fått frågan om bisysslor vid medarbetarsamtalet, vilket indikerar att rutinen för medarbetarsamtal inte efterföljs. Det bör säkerställas att så sker och att kommunen lever upp till informationskravet i enlighet med Allmänna bestämmelser.

Vi noterar även att det finns en checklista som stöd för bedömning av förtroendeskadliga bisysslor, dock ej för hindrande eller konkurrerande. Vi bedömer att nuvarande checklista med fördel hade kunnat kompletteras så att den även avser hindrande och konkurrerande bisysslor.

Vi konstaterar att det finns en viss otydlighet gällande vem som har rätt att besluta om bisysslor. De kommunövergripande riktlinjerna och kommunstyrelsens delegationsordning harmoniserar och tydliggör beslutsfattandet, men det finns en variation i nämndernas delegationsordningar. Vi noterar även att det i kommunstyrelsens delegationsordning finns delegation på nekande av bisysslor. Det bör övervägas om beslutsfattande om bisysslor kan vara ren verkställighet utifrån att det är ett beslut där man inte i förväg kan bedöma vad prövning mynnar ut i, d.v.s. beslutsfattaren kan göra olika bedömningar.

Vi grundar även vår bedömning på att vår stickprovsgranskning indikerar på bristande intern kontroll och att kommunens riktlinjer och rutiner inte alltid efterföljs.

Stickprovsgranskningen påvisar brister, bl.a. att bisysslor i stor utsträckning inte dokumenteras och de som dokumenteras sker och förvaras på ett varierat sätt. Det förefaller även att flera av de engagemang som framkom i granskningen mot Bolagsverkets register inte var kända sedan tidigare. Likaså påvisar vår stickprovsgranskning av blanketter brister, bl.a. i form av att alla uppgifter inte fyllts i på blanketterna och vi inte erhållit samtliga efterfrågade blanketter. Vidare finns endast 34 registreringar avseende bisyssla i Novi, vilket indikerar att anställdas bisysslor inte registreras i Novi i enlighet med riktlinjerna.

Kännedom om förekomsten av anställdas bisysslor

Revisionsfråga 2: Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning som bisysslor förekommer bland de anställda?

lakttagelser

I Novi är det möjligt att få ett register över registreringar avseende bisysslor. Som framgår av revisionsfråga ett har endast ett mindre antal bisysslor registrerats i Novi och utgör därför inte en bild över de bisysslor som förekommer. Enligt intervjusvar görs det heller inte någon annan sammanställning av bisysslor i kommunen. Det finns därmed ingen kännedom om eller en överblick av hur många eller vilka bisysslor som förekommer.

Vi har tagit del av kommunens personaladministrativa system där antalet tillsvidare- och visstidsanställda per 2022-03-31 uppgick till 1 295 personer. Dessa har sedan granskats gentemot Bolagsverkets register där vi selekterat ut aktiva engagemang. Vi har fått fram 234 registreringar, som fördelas på anställda enligt nedanstående tabell:

Tabell 1: Antal registreringar i Bolagsverkets register.

Nämnd	Antal registreringar	Antal anställda registreringar
Kommunstyrelsen	17	13
Barn-och utbildningsnämnden	110	82
Samhällsbyggnadsnämnden	26	20
Socialnämnden	81	67
Totalt	234	182

Några personer är registrerade mer än en gång till följd av att de är engagerade i mer än en organisation eller med flera olika positioner i samma organisation. Efter justering av detta blir det totalt 182 personer som förekommer i registret, vilket i sin tur innebär att ca 14% av de tillsvidare- och visstidsanställda i Svenljunga kommun har en eller flera registreringar i Bolagsverkets register.

I tabellerna nedan redovisas vilken typ av organisationer/näringsverksamheter som de anställda är registrerade i samt de positioner som de anställda har i de olika organisationerna som de är registrerade i och antal registreringar. I de register som erhållits från Bolagsverkets register går det för varje träff att utläsa bolagstyp samt vilken position den anställde har. En del anställda har mer än en position i samma bisyssla/registrering. De engagemang som förekommer bland de anställda inom kommunen och som är av näringskaraktär sker inom varierande områden. Det förekommer främst privata aktiebolag och enskilda firmor.

Tabell 2: Typ av organisation

Typ av organisation	Antal registreringar
Bostadsrättsförening	8
Ekonomisk förening	15
Enskild firma	80
Handelsbolag	5
Kommanditbolag	1
Privat aktiebolag	111
Utländsk juridisk person	1
Totalt	221

Tabell 3: Registreringar/position i organisation

Positioner	Antal registreringar
Aktieägare	3
Bolagsman ²	5
Extern verkställande direktör ³	1
Firmatecknare ⁴	80
Extern firmatecknare	1
Kommanditdelägare	1
Ledamot	31
Ordförande	6
Suppleant	100
Verkställande direktör	4
Vice verkställande direktör	2
Totalt	234

Vi har i vår granskning givit kommunens personalavdelning i uppdrag att mer fördjupat gå igenom 82 träffar (ca en tredjedel) med registrerade engagemang i Bolagsverkets register där vi bland annat bad dem kontrollera om det finns upprättade blanketter samt var de förvaras. Vi frågade även om engagemangen var kända och om det fanns några bisysslor som stred mot gällande regelverk. Personalavdelningen har i sin tur kontaktat berörda chefer vid behov. Av resultatet kan det konstateras att det finns brister i anmälan och dokumentation av bisysslor, och således kännedom om förekommande bisysslor. Endast 11 av de 82 engagemang som vi fått svar på var kända inom organisationen före vår granskning. I enstaka fall uppges att den anställde har avslutat sin anställning i kommunen. För de bisysslor som dokumenterats uppges att det främst dokumenteras i personalakt. Där svar lämnats svarar majoriteten att de bedömer att bisysslorna inte är hindrande, konkurrerande eller förtroendeskadliga. I ett fall har svar lämnats att de bedömer att bisysslan är det, det avser samma person som framgår av revisionsfråga 1.

I enkäten anger 14 % av cheferna att det genomförs kontroller av anställdas bisysslor, 47 % anger att det inte görs och 39 % vet ej. De som anger att kontroller genomförs

² Ett handelsbolag är ett företag som har två eller flera bolagsmän, alltså delägare. I ett handelsbolag är bolagsmännen personligt ansvariga för företagets avtal och skulder.

³ En verkställande direktör (VD) är den person som sköter den löpande förvaltningen i ett aktiebolag. En verkställande direktör som inte är styrelseledamot eller styrelsesuppleant kallas ibland för extern verkställande direktör.

⁴ Firmatecknare är den eller de personer som har rätt att skriva under i företagets namn med rättslig bindande verkan.

beskriver att frågan bl.a. tas upp i medarbetarsamtalen, vilket är att betrakta som en informell kontroll.

Inom ramen för granskningen har vi efterfrågat kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner med tillhörande riskbedömningar för åren 2020-2022. Bisysslor har inte varit föremål för någon form av kontrollmoment i kommunstyrelsens eller nämndernas interna kontrollplaner för åren 2020-2022. Däremot kan vi se att det finns områden som tangerar bisysslor ex området kontroll av jävsfakturor som har tagits upp i kommunens riskbedömning, dock har inte kommunstyrelsen beslutat om att ta med det i internkontrollplanen.

Bedömning

Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning som bisysslor förekommer bland de anställda?

Nej.

Bedömningen grundar vi på att det är en brist att det inte finns en samlad bild av den totala förekomsten av bisysslor i kommunen. Om dokumentationen av anställdas samtliga bisysslor skett i Novi hade det möjligtvis kunnat utgöra en samlad bild av förekomsten av bisysslor. Det förefaller även att flera av de anställdas engagemang vid sidan av ordinarie anställning inte är kända eller prövade före vår granskning, vilket bekräftas av vår granskning och kommunens genomgång av framkomna engagemang/bisysslor. Vi bedömer att detta är en brist och att det saknas en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av anställdas bisysslor.

Vi grundar även vår bedömning på att det är en brist att kommunstyrelsen, under de senaste åren, inte riskbedömt bisysslor inom ramen för sitt systematiska arbete med intern kontroll. Vår granskning visar på att det inom ramen för intern kontroll inte görs tillräckliga kontroller av bisysslor, varken samlat för hela kommunen eller per verksamhet. Vår granskning visar även att det inte heller görs några övriga kontroller av anställdas bisysslor mer än vid tillvägagångssätt som bygger på vad den anställda själv uppger, d.v.s. det bygger på en informell kontroll. Avsaknaden av kontroller bedömer vi är en brist. Statskontorets studie (se bilaga 1) pekar på vikten av att säkerställa att chefer och medarbetare känner till regleringen och att riskbasera kontrollen genom att fokusera på "riskgrupper" och områden som kräver särskild uppmärksamhet, bland annat bisysslor i samband med upphandling. Enligt vår mening bör åtminstone en sådan riskbedömning göras när det gäller anställdas bisysslor.

Utifrån avsaknad av kontroller samt utifrån vad vi ser i våra iakttagelser kan det inte uteslutas att det kan finnas otillåtna bisysslor. Det kan inte heller uteslutas att anställda fortsätter att utöva en otillåten/förbjuden bisyssla då det finns avsaknad av formella riktlinjer kring hur kommunstyrelsen och nämnderna ska kontrollera och säkerställa att dessa bisysslor verkligen avslutas. Vi bedömer att uppföljning vid nästkommande medarbetarsamtal inte är tillräckligt då det enbart bygger på vad den anställda uppger samt att det kan gå flera månader mellan det att bisysslan förbjuds tills dess att nästa medarbetarsamtal äger rum.

Kännedom om förekomsten av anställdas engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Svenljunga kommun

Revisionsfråga 3: Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Svenljunga kommun?

lakttagelser

Enligt uppgift görs inte några specifika eller systematiska kontroller av anställdas eventuella engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Svenljunga kommun som någon rutin. Enligt intervjusvar finns det ett attestreglemente som ska styra detta. I reglementet⁵ finns ett avsnitt kring jäv där det anges att:

Attestmomentet får inte utföras av den som personligen, eller dennes närstående, berörs av transaktionen. Detta innefattar också transaktioner med bolag och föreningar som den anställde eller närstående har nära anknytning till. Dessa transaktioner atteras av överordnad som innehar attestansvar.

I intervju lyfts att det på övergripande nivå i kommunen inte finns kännedom om något ärende i frågan.

Som nämnts under revisionsfråga 2 har kommunstyrelsen inte riskbedömt bisysslor inom ramen för sitt systematiska arbete med intern kontroll under de senaste åren. Inte heller inköp för organisationer där anställda har intressen, men jävsfakturor har tagits upp i riskbedömningen vilket tangerar området. Kontrollmoment avseende jävsfakturor har inte beslutats.

Stickprovsgranskning

Med utgångspunkt i granskningen mot Bolagsverkets register har vi gjort en kontroll av om dessa engagemang/organisationer förekommer i kommunens leverantörsregister.

I granskningen fick vi 26 träffar mellan kommunens leverantörsregister och organisationer där anställda har engagemang. Vi fick sedan hjälp av kommunen att ta fram transaktionslistor över leverantörerna för att se för vilka det genomförts transaktioner med under de senaste tre åren. Ekonomiavdelningen i kommunen gick igenom träffarna och sände över transaktionslistor där det skett transaktioner de senaste åren.

Det hade skett transaktioner för 17 av de organisationer (fördelat på över 100 fakturor) som anställda har engagemang i och kommunen. Det har vid intervju uppgetts att det inte finns särskild kännedom om dessa förhållanden som framkom. Samtidigt uppges att det för närvarande inte finns kontroller för att fånga eventuella förhållanden, mer än inom ramen för det som anges i attestreglementet.

⁵ Attestreglemente, KF 2020-11-23, § 153

För dessa 17 leverantörer gjorde vi ett urval där vi stickprovskontrollerade en till två verifikationer på 17 leverantörer vilket innebär att 18 st verifikationer efterfrågades. I dessa stickprovskontroller har vi kontrollerat att det inte är den anställde, vilken har det ekonomiska intresset, som attesterat fakturan, huruvida inköpet skett på samma avdelning eller förvaltning som den anställde arbetar på samt om det finns ett gällande avtal mellan leverantören och kommunen, i de fall det ska finnas. Avseende avtal avser de flesta av de stickprovsgranskade inköpen direktupphandlade köp och där finns inga avtal. För några inköp har vi fått avtal som överstiger dokumentationsgränsen. Inom ramen för granskningen kan vi inte uttala oss om det bör finnas avtal för resterande leverantörer då vi inte granskar samtliga transaktioner med respektive leverantör för att veta om det råder dokumentationskrav. I övrigt påvisar vår stickprovsgranskning inte några fall där den anställde attesterat några fakturor där den anställde har engagemang eller övriga avvikelser avseende attester.

Stickprovsgranskningen visar att 3 av bisysslor/engagemangens innehavare arbetar inom samma förvaltning som inköpen har gjorts från. Inom ramen för vår granskning kan vi inte uttala oss om den anställda påverkat inköpen, mer än att vi konstaterar att den anställde inte attesterat fakturan. På 4 stickprov som berör 3 anställda noterar vi att samma person som bisysslan avser också är med som referens på fakturan i stickprovet. Stickprovsgranskade inköp har inte skett inom samma förvaltning som den anställde som har bisysslan arbetar inom. Vi har följt upp dessa fakturor med medarbetarnas ansvariga chefer. Bisysslorna och inköpen uppges vara kända och medarbetaren med bisysslan uppges inte ha varit involverad i processen. Det ska dock noteras att två av de anställda ingår i stickprovskontrollen under revisionsfråga 1 och 2 och att det där lämnades uppgift om att bisysslorna inte var kända och dokumenterade. Ytterligare ett stickprov av de 17 stickproven ovan avsåg en bisyssla som ingick i den andra stickprovskontrollen och även där uppgavs bisysslan inte vara känd och dokumenterad.

I enkäten anger 3% av respondenterna att de har kännedom om att det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Svenljunga kommun. Exempel lämnas i fritextsvar, men då enkätsvaren är anonyma har vi inom ramen för granskningen inte haft möjlighet att följa upp lämnade svar.

Bedömning

Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Svenljunga kommun?

Nej.

Bedömningen grundar vi på att det förekommer ett antal anställda som har engagemang i näringsverksamheter som gör affärer med Svenljunga kommun och att dessa förhållanden inte alltid var kända. Granskningen visar att det saknas ett systematiskt arbetssätt/kontroller samt tillräckliga rutiner för att kontrollera att otillbörliga inköp inte sker av näringsverksamheter där anställda kan ha ekonomiska intressen.

Vi ser positivt på att det i kommunövergripande styrdokument såsom attestreglemente anges förhållningssätt vad gäller jäv, dock är det viktigt att tillämpningsanvisningarna som står i attestreglementet efterlevs i verksamheten och att det följs upp att så sker.




Vi grundar vidare vår bedömning på att med avsaknad av kännedom om och en sammanställning över anställdas samtliga bisysslor försvåras kontrollen av inköp med näringsverksamheter där anställda har ekonomiska intressen. Således föreligger en risk att sådana inköp/utbetalningar inte kontrolleras på ett tillfredsställande sätt. Enbart förekomsten av inköp från en verksamhet där en anställd har ett dokumenterat engagemang kan leda till att kommunens inköpsrutiner som helhet ifrågasätts vilket inte överensstämmer med en god intern kontroll.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Svenljunga kommun genomfört en granskning av intern kontroll i hantering av anställdas bisysslor. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av bisysslor.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **ej har säkerställt** en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av bisysslor.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det ändamålsenliga riktlinjer och rutiner rörande anställdas eventuella bisysslor och efterlevs de?	Delvis Det finns kommunövergripande riktlinjer och rutinbeskrivningar avseende bisysslor. Dock bedömer vi att riktlinjerna bör antas politiskt samt kompletteras med rutinbeskrivningar för den praktiska hanteringen som t.ex. hantering och registrering i Novi, formell omprövning av tidigare anmälda bisysslor och uppföljning av avslagna bisysslor. Vår stickprovsgranskning visar även på brister och olikartad hantering.	
2. Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning som bisysslor förekommer bland de anställda?	Nej Utifrån vår granskning kan vi inte se att kommunstyrelsen har kännedom eller kontroll i vilken utsträckning som bisysslor förekommer bland de anställda.	
3. Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Svenljunga kommun?	Nej Kommunstyrelsen har inte tillsett tillräckliga rutiner som möjliggör kontroller av i vilken utsträckning som det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Svenljunga kommun.	

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör tillse att det görs en översyn av nuvarande riktlinjer och blanketter enligt synpunkterna i denna rapport, samt säkerställa ett enhetligt arbetssätt för hanteringen av bisysslor i kommunen.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att informationen om skyldigheten att anmäla bisyssla lämnas vid rekrytering, vid anställningens början, vid medarbetarsamtal samt vid utvalda sammankomster i verksamheten så att informationen når samtliga medarbetare. Detta för att säkerställa att kommunen som arbetsgivare lever upp till informationskravet till anställda enligt *Allmänna bestämmelser*.
- Kommunstyrelsen bör, utifrån ett internkontrollperspektiv, tillse att samtliga bisysslor dokumenteras och bedöms, samt att blanketterna förvaras i personalakterna. Även bisysslor som inte är av näringskaraktär bör beaktas som t.ex. dubbla anställningar⁶.
- Utifrån att det framkommit bisysslor som inte var kända sedan tidigare samt att det saknas tillräckliga rutiner för att kontrollera att otillbörliga inköp inte sker av näringsverksamheter där anställda kan ha ekonomiska intressen, bör kommunstyrelsen tillse att rutinerna stärks inom detta område.
- Kommunstyrelsen bör inom ramen för sitt interna kontrollarbete göra kontroller av att riktlinjer och rutiner avseende bisysslor efterföljs samt kontrollera om otillbörliga inköp sker av näringsverksamheter där anställda kan ha ekonomiska intressen.
- Kommunstyrelsen bör undersöka och överväga möjligheten att göra kontroller av anställdas engagemang. Detta utifrån att flera av de engagemang/bisysslor som framkom i granskningen inte var kända sedan tidigare.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns en särskild rutin för hur uppföljning av avslagna bisysslor ska ske så att anställda i organisationen inte har otillåtna bisysslor.
- Kommunstyrelsen bör utveckla sin digitala hantering av anställdas bisysslor och överväga att införa en helt digital praktisk hantering av anställdas bisysslor, vilket kan bidra till en enhetligare, säkrare och effektivare hantering.

⁶ Med dubbla anställningar avses att den anställde har två anställningar, t.ex. en i kommunen och en anställning i en annan organisation.

Bilagor

Bilaga 1 - Lagar och bestämmelser

Kommunallag (2017:725)

Enligt 6 kap 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredsställande sätt.

Lag (1194:160) om offentlig anställning

Enligt Lagen om offentlig anställning (LOA) § 7 framgår följande: En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Arbetsgivaren ska på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. Vidare framgår att en arbetstagare på arbetsgivarens begäran ska lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. En arbetsgivare ska besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med första stycket ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet ska vara skriftligt och innehålla en motivering.

Allmänna bestämmelser

Allmänna bestämmelser (AB 20) är en del av huvudöverenskommelsen (HÖK) som innehåller allmänna anställningsvillkor för anställda inom kommuner och regioner. Enligt AB 3 kap. § 8 ska en arbetstagare som har en bisyssla anmäla denna och lämna de uppgifter som arbetsgivaren anser behövs för bedömning av bisysslan.

Arbetsgivaren ska också medvetandegöra arbetstagaren om skyldigheten att anmäla bisysslan och lämna uppgifter. Arbetsgivaren kan förbjuda bisysslan om arbetsgivaren finner att den kan:

- a) inverka hindrande för arbetsuppgifterna,
- b) innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens.

För arbetstagare anställd hos annan arbetsgivare än kommun, region eller kommunalförbund gäller även att bisyssla kan förbjudas av arbetsgivaren om den kan:

- c) påverka arbetstagarens handläggning av ärenden i sitt arbete hos arbetsgivaren.

Förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer räknas inte som bisyssla enligt AB.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Denna lag gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet (offentlig upphandling). Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt.

Enligt LOU framgår följande: En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Första stycket gäller inte om upphandlingens värde understiger 100 000 kronor.

Bilaga 2 - Offentligt anställdas bisysslor på nationell nivå

Under år 1998 beslutade dåvarande regering att tillsätta en särskild utredning med uppdrag att genomföra en översyn av bisyssleregleringen inom den offentliga sektorn. Det ingick bland annat att genomföra en kartläggning av omfattningen och beskaffenheten av de offentligt anställdas bisyssleinhav. I avsikt att få underlag till nämnd kartläggning genomfördes en enkätundersökning via Statistiska centralbyrån (SCB) bland ca 15 000 offentligt anställda som ett underlag till utredningen. I enkäten ställdes frågor om bl.a. innehav av, motiv till, tidsåtgång för och information om bisysslor. Enligt undersökningen har 21 % av de offentligt anställda en eller flera bisysslor. Andelen är ungefär densamma inom staten, kommunerna och landstingen.

I ekonomisk debatt⁷ görs hänvisningar till Bisyssleutredningen (SOU 2000:80) där det konstateras att ungefär var femte anställd har någon bisyssla, men att det saknas aktuell statistik över exakt hur vanligt det är med bisysslor bland kommunanställda. Enligt debattartikeln använde utredningen en relativt vid definition av bisysslor, som bl. a inkluderade förtroendeuppdrag i politiska organisationer, fackföreningar, andra föreningar och ideella organisationer. Men även när definitionen snävas av tycks bisysslor inte alls vara ovanliga. Granskningar genomförda av revisionsbyråer visar att drygt var åttonde anställd har en bisyssla i betydelsen egna företag, styrelseposter eller ledningsposter i olika verksamheter med näringsverksamhet eller motsvarande. Av författarna genomfördes en enkätstudie där det framgår att det finns betydande brister i kommuner och landstings hantering av anställdas bisysslor.

År 2019 kom Statskontoret med studien *Offentligt anställdas bisysslor - En studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner*. Studien visade att regleringen av offentliganställdas bisysslor är komplex och kan vara svår att tolka. Det beror bland annat på att den är uppdelad mellan lag och kollektivavtal. Genom en förändring av kollektivavtalet för kommuner och regioner har regleringen blivit mer svårtillämpad. Det kan också vara svårt att avgöra om en bisyssla ska vara tillåten eller inte. Här ger förarbeten och praxis endast begränsad vägledning. Ett förhållande som lyfts fram i studien är att bisysslorna inte är reglerade för alla anställda inom offentlig verksamhet. Studien berör de oklarheter som gäller regleringen av bisysslor för anställda i statliga och kommunala bolag, för privat anställda konsulter verksamma i

⁷ 3/2013 – Kommunernas brister i hantering av anställdas bisysslor; Gissur Ó Erlingsson och Richard Öhrvall

myndigheter, kommuner och regioner samt anställda hos privata utförare av offentlig verksamhet, huvudsakligen inom skolan, vården och omsorgen. Statskontoret bedömer att när det gäller anställda i bolag och konsulter verksamma i den egna organisationen bör den offentliga arbetsgivaren ställa samma krav som på sin egen personal.

Studien visar att de flesta kommuner, regioner och myndigheter har rutiner för att hantera bisysslor. Arbetsgivarna har riktlinjer, informerar om vilka regler som gäller och dokumenterar sina anställdas bisysslor.

Studien visar samtidigt att kommuner och regioner sällan granskar anställdas bisysslor, och myndigheter gör det än mer sällan. Offentliga arbetsgivare tycks inte anse att fördelarna med att kontrollera de anställdas bisysslor uppväger den tid och resurser som skulle krävas. Statskontoret anser att en fungerande hantering av anställdas bisysslor måste bygga på en balans mellan arbetsgivarens tillit till att den anställda korrekt informerar om sina bisysslor och en kontroll som är effektiv, men som inte kränker den anställdes integritet eller är administrativt betungande. Det bästa sättet att förebygga förekomsten av otillåtna bisysslor är att hålla frågan levande inom organisationen. Det görs bland annat genom kontinuerlig information och genom att bisysslorna tas upp vid introduktionsutbildningar, anställningsintervjuer och medarbetarsamtal. Viktigast av allt är att första linjens chefer får det stöd de behöver för att i sin tur informera och göra rätt bedömningar.

I studien pekar Statskontoret på ett antal faktorer som de offentliga arbetsgivarna bör tänka på i arbetet med de anställdas bisysslor. Det handlar bland annat om att säkerställa att chefer och medarbetare känner till regleringen och att riskbasera kontrollen genom att fokusera på "riskgrupper" och områden som kräver särskild uppmärksamhet, bland annat bisysslor i samband med upphandling.

Studien visar även att myndigheter, kommuner och regioner efterfrågar en tydligare vägledning och stöd i bedömningen av om en bisyssla ska anses vara tillåten eller inte. Statskontoret föreslår att Arbetsgivarverket, SKL och Universitetskanslersämbetet (UKÄ) bistår med fördjupad information och eventuellt stödmaterial.

2022-12-16

Carl-Magnus Stenehav

Anna Hilmansson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Svenljunga kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-03-20. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.