

Granskning av intern kontroll i hanteringen av anställdas bisysslor

Härryda kommun

Februari 2023

Anna Hilmarsson, Certifierad kommunal revisor




Stefana Preenja, Revisionskonsult

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Härryda 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 Härryda kommun?	Nej 

Rekommendationer

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

- Kommunstyrelsen bör tillse att det upprättas riktlinjer och rutinbeskrivningar enligt synpunkterna i denna rapport, samt att riktlinjerna bör antas politiskt. Här bör kommunstyrelsen även 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 även säkerställa ett enhetligt arbetssätt för hanteringen av bisysslor i kommunen.
- Kommunstyrelsen bör tillse 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 anställningar¹.
- 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.
- 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 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 överväga att införa en digital praktisk hantering av anställdas bisysslor, vilket kan bidra till en enhetligare, säkrare och effektivare hantering.

¹ Med dubbla anställningar avses att den anställde har två anställningar, t.ex. en i kommunen och en anställning i en annan organisation.

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 Härryda kommun	6
Kännedom om förekomsten av anställdas bisysslor	8
Kännedom om förekomsten av anställdas engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Härryda kommun	12
Samlad bedömning	15
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	15
Rekommendationer	16
Bilagor	17

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 Härryda 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, § 11
- Kommunallagen 6 kap 1 § och 6 §

Avgränsning

Granskningen är avgränsad till kommunstyrelsen och omfattar alla tillsvidare- och visstidsanställda som är månadsavlönade i kommunen. Förtroendevalda och timavlönade ingår inte i granskningen.

Kontroll mot Bolagsverkets register omfattar bisysslor av näringskaraktär. I denna granskning ingår inte att vi gör bedömningen om den anställdes engagemang i andra organisationer 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, enkätundersökning, intervjuer med personalchef, redovisningsansvarig och upphandlingschef samt en registerkontroll med stickprovsuppföljning.

En webbaserad enkät med frågor om rutiner, hantering och kännedom om anställdas bisysslor skickades till kommunens chefer. Enkäten besvarades av 122 chefer, vilket ger en svarsfrekvens på 84%.

En kontroll har genomförts mot Bolagsverkets register för att kartlägga förekomsten av bisysslor av näringskaraktär hos anställda. De anställda som ingår i kartläggningen är 3197 anställda² utifrån kommunens personalregister per 9 maj 2022. Utifrån kartläggningen har vi stickprovsvis hämtat uppgifter från kommunen för att verifiera om bisysslan har anmälts. Vi har även överlämnat resultatet för matchningen till personalchefen för genomgång där vi önskat svar kring kännedom, om bisysslan/engagemanget är känt och dokumenterat. Resultatet av själva matchningen har även matchats mot kommunen leverantörsregister för att identifiera eventuella utbetalningar som gjorts till leverantörer där anställda har engagemang. Uppföljning av resultatet har skett.

Verksamhetsföreträdare har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

Granskningsresultat

Riktlinjer och rutiner för bisysslor i Härryda kommun

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

lakttagelser

Regler och blankett

Det är arbetsgivarens ansvar att medvetandegöra sina medarbetare om skyldigheten att anmäla bisyssla. Vid intervju informeras att eventuell bisyssla följs upp årligen då medarbetare tillfrågas vid sina medarbetarsamtal av närmaste chef om de har någon bisyssla. I mallen för medarbetarsamtal finns frågan *Har du någon bisyssla?* Det saknas vidare instruktion om vilka åtgärder som ska vidtas om så är fallet. På intranätet finns en blankett för anmälan av bisysslor. Blanketten ska signeras av medarbetare och arbetsgivaren. Bisyslan kan såväl godkännas, godkännas med justering samt inte godkännas och en motivering ska lämnas. Det framgår inte mer specificerat på blanketten vem hos arbetsgivaren, d.v.s. kommunen, som har rätt att fatta beslut om bisysslor. På blanketten finns även fält för att kryssa i att man inte har någon bisyssla. På blanketten framgår att ifylld blankett lämnas till närmaste chef samt att efter beslut förvaras original i personakten. Kopia ges till medarbetare. På sista sidan i dokumentet finns regler för bisyssla. Där redogörs kortfattat kring bisyssla. Allmänna bestämmelser lyfts, men reglerna kring bisyssla i Lagen om offentlig anställning nämns inte. Vidare anges att om bisyssla innehas av något slag ska den anmälas på blanketten och lämnas till närmaste chef. Därefter beslutar chef i samråd med personalchef och beslutet ska meddelas den anställde. Det anges även att de som inte har någon bisyssla ska markera med X i rutan för att bisyssla inte innehas och lämnar blanketten till närmaste chef. Dokumentet med blankett och regler är inte politiskt behandlat eller tydligt daterat. I övrigt saknas dokumenterade riktlinjer och rutiner för hantering av bisysslor.

Kommunstyrelsens delegationsordning

I kommunstyrelsens delegationsordning, som antogs 2019-10-24 framgår delegation avseende beslut om att förbjuda arbetstagares bisyssla. Beslut är delegerat till kommundirektör samt vidaredelegation till närmast överordnad chef med villkor att det ska ske i samråd med personalchef. Vi noterar att det inte framgår något om att fatta beslut om godkännande (endast förbud) av bisysslor i delegationsordningen. Enligt intervju påtalas att det är den anställdes närmaste chef som prövar och fattar beslut om bisysslor, med stöd av personalavdelningen vid behov.

Enkät svar

Resultatet av genomförd enkätundersökning till kommunens chefer visar att 82% upplever att det finns ett tillräckligt dokumenterat stöd för hantering av anställdas bisysslor. 16% av cheferna vet inte om de upplever det dokumenterade stödet som tillräckligt och 2% upplever inte att det dokumenterade stödet är tillräckligt.

Enligt uppgift från personalavdelningen är det uttalat att chef ska efterfråga förekomst av bisyssla vid det årliga medarbetarsamtalet. I enkätundersökningen uppger 87% av cheferna att de har medvetandegjort sina arbetstagare om skyldigheten att anmäla bisysslor och 76% (av de 87% som svarade i enkäten) anger att de har gjort så vid det årliga medarbetarsamtalet. Samtidigt visar enkätundersökningen att endast 66% av cheferna själva har fått frågan av sin chef om de har någon bisyssla. Enligt uppgift sker det ingen uppföljning av medarbetarsamtalsgraden, d.v.s. hur stor andel av de anställda som faktiskt har ett medarbetarsamtal varje år.

Vidare visar enkätundersökningen att 74,6% av cheferna anger att bisysslor dokumenteras, medan 10,6% uppger att bisysslor inte dokumenteras och 14,8% vet inte om bisysslor dokumenteras.

Stickprov

Utifrån resultatet från kontrollen mot Bolagsverkets register har vi efterfrågat information avseende de anställda där vi funnit engagemang/bisysslor som framkommer i Bolagsverkets register (se revisionsfråga 2). Syftet med kontrollen var att undersöka huruvida dessa bisysslor anmälts, prövats och dokumenterats på blankett.

Vi har funnit 654 registreringar fördelade på 619 unika engagemang, varav 124 st stickprov sändes över till kommunen för genomgång. Resultatet från stickprovsgranskningen visar att samtliga engagemang förutom nio st inte är anmälda som bisyssla och det fanns inte kännedom om dessa före vår granskning. För de nio st (ca 7 %) som var kända inom verksamheten uppges att samtliga är dokumenterade på blankett. Vi har gått igenom blanketterna och noterar att på en av blanketterna finns det inte ibockat om bisysslan är godkänd eller ej. Fyra blanketter godkändes år 2020 eller tidigare vilket tyder på att bisysslorna inte omprövats sedan dess.

I enkäten till kommunens chefer ställdes frågan om tidigare anmälda bisysslor omprövas regelbundet. Enkätsvaren visar att 39% av respondenterna anger att tidigare anmäld bisyssla omprövas regelbundet, 21% svarar nej och 40% vet inte.

Bedömning

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

Delvis.

Bedömningen grundar vi på att det finns ett dokument med blankett och regler för bisysslor. Vi bedömer att det är en brist att dokumentet inte är politiskt antaget och tydligt daterat. Vi anser att reglerna bör kompletteras med lagstiftning avseende bisysslor i LOA. De bör även kompletteras med riktlinjer och rutinbeskrivningar för den praktiska hanteringen som t.ex. när och i vilka sammanhang bisysslor ska tas upp, omprövning av tidigare anmälda bisysslor, praktiskt tillvägagångssätt om bisysslan förbjuds 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 bör kompletteras med tillvägagångssätt utifrån om den anställda svarar ja eller nej på frågan om de har en bisyssla eller ej. Enkätundersökningen visar 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. Vi bedömer att det inte sker något säkerställande att kommunen lever upp till informationskravet i enlighet med Allmänna bestämmelser. Det bör säkerställas att så sker.

Vi konstaterar att det finns viss otydlighet gällande vem som har rätt att besluta om bisysslor. På blanketten anges bara "arbetsgivaren" och i reglerna anges chef i samråd med personalchef, samt att det i kommunstyrelsens delegationsordning bara finns delegation på förbud av bisysslor (vilket innebär att godkännande av bisysslor är ren verkställighet). 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 vår stickprovsgranskning som påvisar brister. Det förefaller att merparten av de engagemang som framkom i matchningen inte var kända sedan tidigare. Likaså påvisar vår stickprovsgranskning av blanketter brister, bl.a. i form av att alla uppgifter inte fyllts i. Stickprovsgranskningen indikerar på bristande intern kontroll och att kommunens riktlinjer och rutiner inte alltid efterföljs.

Kännedom om förekomsten av anställdas bisysslor

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

lakttagelser

Enligt uppgift från intervjuer görs ingen sammanställning av bisysslor i kommunen och det finns heller ingen kännedom om eller en överblick av hur många eller vilka bisysslor som förekommer bland de anställda i kommunen.

Vi har tagit del av en Excellista med månadsavlönade tillsvidare- och visstidsanställda per 2022-05-09, vilka uppgick till 3197 personer. Dessa har sedan kontrollerats gentemot Bolagsverkets register där vi selekterat ut aktiva engagemang. Vi har fått fram 654 registreringar, som fördelas på anställda enligt följande tabell:

Tabell 1: Antal registreringar i Bolagsverkets register.

Sektor	Antal registreringar	Antal anställda med registreringar
Kommunledning och administrativt stöd	27	19
Sektor för teknik och förvaltningsstöd	53	41
Sektor för utbildning, kultur och fritid	387	297
Sektor för socialtjänst	158	123
Sektor för samhällsbyggnad	29	20
Totalt	654	500

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 500 personer som förekommer i registret, vilket i sin tur innebär att ca 15,6 % av de anställda i Härryda 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 Bolagsverket 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	52
Ekonomisk förening	29
Enskild firma	160
Handelsbolag ³	26
Ideell förening	2

³ Ett handelsbolag är ett företag som har två eller flera bolagsmän, alltså delägare. I ett handelsbolag är olagsmännen personligt ansvariga för företagets avtal och skulder.

Kommanditbolag ⁴	6
Privat aktiebolag	339
Publikt aktiebolag	1
Sambruksförening ⁵	1
Okategoriserade	3
Totalt	619

Tabell 3: Registreringar/position i organisation

Positioner	Antal registreringar
Aktieägare	5
Bolagsman	25
Firmatecknare	160
Kommanditdelägare	6
Komplementär ⁶	1
Ledamot	138
Ordförande	17
Prokurist ⁷	1
Suppleant	282
Särskild delgivningsmottagare ⁸	2
Verkställande direktör	13
Vice verkställande direktör	4
Totalt	654

⁴ Ett kommanditbolag kan teckna avtal, ha anställda, äga saker och vara part i rättegångar. I ett kommanditbolag ska det finnas minst en komplementär och en kommanditdelägare. Komplementären har ett obegränsat ansvar och svarar för företagets skulder med hela sin förmögenhet. Kommanditdelägaren har ett begränsat ansvar (och svarar endast med sin kapitalinsats). Både komplementärer och kommanditdelägare kallas i lagtexten för bolagsmän.

⁵ Ekonomisk förening med ändamål att driva jordbruk eller trädgårdsnäring för medlemmarnas gemensamma räkning kan registreras som sambruksförening. Sambruksförening får driva även annan verksamhet än sådan som avses i första stycket, om denna andra verksamhet har samband med föreningens ändamål.

⁶ Fysisk eller juridisk person som ansvarar för ett kommanditbolags samtliga skulder.

⁷ Prokurist är en person som har fått rätten att företräda en firmatecknare i ett handelsbolag eller enskild firma.

⁸ En särskild delgivningsmottagare har rätt att ta emot delgivning för företagets eller föreningens räkning.

Vi har i vår granskning givit kommunens personalavdelning i uppdrag att mer fördjupat gå igenom 124 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 nio av de 124 engagemang som vi fått svar på var kända inom organisationen före vår granskning. För samtliga dessa nio har svar lämnats att de är godkända chef och att bedömning gjorts att bisysslorna inte är hindrande, konkurrerande eller förtroendeskadliga. Resterande 115 st engagemang var inte kända inom organisationen.

I enkäten anger 11 % av cheferna att det genomförs kontroller av anställdas bisysslor, 34 % anger att det inte görs och 55 % vet ej. De som anger att kontroller genomförs 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 internkontrollplaner med tillhörande riskbedömningar för åren 2020-2022. Bisysslor har inte riskbedömts eller varit föremål för någon form av kontrollmoment i kommunstyrelsens interna kontrollplaner för år 2020-2022.

Bedömning

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

Nej.

Bedömningen grundar vi på att det inte finns en samlad bild av den totala förekomsten av bisysslor i kommunen. Det finns inte någon samlad spårbar dokumentation över de anställdas 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 granskning och kommunens genomgång av framkomna engagemang/bisysslor. Vi bedömer att detta är en brist och att det saknas en tillräcklig intern kontroll kring anställdas bisysslor/engagemang.

Vi bedömer att det är en brist att bisysslor inte riskbedömts och tagits med inom ramen för internkontrollarbetet med tanke på de brister som framkommit inom ramen för vår granskning kring bl.a. kännedom om bisysslor. Vår granskning av kontroller visar på att det inom ramen för intern kontroll inte görs tillräckliga kontroller av bisysslor av kommunstyrelsen, 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 anställde själv uppger, d.v.s. det bygger på en informell kontroll. Avsaknaden av kontroller bedömer vi är en brist. Statskontorets studie (se bilaga 2) 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 anställde 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 Härryda kommun

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

lakttagelser

Enligt uppgift från intervjuer görs inte några specifika eller systematiska kontroller av anställdas eventuella engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Härryda kommun som någon rutin.

Stickprovsgranskning

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

I kontrollen fick vi 28 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 tre åren.

Det hade skett transaktioner för 15 av de 28 organisationer 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. Av attestreglementet framgår bl.a. att attest får ej utföras av den som själv ska ha ersättning eller betala till kommunen. Det sker enligt uppgift inga systematiska kontroller av efterlevnad. Vi noterar att attestreglementet är daterat till 2006-01-03.

För dessa 15 leverantörer gjorde vi ett urval där vi stickprovskontrollerade 14 st⁹ verifikationer. I dessa stickprovskontroller har vi kontrollerat att det inte är den anställde,

⁹ Träff på ett kommunalt bolag har inte stickprovsgranskats.

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. Vi har efterfrågat avtal för två leverantörer utifrån att beloppen på dessa inköp indikerar att dokumentationskrav råder enligt Lagen om offentlig upphandling. Vi har erhållit avtal för en av leverantörerna. De inköp som gjorts med leverantören har fakturerats i enlighet med avtalet. För den andra leverantören har vi inte fått något avtal. 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.

Stickprovsgranskningen visar att elva av bisysslornas/engagemangens innehavare arbetar inom samma sektor som inköpen har gjorts från. Fem av dessa elva innehavare står även med som referens på fakturan för inköpet. Vi har följt upp dessa elva med ansvarig chef för att ta reda på om medarbetaren med bisysslan varit involverad i inköpet på något sätt. Samtliga inköp var kända uppger närmaste chef. Däremot uppges att 8 bisysslor av 11 inte var kända även om inköpet i sig var känt och medarbetaren med bisysslan hade inte har varit involverad i inköpet. 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. Som nämnts ovan står dock den anställde som referens i fem fall.

I övrigt har vi även noterat följande:

- Bisysslan var inte känd och inköpet avsåg en föreläsning där medarbetaren med bisysslan hade genomfört föreläsningen.
- Bisysslan var känd och inköpet avsåg en spelning där medarbetaren med bisysslan hade genomfört spelningen.

Inom ramen för granskningen har vi funnit en avvikelse avseende attester kopplat till de utbetalningar som gjorts där anställda har engagemang. Beslutsattestanten som hade attesterat fakturan var inte samma person som hade ansvaret att attestera fakturan enligt gällande attestförteckning.

I enkäten anger 5 % av respondenterna att de har kännedom om att det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Härryda kommun. Enligt fritextsvar uppges det röra sig om ideellt arbete med idrottsförening, lokala restauranger som ej är upphandlade, kulturevent i egenskap av artist bland annat. Då enkäten är anonym har vi 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 Härryda kommun?

Nej.

Bedömningen grundar vi på att det förekommer ett antal anställda som har engagemang i näringsverksamheter som gör affärer med Härryda kommun och att dessa förhållanden inte var kända i de flesta fallen. 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 grundar vidare vår bedömning på att med avsaknad av kännedom om och en sammanställning över anställdas samtliga bisysslor försvåras kontroller av inköp från 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.




Då vi i vår granskning inte erhållit alla avtal kopplade till våra stickprov, bör kommunstyrelsen följa upp att det finns dokumenterade avtal där så krävs. Attestreglementet är daterat 2006-01-03 och bör uppdateras varje mandatperiod.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Härryda 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 kortfattade regler för bisysslor, samt en blankett. Dock bedömer vi att riktlinjerna bör antas politiskt samt kompletteras med rutinbeskrivningar för den praktiska hanteringen. Vår stickprovsgranskning påvisar även på brister, vilket visar på att de regler och rutiner som finns inte efterlevs.	
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 Härryda 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 Härryda kommun.	

Rekommendationer

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

- Kommunstyrelsen bör tillse att det upprättas riktlinjer och rutinbeskrivningar enligt synpunkterna i denna rapport, samt att riktlinjerna bör antas politiskt. Här bör kommunstyrelsen även 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 även säkerställa ett enhetligt arbetssätt för hanteringen av bisysslor i kommunen.
- Kommunstyrelsen bör tillse 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 anställningar¹⁰.
- 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.
- 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 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 överväga att införa en digital praktisk hantering av anställdas bisysslor, vilket kan bidra till en enhetligare, säkrare och effektivare hantering.

¹⁰ 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 (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 byggtreprenader 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 debatt¹¹ 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

¹¹ 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.

2023-02-06

Marie Lindblad

Anna Hilmarsson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Härryda kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-02-24. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.