

Intern kontroll i hantering av anställdas bisysslor

Tingsryds kommun

Oktober 2021

Anna Hilmarsson, Certifierad kommunal revisor




Emma Ekstén, Certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tingsryds kommun genomfört en granskning av intern kontroll i hanteringen 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 eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

| 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 Tingsryds kommun? | Nej  |

Rekommendationer

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

- Kommunstyrelsen och nämnderna 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 säkerställa ett enhetligt arbetssätt för hanteringen av bisysslor i kommunen. Inom ramen för detta arbete bör det tydliggöras hur återrapportering till kommunstyrelsen och nämnderna ska ske.
- Kommunstyrelsen bör tillse att det görs en översyn av nuvarande riktlinjer och blanketter enligt synpunkterna i denna rapport, samt att riktlinjerna bör antas politiskt.

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

- Kommunstyrelsen och nämnderna 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.
- 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 och nämnderna 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 matchningen mot handels-, förenings- och aktiebolagsregister 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 överväga att införa en 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 | 6 |
| Kännedom och kontroll om bisysslor | 11 |
| Kännedom om förekomsten av anställdas engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Tingsryds kommun | 17 |
| Samlad bedömning | 18 |
| Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor | 18 |
| Rekommendationer | 19 |
| Bilagor | 21 |
| Bilaga 1 - Lagar och bestämmelser | 21 |

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 Tingsryds kommun?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterier i granskningen är:

- Lag (1994:260) om offentlig anställning, (LOA) § 7, 7a-d§
- Allmänna bestämmelser till kollektivavtalet (AB), kap 3, § 8
- Eventuella övriga kollektivavtal
- Kommunens styrdokument inom området, såsom t.ex. riktlinjer/policys och mallar.

Avgränsning

Granskningen omfattar alla tillsvidare och visstidsanställda i kommunen. Förtroendevalda ingår inte i granskningen. Matchningen mot handels-, förenings- och aktiebolagsregister omfattar bisysslor av näringskaraktär.

Metod

Granskning har skett av styrdokument avseende bisysslor samt intervjuer med HR-chef, lönesamordnare, personalspecialist och ekonomichef. En enkätundersökning har genomförts till kommunens samtliga chefer med frågor kring rutiner och kännedom om anställdas bisysslor, samt om de själva fått frågan kring bisysslor. Svarsfrekvensen uppgick till 88 %.

En matchning har genomförts mot handels-, förenings- och aktiebolagsregister för att kartlägga förekomsten av bisysslor av näringskaraktär hos anställda. De anställda som ingår i matchningen är 1 241 tillsvidare- och visstidsanställda utifrån kommunens personalregister per 2021-03-31. Resultatet av matchningen mynnade ut i 239 träffar varav 232 unika engagemang². Dessa 232 unika engagemang skickades över till kommunen för genomgång. Utifrån dessa valde vi ut 60 stickprov (motsvarande 25 %) som överlämnades till personalavdelningen för genomgång där vi önskat svar kring kännedom, om bisysslan/engagemanget är känt och dokumenterat. För att svara på frågorna tog personalavdelningen hjälp av förvaltningarna. Mot bakgrund av covid-19 har vi inte fysiskt säkerställt att blanketter finns i personalakterna eller att blanketterna är korrekt ifyllda, men vi utgår från att det som verksamheterna angett i erhållen lista är korrekt. Vi har även begärt ett stickprov på 10 blanketter/dokumentation som vi har fått ta del av.

Resultatet av själva matchningen har även matchats mot kommunens leverantörsregister per 2021-04-28 för att identifiera eventuella utbetalningar som gjorts till leverantörer där anställda har engagemang. I denna matchning fick vi 92 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 åren. Ekonomiavdelningen i kommunen gick igenom träffarna och sände över transaktionslistor där det skett transaktioner de senaste åren. Det hade i 25 fall skett transaktioner mellan kommunen och de organisationer som anställda har engagemang i.

För dessa träffar gjorde vi ett urval där vi stickprovskontrollerade en verifikation per träff/organisation. I dessa stickprovskontroller har vi bl.a. kontrollerat att det inte är den anställde, vilken har det ekonomiska intresset, som attesterat fakturan.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

² Att det förekommer fler träffar än unika engagemang beror på att det finns anställda som har flera olika positioner i samma engagemang.

Granskningsresultat

Riktlinjer och rutiner för bisysslor

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

lakttagelser

Rutiner och riktlinjer

Riktlinjer för bisyssla

Riktlinjer för bisyssla är fastställda av centrala chefsgruppen 2017-06-21. Riktlinjerna har inte reviderats sedan dess. I riktlinjerna anges de lagar som reglerar frågan om bisysslor. Av riktlinjerna framgår det att från den 1 januari 2002 gäller förbud genom riksdagsbeslut mot förtroendskadliga bisysslor även för anställda i kommuner, landsting och kommunalförbund. Ingen beskrivning ges av vad som avses med förtroendskadliga, arbetshindrande och konkurrerande bisysslor.

Uppgifter om bisysslor ska enligt riktlinjerna inhämtas vid nyanställning av tillsvidareanställning och vid medarbetarsamtal ska eventuella bisysslor förtecknas.

Av riktlinjerna framgår vidare att arbetstagare som har en bisyssla är skyldig att anmäla denna till arbetsgivaren. Arbetstagaren ska då lämna de uppgifter som arbetsgivaren anser behövs för bedömning av bisysslan. Arbetsgivaren ska medvetandegöra arbetstagaren om skyldigheten att anmäla bisysslan och lämna uppgifter. Ofta kan det enligt riktlinjen räcka att få uppgifter om arten av bisysslan för att bedöma om den är tillåten.

Om det finns bisysslor ska enligt riktlinjerna en kopia skickas till förvaltningschefen samt till personalavdelningen för förvaring i personakten. Om den anses otillåten och de inte kommer överens ska blanketten skickas till kommunstyrelsens personalsutskott för beslutande.

Arbetsledaren i dialog med den anställde kan komma överens om att en viss typ av bisysslor ska upphöra. Om de inte är överens ska frågan lyftas till förvaltningschefen. Beslut om att förbjuda bisysslor ska tas i kommunstyrelsens personalsutskott.

Det saknas riktlinjer och rutinbeskrivningar kopplat till den praktiska hanteringen av bisysslor såsom t.ex. när och i vilka sammanhang bisysslor ska tas upp och diskuteras, omprövning av tidigare anmälda bisysslor och uppföljning av avslagna bisysslor.

Blankett för bisysslor

Blanketten *Förteckning av bisysslor för anställda inom Tingsryds kommun* är beslutad av kommunstyrelsens arbetsutskott 2005-12-12 § 329. Blanketten reviderades senast av personalavdelningen 2013-08-22. På blanketten anges att denna ska användas vid nyanställning av tillsvidareanställda och vid medarbetarsamtal om förändring skett.

På blanketten kan medarbetaren välja att kryssa i antingen en ruta för "Jag har ingen bisyssla" eller en ruta för "Jag har följande bisyssla/bisysslor". Om medarbetaren kryssar i att denne har bisysslor finns det fält att fylla i kring vilken typ av bisyssla som innehas genom att uppge bisysslans art, uppdragsgivare/arbetsgivare, omfattning och varaktighet.

Det finns sedan ett fält där den anställde ska skriva under. Därefter ska arbetsledaren göra sin bedömning om huruvida bisysslan anses vara tillåten eller ej. Det finns också ett fält för förvaltningschefen att göra en bedömning. Vidare framgår det av blanketten att om det finns bisysslor ska en kopia skickas till förvaltningschefen samt till personalavdelningen för förvaring i personakten. Om den anses otillåten och om medarbetare och arbetsledare inte kommer överens ska denna blankett skickas till kommunstyrelsens personalutskott för beslutande. Det finns sedan ett fält för personalutskottets bedömning.

Förtydligande av anställningsavtal i Tingsryds kommun

När en ny medarbetare börjar en anställning i kommunen får denne underteckna dokumentet *Förtydligande av anställningsavtal i Tingsryds kommun* fastställt av centrala chefsgruppen 2017-06-21. Av dokumentet framgår att arbetstagaren har en skyldighet att anmäla till sin chef om den har någon bisyssla. Med bisyssla avser varje anställning, uppdrag eller annan verksamhet som medarbetaren har vid sidan om sin huvudanställning. Det framgår också att blanketten om bisyssla som finns på intranätet ska fyllas i och lämnas till närmaste chef. Medarbetaren får skriva under på att denne tagit del av informationen.

Introduktion till chefer

I kommunens introduktionsutbildning för nya chefer finns en mindre sektion om bisysslor där en kort sammanfattning av riktlinjerna beskrivs.

Checklista för medarbetarsamtal

Checklistan för medarbetarsamtal, fastställd av centrala chefsgruppen 2013-08-22 gäller för hela kommunen. Inför medarbetarsamtalet ska både chef och medarbetare förbereda sig med hjälp av stödorden i checklistan för medarbetarsamtal. Ett av stödorden är bisyssla där det framgår att blanketten som finns på intranätet ska fyllas i om medarbetaren har bisyssla.

Delegationsordningar

Riktlinjerna anger att arbetsledaren fattar det initiala beslutet om bisyssla. Ifall chef och medarbetare inte är överens ska frågan lyftas till förvaltningschefen. Beslut om att förbjuda bisysslor ska tas i kommunstyrelsens personalutskott. Vi har därför stämt av mot gällande delegationsordningar om det är så att detta är delegerat och i så fall till vem.

Av kommunstyrelsens delegationsordning (senast reviderad 2021-02-01 § 34) framgår följande:

| 5.10 | Bisyssla | Delegat | Anmärkning |
|--------|---|---|-------------------------------------|
| 5.10.1 | Fråga om bisysslor är förenliga med anställning i kommunen. | Enligt gällande riktlinjer närmaste chef. Vid oenighet om bisyssla ska upphöra avgörs ärendet av kommunstyrelsens personalutskott | Samråd ska ske med förvaltningschef |

I övriga nämnders delegationsordningar finns inga ärenden delegerade avseende bisysslor. Av individnämndens delegationsordning framgår att delegationsbestämmelserna för ekonomi-, upphandlings- och personalärenden redovisas i kommunstyrelsens delegationsordning.

Efterlevnad av rutiner och riktlinjer

Intervjuer

Enligt de intervjuade informeras alla chefer om hanteringen av bisysslor i chefsintroduktionen. Under chefsintroduktionen görs en genomgång av delegationsordning och andra rutiner och styrdokument där rutinerna för bisysslor är en del.

De intervjuade beskriver att frågan om bisysslor tas upp en gång om året i samband med medarbetarsamtal. I övrigt finns inte några specifika forum där frågan diskuteras. Det framhålls att alla medarbetare ska ha ett medarbetarsamtal men att det inte gjorts någon uppföljning avseende utförandegraden.

Av intervjuer framkommer vidare att bisysslorna ska dokumenteras på blanketten och att dessa ska förvaras i personalakten. De diarieförs inte.

Vidare beskrivs att om det görs några förändringar gällande de riktlinjer som finns i kommunen finns en rutin att samtliga chefer får ett mail avseende vilken förändring som gjorts samt vilka konsekvenser det får. Sådana frågor kommer också upp i ledningsgruppen.

Stickprov

Utifrån resultatet från matchningen mot handels-, förenings- och aktiebolagsregister har vi efterfrågat information avseende de anställda där vi funnit engagemang/bisysslor som framkommer i handels-, förenings- och aktiebolagsregister (se revisionsfråga 2) och om dessa har dokumenterats och förvarats i enlighet med ovan angivna riktlinjer.

Som nämnts i metoden har vi i vår matchning funnit 232 engagemang, vilka sändes över till kommunen för genomgång. Genomgången visar på att det inte fanns dokumentation för 210³ förvarade i personalakterna i enlighet med riktlinjerna.

³ I ett av de 232 fallen är engagemanget inte att betrakta som en bisyssla då uppdraget ingår som en del i den anställdes tjänst, varvid dokumentation i personalakten inte finns.

Av dessa valde vi ut 60 stickprov (motsvarande 25 %) för en djupare genomgång. Av dessa 60 finns det enligt de uppgifter vi fått till oss 14 engagemang dokumenterade. Av dessa 14 engagemang är 12 dokumenterade på avsedd blankett. Övriga två uppges vara dokumenterade i samband med medarbetarsamtal samt i samband med rekrytering. Vi ser också att blanketten i 5 fall uppges förvaras i personalakten. I övrigt har det inte angivits vart blanketten är förvarad.

Av de 10 blanketter vi begärt stickprov på ser vi att det finns en olikartad hantering vad gäller bedömningen av bisysslan. I sju fall har enbart närmsta chef undertecknat blanketten, i ett fall har både chef och förvaltningschef undertecknat blanketten trots att närmaste chef gjorde bedömningen att bisysslan anses vara godkänd. En av blanketterna saknar helt bedömning och underteckning från arbetsgivarens sida.

På en av blanketterna är inte alla fält ifyllda, personnummer, bisysslans omfattning och varaktighet samt medarbetarens namnteckning saknas på blanketten. På ytterligare två blanketter saknas omfattning och varaktighet.

En av medarbetarna uppges ha en bisyssla som motsvarar en omfattning på 50 % där förvaltningschefen godkänt bisysslan, ingen bedömning finns av närmsta chef. Dock uppges förvaltningschefen vara närmaste chef samt att den anställde har en tjänstgöringsgrad på 50 % i kommunen. I samband med kommunens genomgång noteras att bisysslan är dokumenterad i samband med medarbetarsamtal, men vid stickprovsgranskningen erhöles en upprättad blankett. Vi noterar att denna blankett är upprättad först i augusti månad år 2021. Vår matchning visar att bisysslan påbörjades år 1997.

Vi noterar att det finns bisysslor som beslutades för flera år sedan där det saknas en spårbarhet i huruvida dessa blivit omprövade.

Enkät svar

Utifrån enkätresultatet kan vi konstatera att 93 % 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. Övriga svarar att de ej vet. Respondenterna anger i fritextsvar de riktlinjer som finns i kommunen.

98 % av cheferna anger att de har medvetandegjort sina arbetstagare om skyldigheten att anmäla bisyssla och lämna uppgifter. Informationen har i huvudsak lämnats muntligen, men också skriftligen. 91 % 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 (40 %), vid anställningens start (40 %) och vid rekrytering (31 %). 67 % uppges att de själva har fått frågan av sin chef om de har en bisyssla.

80 % av cheferna anger att de anställdas bisysslor dokumenteras, 11 % anger att de ej dokumenteras och resterande 9 % vet ej. De som anger att bisysslorna dokumenteras

svarar att dokumentation sker på avsedd blankett. 89 % anger att dokumentationen förvaras i personalakten.

56 % av cheferna anger att bisysslor omprövas regelbundet och 18 % anger att det inte görs. Övriga anger att de inte vet. De som svarar att det görs regelbundet uppger att det görs en gång årligen.

Nästan samtliga chefer (91 %) anger att otillåtna bisysslor inte har uppmärksamats hos medarbetarna. En chef anger att arbetsgivaren har förbjudit en bisyssla. Medarbetarens engagemang uppges ha följts upp genom samtal, och det har skett regelbundna uppföljningar med medarbetaren och dennes närmaste kollegor.

Bedömning

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

Svaret på revisionsfrågan är *delvis*.

Bedömningen grundar vi på att det finns kommunövergripande riktlinjer avseende bisysslor. Vi bedömer att det är en brist att riktlinjerna inte är politiskt antagna. Dock bedömer vi att riktlinjerna bör kompletteras med rutinbeskrivningar för den praktiska hanteringen som t.ex. när och i vilka sammanhang bisysslor ska tas upp och diskuteras, 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 omprövning av bisysslor bör ske med en viss regelbundenhet.

Vi konstaterar att det finns en tydlighet gällande vem som har rätt att besluta om bisysslor både i riktlinjerna och på blanketten. Det framgår på bedömningsblanketten på ett tydligt sätt vilket ställningstagande som närmsta chef respektive förvaltningschefen gör, samt vilket ställningstagande personalutskottet gör. Dock ser vi att riktlinjerna skulle kunna förtydligas med vad som avses med förtroendeskadliga, arbetshindrande och konkurrerande bisysslor för att underlätta bedömningen om huruvida de ska anses vara tillåtna eller ej. Vi bedömer det även som en brist att informationen på blanketten skiljer sig från det som finns angivet i riktlinjerna. Att regler anges dels i riktlinjerna samt på blanketten kan bidra till att skapa en otydlighet kring vad som gäller.

Vi ser positivt på att bisysslor finns med i checklisten för medarbetarsamtal, men bedömer att den behöver förtydligas kring delarna i kollektivavtal som t.ex. Allmänna bestämmelser som rör medarbetarens skyldighet att anmäla bisyssla samt att arbetsgivaren ska medvetandegöra arbetstagaren om skyldigheten att anmäla bisysslan och lämna uppgifter. Vi ser även positivt på att det ska upprättas en blankett för bisysslor i samband med nyanställning av tillsvidareanställda, dock bedömer vi att det bör övervägas att även innefatta visstidsanställda.

Vi grundar även vår bedömning på vår stickprovsgranskning som bl.a. påvisar att bisysslor i stor utsträckning inte dokumenteras samt att blanketterna inte förvaras i

enlighet med riktlinjerna, vilket visar på bristande intern kontroll. Dokumenteringen av anställdas bisysslor bör därför ses över. Granskningen visar även att blanketterna i flera fall inte förvaras i personalakterna. Vi bedömer att blanketterna bör förvaras i dessa i enlighet med gällande riktlinjer.

Vidare visar också granskningen på en olikartad hantering vad gäller ifyllande av blanketter och bedömning av bisysslor, vilket vi anser är en brist. Bisysslorna bör bedömas och blanketterna undertecknas i enlighet med riktlinjerna för bisysslor. Då det på blanketten finns två fält där medarbetaren ska kryssa i antingen om den har en bisyssla eller inte har någon, bedömer vi att kommunens samtliga anställda bör ha en blankett i personalakten. Vi bedömer även att detta område med fördel kan vara ett kontrollmoment inom det systematiska internkontrollarbetet, med tanke på resultatet av våra stickprov.

Kännedom och kontroll om 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 därmed finns det heller ingen som har 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 2021-03-31 uppgick till 1 241 personer. Dessa har sedan kontrollerats gentemot handels-, förenings- och aktiebolagsregister där vi selekterat ut aktiva engagemang. Vi har fått fram 239 registreringar, som fördelas på anställda enligt nedanstående tabell:

Tabell 1: Antal registreringar i handels-, förenings- och aktiebolagsregister

| Förvaltning | Antal registreringar | Antal anställda med registreringar |
|--------------------------------|-----------------------------|---|
| Kommunledningsförvaltningen | 69 | 56 |
| Bildningsförvaltningen | 84 | 68 |
| Bygg- och miljöförvaltningen | 5 | 3 |
| Vård- och omsorgsförvaltningen | 81 | 70 |
| Totalt | 239 | 197 |

Källa: Handels-, förenings- och aktiebolagsregister

Några personer är registrerade mer än en gång till följd att de är engagerade i mer än en organisation eller med flera olika positioner i samma organisation. Efter justering av detta blir det totalt 197 personer som förekommer i registret, vilket i sin tur innebär att ca

15,9 procent av de anställda i Tingsryds kommun har en eller flera registreringar i handels-, förenings- och aktiebolagsregister.

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 handels-, förenings- och aktiebolagsregister 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. Att det finns 119 registrerade enskilda firmor hänger samman med att det finns 119 registrerade firmatecknare. Förutom firmatecknare är det främst ledamöter och suppleanter som förekommer.

Tabell 2: Typ av organisationer

| Typ av organisation | Antal registreringar |
|--------------------------------------|----------------------|
| Bostadsrättsförening/bostadsförening | 9 |
| Ekonomisk förening | 13 |
| Enskild firma | 119 |
| Handelsbolag | 4 |
| Ideell förening | 2 |
| Kommanditbolag | 2 |
| Privat aktiebolag | 81 |
| Publikt aktiebolag | 1 |
| Sparbank | 1 |
| Totalt | 232 |

Källa: Handels-, förenings- och aktiebolagsregister

Tabell 3: Registreringar/position i organisationer

| Positioner | Antal registreringar |
|--|----------------------|
| Aktieägare | 1 |
| Bolagsman ⁴ | 4 |
| Extern verkställande direktör ⁵ | 2 |
| Firmatecknare ⁶ | 119 |
| Kommanditdelägare ⁷ | 2 |
| Ledamot | 36 |
| Ordförande | 5 |
| Suppleant | 68 |
| Verkställande direktör | 2 |
| Totalt | 239 |

Källa: Handels-, förenings- och aktiebolagsregister

Som tidigare nämnts har vi i vår granskning givit kommunens personalavdelning i uppdrag att mer fördjupat gå igenom 60 anställda med registrerade engagemang i handels-, förenings- och aktiebolagsregister där vi bland annat bad dem kontrollera om det finns upprättade blanketter som förvaras i personalakterna. 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. I övrigt finns det inte någon som anger att bisysslan bedöms som hindrande, konkurrerande eller förtroendeskadlig. Det finns också ett antal som inte svarar på om de bedömer att bisysslan är förtroendeskadlig, arbetshindrande eller konkurrerande. Ca 26 bisysslor av de som gått igenom var inte kända inom organisationen. Vi ser även att för de bisysslor

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Firmatecknare är den eller de personer som har rätt att skriva under i företagets namn med rättslig bindande verkan.

⁷ 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.

som dokumenteras sker det på ett varierat sätt, som beskrivet i avsnittet för revisionsfråga 1.

Bisysslor har inte varit föremål för någon form av kontrollmoment i varken kommunstyrelsens eller nämndernas interna kontrollplaner för åren 2020 eller 2021. Vi ser inte heller att det återfinns i kommunstyrelsens eller nämndernas riskbedömningar.

I enkäten anger 7 % av cheferna att det genomförs kontroller av anställdas bisysslor, 31 % anges att det inte görs och 62 % vet ej. De som anger att kontroller genomförs beskriver enbart att frågan tas upp i medarbetarsamtalen och vid arbetsplatsträffar.

Bedömning

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

Svaret på revisionsfrågan är *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. 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 matchning och kommunens genomgång av framkomna engagemang/bisysslor. Vi bedömer att detta är en brist och att det saknas en tillräcklig intern kontroll för att identifiera bisysslor.

Vi grundar även vår bedömning på att det är en brist att det under de senaste åren inte funnits några kontrollmoment avseende bisysslor i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner eller varit med i riskbedömningen. 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 anställda själv uppger, d.v.s. det bygger på en informell kontroll. Avsaknaden av kontroller bedömer vi är en brist.

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 Tingsryds kommun

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

lakttagelser

Enligt uppgift görs inte några specifika kontroller av anställdas engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Tingsryds kommun. Enligt intervju svar finns det tre reglementen/system som ska styra detta, det ena är attestreglementet, det andra är policy för inköp och upphandling med tillhörande riktlinjer och det tredje är riktlinjen för god etik.

I intervju lyfts att det inte genomförs några systematiska kontroller om förekomsten av anställdas engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Tingsryds kommun. Om frågor av allvarlig art skulle upptäckas så genomförs kontroller.

Stickprovsgranskning

Med utgångspunkt i matchningen mot handels-, förenings- och aktiebolagsregister har vi gjort en kontroll av om dessa engagemang/organisationer förekommer i kommunens leverantörsregister. För träff på enskilda firmor kan det vara så att det skett en utbetalning till en privatperson eller återbetalning av ett utlägg, vilket vi t.ex. sett i ett fall i form av återbetalning för ett utlägg för fika i samband med ett möte. Vi har i granskningen inte kontrollerat hur många transaktioner som avser utlägg. Eftersom personnummer och organisationsnumret för en enskild firma är samma har också sådana typer återbetalningar fallit ut som träffar i vår matchning. I kommunens leverantörsregister finns totalt 4977 leverantörer. I matchningen fick vi 92 träffar mellan kommunens leverantörsregister och organisationer där anställda har engagemang, alltså för 1,8 % av leverantörerna. Vi fick sedan hjälp av kommunen att ta fram transaktionslistor över leverantörerna för att se för vilka det genomförts transaktioner med under de senaste åren. Ekonomiavdelningen i kommunen gick igenom träffarna och sände över transaktionslistor där det skett transaktioner de senaste åren. Det hade skett transaktioner för 25 (motsvarande 0,5 % av samtliga kommunens leverantörer) av de organisationer (fördelat på hundratals fakturor) som anställda i kommunen har engagemang i. Det har inte uppgetts att det finns särskild kännedom om dessa förhållanden som framkom.

För de ovan nämnda 25 träffarna gjorde vi ett urval där vi stickprovskontrollerade en verifikation per leverantör. 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. Granskningen påvisar inga fall där den anställde attesterat några fakturor där den anställde har engagemang. Vi har däremot sett att det skett inköp på inom samma avdelning där den anställde bedriver en enskild firma. Värt att nämna i sammanhanget är att summorna för inköpen kan betraktas som ringa, två inköp på 455 kr per inköp. Vidare har vi också sett

att det skett inköp i form av en gåva inom en avdelning där en av de anställda bedriver verksamheten som gåvan avser.

Vi har i granskningen begärt in avtal från de 25 leverantörerna och har erhållit signerade avtal för två av leverantörerna, för övriga leverantörer finns inte några avtal. Inga av de anställda med engagemang har signerat avtalen. De inköp som gjorts med de två leverantörerna har fakturerats i enlighet med avtalen.

Stickprovsgranskningen visar att tre av bisysslor/engagemangens innehavare arbetar inom samma förvaltning som inköpen har gjorts från. Inom ramen för vår granskning kan vi inte uttala oss om de anställda påverkat inköpen, mer än att vi konstaterar att det inte skett inom den egna avdelningen.

Jäv och attester

Av kommunens policy för inköp och upphandling, beslutad av kommunfullmäktige 2021-03-15 § 27, framgår att kommunen aktivt arbetar för att förebygga förekomsten av korruption, jäv, oegentligheter och oseriösa leverantörer. Genom uppföljning av krav och avtal säkerställer kommunen enligt policyn att kommunen fått det de betalat för, vilket stärker tilltron och ökar viljan för leverantörer att delta i konkurrensen med andra. Likabehandling och objektivitet är nyckelord i arbetet. Öppenhet och dialog undviker enligt policyn missförstånd och onödiga rättsprocesser. De tillhörande riktlinjerna, fastställda av centrala chefsgruppen 2015-05-21, anger att avseende mutor och jäv ska kommunen och dess företrädare agera utifrån lagstiftning samt de i övrigt höga krav på en god etik som ställs på offentligt finansierad verksamhet. Ett affärsetiskt korrekt agerande är också viktigt för att kommunen ska uppfattas som en krävande, skicklig och rättvis köpare. Det är också viktigt att företrädare för kommunen agerar på ett likartat sätt gentemot omvärlden, så att kommunen uppfattas som en trovärdig och seriös part i samtliga affärsprocesser. Det framgår också att god affärsmässighet och affärsetik bland annat innebär att personal som deltar i upphandlingsprocessen inte har personligt engagemang eller intressen i leverantörsföretag (jäv) som riskerar att stå i konflikt med kommunens intressen.

Av Tingsryds kommuns riktlinjer för god etik, fastställda av kommunfullmäktige 2016-06-20 § 126 framgår att förtroendevald, som är anställd hos ett företag eller har uppdrag i annan organisation som har affärsförbindelser med kommunen, måste agera med gott omdöme.

Av Tingsryds kommuns reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner (attestreglemente), antaget av kommunfullmäktige 2003-04-02 framgår att den som utför kontrollen ej får kontrollera in- och utbetalningar till sig själv eller närstående. Detsamma gäller utgifter av personlig karaktär. Detta innefattar också bolag och föreningar där den kontrollansvarige eller närstående har ägarintressen eller ingår i ledningen. För bedömning av om jäv föreligger bör försiktighetsprincipen tillämpas I tillämpningsanvisningarna till reglementet görs en beskrivning över vilka kontrollmoment som ingår i respektive attestants uppdrag.

Inom ramen för granskningen har vi inte funnit några felaktiga attester kopplat till de utbetalningar som gjorts där anställda har engagemang.

Enkät svar

I enkäten anger en av respondenterna att denne har kännedom om att det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Tingsryds kommun. Detta rör sig enligt enkätsvaret om marknadsföring och föreläsningar. Då enkäten är anonym har vi i granskningen inte kunnat utreda detta fall vidare.

Bedömning

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

Svaret på revisionsfrågan är *Nej*.

Bedömningen grundar vi på att det förekommer ett antal anställda som har engagemang i näringsverksamheter som gör affärer med Tingsryds kommun. Granskningen visar att det saknas tillräckliga rutiner för att kontrollera att inköp inte sker av näringsverksamheter där anställda kan ha ekonomiska intressen. Då inga kontroller sker kan det finnas en risk att det sker otillbörliga inköp.

Vi ser positivt på att det i kommunövergripande styrdokument såsom attestreglemente och riktlinjer för etik anges förhållningssätt vad gäller anställdas engagemang.

Vi grundar vidare vår bedömning på att med avsaknad av kännedom och en sammanställning över anställdas samtliga bisysslor försvåras kontroller av inköp med näringsverksamheter där anställda har ekonomiska intressen. Således föreligger en risk att sådana inköp/utbetalningar inte kontrolleras på ett tillfredsställande sätt.

Dessutom visar genomgången avvikelser kopplat till att det har skett inköp inom samma avdelning där den anställde har engagemang. Vi noterar att inköpen rör sig om mindre belopp. Enligt vår mening är detta dock olämpligt och visar på att uppföljning behöver ske och att den interna kontrollen behöver stärkas inom området. 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.

Vi konstaterar att reglementet för verifikationer med tillämpningsanvisningar antogs år 2003 av kommunfullmäktige och inte har reviderats sedan dess.



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.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tingsryds kommun genomfört en granskning av intern kontroll i hanteringen 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 för bisysslor. Dessa behöver uppdateras och revideras bl.a. avseende aktuellt regelverk samt framtagande av rutinbeskrivningar kopplat till bl.a. kontroller och uppföljning/omprövning av anställdas bisysslor. Det finns brister avseende rutinerna kring anställdas bisysslor. Vår stickprovsgranskning påvisar bl.a. att blanketterna inte förvaras på ett systematiskt sätt samt en olikartad hantering vilket visar på bristande intern kontroll. |  |
| 2. Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning som bisysslor förekommer bland de anställda? | Nej Många av bisysslorna var inte kända före vår granskning. Det visar att kommunens riktlinjer för bisyssla inte efterföljs. Det är även en brist att det under de senaste åren inte funnits några kontrollmoment avseende bisysslor i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner eller varit med i riskbedömningen. |  |

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



Rekommendationer

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

- Kommunstyrelsen och nämnderna 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 anställningar⁸.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa ett enhetligt arbetssätt för hanteringen av bisysslor i kommunen. Inom ramen för detta arbete bör det tydliggöras hur återrapportering till kommunstyrelsen och nämnderna ska ske.
- Kommunstyrelsen bör tillse att det görs en översyn av nuvarande riktlinjer och blanketter enligt synpunkterna i denna rapport, samt att riktlinjerna bör antas politiskt.
- Kommunstyrelsen och nämnderna 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.
- 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 och nämnderna 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.

⁸ Med dubbla anställningar avses att den anställde har två anställningar, t.ex. en i kommunen och en anställning i en annan organisation.

- Kommunstyrelsen bör undersöka och överväga möjligheten att göra kontroller av anställdas engagemang. Detta utifrån att flera av de engagemang/bisysslor som framkom i matchningen mot handels-, förenings- och aktiebolagsregister 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 överväga att införa en digital praktisk hantering av anställdas bisysslor, vilket kan bidra till en enhetligare, säkrare och effektivare hantering.

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 17 och AB 20) är en del av huvudöverenskommelsen (HÖK) som innehåller allmänna anställningsvillkor för anställda inom kommuner och regioner. AB 20 började gälla 1 november 2020 och överenskommelse har ännu inte träffats mellan samtliga parter. AB 20 innehåller dock inga förändringar kopplat till bisysslor. 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.

2021-10-28

Carl-Gustaf Folkeson

Anna Hilmarsson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Tingsryds kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 30 mars 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.