

Granskning av intern kontroll i hanteringen av anställdas bisysslor

Marks kommun

November 2022

Anna Hilmarsson, Certifierad kommunal revisor




Linn Bergman, Revisionskonsult

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Marks 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 inte 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?	Delvis 
Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Marks kommun?	Nej 

Rekommendationer

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

- 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 säkerställa ett enhetligt arbetssätt för hanteringen av bisysslor i kommunen.
- Kommunstyrelsen bör tillse att det görs en översyn av nuvarande riktlinjer och blanketter enligt synpunkterna i denna rapport.
- 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

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

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 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	6
Kännedom och kontroll om bisysslor	10
Kännedom om förekomsten av anställdas engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Marks kommun	14
Samlad bedömning	18
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18
Rekommendationer	19
Bilaga 1 - Offentligt anställdas bisysslor på nationell nivå	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 Marks kommun?

Revisionskriterier

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

- 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.
- SOU 2000:80
- Statskontorets studie Offentligt anställdas bisysslor - En studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner
- Övriga styrdokument som är relevanta för granskningen

Avgränsning

Granskningen omfattar alla tillsvidare och visstidsanställda i kommunen. Förtroendevalda ingår inte i granskningen.

Matchningen mot Bolagsverkets register omfattar bisysslor av näringskaraktär.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, enkätundersökning och intervjuer med HR-strateg samt ekonomichef. Avstämning har även gjorts med inköpschef.

En webbaserad enkät med frågor om rutiner, hantering och kännedom om anställdas bisysslor skickades till kommunens chefer. Enkäten besvarades av 114 chefer, vilket ger en svarsfrekvens på 72 %.

En matchning har genomförts mot Bolagsverkets register för att kartlägga förekomsten av bisysslor av näringskaraktär hos anställda. De anställda som ingår i kartläggningen är 3 519 visstids- och tillsvidareanställda utifrån kommunens personalregister per 2022-03-31. Utifrån kartläggningen har vi stickprovsvis hämtat uppgifter från kommunen för att verifiera om bisysslan har anmälts. Vi har även överlämnat resultatet för matchningen till kommunen för genomgång där vi önskat svar kring kännedom, om bisysslan/engagemanget är känt och dokumenterat. Upprättade blanketter har även stickprovsgranskats. Resultatet av själva matchningen har även matchats mot kommunens leverantörsregister för att identifiera eventuella utbetalningar som gjorts till leverantörer där anställda har engagemang. Uppföljning av resultatet har skett och beskrivs mer ingående under revisionsfråga 3.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Riktlinjer och rutiner för bisysslor

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

lakttagelser

Information om bisyssla personalhandbok

I Marks kommun finns information kring bisysslor i personalhandboken på intranätet. Där informeras kort om vad som utgör en bisyssla och att grundregeln i kommunen är att medarbetare får ha bisysslor förutsatt att de inte bedöms vara konkurrerande, förtroendeskadliga eller arbetshindrande. En bisyssla är all aktivitet som en medarbetare utför vid sidan av sina huvudsakliga arbetsuppgifter och som inte kan hänföras till privatlivet. Detta gäller oavsett om bisysslan är permanent eller tillfällig, avlönad eller oavlönad. Arbetstagaren är skyldig att på eget initiativ anmäla bisyssla och lämna uppgifter för bedömning av bisysslans lämplighet. Arbetsgivaren ansvarar för att informera om vad som menas med förtroendeskadlig bisyssla och det beskrivs lämpligen ske i samband med introduktion av nyanställd och vid arbetsplatsträffar. Medarbetarens närmaste chef ska fråga om bisyssla vid starten av anställningen samt vid det årliga medarbetarsamtalet.

I informationen anges även att det är närmsta chef som gör bedömningen av en anställds bisyssla ska godkännas eller inte. För stöd i bedömningen hänvisas till SKR:s cirkulär om förtroendeskadliga bisysslor. Vidare anges att chef har förhandlingsskyldighet inför beslut om förbud mot bisyssla som bedöms vara arbetshindrande eller konkurrerande. Vid förbud mot förtroendeskadlig bisyssla finns ingen förhandlingsskyldighet. Beslutet om förbud mot bisyssla ska vara skriftligt och innehålla motivering till beslutet.

Informationen på intranätet är inte daterad. Det saknas riktlinjer och rutinbeskrivningar kopplat till den praktiska hanteringen av bisysslor.

Blankett för bisyssla

Blanketten används för anmälan av bisyssla. På blanketten ska arbetstagaren fylla i beskrivning av bisysslan, omfattning samt uppdragsgivare.

Chef ska sedan kryssa i om bisysslan är godkänd eller ej godkänd. Det finns en ruta för motivering till beslutet och chefen ska underteckna och datera blanketten.

På blanketten finns även information om att arbetsgivaren kan förbjuda bisyssla om arbetsgivaren bedömer att den är arbetshindrande, konkurrerande eller förtroendeskadlig. Det framgår att förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer inte räknas som bisyssla enligt avtalet.

Det saknas fält för den anställde att fylla i när uppdraget avslutas (i de fall de är tidsbegränsade) och det anges inte på blanketten var den ska förvaras. Vidare anges ingen information om vilka rutiner som ska vidtas om bisysslan inte godkänns.

Medarbetarsamtal

På blanketten *Dokumentation Medarbetarsamtal* finns det med en punkt om att chef ska fråga om medarbetaren har någon bisyssla och kryssa i ja eller nej. På blanketten anges även att om bisyssla finns ska blanketten "Anmälan av bisyssla", som finns på intranätet, fyllas i av medarbetaren och lämnas in för godkännande av chef.

Checklista för nyanställda i Marks kommun

Checklistan syftar till att ge vägledning till vilken information den anställda behöver ta del av tidigt och består av flera delar som den anställda ska bocka av och ge i retur till sin chef. På checklistan anges att medarbetaren själv ansvarar för att lämna in ifylld blankett för bisysslor om man har bisyssla under den första veckan av anställningen.

Delegationsordningar

Informationen i personalhandboken anger att ansvarig chef ska bedöma bisysslor. Vi har stämt av mot gällande delegationsordning för kommunstyrelsen om det är så att detta är delegerat och i så fall till vem. Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår följande:

G24	Förbjuda bisyssla	7-7c §§ LOA AB § 8	Förvaltningschef	Efter samråd med berörd chef. Vidaredelegation tillåten. Godkänna bisyssla är arbetsledning (verkställighet). För säkerhetsklassade tjänster, även samråd med enhetschef skydd och säkerhet.
-----	-------------------	--------------------	------------------	--

Vid avstämning med kommunen framgår att vidaredelegering av beslut gällande förbud av bisyssla inte har skett.

Efterlevnad av rutiner och riktlinjer

Intervjuer

Av intervjuer framgår att information om bisysslor finns i personalhandboken och att samtliga medarbetare har tillgång till den. Intervjuade uppger även att frågan om bisysslor ska tas upp vid nyanställningar och på medarbetarsamtalen men att det inte görs någon kontroll kring att det följs utöver att chefer fyller i att de genomfört medarbetarsamtal med sina anställda. Bisysslor ska följas upp vid medarbetarsamtalen, men det finns inte någon särskild rutin för omprövning av tidigare anmälda bisysslor.

Av intervju framkommer vidare att bisysslor ska dokumenteras på blanketten och att de ska skickas till löneavdelningen för förvaring i personalakten. Intervjuade uppger att det i samband med genomförda stickprov inom ramen för vår granskning framkommit att rutinen inte fungerar fullt ut och att en del blanketter förvaras hos respektive chef.

Enligt intervju finns det ingen rutin gällande att hela Marks kommuns intressen ska beaktas vid bedömning av bisysslor. Intervjuade anger att fokus främst är på den egna verksamheten inom respektive förvaltning vid bedömning av bisyssla.

Enligt intervju finns det inom kommunen möjligheter att använda programmet WinLas för dokumentation av vilka anställda som har bisysslor. Det saknas instruktioner och rutinbeskrivningar kopplat till registrering av anställdas bisysslor i WinLas. Vi har efterfrågat utdrag över registreringar och av erhållen rapport ser vi dock att endast två bisysslor finns registrerade i Winlas.

Stickprov

Utifrån resultatet från matchningen 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 matchning funnit 609 registreringar fördelade på 584 unika engagemang, varav 130 engagemang sändes över till kommunen för genomgång. Genomgången visar på att 89 engagemang (68%) var kända sedan tidigare och att 78 av engagemangen var dokumenterade på avsedd blankett. Blanketterna uppges främst förvaras hos närmaste chef och några anger att de även har lagts in i personalakten.

Stickprov blanketter

Från kommunen begärde vi 12 stickprov på blanketter. 11 av stickproven är dokumenterade på den blankett vi erhållit inom ramen för granskningen medan ett av stickproven saknar dokumentation på blankett, trots att kommunen i stickprovet svarat att blankett finns. Blanketterna för anmälan om bisyssla är i huvudsak korrekt ifyllda men i fyra fall har den anställde inte angivit bisysslans omfattning och i två fall saknas arbetsställe/uppdragsgivare. I ett fall saknas beslut och underskrift av chef. Vi noterar också att för fem av stickproven är dokumentationen upprättad efter att vi skickade ut stickprovet.

Enkät svar

Utifrån enkätresultatet kan vi konstatera att 75 % 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. 12 % svarar nej på frågan och övriga 13 % 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. Det framkommer även vissa önskemål kring att informationen kan utvecklas med mer stöd kring tillvägagångssätt vid bedömning, vilka engagemang som räknas som bisyssla och mer information om bisysslor som inte är godkända och varför.

89 % av de svarande cheferna anger att de har medvetandegjort sina arbetstagare om skyldigheten att anmäla bisyssla och lämna uppgifter. 66 % av respondenterna som svarade ja anger att de har lämnat informationen muntligt och 29 % har lämnat

informationen skriftligt. 79 % 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 (47 %), vid anställningens start (53 %), vid rekrytering (25 %) och annat tillfälle (10 %). 64 % av cheferna uppger att de själva har fått frågan av sin chef om de har en bisyssla medans 36 % av cheferna anger att de inte fått frågan.

77 % av cheferna anger att de anställdas bisysslor dokumenteras, 5 % anger att de ej dokumenteras och resterande 18 % vet ej. De som anger att bisysslor dokumenteras svarar att det sker via blanketten och i protokollet från medarbetarsamtalet. 81 % anger att dokumentationen förvaras i personalakten, 6 % i central sammanställning inom förvaltningen, 8 % digitalt och 17 % på annat sätt.

42 % av cheferna anger att bisysslor omprövas regelbundet och 22 % anger att det inte görs. 36 % uppger att de inte vet. Av de som svarar att det görs regelbundet uppger 92 % att det görs en gång om året.

81 %, av cheferna anger att otillåtna bisysslor inte har uppmärksammats hos medarbetarna.

På påståendet: *Jag känner mig väl förtrogen med att hantera otillåtna bisysslor* svarar 18 % instämmer helt, 18 % instämmer till stor del, 12 % instämmer till viss del och 10 % instämmer inte alls. 33 % 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. En svarande anger att arbetsgivaren vidtagit åtgärd i form av förflyttning till andra arbetsuppgifter då den anställdes bisyssla inte upphörde efter dialog.

Bedömning

Revisionsfråga 1: 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 riktlinjer avseende bisysslor i personalhandboken. 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. var upprättade blanketter ska förvaras, 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 och checklista för nyanställda innehåller en punkt kring bisysslor.

Vi bedömer att det inte sker något säkerställande att kommunen lever upp till informationskravet i enlighet med Allmänna bestämmelser. Vi noterar att det i personalhandboken anges att arbetsgivaren ansvarar för att informera om vad som menas med förtroendeskadlig bisyssla. 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. I personalhandboken anges att det är chef som gör bedömningen av om en anställds bisyssla ska förbjudas, samtidigt som det på blanketten anges att arbetsgivaren ska besluta om att godkänna eller inte godkänna bisyssla. Vidare finns delegation på förbud av bisysslor i kommunstyrelsens delegationsordning, vilket delegerats till förvaltningschef. Vidare bör det även 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 konstaterar även att det finns en otydlighet kring dokumentation av anställdas bisysslor. Det finns en blankett för dokumentation av anställdas bisysslor, men det saknas riktlinjer kring upprättande och var upprättade blanketter ska förvaras. Det finns även möjlighet att registrera anställdas bisysslor i systemet WinLas, men det sker enbart för enstaka anställda och det saknas riktlinjer och rutinbeskrivningar kopplat till hantering och registrering i WinLas.

Vi grundar även vår bedömning på vår stickprovsgranskning som bl.a. påvisar 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 matchningen 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 att det förefaller att flera bisysslor dokumenterats på blanketter först efter det att de efterfrågats.

Kännedom och kontroll om bisysslor

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

lakttagelser

I WinLas är det möjligt att extrahera en rapport över registrerade bisysslor. Som framgår av revisionsfråga ett har endast två bisysslor registrerats i WinLas och utgör därför inte en bild över de bisysslor som förekommer. Enligt intervju svar 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, per 2022-03-31, där antalet tillsvidare- och visstidsanställda uppgick till 3 519 personer. Dessa har sedan kontrollerats gentemot Bolagsverkets register där vi selekterat ut aktiva engagemang. Vi har fått fram 609 registreringar, som fördelas över de anställda enligt Tabell 1.

Tabell 1: Antal registreringar i Bolagsverkets register

Förvaltning	Antal registreringar	Antal anställda med registreringar
Barn- och utbildningsförvaltningen	263	204
Kommunledningskontoret	35	21
Kultur- och fritidsförvaltningen	21	18
Samhällsbyggnadsförvaltningen	13	9
Socialförvaltningen	199	160
Teknik- och serviceförvaltningen	78	60
Totalt	609	472

Källa: Bolagsverkets register (gäller även tabell 2 och 3)

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, därför skiljer sig antalet registreringar sig från antalet anställda med registreringar. Efter justering av detta blir det totalt 472 personer som förekommer i registret, vilket i sin tur innebär att ca 13,4 % av de anställda i Marks 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. I matchningen kan även engagemang förekomma som är av sådan art att de inte är att betrakta som bisysslor. Det förekommer främst privata aktiebolag och enskilda firmor. Att det finns 197 registrerade enskilda firmor hänger samman med att det finns 197 registrerade firmatecknare. Förutom firmatecknare är det främst ledamöter och suppleanter som förekommer.

Tabell 2: Typ av organisation

Typ av organisation	Antal registreringar
Bostadsrättsförening	33
Ekonomisk förening	23
Enskild firma	197
Handelsbolag	24
Ideell förening	3
Kommanditbolag	2
Privat aktiebolag	300
Publikt aktiebolag	1
Sparbank	1
Totalt	584

Tabell 3: Registreringar/position i organisation

Position	Antal registreringar
Aktieägare	4
Bolagsman ²	24
Extern firmatecknare	2
Externt verkställande direktör ³	1
Firmatecknare ⁴	197
Kommanditdelägare ⁵	2
Ledamot	106

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.

⁵ 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.

Ordförande	14
Revisor	1
Revisorsuppleant	1
Suppleant	248
Särskild delgivningsmottagare ⁶	1
Verkställande direktör	5
Vice ordförande	1
Vice verkställande direktör	2
Totalt	609

Som tidigare nämnt har vi i vår granskning givit kommunens personalavdelning uppdrag att mer fördjupat gå igenom 130 träffar med registrerade engagemang i Bolagsverkets register där vi frågade om engagemangen var kända och om det fanns några bisysslor som stred mot gällande regelverk. Vi frågade även om det finns upprättade blanketter som förvaras i personalakterna. Kommunen svarade att 89 st av engagemangen (68 %) var kända och att 41 st (32%) inte var kända sedan tidigare. För 123 st av bisysslorna bedömde cheferna att engagemangen inte var hindrande, konkurrerande eller förtroendeskadliga. För 7 st av bisysslorna erhöll vi inget svar gällande om de bedömdes vara hindrande, konkurrerande eller förtroendeskadliga. Av resultatet kan det konstateras att det finns brister i anmälan och dokumentation av bisysslor, och således kännedom om förekommande bisysslor.

Bisysslor har inte varit föremål för kontrollmoment i kommunstyrelsens interna kontrollplaner inklusive riskbedömningar för åren 2020-2022.

I enkäten anger 11% av cheferna att det genomförs kontroller av anställdas bisysslor, 37% anger att det inte görs och 53% vet ej. De som anger att kontroller genomförs beskriver främst att frågan tas upp vid samtal.

Bedömning

Revisionsfråga 2: 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

⁶ Om ett aktiebolag inte har någon behörig ställföreträdare som är bosatt i Sverige, ska styrelsen bemyndiga en person som är bosatt i Sverige att ta emot delgivning på bolagets vägnar.

dokumentation över de anställdas bisysslor. Det finns genom dokumentationen i WinLas förutsättningar för en samlad spårbar dokumentation över de anställdas bisysslor, men vi ser av vår granskning att dokumentation i systemet knappt sker. 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 kring anställdas 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 internkontrollplaner eller varit med i kommunstyrelsens riskbedömning. 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 anställde 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 ska 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 Marks kommun

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

Iakttagelser

I intervju lyfts att det inte genomförs några specifika eller systematiska kontroller om förekomsten av anställdas engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Marks kommun. Enligt uppgift från inköpsenheten finns det två styrdokument som ska styra detta, det ena är *Riktlinjer för inköp och upphandling* och det andra är *Policy för inköp och upphandling*.

Stickprovsgranskning

Med utgångspunkt i matchningen mot Bolagsverkets register 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. Eftersom personnummer och organisationsnumret för en enskild firma är samma har också sådana typer återbetalningar fallit ut som träffar i vår matchning. Vi har i stickprovet inte sett transaktioner som avser återbetalning av utlägg eller utbetalning till privatperson.

I matchningen mot leverantörsregistret fick vi totalt 18 träffar⁷. 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. För samtliga 18 träffar hade det skett transaktioner mellan kommunen och organisationerna som anställda har engagemang i under de tre senaste åren. För dessa träffar gjorde vi ett urval på 25 verifikationer fördelat över de 18 organisationerna. I dessa stickprovskontroller har vi bl.a. kontrollerat att det inte är den anställde, vilken har det ekonomiska intresset, som attesterat fakturan, huruvida inköpet skett på samma avdelning eller sektor som den anställde arbetar på, om den anställde står som referens på fakturan 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 inom samma sektor som den anställde med engagemang är anställd. För 8 stickprov har vi efterfrågat om det förekommer avtal, vilket inte erhöles. I övrigt har vi noterat att:

I ett fall arbetar en person inom samma förvaltning som denne utfört sin bisyssla inom. Personen har utfört tjänster i egenskap av sitt privata företag. Detta hade eventuellt kunnat utföras inom ramen för personens ordinarie arbetsuppgifter eftersom tjänsterna är närbesläktade med den verksamhet som personen arbetar inom. Vid avstämning med kommunen framgår att den anställdes chef vid tillfället för inköpen har slutat i kommunen och att det saknas dokumentation om huruvida valet av leverantör gjordes. Vi noterar även att på den ena stickprovsgranskade fakturan står den anställde som referens och på den andra fakturan saknas referens från leverantören.

I ett annat fall har inköp gjorts från en affär som en anställd inom samma förvaltning har engagemang inom. Vid avstämning med kommunen anges att bisysslan inte togs i beaktning vid inköpet men att den affären ligger i närmast anslutning till verksamheten som gjort inköpet. Personen med engagemang i bolaget står inte som referens på fakturan.

I ett fall står den som innehar bisysslan som kontaktperson på följesedeln till fakturan. Vi ser att den anställde arbetar inom samma förvaltning som den som gjort inköpet. Vi har tagit stickprov från två fakturor från leverantören. Av den ena fakturan går att utläsa vad inköpet avser, medans det inte går att utläsa av den andra. Vid kontakt med kommunen

⁷ Exkluderat för kommunala bolag där Marks kommun är ägare.

anger de att bilagan till fakturan saknas vilket gör att fullständig dokumentation inte går att hitta. Båda fakturorna är konterade på samma sätt och kommunen tror således att fakturorna avser samma typ av inköp som tidigare nämnd faktura.

I övrigt noterar vi att transaktionerna bl.a. avser statsbidrag för lärling.

Jäv och attester

Av dokumentet *Riktlinje för attest* framgår att en person inte ensam får hantera en händelse som leder till en in- eller utbetalning och att utbetalningar ska attesteras av minst två olika attestanter.

Enligt riktlinjen ska det inför en utbetalning kontrolleras att både mottagnings/granskningsattest samt beslutsattest utförts, samt att beslutsattestanten utförts av behörig person. Beslutsattestanter utses av förvaltningschef. Förvaltningschef beslutar även om vilka ekonomiska transaktioner och inom vilket belopp som beslutsattestant har rätt att attestera. Kontrollen ska genomföras av personen som registrerat utbetalningen och kan genomföras av samma person som mottagnings/granskningsattesterat, däremot inte av den som beslutsattesterat.

En beslutattestant får inte attestera egna kostnader såsom utbildning, resekostnader, arbetskläder eller övriga inköp. Dessa kostnader ska beslutsattesteras av överordnad chef.

Vidare anges att den som utfört kontrollen inte får beslutsattestera transaktioner till sig själv eller närstående. Det innefattar också transaktioner med bolag och föreningar där den anställde eller närstående har ägarintresse eller ingår i ledningen.

I *Riktlinjer för inköp och upphandling* anges att kommunen ska ha ett affärsetiskt förhållningssätt i alla sammanhang. De förtroendevalda och anställda ska vara sakliga och opartiska i sin tjänsteutövning och handla på ett sådant sätt att de inte kan misstänkas för att påverkas av ovidkommande hänsyn eller intressen i sitt arbete. De som deltar i en upphandling ska agera på ett sådant sätt att förtroendet för personens opartiskhet inte rubbas.

Av *Policy för inköp och upphandling* framgår att kommunens förtroendevalda och anställda ska handla så att de inte kan misstänkas för att påverkas av ovidkommande hänsyn eller intressen i sitt arbete, t.ex. genom att ta emot otillbörliga gåvor, tjänster eller förmåner från företag eller privatpersoner som de har att göra med i tjänsten.

Enkät svar

I enkäten anger 4%, alltså fem av respondenterna, att dessa har kännedom om att det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Marks kommun. Respondenterna lämnar vissa kommentarer. Då enkäten är anonym har vi i granskningen inte kunnat utreda dessa fall vidare.

Bedömning

Revisionsfråga 3: Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Marks 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 Marks kommun. Utifrån våra stickprov bedöms beloppen som ej väsentliga, men för vissa leverantörer har det, utöver våra stickprov, skett ett flertal transaktioner varvid kommunen bör följa upp dessa.

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 attestreglementet och policy och riktlinjer för inköp och upphandling anges förhållningssätt vad gäller anställdas engagemang.

Vi grundar vidare vår bedömning på att med avsaknad av kännedom och en sammanställning över anställdas 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. Enligt vår mening är detta 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. I förlängningen finns dessutom uppenbar risk för förtroendeskada.

Då vi i vår granskning inte erhållit 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 Marks 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 inte 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 dessa?	Delvis Det finns kommunövergripande riktlinjer avseende bisysslor. Dock bedömer vi att riktlinjerna bör antas politiskt samt kompletteras med rutinbeskrivningar för den praktiska hanteringen som t.ex. hantering och dokumentation i WinLas, omprövning av tidigare anmälda bisysslor, tillvägagångssätt om bisysslan förbjuds och uppföljning av avslagna bisysslor. Vår stickprovsgranskning visar även på brister och olikartad hantering.
2. Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll över i vilken utsträckning som bisysslor förekommer bland de anställda?	Nej Det inte finns en samlad bild av den totala förekomsten av bisysslor i kommunen. Det förefaller även att flera av de anställdas engagemang vid sidan av ordinarie anställning inte är kända, prövade eller dokumenterade 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 avseende bisysslor. Kommunstyrelsen har således inte någon kännedom/kontroll över i vilken utsträckning som bisysslor förekommer bland de anställda i Marks kommun.
3. Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll över i vilken utsträckning det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Marks kommun?	Nej Det förekommer ett antal anställda som har engagemang i näringsverksamheter som gör affärer med Marks 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. Dessutom visar genomgången på avvikelser kopplat till genomförda inköp.

Rekommendationer

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

- 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 anställningar⁸.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa ett enhetligt arbetssätt för hanteringen av bisysslor i kommunen.
- Kommunstyrelsen bör tillse att det görs en översyn av nuvarande riktlinjer och blanketter enligt synpunkterna i denna rapport.
- 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.
- 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.

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

Bilaga 1 - 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 bisyssleininnehav. 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 debatt⁹ görs hänvisningar till Bisysseutredningen (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 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

⁹ 3/2013 – Kommunernas brister i hantering av anställdas bisysslor; Gissur Ó Erlingsson och Richard Öhrvall

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 anställde 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.

2022-11-08

Carl-Magnus Stenehav

Anna Hilmarsson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Marks kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 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.