



**Ale kommun,
kommunrevisionen**

**Granskning av bisysslor
Granskningsrapport**

KPMG AB
12 januari 2017
Antal sidor: 9

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Avgränsning	3
2.4	Revisionskriterier	3
2.5	Ansvarig nämnd/styrelse	4
2.6	Metod	4
3.	Noteringar från granskningen	5
3.1	Har kommunen ändamålsenliga rutiner för hantering av bisysslor?	5
3.2	Förekommer bisysslor?	6
3.3	Finns kännedom om bisysslor?	7
3.4	Är förekommande bisysslor tillåtna enligt AB respektive förenliga med 7 § LOA?	8
3.5	Inköp från företag/förening där anställda har bisyssla	8

1. Sammanfattning

KPMG har av Ales kommuns revisorer fått i uppdrag att granska förekomsten av bisysslor i kommunen samt de styrande dokument och de rutiner som används för att hantera dessa. Syftet med granskningen är att kartlägga i vilken omfattning bisysslor förekommer i kommunen samt om kommunen har ändamålsenliga rutiner för hantering av bisysslor.

Granskningen visar att det av informationen på intranätet inte tydligt framgår hur kommunen förhåller sig till och bedömer bisysslor.

Av kommunens 2 634 medarbetare är det 287 personer (10,9 %) som har eller har haft en funktionärspost i ett bolag, ekonomisk förening eller liknande under den period som granskningen omfattar. I den information vi fått från respektive sektorschef anges att det är fyra medarbetare i kommunen som har en bisyssla. Granskningen visar att kommunen inte på ett ändamålsenligt sätt har skaffat sig kännedom om omfattningen, karaktären och utbredningen av bisysslor.

I kommunen saknas enligt vår mening en formell styrning vad gäller bisysslor. För att ha en god internkontroll över bisyssleinhav och för att ansvariga chefer skall kunna bedöma om förekommande bisysslor är förenliga med allmänna bestämmelser eller lagen om offentlig anställning behöver ansvariga informera sig om vilka bisysslor som förekommer i kommunen.

Vi rekommenderar Ale kommun att

- Upprätta policy och tillämpningsföreskrifter för området.
- Kartlägga eventuellt bisyssleinhav och att göra det skriftligt och återkommande samt vid nyanställning eller när anställd får ändrat ansvar och/eller tjänsteinnehåll.

2. Inledning

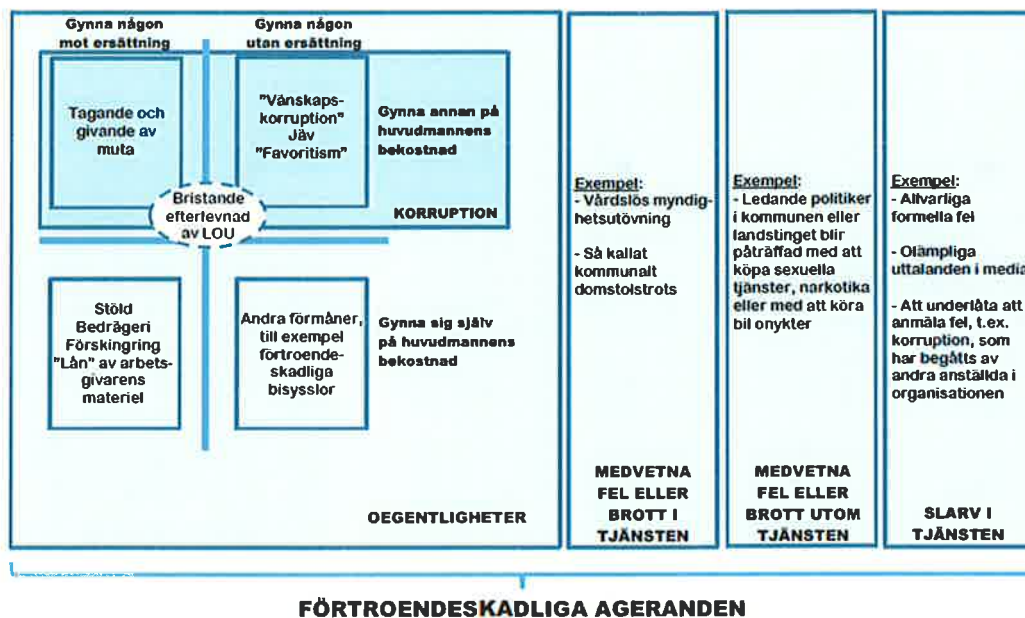
2.1 Bakgrund

KPMG har av Ales kommuns revisorer fått i uppdrag att granska förekomsten av bisysslor i kommunen samt de styrande dokument och de rutiner som används för att hantera dessa.

Bisysslor har inte tidigare granskats i Ale kommun. Med hänsyn till de konsekvenser som kan uppkomma vid svag kontroll och uppföljning av bisysslor har detta bedömts vara ett väsentligt område att granska under 2016.

I den här granskningen definieras bisyssla som varje syssla, tillfällig eller stadigvarande, som utövas vid sidan av anställningen och som inte är hänförlig till privatlivet. Om arbetsgivaren anser att en bisyssla hindrar arbetsuppgifterna, kan påverka arbetstagarens handläggning av ärenden i sitt arbete eller konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet, kan arbetsgivaren enligt allmänna bestämmelser (se avsnitt 2.4) förbjuda arbetstagaren att utöva sådan bisyssla. Detta gäller även en bisyssla som en arbetstagare står i begrepp att åta sig.

För att exemplifiera en väsentlig risk om kommunen inte aktivt och ändamålsenligt förhåller sig till bisysslor, redovisas nedan Statskontorets definition av oegentligheter och korruption från deras rapport "Köpta relationer" daterad juni 2012. Statskontoret definierar en konstaterad och bedömd förtroendeskadlig bisyssla som en oegentlighet.



Figur 3.1 sidan 46 i Statskontorets rapport

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att ge svar på följande frågor:

- Förekommer bisysslor i kommunen?
- Har sektorcheferna kännedom om aktuella bisysslor?
- Är förekommande bisysslor tillåtna enligt allmänna bestämmelser (AB) respektive förenliga med 7 § LOA (lagen om offentlig anställning) avseende förtroendeskadliga bisysslor?
- Har inköp gjorts från företag där anställda har ekonomiska intressen etc. och när så eventuellt har inträffat har dessa inköp behandlats på ett korrekt sätt?
- Har kommunen ändamålsenliga rutiner för hantering av bisysslor?

2.3 Avgränsning

Granskningen har omfattat kommunens anställda och avser helåret 2015 och fram till mars 2016.

2.4 Revisionskriterier

De kriterier som ligger till grund för analys, bedömning och rekommendationer är bland annat kommunallagens 6 kapitel samt reglemente för intern kontroll och tillämpningsanvisningar.

Viktiga delar vid bedömningen av kommunens hantering av bisysslor har även varit LOA, centrala avtal med fackliga organisationer (allmänna bestämmelser) och kommunens interna fastställda regelverk för hantering av bisysslor.

Allmänna bestämmelser, kapitel 3 paragraf 8 lyder i sin helhet som följer:

§ 8 Bisysslor

Mom. 1 Arbetstagare ska på begäran anmäla bisyssla och lämna de uppgifter, som arbetsgivaren anser behövs för bedömning av bisysslan. Arbetsgivaren kan förbjuda bisysslan om arbetsgivaren finner att den kan

- a) inverka hindrande för arbetsuppgifterna,*
- b) innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens.*
- c) påverka arbetstagarens handläggning av ärenden i sitt arbete hos arbetsgivaren.*

Mom. 2 Förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer räknas inte som bisyssla enligt detta avtal.

Anmärkning: Förtroendeskadlig bisyssla för arbetstagaren inom kommun, landsting eller kommunalförbund regleras i 7 § lagen om offentlig anställning (LOA).

7 § LOA, från 2002-01-01, lyder i sin helhet som följer:

7 § 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.

7 a § Arbetsgivaren skall på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 §. Lag (2001:1016).

7 b § En arbetstagare skall på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. Lag (2001:1016).

7 c § En arbetsgivare skall besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § skall upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet skall vara skriftligt och innehålla en motivering. Lag (2001:1016).

7 d § Ordinarie domare, chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen och direktörer för allmänna försäkringskassor skall på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har. Lag (2001:1016).

2.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

2.6 Metod

Information har inhämtats från kommunens personalregister per 2016-05-04, leverantörsregister per 2016-04-29 samt leverantörsreskontran från januari 2015 till mars 2016. Uppgifter från Bolagsverkets handels- och föreningsregister samt aktiebolagsregister per 2016-05-26 har sammanställts och granskats. Granskningsperioden har avsett januari 2015 – mars 2016.

Vi har även analyserat den dokumentation, som vi erhållit från kommunen, vad gäller bisysslor.

Som en del i granskningen har vi ställt ett antal strukturerade frågor i enkätformat till respektive sektor.

3. Noteringar från granskningen

3.1 Har kommunen ändamålsenliga rutiner för hantering av bisysslor?

I kommunens personalhandbok på intranätet framkommer att den som är arbetstagare i kommunen inte får ha någon bisyssla som

- Är förtroendskadlig
- Inverkar hindrande på arbetet
- Innebär att han/hon konkurrerar med kommunen

Det finns en kort beskrivning av en bisysslas innebörd men det finns ingen hänvisning till exempelvis lagtext. Det framgår av informationen på intranätet att arbetstagaren är skyldig att på begäran lämna uppgifter om sina bisysslor samt att beslut om att en arbetstagare ska upphöra med/inte åta sig förtroendskadlig bisyssla ska vara skriftlig.

På intranätet finns också en blankett för anmälan om bisyssla.

Vad framkommit vid granskningen finns inte någon strukturerad rutin för att informera/utbilda medarbetarna avseende innebörden och regler för bisysslor.

Kommentarer

Det framgår inte på ett tydligt sätt av informationen på intranätet hur kommunen förhåller sig till och bedömer bisysslor. På intranätet finns inga länkar till eller information om vad som framgår av kollektivavtalets allmänna bestämmelser eller lagen om offentlig anställning.

I kommunen saknas enligt vår mening en formell styrning vad gäller bisysslor. Kommunen har inte på ett ändamålsenligt sätt skaffat sig kännedom om omfattningen, karaktären och utbredningen av bisysslor.

För att ha en god internkontroll över bisyssleinhav och för att ansvariga chefer skall kunna bedöma om förekommande bisysslor är förenliga med allmänna bestämmelser eller lagen om offentlig anställning behöver ansvariga informera sig om vilka bisysslor som förekommer i kommunen.

Rekommendation

Vi rekommenderar Ale kommun att upprätta policy och tillämpningsföreskrifter för området. Det grundläggande styrande dokumentet, policydokumentet, bör bland annat innehålla en definition av vad en bisyssla är. I tillämpningsföreskrifterna bör det bland annat framgå vem som ansvarar för att de anställda blir informerade om kommunens syn och ståndpunkt samt att bisyssleinhavet blir kartlagt.

Vi menar att kartläggning, av eventuellt bisyssleinhav bör göras skriftligen och återkommande samt vid nyanställning eller när anställd får ändrat ansvar och/eller tjänsteinnehåll. Det finns ingen anledning för kommunen att spara "inventeringsunderlag" från dem som uppgivit sig inte ha någon bisyssla. Däremot bör man varje år spara noteringar om vilka som tillfrågats och om svar erhållits.

Dokumenterade tillstyrkanden respektive avslag bör sparas men skall inte sparas längre än fram till nästa inventering.

3.2 Förekommer bisysslor?

Av de 2 634 anställda som fanns i kommunens register vid granskningstillfället fanns 287 personer registrerade hos Bolagsverket som funktionärer i sammanlagt 316 företag och/eller föreningar som bedriver näringsverksamhet, vilket innebär att ca 10,9 % av kommunens anställda har en bisyssla.

Det finns anställda som har mer än en bisyssla, tabell 1 visar fördelningen av antal bisysslor per person. Det förekommer 336 stycken unika företags-/föreningsfunktionärskombinationer (totalt antal bisysslor). Tabell 2 visar företags-/föreningsfunktionärskombinationernas fördelning (totala antalet bisysslor) per associationsform.

Tabell 1 Antal bisysslor per anställd

Antal bisysslor	Antal anställda	Totalt antal bisysslor
1	245	245
2	35	70
3	7	21
	287	336

Tabell 2 Bisysslor per associationsform

Antal	%	förekommer som...
31	9,2	... under granskningsperioden avförda eller avregistrerade i Bolagsverkets register eller på annat sätt avvecklade bolag.
2	0,6	... styrelseledamot eller -suppleant i bolag där kommunen har ägarintresse ¹ .
42	12,5	... styrelseledamot eller -suppleant eller revisor i en bostadsrättsförening.
25	7,4	... styrelseledamot, styrelsesuppleant, extern firmatecknare eller revisorssuppleant i en ekonomisk förening.
27	8,0	... bolagsman eller prokurist i handelsbolag.
4	1,2	... kommanditdelägare eller komplementär i ett kommanditbolag.
68	20,2	... innehavare av eller prokurist i en enskild firma.
137	40,9	... VD, ordförande, styrelseledamot eller -suppleant i aktiebolag.
336	100	

¹ Bolag som berörs är AB Alebyggen

Kommentarer

Granskningen visar att det under granskningsperioden förekommer bisysslor bland de anställda i kommunen. Av kommunens 2 634 medarbetare är det 287 personer (10,9 %) som har eller har haft en funktionärspost i ett bolag, ekonomisk förening eller liknande under den period som granskningen omfattar.

3.3 Finns kännedom om bisysslor?

Nedan redovisar vi de bisysslor vi identifierat per sektor jämfört med vad som framkommer av de enkätsvar som vi erhållit från respektive sektor.

- Sektor kommunstyrelsen uppger att 4 anställda har en bisyssla under 2016. Granskningen visar på 27 anställda som har, eller har haft, en eller flera bisysslor. Av dessa är, enligt kommunens PA-system, 8 registrerade som chef i någon omfattning.
- Från sektor Samhällsbyggnad meddelas att inga anställda har någon bisyssla. Granskningen visar på 17 anställda som har, eller har haft, en eller flera bisysslor. Av dessa är, enligt kommunens PA-system, 3 registrerade som chef i någon omfattning.
- Sektor arbete, trygghet och omsorg uppger att kommunens HR-funktion rekommenderar att inte ställa frågor om bisysslor till redan anställd personal om inte misstanke om bisyssla som påverkar arbetet, finns. Sektorsledningen har ingen uppgift om det finns anställda som har någon bisyssla. Granskningen visar på 114 anställda som har, eller har haft, en eller flera bisysslor. Av dessa är, enligt kommunens PA-system, 9 registrerade som chef i någon omfattning.
- Även från sektor utbildning, kultur och fritid meddelas att kommunens HR-funktion rekommenderar att inte ställa frågor om bisysslor till redan anställd personal om inte misstanke om bisyssla som påverkar arbetet, finns. Sektorsledningen har ingen uppgift om det finns anställda som har någon bisyssla. Granskningen visar på 129 anställda som har, eller har haft, en eller flera bisysslor. Av dessa är, enligt kommunens PA-system, 6 registrerade som chef i någon omfattning.

Sektorscheferna uppger att man inom sektorn inte vid något tillfälle de senaste åren (2015-2016) frågat medarbetarna om de innehar en bisyssla. Det kommungemensamma materialet kring bisysslor på intranätet används när frågan är aktuell, det vill säga när chef har vetskap eller misstanke om att någon har en bisyssla. De flesta uppger att materialet troligtvis inte är känt bland personalen.

Kommentarer

Så långt enkätsvaren visar så förekommer bisysslor inte i någon nämnvärd omfattning inom Ale kommun. Enligt enkätsvaren har inte någon regelbunden kontroll förekommit de senaste åren. Kommunen har inte som rutin att fråga de anställda om de har någon bisyssla utan endast i de fall där det funnits vetskap eller misstanke om bisyssla.

Ovanstående iakttagelser (enkätsvar jämfört med granskningsresultatet) menar vi motiverar att en kartläggning bör utföras av respektive sektor. Vi rekommenderar även att kommunen från centralt håll bör säkerställa att en sådan inventering och bedömning utförs.

3.4 Är förekommande bisysslor tillåtna enligt AB respektive förenliga med 7 § LOA?

Utifrån sektorernas svar i enkätundersökningen gör de bedömningen att de bisysslor som de känner till (fyra anställda inom sektor kommunstyrelsen) är förenliga med allmänna bestämmelser och lagen om offentliga anställda.

Kommentarer

Vi noterar att det endast har förekommit en bedömning och godkännande av fyra av 336 förekommande bisysslor. Det finns således en risk att otillåtna bisysslor förekommer.

3.5 Inköp från företag/förening där anställda har bisyssla

I kommunens leverantörsregister återfinns 35 av de 316 (11,1 %) företag där anställda i kommunen har en funktionärspost. Totalt 40 anställda har en funktionärspost i något av dessa företag eller föreningar.

Av de 35 företagen/föreningarna som återfinns i kommunens leverantörsregister finns det beslutsattesterade fakturor från 14 företag/föreningar under perioden 2015-01-01 till 2016-03-31. Fakturornas antals- och beloppsfördelning mellan de olika associationsformerna för granskningsperioden framgår av tabell 3.

Tabell 3 Inköp från organ där anställda har eller haft bisyssla

Företag/Förening	Antal företag/föreningar	Antal funktionärer (anställda)	Antal fakturor	S:a Faktura belopp (kr)
Ekonomisk förening	4	8	2 907	17 772 291 ¹
Enskild firma	2	2	2	4 230
Handelsbolag	1	1	2	185 749
Aktiebolag ²	7	7	435	7 770 535
	14	18	3 346	25 732 805

¹ Av beloppet avser 15 684 053 kr inköp från Ale Elförening

² Inköp från det helägda bolaget AB Alebygget har exkluderats


Vi har valt ut 21 fakturor med ett sammanlagt redovisat belopp om 1 512 099 kronor för en översiktlig granskning. Syftet med granskningen är att undersöka om det framgår av fakturorna hur inköpen hanterats när det gäller attestantens verksamhetstillhörighet i förhållande till den person som innehar bisyssla och därmed har anknytning till den association som fakturerat kommunen. Den stickprovsvisa genomgången visar att åtta fakturor till ett sammanlagt fakturabelopp om 607 196 kronor är mottagnings- och betalningsattesterade av personer som är anställda inom samma sektor där en anställd har en funktionärspost i det företag som ställt ut fakturan.

Kommentarer

Vid granskning av utvalda fakturor har inte framkommit att någon anställd attesterat faktor från organ i vilken han eller hon har bisyssla. Däremot förekommer, som framgår ovan, att det finns sektorer som gör inköp från organ där någon anställd inom sektorn har en funktion enligt Bolagsverkets register. Inom ramen för denna granskning har inte analys gjorts av inköp per enhet eller arbetsställe i förhållande till organ där någon anställd har bisyssla.

Utfallet som redovisas ovan understryker dock vikten av att även ta hänsyn till potentiell effekt på kommunens hantering av upphandling och inköp när förekomsten av bisysslor kartläggs och beslut fattas om den skall tillstyrkas eller avslås.

Göteborg som ovan
KPMG AB



Göran Johansson
Auktoriserad revisor och
Certifierad kommunal yrkesrevisor



Sofie Tauson
Certifierade kommunal yrkesrevisor