



LOMMA KOMMUN

Revisorerna

Till: Kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och byggnadsnämnden, socialnämnden samt tekniska nämnden för svar

Till: Kommunfullmäktige för kännedom

2021-08-17

Granskning av kommunens kontroll av anställdas bisysslor

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lomma kommun granskat kommunens kontroll av de anställdas bisysslor. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021. Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig kontroll av de anställdas bisysslor. I granskningen har bland annat ingått att kartlägga förekomsten av bisysslor samt bedöma ändamålsenligheten i styrande dokument och rutiner som används för att hantera dessa.

Granskningen har berört 2 516 personer. I vår granskning har vi funnit att 375 av dessa (14,9 %) innehar en eller flera bisysslor i näringsdrivande associationer. Totalt antal förekommande bisysslor uppgår till 489 stycken i sammanlagt 481 företag och/eller föreningar som bedriver näringsverksamhet.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att bedömning, kontroll och uppföljning av förekommande bisysslor inte är ändamålsenlig samt att kännedomen om förekommande bisysslor är bristfällig inom kommunen.

I granskningen har även framkommit att elva av de 481 företag/motsvarande där anställda i kommunen under granskningsperioden innehaft en funktionärspost har mottagit utbetalningar från kommunen under samma period. Det handlar om 147 verifikationer uppgående till totalt ca 2,7 miljoner kronor, varav ca 2,6 miljoner kronor har belastat samma förvaltning som bisyssleininnehavaren arbetar inom.

När det gäller befintliga styrdokument gör vi bedömningen att dessa är ändamålsenliga men att de bör kompletteras med politiskt fastställda styrdokument samt att de i vissa avseenden skulle kunna utvecklas.

Med hänvisning till den definition av konkurrerande bisyssla och förtroendeskadlig bisyssla som framgår av kommunens riktlinjer gör vi bedömningen att det finns risk för att det under granskningsperioden kan ha förekommit såväl konkurrerande som förtroendeskadliga bisysslor.

För att säkerställa ett ändamålsenligt arbete, som minskar risken för otillåtna bisysslor är vår bedömning att kommunen behöver förbättra sin kontroll och uppföljning avseende bisysslor.

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:


- Kommunstyrelsen bör säkerställa att den formella styrningen internt inom kommunen stärks. Detta i form av politiskt fastställda styrdokument avseende bisysslor. Relaterat till styrdokumentet bör

det även fastställas tillämpningsföreskrifter som med fördel bland annat kan tydliggöra vad som är att betrakta som en bisyssla samt hur funktionärsposter i vilande bolag ska betraktas.

- Kommunstyrelsen bör initiera utbildnings- och informationsinsatser avseende bisysslor.
- För att underlätta möjligheten till systematisk uppföljning avseende förekomsten av bisysslor inom kommunen bör kommunstyrelsen verka för att det upprättas en central sammanställning av uppgifterna.
- Kommunstyrelsen bör verka för att det utarbetas rutiner för att fånga bisysslor även bland kommunens tidsbegränsat anställda personal.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör överväga att inom ramen för uppföljningen av den interna kontrollen kontrollera efterlevnaden av reglerna avseende bisysslor.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att arbetsgivaren vid bedömningen av om en bisyssla är lämplig tar hänsyn till de risker det kan medföra om kommunen köper, eller kan komma att köpa, varor och/eller tjänster från det företag (eller motsvarande) där den anställde innehar en funktionärspost.

Revisorerna önskar svar från kommunstyrelsen och nämnderna kring vilka åtgärder kommunstyrelsen och berörda nämnder avser att vidta med anledning av resultatet i granskningen. Yttrandet ska vara revisionen tillhanda senast den 31 oktober 2021.

För Lomma kommuns revisorer,

DocuSigned by:

BD360DB45139482...
Lars-Erik Larsson

Ordförande



Granskning av kommunens kontroll av anställdas bisysslor

Rapport

Lomma kommun

KPMG AB

2021-08-17

Antal sidor 17



Lomma kommun

Granskning av kommunens kontroll av anställdas bisysslor

2021-08-17

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Externa regler avseende bisysslor	6
3.2	Riktlinjer och rutiner för hantering av bisysslor	8
3.2.1	Bedömning	9
3.3	Stickprovsgranskning	11
3.3.1	Förekomst av bisysslor	11
3.3.2	Bedömning	12
3.3.3	Kännedom om bisysslor	13
3.3.4	Bedömning	14
3.3.5	Inköp från företag/motsvarande där anställda har bisyssla	15
3.3.6	Bedömning	15
4	Slutsats och rekommendationer	16
4.1	Rekommendationer	16

1 Sammanfattning

KPMG har av Lomma kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens kontroll av de anställdas bisysslor. I granskningen ingår bland annat att kartlägga förekomsten av bisysslor samt bedöma ändamålsenligheten i styrande dokument och rutiner som används för att hantera dessa. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Granskningen har berört 2 516 personer¹. I vår granskning har vi funnit att 375 av dessa (14,9 %) innehar en eller flera bisysslor i näringsdrivande associationer. Totalt antal förekommande bisysslor uppgår till 489 stycken i sammanlagt 481 företag och/eller föreningar som bedriver näringsverksamhet.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att bedömning, kontroll och uppföljning av förekommande bisysslor inte är ändamålsenlig samt att kännedomen om förekommande bisysslor är bristfällig inom kommunen.

Vår bedömning baseras främst på resultatet av vår dataanalys. Av de 375 personer som vi identifierat som bisyssleininnehavare har vi valt ut 94 personer för ett stickprov. Dessa 94 personer har enligt vår dataanalys sammantaget 152 bisysslor i 148 näringsdrivande associationer. Kommunen har, utifrån det aktuella stickprovet, för egen del identifierat sex av de bisyssleininnehavare och sex av de bisysslor som vi fångat i vår dataanalys. Det motsvarar 6,4 % av de bisyssleininnehavare vi identifierat samt 3,9 % av de bisysslor vi identifierat. Denna bristande kännedom om förekommande bisysslor innebär enligt vår bedömning stora risker för kommunen.

I granskningen har också framkommit att elva av de 481 företag/motsvarande där anställda i kommunen under granskningsperioden innehaft en funktionärspost, har mottagit utbetalningar från kommunen under samma period. Det handlar om 147 verifikationer uppgående till totalt ca 2,7 miljoner kronor, varav ca 2,6 miljoner kronor har belastat samma förvaltning som bisyssleininnehavaren arbetar inom.

När det gäller befintliga styrdokument gör vi bedömningen att dessa är ändamålsenliga men att de bör kompletteras med politiskt fastställda styrdokument samt att de i vissa avseenden skulle kunna utvecklas.

Med hänvisning till den definition av konkurrerande bisyssla och förtroendeskadlig bisyssla som framgår av kommunens riktlinjer, gör vi bedömningen att det finns risk för att det under granskningsperioden kan ha förekommit såväl konkurrerande som förtroendeskadliga bisysslor.

För att säkerställa ett ändamålsenligt arbete, som minskar risken för otillåtna bisysslor, är vår bedömning att kommunen behöver förbättra sin kontroll och uppföljning avseende bisysslor.

¹ I antalet anställda ingår såväl tillsvidareanställda som olika typer av tidsbegränsat anställda, inklusive timanställd personal.

2021-08-17

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att den formella styrningen internt inom kommunen stärks, i form av politiskt fastställda styrdokument avseende bisysslor. Relaterat till styrdokumenterna bör det även fastställas tillämpningsföreskrifter, som med fördel bland annat kan tydliggöra vad som är att betrakta som en bisyssla samt hur funktionärsposter i vilande bolag ska betraktas, se avsnitt 3.2 samt 3.3.1.
- Kommunstyrelsen bör initiera utbildnings- och informationsinsatser avseende bisysslor, se avsnitt 3.2.
- För att underlätta möjligheten till systematisk uppföljning avseende förekomsten av bisysslor inom kommunen bör kommunstyrelsen verka för att det upprättas en central sammanställning av uppgifterna, se avsnitt 3.2.
- Kommunstyrelsen bör verka för att det utarbetas rutiner för att fånga bisysslor även bland kommunens tidsbegränsat anställda personal, se avsnitt 3.2.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör överväga att inom ramen för uppföljningen av den interna kontrollen, kontrollera efterlevnaden av reglerna avseende bisysslor, se avsnitt 3.3.3.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att arbetsgivaren vid bedömningen av om en bisyssla är lämplig tar hänsyn till de risker det kan medföra om kommunen köper, eller kan komma att köpa, varor och/eller tjänster från det företag (eller motsvarande) där den anställda innehar en funktionärspost se avsnitt 3.3.5.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Lomma kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens kontroll av de anställdas bisysslor. I granskningen ingår bland annat att kartlägga förekomsten av bisysslor samt bedöma ändamålsenligheten i de styrande dokument och de rutiner som används för att hantera dessa. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Med bisyssla förstås 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 ärendet i sitt arbete eller konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet, kan arbetsgivaren förbjuda arbetstagaren att utöva sådan bisyssla. Detta gäller inte bara bisyssla som faktiskt utövas utan också bisyssla som aldrig har utövats men där det finns anledning att anta att en arbetstagare står i begrepp att åta sig någon sådan. Bestämmelsen ger där- emot inte utrymme för bisyssleförbud "för säkerhets skull".

År 2019 genomförde Statskontoret en studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner. I studien konstateras bland annat att regleringen av offentliganställdas bisysslor är komplex och kan vara svår att tolka. Inte minst mot bakgrund av att regleringen är uppdelad mellan lag (Lagen om offentlig anställning, LOA) och kollektivavtal (Allmänna bestämmelser, AB) samt att bestämmelserna i lag och kollektivavtal i viss mån skiljer sig åt. Studien visar vidare att kommuner för egen del sällan granskar de anställdas bisysslor.

Området är väsentligt för revision eftersom felaktig hantering kan innebära förtroendeskada för kommunen. Revisorerna har av denna anledning beslutat granska kommunens kännedom om och hantering av eventuella bisysslor.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att konstatera om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig kontroll av de anställdas bisysslor.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har kommunen ändamålsenliga rutiner för hantering av bisysslor?
- Kontrolleras och bedöms bisysslor på ett ändamålsenligt sätt?

I granskningen ingår även att kartlägga följande:

- I vilken utsträckning har anställda bisysslor i näringsdrivande associationer och har kommunen haft en affärsrelation med dessa?
- Har ansvariga kontroll över och kännedom om ovanstående bisysslor?
- Anses förekommande bisysslor förenliga med AB (Allmänna bestämmelser) respektive med 7 § LOA (lagen om offentlig anställning) avseende förtroendeskadliga bisysslor?

Lomma kommun

Granskning av kommunens kontroll av anställdas bisysslor

2021-08-17

Granskningen omfattar kommunens avlönade personal från 2020-01-01 till och med 2021-02-28. Enbart arvoderade personer omfattas därför inte av granskningen. I övrigt har även ferieanställda² exkluderats från granskningen.

Ansvariga nämnder är kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och byggnadsnämnden, socialnämnden samt tekniska nämnden.

Som beskrivs närmare i metodavsnittet nedan har vi inhämtat uppgifter från Bolagsverket. Utifrån dessa uppgifter har vi identifierat anställda som innehar funktionärsposter i näringsdrivande associationer. Därmed avgränsas dataanalysen till bisysslor i form av anställda som har funktionärsposter i näringsdrivande associationer. När det gäller kommunens rutiner för hantering och kontroll av bisysslor omfattas alla typer av bisysslor.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om kontrollen och hanteringen avseende bisysslor uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6§
- Lagen om offentlig anställning (LOA) 7-7c §§
- Centrala avtal med fackliga organisationer – Allmänna bestämmelser (AB)
- Interna regelverk avseende bisysslor

2.3 Metod

Elektronisk sammanställd information har inhämtats från kommunens personalregister och ekonomisystem. Vidare har information från Bolagsverkets handels- och föreningsregister samt aktiebolagsregister inhämtats. Utifrån dessa underlag har en dataanalys genomförts. Som beskrivits ovan fångar dataanalysen anställda som innehar funktionärsposter i näringsdrivande associationer. När det gäller enskilda firmor ska det dock noteras att det inte finns något formellt krav på en enskild firma att registrera sig hos Bolagsverket. Enskilda firmor som inte registrerats hos Bolagsverket fångas *inte* med den metod vi använder.

Baserat på de bisyssleinnehavare vi identifierat i vår dataanalys har vi genom stickprov, via kommunens HR-avdelning, kontrollerat om kommunen för egen del identifierat ett urval av bisyssleinnehavarna.

Vi har även granskat i vilken utsträckning kommunen gjort utbetalningar till företag/motsvarande där anställda innehar bisysslor. Analys av inköp omfattar tidsperioden 2020-01-01 till och med 2021-02-28.

Avstämningar har skett med berörda tjänstepersoner, främst med representanter från HR-avdelningen.

Rapporten är faktakontrollerad av HR-strateg. Det bör noteras att faktakontrollen inte omfattar faktauppgifter som uteslutande bygger på resultatet av vår dataanalys i och

² I bemärkelsen "sommarjobbare". Lärare med ferieanställning omfattas av granskningen.



Lomma kommun

Granskning av kommunens kontroll av anställdas bisysslor

2021-08-17

med att HR-avdelningen inte tagit del av vårt analysunderlag. Ett par exempel på sådana uppgifter är:

- Uppgiften om antalet personer som *enligt vår kartläggning* innehar bisysslor
- Uppgiften om antalet företag/motsvarande där anställda i kommunen under granskningsperioden innehaft en funktionärspost och som under samma period mottagit utbetalningar från kommunen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Externa regler avseende bisysslor

Som framgår av rapportens inledning regleras bisysslor i Lagen om offentlig anställning (LOA) samt i kollektivavtalets Allmänna bestämmelser (AB). Reglerna avseende kommunanställda återfinns i 7 § LOA³ samt i 3 kap 8 § AB.

Bestämmelserna i LOA lyder enligt följande.

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)*.

³ Ej 7 d §

Bestämmelserna i AB lyder i sin helhet som följer:

§ 8 Bisysslor

Mom. 1 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.

Arbetsgivaren kan förbjuda bisysslan om arbetsgivaren finner att den kan

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

Anmärkning

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

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

- 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.

Av kommentarerna⁴ till AB framgår att arbetsgivaren minst en gång per år i samband med utvecklingssamtal ska informera arbetstagarna om skyldigheten att på eget initiativ anmäla bisyssla till arbetsgivaren och lämna de uppgifter som arbetsgivaren behöver för att kunna bedöma dessa. Därutöver ska arbetsgivaren informera om bestämmelserna avseende bisysslor "på lämpligt vis".

⁴ Kommentarer till AB är Sveriges Kommuner och Regioners och Sobonas – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation – ensidiga tolkning av AB som bland annat är tänkta att fungera som en vägledning för det personalpolitiska arbetet.

3.2 Riktlinjer och rutiner för hantering av bisysslor

Det styrdokument avseende bisysslor som vi erhållit utgörs av interna riktlinjer fastställda på tjänstemannanivå. Dokumentet har titeln *Riktlinjer för bisyssla* och är daterat 2014-03-01. Därtill har vi tagit del av den information avseende bisysslor som finns tillgänglig via kommunens intranät samt den anmälningssblankett som ska användas när en medarbetare innehar en bisyssla.

I riktlinjerna framgår att medarbetaren är skyldig att anmäla innehav av bisyssla samt att arbetsgivaren ska medvetandegöra medarbetaren om denna skyldighet. Vidare hänvisar riktlinjerna till de formella reglerna i LOA och AB avseende bisysslor. Det tydliggörs att arbetsgivaren **ska** förbjuda bisysslan om arbetsgivaren finner att bisysslan

- Rubbar förtroendet för arbetstagarens opartiskhet i arbetet eller kan skada myndighetens anseende (förtroendeskadlig bisyssla).

Arbetsgivaren **kan** förbjuda bisysslan om arbetsgivaren finner att bisysslan:

- Inverkar hindrande för arbetsuppgifterna eller
- Innebär verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens.

Förbud mot bisyssla enligt den första punkten ovan sker med stöd av Lagen om offentlig anställning (LOA). Förbud mot bisyssla enligt andra eller tredje punkten sker med stöd av Allmänna bestämmelser (AB) som återfinns i kommunens centrala kollektivavtal.

Det finns också förklarande text avseende vad som skulle kunna vara en förtroendeskadlig, arbetshindrande respektive konkurrerande bisyssla. När det gäller förtroendeskadlig bisyssla framgår bland annat följande.

- Om bisyssla bedrivs inom samma verksamhetsområde som det medarbetaren har i sin anställning hos kommunen är risken påtaglig för att bisysslan kan vara förtroendeskadlig.

När det gäller konkurrerande bisyssla framgår bland annat följande.

- Om en medarbetare bedriver bisyssla med samma verksamhetsinriktning som finns hos Lomma kommun uppstår ett konkurrensförhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare.
- Företag som lägger, eller avser att lägga, anbud vid upphandling på delar av Lomma kommuns verksamheter är att betrakta som konkurrerande verksamheter.
- Det är för anställda hos Lomma kommun förbjudet att inneha bisyssla som innebär:
 - ägarintresse i konkurrerande verksamhet oavsett driftsform
 - anställning i företagsledande befattning hos någon som bedriver konkurrerande verksamhet eller avser att starta sådan verksamhet

Lomma kommun

Granskning av kommunens kontroll av anställdas bisysslor

2021-08-17

- att inneha uppdrag åt någon som bedriver konkurrerande verksamhet. Härmed avses uppdrag som styrelseledamot, revisor men även konsultuppdrag i form av stöd, planering etc.

Riktlinjerna anger att inhämtande av uppgifter om (kartläggning av) bisyssla dels kan ske vid anställningstillfället, dels i det årliga medarbetarsamtalet. Det framgår inte att arbetsgivaren minst en gång per år ska informera medarbetarna om skyldigheten att anmäla innehav av bisyssla. Det framgår heller ingen information om omprövning av tidigare godkända bisysslor.

Det är närmsta chef som gör bedömningen om en bisyssla ska förbjudas eller ej. I svårbedömda fall ska samråd ske med HR-avdelningen.

Innehav av bisyssla ska alltid dokumenteras på den blankett som finns framtagen för ändamålet. Inkomna blanketter förvaras enligt uppgift hos respektive chef. Det finns således ingen central sammanställning av förekommande bisysslor.

Huruvida det fattats några beslut om förbud mot bisyssla under senare år har HR-avdelningen inga uppgifter om.

Informationen på intranätet är i princip en kortfattad version av riktlinjerna avseende bisysslor. Till stora delar återfinns texten på intranätet även i riktlinjerna. När det gäller definition av bisyssla finns dock en tydlig skillnad vilket framgår i tabellen nedan.

Tabell 1, Jämförelse av definition av bisyssla, vår kursivering

Definition av bisyssla enligt riktlinjerna	Definition av bisyssla enligt information på intranätet
Med bisyssla avses <i>verksamhet</i> som bedrivs vid sidan om den ordinarie anställningen hos Lomma kommun och som inte hör till privatlivet.	Med bisyssla avses <i>arbete</i> som du bedriver vid sidan om din ordinarie anställning i Lomma kommun och som inte hör till privatlivet.

3.2.1 Bedömning

Vår övergripande bedömning är att de riktlinjer som finns för hantering av bisysslor, är ändamålsenliga. Dock anser vi att den formella styrningen inom området bisysslor behöver stärkas i form av politiskt fastställda styrdokument. Relaterat till styrdokumentet bör det även fastställas tillämpningsföreskrifter, vilka kan baseras på befintliga riktlinjer då dessa i grunden bedöms vara ändamålsenliga. I vissa avseenden ser vi dock behov av att befintliga riktlinjer utvecklas och uppdateras, bland annat mot bakgrund av att senast antagna dokument är från 2014 samt att definitionen av bisyssla skiljer sig åt i gällande riktlinjer/information.

Trots att befintliga riktlinjer och rutiner för hantering av bisysslor i grunden bedöms vara ändamålsenliga gör vi bedömningen att den praktiska hanteringen inte är ändamålsenlig.

Senare i rapporten kommer vi att redovisa att kommunen, utifrån genomfört stickprov, endast identifierat en liten del av de bisysslor vi identifierat i vår dataanalys. Enligt vår bedömning kan den stora skillnaden delvis bero på att det vare sig från arbetsgivarens eller medarbetarens sida är helt klart vad som är att betrakta som en bisyssla. Mot den

Lomma kommun

Granskning av kommunens kontroll av anställdas bisysslor

2021-08-17

bakgrunden anser vi att kommunstyrelsen bör tydliggöra vad som är att betrakta som en bisyssla. Skillnaden i definition av bisyssla mellan riktlinjerna och informationen på intranätet ser vi som problematisk. Den definition som finns på intranätet är enligt vår bedömning missvisande. Bisysslor handlar inte bara om *arbete* vid sidan om den ordinarie anställningen, utan ska som angivet i riktlinjerna även omfatta verksamhet.

Vi anser att definitionen av bisyssla behöver utvecklas och tydliggöras, förslagsvis med tydliggörande exempel på vad som kan vara en bisyssla.

Vi ser positivt på att riktlinjerna innehåller exemplifierande text avseende de tre omständigheter som gör att en bisyssla kan förbjudas.

Förutom tydligare information i styrdokumentet anser vi att kommunstyrelsen bör initiera kommunövergripande utbildnings- och informationsinsatser avseende bisysslor.

När det gäller frågan om vad som är att betrakta som bisyssla vill vi framhålla att vi anser att styrelseposter i bostadsrättsföreningar (och även andra ekonomiska föreningar) i grunden bör betraktas som bisysslor. Det är inte helt ovanligt att den typen av föreningar tar emot utbetalningar från kommuner. Det skulle exempelvis kunna handla om att kommunen hyr lokaler för verksamhet eller att en bostadsrättsförening hyr ut bostäder till kommunen i syfte att erbjuda boende för socialt utsatta personer. Oavsett orsak kan det finnas ekonomiska intressen hos bostadsrättsföreningen i relation till kommunen. Därför anser vi att bostadsrättsföreningars (och andra ekonomiska föreningars) relation med kommunen måste beaktas om en av kommunens anställda innehar en styrelsepost i en sådan förening. I denna granskning betraktar vi den typen av uppdrag som bisysslor.

För att underlätta möjligheten till systematisk uppföljning avseende förekomsten av bisysslor inom kommunen anser vi att det behöver finnas en central sammanställning av uppgifterna. Det ska också understrykas att det är angeläget att den typen av sammanställning hålls uppdaterad.

Avslutningsvis när det gäller rutiner vill vi lyfta fram vikten av att fånga upp bisysslor även bland tidsbegränsat anställd personal. Kollektivavtalets bestämmelser gäller för samtliga anställda enligt det aktuella avtalet, oavsett anställningsform. Enligt AB *kan* arbetsgivaren förbjuda bisyssla som bedöms vara konkurrerande eller arbetshindrande medan arbetsgivaren är *skyldig att förbjuda* förtroendeskadlig bisyssla enligt LOA. I detta sammanhang spelar det ingen roll om arbetstagaren är tillsvidareanställd eller tidsbegränsat anställd. Vissa typer av bisysslor kan medföra att allmänhetens förtroende för kommunen skadas även om arbetstagaren endast arbetar några enstaka timmar i månaden för kommunen.

3.3 Stickprovsgranskning

3.3.1 Förekomst av bisysslor

Granskningen har omfattat 2 516 anställda.

Bland dessa finns det personer som under granskningsperioden haft:

- Både tidsbegränsad och tillsvidareanställning
- Både heltids- och deltidanställning
- Anställning i mer än en förvaltning

Dessa omständigheter får till följd att såväl de siffror som presenteras i löpande text på följande sidor som siffrorna i tabell 2 och tabell 3 nedan samt i tabell 4 i stycke 3.3.3 framstår som felaktiga om de räknas samman. Med andra ord finns det ett antal anställda som finns med "dubbel" i uppgifterna nedan.

Av de 2 516 personer som berörs av granskningen har vi i vår dataanalys funnit att 375 personer (14,9 %) innehar eller har innehaft en eller flera bisysslor i näringsdrivande associationer. Totalt antal förekommande bisysslor uppgår till 489 stycken i sammanlagt 481 företag och/eller föreningar som bedriver näringsverksamhet. De flesta av de 375 personer som innehar bisysslor har endast en bisyssla, men 73 personer innehar två eller fler bisysslor.

Det bör noteras att 70 av de 489 bisysslor som vi har identifierat avser olika typer av funktionärsposter i bostadsrättsföreningar. Det ska också nämnas att ett antal personer under granskningsperioden har haft två olika funktionärsposter i en och samma association. Dessa har räknats som ett (1) uppdrag. Ett exempel kan vara att en person varit ledamot i en bostadsrättsförening under början av året och sen tillträtt som ordförande under slutet av året.

Vi har inte detaljstuderat statusen för alla de 481 företag/motsvarande där anställda innehar funktionärsposter. Dock har vi noterat att vissa av de aktuella bolagen är vilande (inaktiva), vilket bör noteras i sammanhanget.

Eftersom vår dataanalys endast fångar bisysslor i form av funktionärsposter i näringsdrivande associationer är det faktiska antalet bisyssleininnehavare sannolikt högre än det antal som framkommer i vår dataanalys.

Förekomsten av bisysslor i form av funktionärsposter i näringsdrivande associationer presenteras i tabell 2 nedan.

Lomma kommun

Granskning av kommunens kontroll av anställdas bisysslor

2021-08-17

Tabell 2, Sammantagen tabell över *antalet anställda* med bisysslor samt *antalet bisysslor* inom kommunens olika förvaltningar⁵

Förvaltning	Antal anställda*	Antal anställda med bisyssla (andel)	Antal förekommande bisysslor
Kommunledningskontoret	88	22 (25,0 %)	29
Samhällsbyggnadsförvaltningen	85	17 (20,0 %)	23
Socialförvaltningen	745	100 (13,4 %)	119
Utbildning, kost, kultur, fritid	1 632	246 (15,1 %)	322
Summa	2 516	375 (14,9 %)	489

* I antalet anställda ingår såväl tillsvidareanställda som olika typer av tidsbegränsat anställda, inklusive timanställd personal.

Vidare visar vår granskning att det är vanligare med bisysslor bland kommunens tillsvidareanställda personal än bland kommunens tidsbegränsade anställda. Likaså är det vanligare med bisysslor bland kommunens heltidsanställda personal än bland kommunens deltidsanställda personal, vilket framgår av tabell 3 nedan.

Tabell 3, Förekomst av bisysslor uppdelat per anställningsform/sysselsättningsgrad

Anställningsform/sysselsättningsgrad	Antal anställda	Antal anställda med bisyssla (andel)
Tillsvidareanställda	1 560	266 (17,1 %)
Tidsbegränsat anställda	1 177	141 (12,0 %)
Heltidsanställda	1 321	208 (15,7 %)
Deltidsanställda	1 352	189 (14,0 %)

3.3.2 Bedömning

Som framgår i rapportens inledning/bakgrund kan arbetsgivaren förbjuda arbetstagaren att utöva en bisyssla om den anses hindra arbetsuppgifterna. Mot bakgrund av att nästan var sjunde medarbetare har en mer eller mindre omfattande bisyssla, i form av funktionärspost i en näringsdrivande association, kan det inte uteslutas att det inte förekommer bisysslor som inverkar hindrade på arbetsuppgifterna. För att säkerställa att så inte är fallet är det enligt vår bedömning viktigt med tydliga rutiner för information

⁵ Det är nämnderna som är granskningsobjekten, men i och med att personalens anställningar är knutna till kommunens förvaltningar presenteras förekomsten av bisysslor förvaltningsvis.

om samt kartläggning och bedömning av bisysslor samt att dessa rutiner efterlevs. Vår bedömning är att följsamheten till befintliga riktlinjer och rutiner är bristfällig.

När det gäller frågan om hanteringen av styrelseposter i vilande bolag anser vi att kommunstyrelsen bör klargöra hur dessa ska betraktas. Enligt vår mening bör även styrelseposter i vilande bolag anmälas som bisysslor. I det avseendet menar vi således att dessa bör betraktas på samma sätt som andra bisysslor. Bedömningen av om bisysslan ska förbjudas eller inte, kommer sannolikt att påverkas av det faktum att bolaget är vilande.

3.3.3 **Kännedom om bisysslor**

En av revisionsfrågorna avser ansvarigas kännedom om förekommande bisysslor. Vår ambition i granskningen har varit att stämma av förekomsten av bisysslor som vi identifierat i vår dataanalys med de uppgifter som finns registrerade i kommunen avseende förekomst av bisysslor. Som tidigare beskrivits finns dock ingen aggregerad information i kommunen av hur många anställda som innehar bisysslor. För att få fram sådana uppgifter krävs en manuell kontroll av inkomna anmälningar avseende bisysslor. Då den typen av kontroll skulle kräva mycket tid av verksamheten valde vi i stället att göra ett "brett stickprov" utifrån de 375 bisyssleinnehavare som vi identifierat.

Av de 375 personer som vi identifierat som bisyssleinnehavare har vi valt ut 94 personer som enligt vår dataanalys sammantaget innehar 152 bisysslor i 148 näringsdrivande associationer. Stickprovet omfattar således en fjärdedel av samtliga bisyssleinnehavare som vi identifierat. Det ska noteras att vissa av de personer som ingår i stickprovet har innehaft anställningar i mer än en förvaltning under granskningsperioden.

I granskningen har vi, via kommunens HR-avdelning, ställt frågan om det finns ifylld anmälan / ifyllda anmälningar om bisyssla / bisysslor för de 94 personer som ingår i stickprovet. Om sådan anmälan finns har vi efterfrågat information avseende bisysslan, bland annat när anmälan gjordes. HR-avdelningen har i sin tur kontaktat kommunens olika verksamheter för att få in uppgifter om förekommande bisysslor.

Av den sammanställning vi fått del av framgår det att elva av de 94 personer som omfattas av stickprovet har anmält innehav av bisyssla. Ytterligare fem personer uppges ha anmält innehav av bisyssla muntligen. Bisysslan har i dessa fall inte dokumenterats i enlighet med kommunens riktlinjer. Därmed har HR-avdelningen i sin sammanställning inte betraktat dessa som formellt anmälda bisysslor.

När det gäller de elva personerna som anmält bisyssla noterar vi att fem av dessa har inkommit med sin anmälan i samband med att vi efterfrågat uppgifter om förekomsten av bisysslor. Vi har i granskningen fått bekräftat att dessa personer anmälde innehav av bisyssla som en följd av våra frågor. Dessa fem personer och fem bisysslor var med andra ord inte kända för arbetsgivaren innan granskningens genomförande. För två av de personer som enligt kommunens sammanställning anmält innehav av bisyssla framgår det inte när anmälan om bisyssla inkom.

Utifrån de uppgifter vi fått från kommunen är det endast två av de elva anmälda bisysslorna som vi med säkerhet kan konstatera överensstämmer med vad vi fångat i vår dataanalys. I övriga nio fall skulle det kunna vara samma bisysslor som vi

Lomma kommun

Granskning av kommunens kontroll av anställdas bisysslor

2021-08-17

identifierat, men det skulle också kunna röra sig om andra bisysslor. I tabell 4 nedan görs en jämförelse mellan vårt analysmaterial och kommunens uppgifter om anmälda bisysslor. Vi har i denna tabell *inte* räknat med de fem bisysslor som anmälts i samband med granskningens genomförande, eftersom dessa blev kända för arbetsgivaren som en följd av våra frågor. I övrigt har vi utgått från att de av kommunen identifierade bisysslorna överensstämmer med de av oss identifierade bisysslorna.

Tabell 4, Jämförelse mellan kommunens egna uppgifter med de uppgifter vi kommit fram till i vår dataanalys när det gäller förekomst av bisysslor, utifrån stickprov.

Förvaltning	Antal <i>anställda</i> med bisyssla utifrån stickprov		Antal förekommande <i>bisysslor</i> utifrån stickprov	
	Enligt vår dataanalys	Enligt kommunens uppgifter	Enligt vår dataanalys	Enligt kommunens uppgifter
Kommunledningskontoret	8	2	14	2
Samhällsbyggnadsförvaltningen	6	0	8	0
Socialförvaltningen	24	1	34	1
Utbildning, kost, kultur, fritid	60	3	99	3
Summa	94	6	152	6

3.3.4 Bedömning

Som framgår av tabellen har kommunen, utifrån det aktuella stickprovet, för egen del identifierat sex av de bisyssleinhavare och sex av de bisysslor som vi fångat i vår dataanalys. Det motsvarar 6,4 % av de bisyssleinhavare vi identifierat samt 3,9 % av de bisysslor vi identifierat. Som nämnts ovan ska det dock noteras att vi i flertalet av dessa fall har antagit att det rör sig om samma bisysslor trots att vi inte med säkerhet kan fastställa att så är fallet. I praktiken kan därmed kännedomen vara ännu sämre när det gäller just de bisysslor vi identifierat.

Mot denna bakgrund är vår bedömning att ansvariga inte kan anses ha kontroll över och kännedom om bisysslor i näringsdrivande associationer. Sammantaget gör vi bedömningen att kommunens samlade kännedom och kontroll över de anställdas bisysslor inte är ändamålsenlig. Vidare anser vi att kommunstyrelsen och nämnderna bör överväga att inom ramen för uppföljningen av den interna kontrollen, kontrollera efterlevnaden av reglerna avseende bisysslor.

Det bör än en gång noteras att vår metod inte fångar bisysslor i form av anställningar hos andra arbetsgivare, vilket sannolikt är den största risken när det gäller arbetshindrande bisysslor. Mot bakgrund av den bristande kännedomen/kontrollen avseende bisysslor i form av funktionärsposter i näringsdrivande associationer ser vi en risk för att det även finns bristande kännedom/kontroll avseende bisysslor i form av anställningar hos andra arbetsgivare. Vi ser det därmed som viktigt att

kommunstyrelsen och berörda nämnder tydliggör rutiner i syfte att stärka uppföljning och kontroll av anställdas bisysslor.

3.3.5 Inköp från företag/motsvarande där anställda har bisyssla

Vi har kunnat konstatera att det finns 481 företag/motsvarande där anställda i kommunen under granskningsperioden innehaft en funktionärspost. Av dessa har elva stycken (2,3 %) mottagit utbetalningar från kommunen under granskningsperioden. Kommunen har med andra ord gjort inköp av, eller på annat vis överfört medel till, företag och föreningar, via sin leverantörsreskontra- och betalningsfunktion, där anställda innehar funktionärspost. Det handlar sammantaget om 147 verifikationer uppgående till totalt ca 2,7 miljoner kronor, varav ca 2,6 miljoner kronor har belastat samma förvaltning som bisyssleininnehavaren arbetar inom.

I vårt stickprov omfattande 152 bisysslor ingår nio av de elva företag/motsvarande som under granskningsperioden mottagit utbetalningar från Lomma kommun. Ingen av dessa bisysslor har identifierats av kommunen enligt den sammanställning vi fått del av.

3.3.6 Bedömning

Vi menar att arbetsgivaren vid bedömningen av om en bisyssla är lämplig bör ta hänsyn till de risker det kan medföra om kommunen köper, eller kan komma att köpa, varor och/eller tjänster från det företag (eller motsvarande) där den anställda innehar en funktionärspost. Enligt vår mening kan bisysslor i kombination med den typen av affärsrelationer i vissa fall riskera att skada förtroendet för kommunen. Vidare menar vi att bristande kännedom om den typen av kopplingar mellan kommunanställda och näringsdrivande associationer som mottar utbetalningar från kommunen, ökar risken för korruption.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kontrollen och uppföljningen av förekommande bisysslor inte är ändamålsenlig samt att kännedomen om förekommande bisysslor är bristfällig inom kommunen. Denna bristande kännedom om förekommande bisysslor innebär enligt vår bedömning stora risker för kommunen. Med hänvisning till den definition av konkurrerande bisyssla och förtroendeskadlig bisyssla som framgår av kommunens riktlinjer, gör vi bedömningen att det finns risk för att det under granskningsperioden kan ha förekommit såväl konkurrerande som förtroendeskadliga bisysslor.

Mot bakgrund av den stora skillnaden i antalet av oss identifierade bisysslor och av kommunen identifierade bisysslor gör vi bedömningen att befintliga riktlinjer sannolikt inte efterlevs, vilket i sin tur innebär att bisysslor inte kontrolleras och bedöms på ett ändamålsenligt sätt.

När det gäller befintliga styrdokument gör vi bedömningen att dessa är ändamålsenliga men att de bör kompletteras med politiskt fastställda styrdokument samt att de i vissa avseenden skulle kunna utvecklas för att vara mer enhetliga och tydliga kring vilken årlig uppföljning som bör göras.

För att säkerställa ett ändamålsenligt arbete, som minskar risken för otillåtna bisysslor, är vår bedömning att kommunstyrelsen och nämnderna behöver förbättra sin kontroll och uppföljning avseende bisysslor.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen/nämnden att:

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att den formella styrningen internt inom kommunen stärks, i form av politiskt fastställda styrdokument avseende bisysslor. Relaterat till styrdokumentet bör det även fastställas tillämpningsföreskrifter, som med fördel bland annat kan tydliggöra vad som är att betrakta som en bisyssla samt hur funktionärsposter i vilande bolag ska betraktas.
- Kommunstyrelsen bör initiera utbildnings- och informationsinsatser avseende bisysslor.
- För att underlätta möjligheten till systematisk uppföljning avseende förekomsten av bisysslor inom kommunen bör kommunstyrelsen verka för att det upprättas en central sammanställning av uppgifterna.
- Kommunstyrelsen bör verka för att det utarbetas rutiner för att fånga bisysslor även bland kommunens tidsbegränsat anställda personal.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör överväga att inom ramen för uppföljningen av den interna kontrollen, kontrollera efterlevnaden av reglerna avseende bisysslor.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att arbetsgivaren vid bedömningen av om en bisyssla är lämplig tar hänsyn till de risker det kan medföra om kommunen köper, eller kan komma att köpa, varor och/eller tjänster från det företag (eller motsvarande) där den anställde innehar en funktionärspost.



Lomma kommun

Granskning av kommunens kontroll av anställdas bisysslor

2021-08-17

Datum som ovan

KPMG AB

Andreas Wendin
Verksamhetsrevisor

Ida Brorsson
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.