Uppsala kommun

Datum:
2026-11-05

Diarienummer:
AMN-2026-00477

Arbetsmarknadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse

Arbetsmarknadsnämnden

Handläggare:
Magne Björklund

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter

Förslag till beslut

Arbetsmarknadsnämnden beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1.**

Ärendet

Kommunrevisionen i Uppsala kommun har granskat kommunstyrelsens och nämndernas arbete med att förebygga oegentligheter kopplade till mutor, jäv och bisysslor. Granskningen omfattar kommunövergripande rutiner och styrdokument samt hur kommunen leder, styr och utövar interna kontroll inom området.

Arbetsmarknadsförvaltningen föreslår att nämnden, genom yttrandet i **bilaga 1,** besvarar kommunrevisionens rapport. Yttrandet omfattar de rekommendationer i rapporten som riktar sig till samtliga nämnder. I svaret framhålls att nämnden kommer att se över relevanta kontrollmoment i internkontrollplanen för 2027. Det framgår även att förvaltningen genomför återkommande utbildningar om mutor, jäv och bisysslor inom samtliga avdelningar. Nämnden ställer sig dessutom positiv till en tydligare dokumentation av chefers bedömningar av bisysslor och bedömer att arbetet med sådana rutiner behöver utvecklas på kommunövergripande nivå.

Beredning

Ärendet har beretts av arbetsmarknadsförvaltningen. I beredningen av yttrandet har kontakt tagits med HR-avdelningen inom kommunledningskontoret.

Föredragning

Under 2026 genomförde kommunrevisionen, med stöd från Azets Revision & Rådgivning, en granskning av Uppsala kommuns förebyggande arbete mot oegentligheter (**bilaga 3**). Den aktuella granskningen följer upp tidigare granskningar som kommunrevisionen genomförde 2020 och 2021 (se **bilaga 4** och **bilaga 5**). Kommunrevisionen bedömer att kommunen endast delvis har en tillräcklig intern kontroll avseende jäv, mutor och bisysslor för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheterna.

Kommunrevisionen konstaterar att kommunen i allt väsentligt har en definierad strategi samt ett aktivt ledarskap och en aktiv kommunikation kring arbetet mot korruption och oegentligheter. De konstaterar att samtliga nämnder, med undantag för en, har analyserat riskerna för oegentligheter kopplat till jäv, mutor och bisysslor i sina internkontrollplaner. Utbildnings- och informationsinsatser bedöms också finnas i allt väsentligt.

Kommunrevisionen bedömer att det finns brister i kommunens styrdokument och rutinbeskrivningar avseende jäv, mutor och bisysslor. Vidare bedöms rutinerna för anmälan och dokumentation av jäv och bisysslor endast delvis vara tillräckliga. Revisionen anser också att det systematiska kontrollarbetet inte fullt ut säkerställer efterlevnaden av styrdokument och rutiner inom området. Slutligen konstaterar de att bisysslor endast delvis kontrolleras och bedöms på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunrevisionen kommer, i och med granskningen, med tre rekommendationer till samtliga nämnder:

1. *Överväga att införa kontroller av efterlevnad av styrdokument och rutiner rörande bisysslor och jäv.*
2. *Säkerställa att chefs bedömning av bisyssla dokumenteras för att öka spårbarhet.*
3. *Säkerställa att utbildningsinsatser inom området för både medarbetare och förtroendevalda är regelbundet återkommande.*

I yttrandet i **bilaga 1** föreslår arbetsmarknadsförvaltningen att nämnden besvarar de rekommendationer som kommunrevisionen lämnar. I yttrandet föreslås att nämnden ställer sig positiv till rekommendationerna. Där framhålls också att delar av rekommendationerna redan har införts i verksamheten, exempelvis regelbundna utbildningsinsatser för medarbetare. Nämnden konstaterar även att andra delar är föremål för utredning inom förvaltningen, såsom införande av kontrollmoment för att följa upp efterlevnaden av styrdokument avseende bisysslor och jäv.

Nämnden bedömer att formerna för dokumentation av chefers bedömningar av bisysslor bör utvecklas på kommunövergripande nivå för att säkerställa en enhetlig och rättssäker hantering i hela kommunen.

Att avge yttrandet har inga konsekvenser ur barn-, jämställdhets-, näringslivs- eller klimatperspektiv.

Ekonomiska konsekvenser

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2026-11-05
- **Bilaga 1**, Arbetsmarknadsnämndens yttrande över Granskning av kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter, daterad 2026-11-27
- **Bilaga 2**, Missiv avseende Granskning av kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter, Kommunrevisionen
- **Bilaga 3**, Revisionsrapporten Granskning av kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter, Kommunrevisionen samt Azets Revision & Rådgivning AB
- **Bilaga 4,** Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor, Kommunrevisionen samt KPMG
- **Bilaga 5,** Granskning av det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption, Kommunrevisionen samt PwC

Arbetsmarknadsförvaltningen

Helena Clementson
Förvaltningsdirektör

Uppsala kommun

Datum:
2026-11-27

Diarienummer:
AMN-2026-00477

Arbetsmarknadsförvaltningen
Dokumenttyp: Yttrande

Handläggare:
Magne Björklund

Kommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@uppsala.se
sofia.gunnarsson@azets.com

Bilaga 1. Arbetsmarknadsnämndens yttrande över Granskning av kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter

Arbetsmarknadsnämnden (AMN) har tagit del av kommunrevisionens rapport *Granskning av kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter*. I detta yttrande svarar nämnden för de synpunkter som berör arbetsmarknadsnämndens verksamhetsområde samt de rekommendationer som ges samtliga nämnder.

Arbetsmarknadsnämnden arbetar med frågor som rör mutor, jäv och andra risker för oegentligheter. Nämnden deltar i och leder delar av arbetet inom ramen för Handlingsplan mot välfärdsbrott[1].

Nedan listas kommunrevisionens rekommendationer till samtliga nämnder samt Arbetsmarknadsnämndens yttrande gällande de specifika förslagen.

Säkerställa att utbildningsinsatser inom området för både medarbetare och förtroendevalda är regelbundet återkommande.

Nämnden delar revisionens bedömning att återkommande informations- och utbildningsinsatser är nödvändiga för att säkerställa att kunskapen om gällande regler och rutiner hålls levande över tid.

Nämnden har i sin internkontrollplan för 2026 lyft frågor om mutor, jäv och bisysslor genom att säkerställa att det kommungemensamma materialet "Vårt ansvar som medarbetare i kommunal verksamhet"[2] behandlas på APT inom samtliga

[1] Uppsala kommun, Handlingsplan mot välfärdsbrott, beslutad av kommunstyrelsen 3 november 2023, dnr KSN-2023-01293
[2] Uppsala kommun, HR-avdelningen på uppdrag av kommunledningen, *Vårt ansvar som medarbetare i kommunal verksamhet – material för dialog*, 2025.

verksamheter[3]. Åtgärden följdes upp och bekräftades som genomförd i september 2026.[4].

Avdelning socialtjänst – Ekonomiskt bistånd har även ett lokalt styrdokument gällande mutor, jäv och bisysslor[5]. Styrdokumentet lyfts årligen i samband med genomgång av den kommungemensamma informationen.

I den pågående översynen av utbildning för förtroendevalda, för den kommande mandatperioden, ses även denna fråga över.

Överväga att införa kontroller av efterlevnad av styrdokument och rutiner rörande bisysslor och jäv.

Arbetsmarknadsnämnden ser under hösten 2026 över internkontrollplanen (IKP) inför 2027. Frågan om kontroller av efterlevnaden av interna styrdokument ingår i det arbetet. Äldre- och omsorgsnämndernas kontrollpunkter, som lyfts i rapporten, utreds nu av förvaltningen för att bedöma om liknande arbete behöver göras inom AMN. Nämnden ser, i likhet med vad som anförts ovan, ett behov av att säkerställa att kunskapen om gällande styrdokument och rutiner upprätthålls bland medarbetarna. Kontrollmoment för detta övervägs därför i arbetet med nästa års IKP.

Under hösten 2026 uppdaterades även samtalsguiden för medarbetarsamtal. I den fastställs att chef årligen ska ”*informera om skyldigheten att anmäla bisyssla och skyldigheten att lämna de uppgifter som behövs för att bedöma bisysslan*”[6] i samband med medarbetarsamtal. Den nya rutinen kommer att implementeras och eventuella kontrollmoment för detta övervägs inom ramen för arbetet med internkontrollplanen.

Nämnden bedömer i övrigt att eventuella ytterligare kontrollmoment, liknande registerkontrollerna som genomförts inom ramen för granskningen, behöver samordnas av kommunstyrelsen. Detta för att säkerställa en rätts- och träffsäker uppföljning.

Säkerställa att chefs bedömning av bisyssla dokumenteras för att öka spårbarhet.

Nämnden ställer sig positiv till att dokumentera skriftliga bedömningar av inrapporterade bisysslor. För att säkerställa att dessa bedömningar av bisysslor dokumenteras på ett enhetligt sätt i hela kommunen bedömer nämnden dock att gemensamma rutiner på området behöver utvecklas. Nämnden är underrättad om att ett sådant arbete har påbörjats inom kommunledningskontoret.

Arbetsmarknadsnämnden

Pavlos Cavelier Bizas
Ordförande

Lotta von Wowern
Nämndsekreterare

---

[3] Uppsala kommun, Arbetsmarknadsförvaltningen, *Internkontrollplan 2026 och analys av arbetet 2025 enligt reglemente*, bilaga 1 till ärende AMN-2025-00678, beslutad 19 december 2025.
[4] Uppsala kommun, Arbetsmarknadsförvaltningen, *Deluppföljning av internkontrollplan för 2026*, tjänsteskrivelse, 2 september 2026, dnr AMN-2026-00458.
[5] Uppsala kommun, *Hantera situationer med mutor, jäv eller otillåten påverkan*, rutin för Socialtjänst - ekonomiskt bistånd, version fastställd 2023-11-15, Arbetsmarknadsförvaltningen.
[6] Uppsala kommun, *Samtalsguide med utvecklingsplan 2.0 – medarbetardialog*, kvalitetsledningsdokument, version 2.0, beslutad 2026-09-01, s 10.

Uppsala kommun

Datum:
2026-08-28

Diarienummer:
KRN-2026-00013

KOMMUNREVISIONEN
Missiv

Mottagare:
Kommunstyrelsen,
Arbetsmarknadsnämnden
Gatu- och samhällsmiljönämnden
Idrotts- och fritidsnämnden
Kulturnämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Omsorgsnämnden
Plan- och byggnadsnämnden
Räddningsnämnden
Socialnämnden
Utbildningsnämnden
Äldrenämnden
Överförmyndarnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter

Vi som förtroendevalda revisorer i Uppsala kommun har genomfört en granskning av kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter. I vår granskning har vi haft stöd av Azets Revision & Rådgivning.

Oegentligheter är ett samlingsbegrepp för hela gruppen av oönskade beteenden/ handlingssätt med konsekvenser för organisationens anseende och/eller verksamhet, medan korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller annan. Risker för korruption och andra oegentligheter finns alltid närvarande i den kommunala verksamheten, och vi som förtroendevalda revisorer har under de senaste åren granskat dels det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption, dels kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor. De genomförda granskningarna samt uppföljning av dessa visar att kommunen har flertalet brister inom dessa områden och att åtgärder inte har vidtagits efter granskningarna. Därtill har det sedan granskningarna genomfördes skett förtydliganden i kommunallagen avseende nämndernas ansvar för att se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Mot bakgrund av detta har vi beslutat att genomföra en fördjupad granskning på området, med syfte att bedöma om kommunen har en tillräcklig intern kontroll rörande jäv, mutor och bisysslor för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheterna utifrån dessa aspekter.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunen *endast delvis* har en tillräcklig intern kontroll rörande jäv, mutor och bisysslor för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheterna utifrån dessa aspekter.

Granskningen visar att kommunen arbetar aktivt med att göra frågor om jäv, mutor, otillåten påverkan och välfärdsbrott till en levande kulturfråga genom informations- och utbildningsinsatser. Därtill noteras att risker för olika former av oegentligheter analyseras och kontrolleras inom ramen för uppföljning av den interna kontrollen. Däremot noteras att det inte i tillräcklig utsträckning finns ett tydligt ansvar för att hålla samman och följa upp arbetet med dessa frågor, likväl som att ägarskap kring vissa styrdokument upplevs otydligt. Det finns en policy och riktlinjer mot mutor, men motsvarande styrning bör enligt vår bedömning tas fram även för jäv, bisysslor och andra former av oegentligheter.

Vidare saknas kommunövergripande rutiner för anmälan och dokumentation av jäv samt rutiner för att säkerställa spårbarhet kring chefs bedömning av en anmäld bisyssla. Det genomförs heller ingen uppföljning av att jäv och bisysslor anmäls och dokumenteras.

Slutligen konstateras att det finns en skillnad mellan kommunens register över anmälda bisysslor och uppgifter från Bolagsverket. En betydande andel av de anställda som har registrerade engagemang hos Bolagsverket återfinns inte i kommunens register över anmälda bisysslor.

I den bilagda revisionsrapporten redovisas samlade iakttagelser, bedömningar och rekommendationer för kommunstyrelsen och granskade nämnder.

Revisionen emotser yttrande från kommunstyrelsen samt granskade nämnder kring våra iakttagelser, bedömningar och rekommendationer. Yttrandet bör även innehålla en plan för hur åtgärder avses vidtas i enlighet med rekommendationerna.

Vänligen inkom med yttrande ***senast 2026-11-30***, till kommunrevisionen@uppsala.se samt till de sakkunniga biträdena mikael.lind@azets.com och hannah.klarkner@azets.com.

För kommunrevisionen

Berit Danielsson
Ordförande

Kajsa Wejryd
Vice ordförande

Granskning av kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter

Rapport

Uppsala kommun

2026-08-28

Antal sidor 29 exkl. bilagor

Antal bilagor 2

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Sammanfattning 4

2 Bakgrund 7

3 Syfte och revisionsfrågor 8

3.1 Avgränsning 8

4 Revisionskriterier 9

5 Ansvarig styrelse/nämnd 9

6 Metod 9

6.1 Dokumentstudier 10

6.2 Intervjuer 10

6.3 Registeranalys 10

6.4 Bedömningsnivåer 11

6.5 Kvalitetssäkring och faktakontroll 11

7 Resultat av granskningen 12

7.1 Styrning och ledning 12

7.1.1 Bedömning 13

7.2 Riskanalys 13

7.2.1 Bedömning 15

7.3 Styrdokument och rutinbeskrivningar 16

7.3.1 Policy och riktlinjer mot mutor 16

7.3.2 Jäv 17

7.3.3 Bisysslor 18

7.3.4 Kontroll av efterlevnad 20

7.3.5 Bedömning 20

7.4 Utbildning och informationsinsatser 22

7.4.1 Utbildning för förtroendevalda 23

7.4.2 Bedömning 23

7.5 Kontroll av bisysslor 23

7.5.1 Inledning och metod 23

7.5.2 Registeranalys 24

7.5.3 Anmälda bisysslor och jämförelse med registeranalysen 26

7.5.4 Bedömning 27

8 Samlad bedömning och rekommendationer 28

9 Bilagor 30

9.1 Bilaga A – Internkontrollplaner 2026 30

9.2 Bilaga B – Sammanfattning av tidigare genomförda granskningar 32

9.2.1 Granskning av hantering och kontroll av anställdas bisysslor, 2020 32

9.2.2 Uppföljande granskning avseende fyra av revisionens genomförda granskningar under åren 20220-2021 32

9.2.3 Granskning av det förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption, 2021 32

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har en tillräcklig intern kontroll rörande jäv, mutor och bisysslor för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheterna utifrån dessa aspekter.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen endast delvis har en tillräcklig intern kontroll rörande jäv, mutor och bisysslor för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheterna utifrån dessa aspekter.

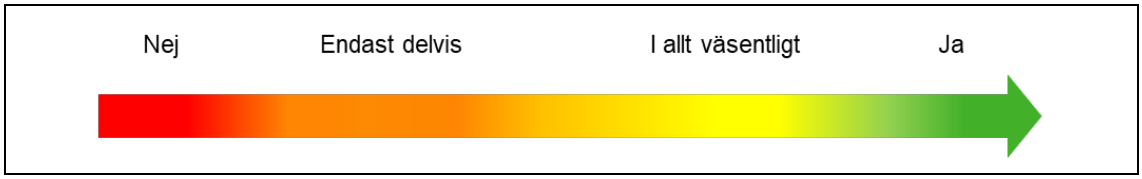
Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att kommunen arbetar aktivt med att göra frågor om jäv, mutor, otillåten påverkan och välfärdsbrott till en levande kulturfråga med informations- och utbildningsinsatser. Vi ser även att risker för olika former av oegentligheter analyseras och kontrolleras inom ramen för uppföljning av den interna kontrollen.

Däremot ser vi att det inte i tillräcklig utsträckning finns ett tydligt ansvar för att hålla samman och följa upp arbetet med dessa frågor och att ägarskap kring vissa styrdokument upplevs otydligt. Vi bedömer att en tydlig policy och riktlinjer mot mutor finns, men att liknande styrning bör tas fram även för jäv, bisysslor och andra former av oegentligheter.

Vi konstaterar att det saknas kommunövergripande rutiner för anmälan och dokumentation av jäv, vilket vi bedömer vara viktigt för att säkerställa uppföljningsbarhet och enhetlighet. Rutiner för anmälan av bisysslor finns på intranätet, men rutin för att säkerställa spårbarhet kring chefs bedömning av en anmäld bisyssla saknas. Uppföljning av att jäv och bisysslor anmäls och dokumenteras genomförs inte.

Slutligen konstateras i granskningen att jämförelsen med kommunens underlag över anmälda bisysslor visar att en betydande andel av de anställda som har ett registerfört engagemang hos Bolagsverket inte återfinns bland dem som anmält en bisyssla.

I det följande redovisas bedömningen av granskningens revisionsfrågor.



Revisionsfråga	Bedömning
Finns det en definierad strategi samt ett aktivt ledarskap och kommunikation avseende arbetet mot korruption och oegentligheter?	I allt väsentligt
Analyseras regelbundet risker för oegentligheter kopplat till jäv, mutor och bisysslor i de olika verksamheterna?	I allt väsentligt
Genomförs regelbundna utbildnings- och informationsinsatser till förtroendevalda och medarbetare rörande oegentligheter och specifikt rörande jäv, mutor och bisysslor?	I allt väsentligt
Finns erforderliga styrdokument och rutinbeskrivningar tillgängliga för förtroendevalda och medarbetare rörande jäv, mutor och bisysslor?	Endast delvis
Finns tydliga rutiner för anmälan och dokumentation rörande jäv och bisysslor?	Endast delvis
Finns ett systematiskt arbete med kontroller för att säkerställa efterlevnaden till gällande styrdokument och rutiner rörande jäv, mutor och bisysslor?	Endast delvis
Anmäls, kontrolleras och bedöms bisysslor på ett ändamålsenligt sätt?	Endast delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Fastställa sammanhållande ansvar för och uppföljning av anti-korruptionsfrågor i organisationen.
- Säkerställa att samtliga nämnder analyserar risker förknippade med bisysslor inom ramen för sitt internkontrollarbete.
- Utvidga *Policy och riktlinjer mot mutor* till att även inkludera jäv, bisysslor, korruption och andra former av oegentligheter.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- Överväga att införa kontroller av efterlevnad av styrdokument och rutiner rörande bisysslor och jäv.
- Säkerställa att chefs bedömning av bisyssla dokumenteras för att öka spårbarhet.
- Säkerställa att utbildningsinsatser inom området för både medarbetare och förtroendevalda är regelbundet återkommande.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2026.

Risker för korruption och andra oegentligheter finns alltid närvarande i den kommunala verksamheten. Oegentligheter är ett samlingsbegrepp för hela gruppen av oönskade beteenden/handlingssätt med konsekvenser för organisationens anseende och/ eller verksamhet. Korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller annan. Korruption medför inte bara ekonomiska konsekvenser utan påverkar även legitimiteten för det politiska systemet, synen på politiker och tjänstepersoner och kommunens varumärke.

Anställda och uppdragstagare inom offentlig sektor och offentligt finansierad verksamhet förvaltar ett förtroende från allmänheten. Det får inte finnas tvivel om att beslutsfattande görs på sakliga och objektiva grunder. Att förebygga förtroendeskadliga beteenden är väsentligt för att upprätthålla medborgarnas förtroende. De förebyggande åtgärderna ska syfta till att skapa en kultur mot korruption och vara utformade på ett effektivt sätt för att undvika korruptionsrisker samt att upptäcka korrupta ageranden.

Kommunens revisorer har under de senaste åren granskat dels det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption, dels kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor (se bilaga A). Ett välstrukturerat och aktivt arbete rörande bisysslor, jäv och mutor är av vikt för att förebygga förtroendeskadliga beteenden och minska risken för korruption. De genomförda granskningarna samt uppföljning av dessa visar att kommunen har flertalet brister inom dessa områden och att åtgärder inte har vidtagits efter granskningarna. Det framkommer att vissa styrdokument tagits bort efter granskningarna och andra inte uppdaterats enligt angivna åtgärder. Granskningarna visade även ett behov av stärkta utbildningsinsatser för förtroendevalda och medarbetare för att stärka organisationskulturen mot korruption. Vidare visade granskningarna ett behov av mer nämndspecifika riskanalyser rörande risker för oegentligheter, mutor och jäv. Kommunallagen har dessutom sedan granskningarna förtydligat nämndernas ansvar för att

se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten.

3 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har en tillräcklig intern kontroll rörande jäv, mutor och bisysslor för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheterna utifrån dessa aspekter.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns det en definierad strategi samt ett aktivt ledarskap och kommunikation avseende arbetet mot korruption och oegentligheter?
- Analyseras regelbundet risker för oegentligheter kopplade till jäv, mutor och bisysslor i de olika verksamheterna?
- Genomförs regelbundna utbildnings- och informationsinsatser till förtroendevalda och medarbetare rörande oegentligheter och specifikt rörande jäv, mutor och bisysslor?
- Finns erforderliga styrdokument och rutinbeskrivningar tillgängliga för förtroendevalda och medarbetare rörande jäv, mutor och bisysslor?
- Finns tydliga rutiner för anmälan och dokumentation rörande jäv och bisysslor?
- Finns ett systematiskt arbete med kontroller för att säkerställa efterlevnad till gällande styrdokument och rutiner rörande jäv, mutor och bisysslor?
- Anmäls, kontrolleras och bedöms bisysslor på ett ändamålsenligt sätt?

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen avgränsas till verksamhetsår 2026. Granskningen omfattar det systematiska arbetet för att förebygga och upptäcka oegentligheter kopplade till jäv, mutor och bisysslor, men omfattar inte kommunens hantering av misstankar om oegentligheter. Granskningen syftar inte till att upptäcka eller utreda brott.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- **Regeringsformen 1 kap. 9 §** - Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.
- **Kommunallagen 6 kap. 6 §** - Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheterna bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.
- **Kommunallagen 6 kap. 28-31 §§** rörande jäv hos nämndsledamöter och anställda.
- **Lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA) 7-7c §§**
- **Tillhörande Allmänna bestämmelser (AB)[1] till Huvudöverenskommelser (HÖK)**
- **Nationell handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan[2]**, ska utgöra ett stöd till den offentliga förvaltningen och bidra till att arbetet att förebygga och upptäcka korruption. Den lägger fram fem strategier för att ha ett effektivt och strukturerat arbete mot korruption: (i) förbättrad kontrollmiljö och tydligare ansvarsförhållanden, (ii) riskanalyser som bidrar till att skapa riskmedvetna organisationer, (iii) kunskap och etiska förhållningssätt, (iv) rutiner för hantering av misstankar om korruption samt (v) samverkan och läran av andras erfarenheter.

5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

6 METOD

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer med berörda tjänstepersoner och förtroendevalda samt en dataanalys av över anställdas bisysslor.

[1] I lydelse 2022-10-01.
[2] Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027, Regeringskansliet.

Nedan följer en sammanfattning av metoden, inklusive information om bedömningsnivåer och kvalitetssäkring av rapporten.

6.1 DOKUMENTSTUDIER

Dokumentstudierna har syftat till att ge oss en översiktlig bild av hur kommunen säkerställer en tillräcklig intern kontroll rörande jäv, mutor och bisysslor för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheterna. Hänvisning till dokumentation som utgjort underlag för iakttagelser, bedömningar och slutsatser sker löpande i rapporten.

6.2 INTERVJUER

Inom ramen för granskningen har dokumentstudierna kompletterats med intervjuer som genomförts med följande funktioner:

- Enhetschef, kvalitets och verksamhetsstyrning
- Kvalitets och planeringschef
- Enhetschef arbetsgivarenheten
- Utvecklingsledare HR
- HR- specialist
- HR-specialist
- HR administratör
- Trygghets- och hållbarhetsdirektör
- Stadsjurist
- Enhetschef för brottsförebyggande och säkerhet
- Kommunstyrelsens presidium

6.3 REGISTERANALYS

Granskningen har även omfattat en registeranalys av kommunstyrelsens och nämndernas hantering av bisysslor. Syftet med registeranalysen är att ge en faktabaserad bild av i vilken utsträckning kommunens anställda har formella engagemang utanför sin anställning, och att pröva hur denna bild förhåller sig till de bisysslor som anmälts till arbetsgivaren.

Registeranalysen har genomförts genom att information från kommunens personalregister har körts mot Bolagsverkets handels- och föreningsregister samt öppna register avseende aktiebolag, handelsbolag och kommanditbolag, enskilda firmor, ekonomiska föreningar, bostadsrättsföreningar, stiftelser samt övriga organisationsformer med hjälp av Azets tjänst *Bisysslechecken.* Detta innebär att kontrollen inte omfattar anställningar hos andra arbetsgivare. Dessa funktionärsposter kontrolleras sedan mot dokumenterade anmälningar och bedömningar av bisysslan hos kommunen. Kontrollen har genomförts inom revisionen och inte av kommunen själv. Då syftet med granskningen har varit att granska ansvarigas hantering, kontroll och bedömning av de bisysslor som identifieras har uppgifterna från Bolagsverket i rapporten endast redovisats som statistiska uppgifter. Detaljuppgifterna och personuppgifterna från Bolagsverket betraktar vi som Azets arbetsmaterial. Resultatet utgör ett av flera underlag i den samlade bedömningen.

Underlag i form av anställningsdata har inhämtats under perioden 2025-06-30 till 2026-01-01. Ferieanställda har exkluderats från granskningen. Vi har också inhämtat uppgifter om hur många bisysslor och bisyssleinnehavare som kommunen för egen del har dokumenterat.

6.4 Bedömningsnivåer

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Figur 1: Bedömningsnivåer

6.5 Kvalitetssäkring och faktakontroll

Kvalitetssäkringen av granskningen och rubricerade revisionsrapport har skett i enlighet med Azets Revisions & Rådgivnings gängse rutiner. Kundansvarig har ansvarat för den interna kvalitetssäkringen av rapporten.

De funktioner som intervjuats i granskningen har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten i syfte att verifiera dess uppgifter.

7 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

7.1 STYRNING OCH LEDNING

Inom ramen för granskningen har vi inte erhållit eller fått information om att det finns en definierad strategi avseende det förebyggande arbetet mot korruption och oegentligheter. Det uppges inte heller finnas en specifik ansvarsfördelning av arbetet med korruption och oegentligheter, utan det är upp till respektive förvaltning att arbeta förebyggande samtidigt som det finns centrala stödfunktioner. Kommunledningskontoret har ansvar för brottsförebyggande arbete och både HR och jurister uppges utgöra stöd i frågor rörande exempelvis bisysslor och jäv.

Vid intervjuer framförs dock att frågor om korruption och oegentligheter uppmärksammas i kommunen, där cheferna beskrivs ha ett aktivt ledarskap. Det beskrivs att medvetenheten om samhällsdebatten och omvärldsläget har medfört att kommunen haft mer fokus på dessa frågor under de senaste åren. Området beskrivs som en viktig kulturfråga och inte bara en strukturfråga.

I närtid har HR-avdelningen tagit fram kommunikationsmaterialet ”Vårt ansvar som medarbetare” där det lyfts att medarbetare ska följa lagar, regler och skyldigheter för att undvika allvarliga fel och risker. Korruption nämns inte uttryckligen, däremot lyfts bland annat bisysslor, jäv och otillåten påverkan. Materialet ska vara föremål för dialog i samtliga arbetsgrupper under första halvåret 2026. I mars 2026 hölls en bolagsdag då kommunledningskontoret höll ett utbildningspass om bland annat saklighet och opartiskhet, samt korruption.

Det beskrivs i interjuver vara varje chefs ansvar att lyfta frågor om korruption och oegentligheter och skapa förutsättningar för att arbeta med frågorna utifrån verksamhetens förutsättningar och risker.

I Policy mot mutor[3] beskrivs kommunens förhållningssätt till korruption och oegentligheter i form av att det anges att arbetstagare och förtroendevalda i kommunen verkar på kommunmedlemmarnas uppdrag och har ett särskilt ansvar för att bekämpa mutor och andra former av korruption samt att i övrigt upprätthålla kraven på saklighet och

[3] Uppsala kommuns policy och riktlinjer mot mutor, KF 2014-04-28, §63.

opartiskhet. I revisorernas granskning 2021 framhölls att policyn borde inkludera ett ramverk för kommunens anti-korruptionsarbete, men något sådant har inte tagits fram sedan granskningen genomfördes. Ansvaret för policyn beskrivs i intervjuer som oklart.

Kommunen har ett aktivt arbete mot välfärdsbrott, vilket till stora delar tangerar korruption och oegentligheter, och har bland annat tagit fram en handlingsplan för detta område.

7.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att det **i allt väsentligt** finns en definierad strategi samt ett aktivt ledarskap och kommunikation avseende arbetet mot korruption och oegentligheter.

Vi bedömer att kommunen bedriver ett aktivt arbete med information, kommunikation och utbildning avseende korruption och oegentligheter. Samtidigt saknas ett tydligt definierat ägarskap för frågorna i förvaltningsorganisationen samt en övergripande strategi för det förebyggandet arbetet, utöver Policy mot mutor och mer specifika styrdokument som beskrivs i avsnitt 7.3 nedan. Även om lagstiftningen inte uttryckligen kräver en kommunövergripande antikorruptionspolicy, finns det utifrån kommunallagens krav på intern kontroll samt nationella vägledningar[4] tydliga skäl för ett samlat, systematiskt och dokumenterat arbete. En kommunövergripande policy kan bidra till att tydliggöra ansvar, riskhantering och förväntande agerande.

7.2 RISKANALYS

I enlighet med riktlinjer för planering, uppföljning och intern kontroll[5], ska nämnderna och bolagsstyrelserna årligen anta en internkontrollplan som bygger på en riskanalys. Internkontrollplanen ska alltid innehålla kontrollmoment inom följande områden:

- Kontroller av verksamhetens arbetssätt, system och rutiner
- Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut
- Finansiell kontroll

[4] Exempelvis Nationell handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan, samt SKR:s sidor https://skr.se/demokratiutveckling/korruption.8009.html och https://skr.se/styrningochledningikommunerochregioner/internkontroll.10701.html

[5] Riktlinjer för nämndernas och bolagsstyrelsernas planering, uppföljning och interna kontroll, KS 2023-02-17.

- Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv

I granskningen konstateras att samtliga nämnder förutom kulturnämnden har med kontrollområdet *Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv* i sin internkontrollplan 2026[6]. Se bilaga A, för en sammanställning av nämndernas kontrollpunkter inom området. Majoriteten av riskerna avser bristande kunskap om, eller respekt för, policy för mutor och jäv, policy för representation och riktlinjer rörande bisysslor, vilket kan leda till risk för förekomst av mutbrott eller andra oegentligheter. Kontrollmomenten avser kontroll av kunskapen hos kommunens tjänstemän och politiker avseende mutor, jäv, representation och otillåten påverkan.

Omsorgs- och äldrenämnderna har identifierat risker att oegentligheter, mutor, jäv och/eller otillåten påverkan kan leda till att beslut fattas på felaktiga grunder och med bristfällig rättssäkerhet, att förtroendet för förvaltningen minskar, samt att kommunen skadas ekonomiskt. Nämnderna ska därför kontrollera att förvaltningarna har ändamålsenliga rutiner och arbetssätt för att förebygga och hantera risker för otillåten påverkan, mutor och jäv bland medarbetare och förtroendevalda.

Flera av nämnderna har även risker och kontrollmoment under kontrollområdena ”Finansiell kontroll” och ”Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut” som syftar till att säkerställa korrekta bidragsbeslut och -användning, betalningar, verifikat, fakturor och inköp, för att minska risken för oegentligheter.

Endast arbetsmarknadsnämnden lyfter risk kopplad till bisysslor, och då som ett av de områden där det finns risk att riktlinjer inte efterlevs. Övriga nämnder lyfter inte området bisysslor i sina internkontrollplaner.

Intervjuade uppger att det är upp till respektive nämnd att identifiera risker kopplade till oegentligheter, mutor och jäv, men att det finns stöd i form av riktlinjer, rutiner, vägledning och mallar. Det finns även ett nätverk i internkontrollarbetet för att få stöd med olika metoder och kontrollmoment.

[6] Internkontrollplan 2026, Kommunstyrelsen 2025-12-16, Arbetsmarknadsnämnden 2025-12-04, Gatu- och samhällsmiljönämnden 2025-12-10, Idrotts- och fritidsnämnden 2025-12-11, Kulturnämnden 2025-12-11, Miljö- och hälsoskyddsnämnden 2025-12-10, Omsorgsnämnden 2025-12-08, Plan- och byggnadsnämnden 2025-12-11, Socialnämnden 2025-12-17, Utbildningsnämnden 2025-12-17, Äldrenämnden 2025-12-11, Valnämnden 2025-12-11, Räddningsnämnden 2025-12-10 samt Överförmyndarnämnden 2025-12-08.

Vidare anges att kommunstyrelsen kontrollerar att samtliga nämnder har beaktat samtliga obligatoriska kontrollområden genom att inkludera kontrollmoment i respektive internkontrollplan. Ansvaret för den interna kontrollen uppges vara tydlig.

I juli 2025 förtydligades kommunallagen avseende intern kontroll i kommuner och regioner. I Kommunallagen (2017:725), 6 kap. 6 § framgår att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Vid intervjuer framhålls att kommunen inte har identifierat några ändringar i arbetet med internkontroll med anledning av lagändringen. Däremot pågår ett arbete att se över policy och riktlinjer mot mutor.

Slutligen framförs att det inte sker någon sammanställning eller analys specifikt med hänsyn till nämndernas kontrollmoment av oegentligheter, mutor eller jäv. Nämnderna och styrelsen följer upp internkontrollplanerna i samband med delårsbokslut per augusti, samt årsbokslut vilket innebär att uppföljningen ej genomförts vid tiden för granskningen.

7.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att regelbundna analyser **i allt väsentligt** genomförs av risker för oegentligheter kopplade till jäv, mutor och bisysslor i de olika verksamheterna.

Vi bedömer det positivt att kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv är ett obligatoriskt kontrollområde i arbetet med internkontrollplanerna, samt att samtliga nämnder utom en har analyserat risker inom detta område. Vidare har de flesta nämnder bedömt risker relaterade till oegentligheter eller korruption inom något av de övriga obligatoriska kontrollområdena. Vi bedömer att nämnderna även bör inkludera en analys av risker förknippade med bisysslor i sin uppföljning av intern kontroll.

Vi noterar att kommunstyrelsen inte har uppdaterat riktlinjerna för planering, uppföljning och intern kontroll, utifrån kommunallagens nya krav på att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Vi ser att perspektivet finns med i internkontrolluppföljningen idag men bedömer att arbetet kan stärkas ytterligare genom att förtydliga hur nämnderna säkerställer att den interna kontrollen förebygger fel och oegentligheter. Här ser vi omsorgs- och äldrenämndernas

kontrollmetod att kontrollera arbetssätt och rutiner för att förebygga och hantera risker för otillåten påverkan, mutor och jäv som ett positivt sätt att utveckla sådan intern kontroll.

Vi bedömer att kommunstyrelsen med fördel även kan sammanställa identifierade risker inom kontrollområdet oegentligheter, mutor och jäv, för att få en samlad riskbild och då kunna identifiera gemensamma utvecklingsbehov.

7.3 STYRDOKUMENT OCH RUTINBESKRIVNINGAR

7.3.1 Policy och riktlinjer mot mutor

Uppsala kommuns policy mot mutor[7] innebär att:

- Arbetstagare och förtroendevalda i kommunen verkar på kommunmedlemmarnas uppdrag och har ett särskilt ansvar för att bekämpa mutor och andra former av korruption samt att i övrigt upprätthålla kraven på saklighet och opartiskhet.
- Arbetstagare och förtroendevalda ska därför handla på ett sådant sätt att de aldrig kan misstänkas för att påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete, t.ex. genom att ta emot otillbörliga gåvor eller förmåner från företag eller privatpersoner som de har att göra med i tjänsten.
- I alla sammanhang ska ett sådant förhållningssätt iakttas att det inte kan förekomma risk för att företrädare för kommunen gör sig skyldiga till givande eller tagande av muta.
- Kommunens arbetstagare bör beakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen.
- Varje förvaltning och bolag där kommunen utser majoriteten av styrelsen ansvarar för att policyn efterlevs.

Riktlinjen mot mutor[8] syftar till att konkretisera policyn. I policyn tydliggörs för; lagbestämmelser, förhållningssätt, rutin då brott upptäcks eller misstänks, information och uppföljning, otillbörlig belöning, förmåner som kan vara godtagbara, vanliga förekommande situationer där det finns risk för otillbörlig påverkan samt kontrollfrågor vid erbjudande från utomstående.

[7] Uppsala kommuns policy och riktlinjer mot mutor, KF 2014-04-28, §63.
[8] Uppsala kommuns policy och riktlinjer mot mutor, KF 2014-04-28, §63.

Om kommunen skulle bedöma en belöning, gåva eller förmån som otillbörlig framgår att arbetsrättsliga åtgärder kommer att vidtas och en polisanmälan ska upprättas. Detta görs av närmaste överordnad chef. De arbetsrättsliga åtgärderna som kan bli aktuella är varning, löneavdrag eller avsked.

Det framgår även att alla arbetstagare och förtroendevalda inom kommunen ska ta del av policyn och riktlinjen. Samt att detta lämpligen ska ske vid anställning, introduktion och på arbetsplatsträffar och att varje förvaltning ansvarar för att policy och riktlinje efterlevs.

Om en medarbetare eller förtroendevald skulle bli tveksam ska de utgå ifrån att förmånen inte är tillåten, samt att vid tveksamhet ska kontakt tas med närmaste chef eller kommunledningskontorets juristenhet.

I intervjuer uppges att det pågår ett arbete med översyn av policy och riktlinjer. Syftet med översynen är att innehållet ska breddas.

För att säkerställa att det genomförs genomgångar av kommunens rutiner och obligatoriska utbildningar framgår av APT-guide[9] att detta ska genomföras minst två gånger per år och ska omfatta kommungemensamma rutiner, lokala rutiner samt säkerställande av att medarbetare har gått obligatoriska utbildningar.

På kommunens intranät *Insidan,* framgår även information om visselblåsning och att medarbetare kan rapportera om vissa typer av missförhållanden som de upplever i verksamheten, bland annat mutor, miljöbrott, upphandlingsbrott, bedrägeri, stöld, jäv och olämplig bisyssla.

7.3.2 Jäv

I riktlinjen mot mutor finns ett kortare stycke om jävsliknande förhållanden, som betonar att saklighet och opartiskhet i tjänsteutövningen innebär att denna inte ska påverkas av släktskap, vänskap eller andra privata relationer.

Kommunen har tagit fram en rutin riktad till chefer gällande jäv i samband med rekrytering och anställning[10]. Syftet med rutinen är att säkerställa att chefer är opartiska i sin rekrytering av medarbetare. Detta innebär att en chef inte får anställa personer i

[9] APT-guide, Kvalitetsledningsdokument, 2025-04-16.
[10] Rutin riktad till chef gällande jäv i samband med rekrytering och anställning, HR-direktör, 2025-10-01.

förhållande till vilka chefen kan vara jävig. Syftet är också att säkerställa en rättssäker rekryteringsprocess där principer om likabehandling och objektivitet upprätthålls.

Rutinen ska tillämpas vid all form av rekrytering samt vid förlängning av tidsbegränsade anställningar, oavsett anställnings- och avlöningsform. Vidare framgår att rutinen är ett komplement till kommunens övergripande policy för att motverka mutor samt Sveriges kommuner och regioners (SKR) vägledning om mutor, jäv och korruption.

På kommunens intranät *Insidan,* framgår även information om jäv samt en länk till den juridiska enhetens utbildningar om jäv och andra intressekonflikter samt mutor, korruption och annan otillåten påverkan. I broschyren ”Ditt ansvar som medarbetare” (se mer i 7.4 nedan) framgår några exempel på vad som kan utgöra jäv.

Det finns inget övergripande styr- eller rutindokument som beskriver hur medarbetare och förtroendevalda ska anmäla jäv i olika handläggnings- och beslutssituationer. Vi har inom ramen för denna granskning inte haft möjlighet att granska i vilken utsträckning sådana rutiner finns inom olika verksamheter.

7.3.3 Bisysslor

I Uppsala kommun finns numera inga riktlinjer rörande bisysslor. Intervjuade hänvisar i stället till lagstiftning kring bisysslor och kollektivavtal. Bakgrunden till att riktlinjen för bisysslor togs bort var att det uppfattades som en upprepning av kollektivavtalets skrivningar kring bisysslor samt att det fanns delar som var motstridiga mellan riktlinjen och kollektivavtalet. Intervjuade uppger att det i stället har skett ett arbete för att ta fram tydliga strukturer för att anmäla en bisyssla samt en prioritering att information hur bisysslor ska anmälas kommer ut till verksamheterna.

Information om vad en bisyssla är och hur en bisyssla ska anmälas framgår av kommunens intranät, *Insidan*. Av informationen framgår vad en bisyssla innebär, att en bisyssla ska anmälas, samt hänvisning till regler för bisysslor i form av kollektivavtal och lagen om offentlig anställning. På intranätet framgår att bisysslor ska anmälas i kommunens personalsystem *Iris*. Där ska medarbetaren ange vilken typ av bisyssla det gäller, samt lämna en beskrivning av uppdraget, inklusive omfattning och tidsperiod. Arbetsgivaren ska därefter pröva att bisysslan inte strider mot gällande regler – exempelvis om den påverkar medarbetarens möjligheter att utföra sitt arbete, om bisysslan innebär konkurrens med

arbetsgivarens verksamhet eller om den kan anses vara förtroendeskadlig enligt lagen om offentlig anställning.

Av informationen framgår även en länk till anmälan av bisyssla. Det framgår även information om att medarbetarens chef kommer att gå igenom anmälan med medarbetaren för att säkerställa att bisysslan inte strider mot lagstiftning och regler.

Efter att medarbetaren har anmält en bisyssla i systemet får ansvarig chef ett mejl med information om att en bisyssla har anmälts. Det är sedan chefens ansvar att ha ett samtal med medarbetaren om bisysslan.

På kommunens intranät finns även information om bisysslor riktade till chefer. Av informationen tydliggörs arbetsgivarens informationsskyldighet, medarbetarens skyldighet, bedömning av bisyssla samt när en bisyssla kan förbjudas. Chefen har enligt informationen ansvar för att minst en gång per år i den löpande medarbetardialogen informera om skyldigheten att anmäla en bisyssla. Information ska även lämnas på arbetsplatsträffar eller liknade samt i samband med introduktion av nyanställda.

Vidare framgår att bisysslor aldrig ska godkännas. Detta med hänsyn till att det kan råda oklarheter kring bisysslans omfattning eller varaktighet. En bisyssla som formellt godkänns utifrån att medarbetaren har vissa arbetsuppgifter kan även behöva förbjudas om medarbetaren får nya arbetsuppgifter. Det kan även vara svårt att förbjuda en bisyssla som tidigare godkänts. Det är även viktigt att regelbundet stämma av bisysslan även om den formellt inte är godkänd.

Inför ett beslut om att förbjuda en bisyssla bör dialog föras med medarbetaren för att kontrollera att inlämnade uppgifter är riktiga. Skulle en bisyssla bedömas som arbetshindrande ska en diskussion föras om omfattning och förläggning av bisysslan. Chefen ska även informera om anledningen till att bisysslan inte godkänts. I enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning[11] har respektive förvaltningschef delegat på att förbjuda en bisyssla. Förbudet noteras inte i systemet, utan dokumenteras genom att beslutet diarieförs.

[11] Delegationsordnings- och arbetsordning för kommunstyrelsen, KS 2025-06-18.

Intervjuade uppger att det är svårt att säkerställa att samtliga medarbetare anmäler sina bisysslor, men att det är av vikt att det finns information till medarbetare samt att chefer lyfter frågan. Det uppges vara svårt att följa upp om samtliga bisysslor är anmälda då det inte finns någon skyldighet för medarbetare att informera att de *inte* har en bisyssla. Vidare beskrivs att kollektivavtalet reglerar att det är chefens ansvar att informera om att en medarbetare ska anmäla en bisyssla minst en gång per år.

Av kommungemensam handbok för introduktion av medarbetare[12] tydliggörs även för att nya medarbetare ska informeras om rutiner för bisyssla vid medarbetarens första arbetsdag.

7.3.4 Kontroll av efterlevnad

I intervjuer beskrivs det inte utföras specifika kontroller för att säkerställa efterlevnad gällande styrdokument och rutiner rörande jäv, mutor och bisysslor, exempelvis i form av dokumentationsgenomgångar, stickprov eller dataanalyser.

I kommunstyrelsens internkontrollplan ingår att vartannat år genomföra en enkät om kunskap om mutor och jäv respektive representation. Fokus ligger enligt intervjuade på huruvida medarbetare har kännedom om styrdokument och regelverk. Huruvida dessa efterlevs kontrolleras dock inte. Enkäten beskrivs vara ett sätt att kommunicera kring regelverken och kompetensstärka medarbetarna. Ansvar för att analysera det aggregerade resultatet av enkät beskrivs inte tydligt.

7.3.5 Bedömning

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns erforderliga styrdokument och rutinbeskrivningar tillgängliga för förtroendevalda och medarbetare rörande jäv, mutor och bisysslor.

I likhet med tidigare genomförd granskning bedömer vi att policy och riktlinjer mot mutor har ett ändamålsenligt innehåll rörande mutor men att de bör breddas inkludera begreppet

[12] Kommungemensam handbok för introduktion av medarbetare, Områdeschef kommunledningskontoret, 2025-10-23.

korruption för att tydliggöra kommunens ställningstagande till korruption samt i större utsträckning vägleda kring vanligt förekommande korrupta ageranden.

Vi noterar att rörande jäv finns endast ett styrdokument riktat till chefer vid rekrytering, förutom en kortare skrivning i riktlinjen mot mutor. Vi bedömer, i likhet med tidigare genomförd granskning, att denna del med fördel kan utvecklas för att beskriva hur man ska agera vid jäv samt hur detta ska dokumenteras.

Rörande bisysslor saknas fastställda styrdokument, däremot finns utförliga beskrivningar för både medarbetare och chefer på intranätet. Vi anser att rutiner kring hur anmälan ska ske, tas emot och bedömas, med fördel även bör finnas i ett fastställt dokument för att säkerställa att beskrivna rutiner är beslutade och gällande.

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns tydliga rutiner för anmälan och dokumentation rörande jäv och bisysslor.

Det finns inga kommunövergripande rutiner för anmälan och dokumentation av jäv. Gällande bisysslor finns rutiner för anmälan och dokumentation beskrivet på intranätet. Det framgår att chef ska pröva varje anmäld bisyssla, men detta dokumenteras inte i personalsystemet, vilket vi bedömer minskar transparens kring att anmälan faktiskt har bedömts och spårbarhet till hur bisysslan bedömts. Det framgår att chef ska informera om anmälningsskyldigheten minst en gång per år i den löpande medarbetardialogen, huruvida så sker dokumenteras dock inte.

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns ett systematiskt arbete med kontroller för att säkerställa efterlevnad gällande styrdokument och rutiner rörande jäv, mutor och bisysslor.

Kännedom om styrdokument och rutiner följs upp vartannat år i medarbetarenkät, i övrigt finns inga interna kontroller för att följa upp hur styrdokument och rutiner efterlevs. Vi bedömer det vara viktigt att säkerställa att rutiner kring bland annat anmälan och bedömning av bisysslor och jäv efterlevs genom exempelvis stickprov eller dataanalyser.

7.4 UTBILDNING OCH INFORMATIONSINSATSER

Som nämnts i kapitlen ovan, finns på kommunens intranät *Insidan*, information om bland annat bisysslor, jäv och visselblåsning. Utöver informationen som framgår av *Insidan,* har HR-avdelningen tagit fram en broschyr[13] som är tänkt att finnas tillgänglig för medarbetare ute i samtliga verksamheter. I broschyren tydliggörs för vilka rättigheter och skyldigheter medarbetare har, där bisyssla, sekretess, informationssäkerhet och dataskydd, otillåten påverkan, jäv och visselblåsning beskrivs.

HR-avdelningen har även tagit fram stödmaterial[14] för att tydliggöra ansvaret för en medarbetare i kommunal verksamhet och skapa förståelse för det ansvar som följer med medarbetarens anställning. Materialet innehåller stöd till förvaltning och chefer inför att gå igenom materialet med sina medarbetare, samt själva materialet bestående av regler och rutiner samt diskussionsövningar. Materialet för dialog avser; rättigheter och skyldigheter, bisyssla, sekretess, informationssäkerhet/datasäkerhet, otillåten påverkan, jäv samt visselblåsarfunktion. Förvaltningschefen ansvara för att initiera arbetet. Vidare framgår att förvaltningen ska hunnit förbereda sig med materialet innan halvårsskiftet 2026.

Det finns även en digital introduktion för nyanställda som belyser mutor och jäv. Utbildningen är kommungemensam och ska ge medarbetaren en övergripande introduktion. Utbildningen skickas ut automatiskt till alla som registreras som nyanställda i rekryteringssystemet.

Intervjuade uppger att det finns möjlighet för förvaltningar att efterfråga utbildning inom olika områden med stöd från centrala funktioner. Det är dock upp till respektive förvaltning att be om detta stöd.

Under våren 2026 genomfördes även en utbildning för kommunens bolag[15] i samband med bolagsdag som omfattade bland annat korruption, information om kommunens policy mot mutor samt jäv.

[13] *Ditt ansvar som medarbetare.*
[14] *Vårt ansvar som medarbetare i kommunal verksamhet.*
[15] Powerpoint – Bolagsdag 2026, 2026-03-05.

7.4.1 Utbildning för förtroendevalda

Intervjuade uppger att det har genomförts utbildningar avseende mutor och jäv för förtroendevalda i samband med ny mandatperiod. Det har även funnits möjlighet till ytterligare eller återkommande utbildning för nämnderna. Däremot beskrivs det funnits en utmaning när nya förtroendevalda har börjat under en mandatperiod. Det har diskuterats om det ska skapas digitala utbildningar för förtroendevalda, detta är dock inget som finns vid tiden för granskningen. Samtidigt beskrivs respektive nämnd som en egen myndighet med eget ansvar för att utbilda förtroendevalda.

7.4.2 Bedömning

Vår bedömning är att det **i allt väsentligt** genomförs regelbundna utbildnings- och informationsinsatser till förtroendevalda och medarbetare rörande oegentligheter och specifikt rörande jäv, mutor och bisysslor.

Vi bedömer att det nyligen framtagna materialet i form av dialogmaterial för arbetsgrupper samt broschyr för medarbetare är en positiv utbildnings- och informationsinsats som har goda möjligheter att stärka kompetensen hos medarbetarna. Vidare finns introduktionsutbildning både för nya medarbetare och förtroendevalda som lyfter frågor om mutor och jäv. Dock är vår bild att bisysslor inte tas upp i dessa introduktions-utbildningar. Utöver detta finns information tillgänglig på intranätet rörande jäv och bisysslor. För att fortsatt hålla frågorna levande och säkerställa kompetens i frågorna bör dialogerna och utbildningarna vara regelbundet återkommande. Resultatet av vår registeranalys (se nedan) belyser vikten av att utbilda och informera tydligare kring regelverken rörande bisysslor.

7.5 KONTROLL AV BISYSSLOR

7.5.1 Inledning och metod

Inom ramen för granskningen av kommunstyrelsens och nämndernas hantering av bisysslor har en registeranalys genomförts. Syftet med registeranalysen är att ge en faktabaserad bild av i vilken utsträckning kommunens anställda har formella engagemang utanför sin

anställning, och att pröva hur denna bild förhåller sig till de bisysslor som anmälts till arbetsgivaren.

Registeranalysen har genomförts genom att information från kommunens personalregister har körts mot Bolagsverkets handels- och föreningsregister samt öppna register avseende aktiebolag, handelsbolag och kommanditbolag, enskilda firmor, ekonomiska föreningar, bostadsrättsföreningar, stiftelser samt övriga organisationsformer med hjälp av Azets tjänst *Bisysslechecken.* Detta innebär att kontrollen inte omfattar anställningar hos andra arbetsgivare. Dessa funktionärsposter kontrolleras sedan mot dokumenterade anmälningar och bedömningar av bisysslan hos kommunen. Kontrollen har genomförts inom revisionen och inter av kommunen själv. Då syftet med granskningen har varit att granska ansvarigas hantering, kontroll och bedömning av de bisysslor som identifieras har uppgifterna från Bolagsverket i rapporten endast redovisats som statistiska uppgifter. Detaljuppgifterna och personuppgifterna från Bolagsverket betraktar vi som Azets arbetsmaterial. Resultatet utgör ett av flera underlag i den samlade bedömningen.

Begreppet *engagemang* avser ett registerfört uppdrag eller ägande, medan bisyssla används endast om engagemang som anmälts till och prövats av arbetsgivaren; de två är inte desamma. Att ett engagemang förekommer i registret innebär inter att det utgör en otillåten bisyssla. Registeranalysen identifierar engagemang som bör anmälas och prövas, inte engagemang som per automatik är otillåtna.

7.5.2 Registeranalys

Av kommunens 9 393 kontrollerade anställda hade 2 222 personer minst ett aktivt engagemang i ett företag eller en organisation enligt registeranalysen, för granskningsperioden. Det motsvarar knappt en fjärdedel av de kontrollerade, 23,7 procent. Andelen anställda med aktivt engagemang varierar mellan förvaltningarna.

Förvaltning	Kontrollerade (antal anställda)	Registerposter (antal registrerade aktiva engagemang)	Unika personer	Andel
Utbildningsförvaltningen	4 802	1 471	917	19,1%
Vård- och omsorgsförvaltningen (ÄLN)	2 298	468	304	13,2%
Vård- och omsorgsförvaltningen (OSN)	1 688	373	226	13,4%
Kommunledningskontoret	1 643	584	335	20,4%
Socialförvaltningen	735	215	149	20,3%
Arbetsmarknadsförvaltningen	594	199	122	20,5%
Kultur- och fritidsförvaltningen (KTN)	406	205	109	26,8%
Gatu- och samhällsmiljöförvaltningen	330	96	75	22,7%
Brandförsvaret	178	151	80	44,9%
Stadsbyggnadsförvaltningen	117	56	33	28,2%
Miljöförvaltningen	103	29	20	19,4%
Överförmyndarförvaltningen	26	5	3	-
Kultur- och fritidsförvaltningen (IFN)	9	3	3	-
Kommunledningskontoret (VLN)	4	3	2	-
TOTALT	9 393	3 858	2 222	23,7%

Tabell 1: *Aktiva engagemang per förvaltning. Summan av kontrollerade per förvaltning uppgår till 12 933 mot totalen 9 393, en differens på 3 540, eftersom 2 891 anställda förekommer i mer än en förvaltning i personalregistret. För de tre minsta enheterna anges inte andel, eftersom antalet kontrollerade är för litet för att andelstalet ska vara meningsfullt.*

7.5.3 Anmälda bisysslor och jämförelse med registeranalysen

Kommunen har i granskningen tillhandahållit ett underlag över anmälda bisysslor från kommunens system. Underlaget omfattar 1 096 rader avseende 853 personer. Efter beredning, varvid avförda anmälningar och exakta upprepande rader avskilts, återstår 708 anmälningar avseende 603 personer som var giltiga vid registeruttaget.

Underlaget innehåller uppgift om person, en beskrivning av bisysslan i fritext, giltighetstid och förvaltning. Det innehåller ingen uppgift om prövning eller beslut. Beskrivningen av bisysslan håller ojämn kvalitet. Av de 708 giltiga anmälningarna är beskrivningsfältet helt tomt i 104 fall.

Det bör inledningsvis noteras att det finns en avgörande begränsning som påverkar jämförelsen. Registeranalysen kan endast identifiera engagemang som är registrerade. En anmäld bisyssla som avser anställning hos annan arbetsgivare, personligt uppdrag som god man, kontaktperson eller nämndeman, eller uppdrag i en förening utan registreringsskyldighet, kan aldrig framträda i en registerkontroll. Av de giltiga anmälningarna avser 178 sådana bisysslor. De två underlagen mäter alltså delvis olika saker, och jämförelsen ska läsas som en storleksordningsjämförelse.

Förhållandet mellan antalet personer med registerfört engagemang och antalet med giltig anmälan varierar kraftigt mellan förvaltningar och redovisas nedan:

Förvaltning	Aktivt registerengagemang (personer)	Med giltig anmälan	Andel %
Utbildningsförvaltningen	917	103	11,23 %
Kommunledningskontoret	335	142	42,39 %
Vård- och omsorgsförvaltningen (ÄLN)	304	62	20,39%
Vård- och omsorgsförvaltningen (OSN)	226	91	40,27%
Socialförvaltningen	149	51	34,23%

Arbetsmarknadsförvaltningen	122	46	37,70%
Kultur- och fritidsförvaltningen (KTN)	109	29	26,61%
Brandförsvaret	80	32	40%
Stadsbyggnadsförvaltningen	108	35	32,41%
Miljöförvaltningen	20	8	40%
TOTALT (samtliga enheter)	**2 222**	**603**	

Vi noterar dock att antalet anmälda bisysslor dokumenterade hos kommunen har ökat betydande sedan föregående revisionsgranskning av bisysslor, 2020. Vid det tillfället hade organisationen identifierat 113 bisyssleinnehavare bland 16 271 anställda. Registeranalysen vid det granskningstillfället identifierade däremot 1869 anställda med bisyssla.

7.5.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunen **endast delvis** anmäler, kontroller och bedömer bisysslor på ett ändamålsenligt sätt.

Vi grundar vår bedömning på att jämförelsen mellan kommunens underlag över anmälda bisysslor och träffarna från vår Bisysslechecken visar att en betydande andel av de anställda som har ett registerfört engagemang inte återfinns bland dem som anmält en bisyssla. Underlagen överlappar bara delvis, och differensen kan inte tolkas som ett mått på antalet oanmälda bisysslor, men storleksordningen är sådan att den behöver förklaras. Utifrån detta resultat ser vi att kommunen inte i tillräcklig utsträckning säkerställer att samtliga bisysslor anmäls och dokumenteras.

8 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har en tillräcklig intern kontroll rörande jäv, mutor och bisysslor för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheterna utifrån dessa aspekter.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen endast delvis har en tillräcklig intern kontroll rörande jäv, mutor och bisysslor för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheterna utifrån dessa aspekter.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Fastställa sammanhållande ansvar för och uppföljning av anti-korruptionsfrågor i organisationen.
- Säkerställa att samtliga nämnder analyserar risker förknippade med bisysslor inom ramen för sitt internkontrollarbete.
- Utvidga *Policy och riktlinjer mot mutor* till att även inkludera jäv, bisysslor, korruption och andra former av oegentligheter.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- Överväga att införa kontroller av efterlevnad av styrdokument och rutiner rörande bisysslor och jäv.
- Säkerställa att chefs bedömning av bisyssla dokumenteras för att öka spårbarhet.
- Säkerställa att utbildningsinsatser inom området för både medarbetare och förtroendevalda är regelbundet återkommande.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Helena Hansson
Certifierad kommunal revisor

Sofia Gunnarsson
Verksamhetsrevisor

Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor & kvalitetssäkrare

9 BILAGOR

9.1 BILAGA A – INTERNKONTROLLPLANER 2026

Kontrollmoment i nämndernas internkontrollplaner för 2026, under kontrollområdet

Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv.

Styrelse/nämnd	Kontrollmoment
Kommunstyrelsen	Kontroll av kunskap hos kommunens politiker och tjänstemän om regler för mutor och jäv respektive representation. Kontroll av hur många gånger representationsfakturor återsänds från kontrollsteget på grund av bristande underlag eller felaktig attest.
Arbetsmarknadsnämnden	Säkerställa att förvaltningen går igenom APT-material ”Vårt ansvar som medarbetare i kommunal verksamhet” med information om bland annat otillåten påverkan, bisysslor, mutor och jäv.
Gatu- och samhällsmiljönämnden	Kontroll av kunskap hos kommunens politiker och tjänstemän om regler för mutor och jäv respektive representation.
Idrotts- och fritidsnämnden	Kontroll att frågor kring jäv, mutor och oegentligheter integreras i förvaltningens processer och hålls aktuella inom verksamheten. Genom regelbundna diskussioner i arbetsgrupper och vid beslutstillfällen.
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	Avdelnings- och enhetschefer ansvarar för att informera sina medarbetare minst en gång per år på ett APT om följande rutiner: • Rapportering av oegentligheter, mutor och jäv • Rutin för hantering av hot och våld Punkten följs upp i samband med den årliga uppföljningen av internkontrollplanen.
Omsorgsnämnden	Kontrollera att förvaltningen har ändamålsenliga rutiner och arbetssätt för att förebygga och hantera risker för otillåten påverkan, mutor och jäv bland medarbetare och förtroendevalda.
Plan- och byggnadsnämnden	Säkerställa att medarbetarna har kunskap om vad otillåten påverkan och välfärdsbrott är samt hur dessa ska rapporteras.
Räddningsnämnden	Kontroll av hur många gånger representationsfakturor återsänd från kontrollsteget på grund av bristande underlag eller felaktiga attest.

Socialnämnden	Kontroll att förvaltningens representationskostnader följer kommunens policy och har korrekta verifikat.
Utbildningsnämnden	Kontroll av att medarbetare vet hur de ska rapportera in situationer få de upplever sig utsatta för otillåten påverkan.
Valnämnden	Kontrollera kunskap hos nämndens politiker om regler för mutor, jäv och representation.
Äldrenämnden	Kontrollera att systematiskt och förebyggande arbetssätt finns för att förebygga och hantera risker för mutor, jäv, och/eller otillåten påverkan bland medarbetare, chefer och förtroendevalda.
Överförmyndarnämnden	Kontroll av förvaltningens medarbetare och nämndens ledamöter känner till vad som gäller och informationen hålls uppdaterad.

9.2 BILAGA B – SAMMANFATTNING AV TIDIGARE GENOMFÖRDA GRANSKNINGAR

9.2.1 Granskning av hantering och kontroll av anställdas bisysslor, 2020

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig kontroll av de anställdas bisysslor. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har en tillfredsställande och ändamålsenlig intern styrning och kontroll beträffande förekommande bisysslor.

Mot bakgrund av ovanstående samt vad som i övrigt framkommer i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna ska säkerställa att befintliga regler beträffande bisysslor efterlevs.
- Kommunstyrelsen och nämnderna ska säkerställa att det vid bedömningen av om en bisyssla är lämplig, tas 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.
- Kommunstyrelsen ska säkerställa att riktlinjerna för bisysslor fastslår att frågor om bisysslor ska tas upp i samband med medarbetarsamtal.
- Kommunstyrelsen ska säkerställa att de vet vem som de facto avgör om en bisyssla ska förbjudas eller inte.
- Kommunstyrelsen och nämnderna ska säkerställa att omprövning av tidigare godkända bisysslor äger rum i enlighet med gällande riktlinjer.

9.2.2 Uppföljande granskning avseende fyra av revisionens genomförda granskningar under åren 20220-2021

Vi bedömer att kommunstyrelsen ej har vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas rekommendationer utifrån genomförd granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor.

9.2.3 Granskning av det förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption, 2021

Efter genomförd granskning är det vår sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption inte helt sker på ett ändamålsenligt sätt.

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Det är viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att området jäv, mutor och korruption är beaktat i samtliga nämnders interna kontrollplaner.
- Informera nämnderna om vikten av att de risker som tas med för jäv, mutor och korruption i respektive riskanalys ska vara nämndspecifika.
- Utveckla styrdokumenten relaterade till risken för jäv, mutor och korruption ytterligare i syfte att nå ett ändamålsenligt innehåll.
- Arbeta fram och kommunicera en uppförandekod för leverantörer vilken tydliggör kommunens ståndpunkt kring mutor och korruption.
- Genomföra regelbundna utbildningar kring jäv, mutor och korruption för förtroendevalda politiker även under pågående mandatperiod.
- Genomföra löpande utbildningar/ informationen kring jäv, mutor och korruption till tjänstepersoner/ chefer exempelvis vid arbetsplatsträffar och workshops.
- Säkerställa att adekvat information om kommunens visselblåsarfunktion samt alternativa rapporteringskanaler gällande misstänkta oegentligheter ges till alla förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Genomföra en uppföljning av styrdokumentens efterlevnad vilket exempelvis kan ske inom ramen för den interna kontrollplanen.

Uppsala kommun

KOMMUNREVISIONEN
Missivskrivelse

Datum:
2020-04-17

Diarienummer:
KRN-2020/59

Mottagare

Kommunstyrelsen

Övriga nämnder för kännedom
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av hantering och kontroll av anställdas bisysslor

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019. I sammanhanget kan nämnas att en kartläggning av rutinerna för hantering av bisysslor genomfördes för bolagen i Uppsala kommunkoncern under hösten 2019.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig kontroll av de anställdas bisysslor.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har en tillfredsställande och ändamålsenlig intern styrning och kontroll beträffande förekommande bisysslor. Denna bedömning baseras främst på att kännedomen om förekommande bisysslor förefaller vara bristande. Enligt vår bedömning beror detta till viss del på att det förekommer brister i följsamhet till gällande rutiner. Det kan dock även handla om en otydlighet från arbetsgivarens sida om vad som är att betrakta som en bisyssla samt vilken skyldighet som åligger medarbetarna när det gäller anmälan av bisyssla.

I granskningen framkommer att kommunen för egen del endast identifierat ca 1,8 procent av de bisysslor som vi identifierat inom ramen för vår dataanalys.

Vidare ser vi risk för att vissa av de bisysslor som vi identifierat är att betrakta som konkurrerande utifrån såväl externa som interna regler. Bristerna i kontrollen av anställdas bisysslor innebär också att kommunen utsätter sig för stor risk för oegentligheter. Det finns också, enligt kommunrevisionens mening, stor risk för att allmänhetens förtroende för kommunen som helhet skadas.

Postadress: Uppsala kommun, Kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Kommunrevisionens kansli, telefon: 018-727 11 32
E-post: Kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

När det gäller befintliga styrdokument och rutiner är vår samlade bedömning att dessa i huvudsak är ändamålsenligt utformade, även om det finns behov av uppdateringar. Det ska dock framhållas att det vid tidpunkten för granskningen enligt uppgift pågick ett arbete med att uppdatera riktlinjerna.

Vi menar att kommunstyrelsen med fördel kan verka för att fullmäktige fastställer en policy avseende bisysslor, samt att de riktlinjer som finns uppdateras och sedan relateras till policyn.

Mot bakgrund av ovanstående samt vad som i övrigt framkommer i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna ska säkerställa att befintliga regler beträffande bisysslor efterlevs.
- Kommunstyrelsen och nämnderna ska säkerställa att det vid bedömningen av om en bisyssla är lämplig, tas 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.
- Kommunstyrelsen ska säkerställa att riktlinjerna för bisysslor fastslår att frågor om bisysslor ska tas upp i samband med medarbetarsamtal.
- Kommunstyrelsen ska säkerställa att de vet vem som de facto avgör om en bisyssla ska förbjudas eller inte.
- Kommunstyrelsen och nämnderna ska säkerställa att omprövning av tidigare godkända bisysslor äger rum i enlighet med gällande riktlinjer.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser från kommunstyrelsen utifrån ovanstående rekommendationer senast 2020-08-31 till kommunrevisionen@uppsala.se.

För kommunrevisionen

Per Davidsson

Per Davidsson, ordförande

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2020-03-04

Antal sidor 14

© 2020 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Uppsala kommun
Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfrågor	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Ansvarig nämnd/styrelse	3
2.4	Revisionskriterier	3
2.5	Metoder	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Riktlinjer för bisyssla	4
3.2	Förekomst av bisysslor	6
3.3	Kännedom om bisysslor	8
3.4	Inköp från företag/förening där anställda har bisyssla	9
3.5	Är förekommande bisysslor tillåtna enligt lag och kollektivavtal?	11
3.6	Enkät riktad till förvaltningsdirektörer	12

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification KPMG Confidential

Uppsala kommun
Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala 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.

Granskningen har syftat till att konstatera om kommunen har en ändamålsenlig kontroll av de anställdas bisysslor.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har en tillfredsställande och ändamålsenlig intern styrning och kontroll beträffande förekommande bisysslor. Denna bedömning baseras främst på att kännedomen om förekommande bisysslor förefaller vara bristande. Enligt vår bedömning beror detta till viss del på att det förekommer brister i följsamhet till gällande rutiner. Det kan dock även handla om en otydlighet från arbetsgivarens sida om vad som är att betrakta som en bisyssla samt vilken skyldighet som åligger medarbetarna när det gäller anmälan av bisyssla.

I granskningen framkommer att kommunen för egen del endast identifierat ca 1,8 % av de bisysslor som vi identifierat inom ramen för vår dataanalys.

Vidare ser vi risk för att vissa av de bisysslor som vi identifierat är att betrakta som konkurrerande utifrån såväl externa som interna regler.

När det gäller befintliga styrdokument och rutiner är vår samlade bedömning att dessa i huvudsak är ändamålsenligt utformade, även om det finns behov av uppdateringar. Det ska dock framhållas att det vid tidpunkten för granskningen enligt uppgift pågick ett arbete med att uppdatera riktlinjerna.

Vi menar att kommunstyrelsen med fördel kan verka för att fullmäktige fastställer en policy avseende bisysslor, samt att de riktlinjer som finns uppdateras och sedan relateras till policyn.

Mot bakgrund av ovanstående samt vad som i övrigt framkommer i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer.

- Kommunstyrelsen och nämnderna ska säkerställa att befintliga regler beträffande bisysslor efterlevs.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör verka för att det vid bedömningen av om en bisyssla är lämplig, tas 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.
- Kommunstyrelsen bör verka för att riktlinjerna för bisysslor fastslår att frågor om bisysslor *ska* tas upp i samband med medarbetarsamtal.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att de vet vem som de facto avgör om en bisyssla ska förbjudas eller inte.
- Kommunstyrelsen och nämnderna måste säkerställa att omprövning av tidigare godkända bisysslor äger rum i enlighet med gällande riktlinjer.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

2 Bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens kontroll av de anställdas bisysslor. I granskningen ingår bl.a. 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 2019.

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 däremot inte utrymme för bisyssleförbud "för säkerhets skull".

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 och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att konstatera om kommunen har en ändamålsenlig kontroll av de anställdas bisysslor.

Granskningen har utgått från följande frågor:

— Har kommunen ändamålsenliga rutiner för hantering av bisysslor?

— Kontrolleras och bedöms bisysslor på ett ändamålsenligt sätt?

I granskningen har det även ingått 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 godkända enligt AB (Allmänna bestämmelser) respektive förenliga med 7 § LOA (lagen om offentlig anställning) avseende förtroendeskadliga bisysslor?

2.2 Avgränsning

Vad gäller bisysslor har granskningen omfattat kommunens avlönade personal från 2019-01-01 till 2019-11-30[1]. Enbart arvoderade personer har därför inte omfattats av granskningen. I övrigt har även ferieanställda[2] samt timanställda exkluderats från

[1] Kartläggningen av de anställdas bisysslor sker i huvudsak under senhösten. I samband med granskningens genomförande hade årets kartläggning i stor utsträckning ännu inte ägt rum. Därför har uppgifterna om förekommande bisysslor även innefattat uppgifter insamlade under hösten 2018.
[2] Ferieanställda i betydelsen "sommarjobbare" eller liknande. Lärare med ferietjänst omfattas av granskningen.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

granskningen. Likaså har RiB-anställda (Räddningstjänstpersonal i beredskap) exkluderats eftersom de inte omfattas av bestämmelserna avseende bisysslor.

Analys av inköp har omfattat perioden 2019-01-01 – 2019-11-30.

Som beskrivs närmare i avsnitt 2.5 nedan har vi inhämtat uppgifter från Bolagsverket. Utifrån dessa uppgifter har vi i vår dataanalys fångat 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.

2.3 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

2.4 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

— Kommunallagen 6 kap. 6 §
— Lagen om offentlig anställning (LOA) 7-7c §§
— Centrala avtal med fackliga organisationer – Allmänna bestämmelser (AB)
— Riktlinjer för bisyssla i Uppsala kommun (KS 2014-04-09, § 61)
— Delegationsordning för kommunstyrelsen (KS 2018-09-18, § 149)
— Riktlinjer om jäv/intressekonflikt, bisysslor och mutor för miljökontoret, Uppsala kommun (miljökontoret 2014-02-07)[3]

2.5 Metoder

Underlag i form av anställningsdata har inhämtats från kommunens personalavdelning omfattande anställningar under perioden 2019-01-01 till 2019-11-30. Som nämnts i stycke 2.2 ovan har timvikarier exkluderats från granskningen. Detta eftersom timvikarier inte har någon grundanställning i Uppsala kommun och att de därför inte uppmanas att anmäla bisyssla som övriga medarbetare.

Vidare har leverantörsdata för perioden 2019-01-01 till 2019-11-30 inhämtats. Uppgifter från Bolagsverkets handels- och föreningsregister samt aktiebolagsregister per 2020-01-16[4] har sammanställts och granskats. Granskningen har berört 16 271 anställda.

---

[3] Från och med 2015 heter det "miljöförvaltningen" men i och med att riktlinjerna är fastställda tidigare än så använder vi benämningen "miljökontoret".

[4] Viktigt att notera är att uppgifterna från Bolagsverket ger en "ögonblicksbild" av vilka som har en aktuell funktionärspost i företag och/eller föreningar som bedriver näringsverksamhet. Av Bolagsverkets uppgifter framgår inte när funktionärsposten tillträddes. Bolagsverkets uppgifter anger därmed vilka som har en funktionärspost per den dag underlaget inhämtades, i detta fall 2020-01-16. Vidare bör noteras att de bisysslor som fångas i den data vi inhämtar avser funktionärsposter i näringsdrivande associationer. Andra typer av bisysslor fångas inte. Det ska också noteras att uppgifterna från Bolagsverket inkluderar eventuella funktionärsposter i vilande bolag.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Vi har också inhämtat uppgifter om hur många bisysslor och bisyssleinnehavare som kommunen för egen del har noterat.

Förvaltningsdirektörer/motsvarande har ombetts att besvara tre frågor via en webbenkät.

Rapporten har faktagranskats av HR-direktör, förhandlingschef, enhetschef Löneservice samt koordinator på HR-staben.

3 Resultat av granskningen

Som nämnts i stycke 2.5 ovan har granskningen omfattat 16 271 anställda. Dessa har under granskningsperioden innehaft 35 168 anställningar. Det handlar exempelvis om att en person kan vara tjänstledig från en anställning och inneha en annan. Det blir då två anställningar för den individen. Ett annat exempel kan vara att en individ haft en tidsbegränsad anställning under början av året och sen fått en tillsvidareanställning. Även i det fallet blir det två anställningar för en individ.

I de fall en individ har innehaft flera anställningar har vi i vår granskning utgått från den senaste anställningen.

Resultatavsnittet inleds med en beskrivning i stycke 3.1 av kommunens rutiner för hantering av bisysslor och de styrdokument som finns inom området. Därefter, i styckena 3.2 till 3.4, beskrivs resultatet av den dataanalys vi genomfört inom ramen för granskningen. I stycke 3.5 beskrivs hur kommunen bedömt de bisysslor som identifierats medan stycke 3.6 redogör för resultatet av den webbenkät som förvaltningsdirektörerna ombetts att besvara.

3.1 Riktlinjer för bisyssla

Uppsala kommun har ingen av fullmäktige fastställd policy för hanteringen av bisysslor, däremot finns det *Riktlinjer för bisyssla* fastställda av kommunstyrelsen 2014-04-09 (§ 61). Vid tidpunkten för granskningen uppgavs att nya rutiner skulle tas fram och att dessa beräknas vara färdiga under våren 2020.

I riktlinjerna anges bl.a. att arbetsgivaren kan förbjuda en bisyssla

om arbetsgivaren finner att den *kan*

1. inverka hindrande för arbetsuppgifterna (3 kap 8 § AB),
2. innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens (3 kap 8 § AB),
3. rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende (7 § LOA).

Därefter förtydligas, under egna rubriker, vad som kan utgöra en arbetshindrande, konkurrerande eller förtroendeskadlig bisyssla. När det gäller konkurrerande bisyssla anges bl.a. att ”Exempel på konkurrerande bisyssla kan vara att en arbetstagare tar ett uppdrag för egen räkning i det egna eller annans företag som annars utförs i egenskap av anställd i kommunen.” Längre fram i riktlinjerna, under rubriken ”Uppföljning av bisysslor och upplysningsskyldighet”, anges att omprövning av tidigare godkända

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

bisysslor ska ske regelbundet samt att arbetsgivaren vid den bedömningen ska beakta hela kommunens intressen, inte bara den egna verksamheten.

Under samma rubrik anges också följande.

> Det är viktigt att chefer/arbetsledare informerar arbetstagare om dessa riktlinjer och vad som kan göra en bisyssla otillåten. Information sker lämpligast i samband med nyanställning och på arbetsplatsträffar och följs därefter upp regelbundet vid de årliga medarbetarsamtalen. [...]
>
> Arbetstagaren är [...] skyldig att lämna de uppgifter om bisysslan som behövs – omfattning, förläggning, innehåll samt organisatoriska och verksamhetsmässiga kopplingar – för att arbetsgivaren ska kunna bedöma om bisysslan är tillåten eller inte.

I riktlinjerna framgår att det är chefen för respektive förvaltning som enligt gällande delegationsordning ska besluta om förbud mot bisyssla. Förvaltningscheferna har, enligt gällande regler, möjligheten att vidaredelegera denna beslutanderätt. Vår granskning visar dock att det inte skett någon formell vidaredelegering inom någon av kommunens förvaltningar.

Under rubriken ”Arbetsrättsliga påföljder” anges bl.a. följande. ”Om arbetstagaren brister i sina skyldigheter genom att inte lämna uppgifter om bisysslan eller inte följer beslut om förbud mot bisyssla kan detta leda till disciplinpåföljd”.

Riktlinjerna avslutas med en checklista som är tänkt att utgöra ett stöd vid bedömningen av om en bisyssla är förtroendeskadlig eller ej.

Som framgår ovan anger kommunens riktlinjer för bisyssla att arbetsgivaren *lämpligast* informerar arbetstagare om riktlinjerna i samband med nyanställning och på arbetsplatsträffar samt att uppföljning sker regelbundet vid de årliga medarbetarsamtalen. För kommunen som helhet finns det dock ingen, i något politiskt fastställt styrdokument, *tvingande* bestämmelse om när och hur arbetsgivaren *ska* upplysa medarbetarna om deras skyldigheter beträffande bisysslor. Däremot har miljöförvaltningen fastställt riktlinjer på tjänstemannanivå som anger att arbetsgivaren i samband med introduktion av nyanställd samt årligen i samband med medarbetarsamtalet, *ska* fråga medarbetarna om eventuella bisysslor. Vidare framgår det av den checklista för introduktion av nya medarbetare, som kommunens HR-avdelning tagit fram, att medarbetaren under den första dagen ska få information om bl.a. bisyssla.

Kommentarer

Vi anser att kommunstyrelsen med fördel kan verka för att fullmäktige fastställer en policy avseende bisysslor, samt att de riktlinjer som finns uppdateras och sedan relateras till policyn. Vi anser att den interna styrningen blir tydligare om den utgår från en av fullmäktige fastställd policy. I riktlinjerna, som skulle kunna betraktas som tillämpningsanvisningar till den övergripande policyn, anser vi att kommunstyrelsen bör tydliggöra vad som är att betrakta som en bisyssla. Vi anser också att avsnitten avseende de tre omständigheter som gör att en bisyssla kan förbjudas bör utvecklas. Exempelvis skulle avsnittet om konkurrerande bisyssla kunna inbegripa resonemang kring hur kommunen ser på funktionärsposter i företag/motsvarande som vid

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

upphandling lägger eller avser att lägga anbud på delar av Uppsala kommuns verksamhet.

I granskningen framkommer att frågan om bisyssla i regel tas upp vid introduktion av nyanställda samt vid medarbetarsamtal. I praktiken förefaller dock denna rutin inte fullt ut efterlevas. Det visar sig bl.a. genom att en stor del av befintliga bisysslor inte har identifierats av kommunen, vilket utvecklas i styckena 3.2 och 3.3 nedan. Den stora diskrepansen mellan antalet av oss identifierade bisysslor och antalet av kommunen identifierade bisysslor, skulle också kunna bero på att arbetsgivaren inte tydligt nog har medvetandegjort medarbetarna om deras skyldighet att anmäla bisysslor och/eller att det inte i tillräcklig omfattning tydliggjorts vad som är att betrakta som en bisyssla.

Vi menar att riktlinjerna för bisysslor med fördel fastslår att frågor om bisysslor *ska* tas upp i samband med medarbetarsamtal.

Som vi närmare kommer att beskriva i stycke 3.5 nedan har kommunen under granskningsperioden gjort inköp för ca 81,7 mnkr från företag och/eller föreningar där anställda i kommunen har en funktionärspost. Flera av dessa leverantörer bedriver verksamhet med samma verksamhetsinriktning som finns i Uppsala kommun. Vidare är bisyssleinnehavarens arbete inom kommunen i flera fall inom liknande typ av verksamhet som det företag/förening där personen i fråga innehar en funktionärspost. Vi anser därmed att det finns risk för att anställda innehar bisysslor som, utifrån såväl externa som interna regler, är att betrakta som konkurrerande.

3.2 Förekomst av bisysslor

I utdraget från Bolagsverket får vi ”träff” på de kommunanställda som är styrelsemedlemmar i kommunala bolag[5]. Dessa har vi inte räknat som bisysslor i denna granskning. När dessa undantagits har vi funnit att 1 869 personer av 16 271 anställda (11,5 %) innehar en eller flera bisysslor. Totalt antal förekommande bisysslor uppgår till 2 278 stycken i sammanlagt 2 128 företag och/eller föreningar som bedriver näringsverksamhet[6]. Eftersom dessa 2 278 bisysslor innehas av 1 869 personer har de allra flesta följaktligen endast en bisyssla, men 290 personer innehar två eller fler bisysslor.

Vår granskning visar vidare att det är betydligt vanligare med bisysslor bland kommunens tillsvidareanställda personal än bland kommunens tidsbegränsat anställda[7]. Det är 1 618 tillsvidareanställda och 251 tidsbegränsat anställda som innehar bisysslor.

Om man tittar på anställningens omfattning kan vi konstatera att 1 699 av de 1 869 personer som innehar en eller flera bisysslor är heltidsanställda, medan resterande 170 personer är deltidsanställda.

---

[5] Med kommunala bolag avses aktie- och kommanditbolag inom kommunkoncernen Uppsala kommun.
[6] Av de 2 278 bisysslor som vi identifierat är 453 stycken olika typer av funktionärsposter i bostadsrättsföreningar, de allra flesta (drygt 70 %) som ledamot.
[7] I rapporten använder vi begreppet ”tidsbegränsat anställda” för alla andra typer av anställningar än tillsvidareanställningar.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Fördelat per förvaltning[8] ser förekomsten av bisysslor ut enligt tabellen nedan.

Förvaltning	Antal anställda	Antal anställda med bisyssla	Andel anställda med bisyssla
Arbetsmarknadsförvaltningen	1 356	106	7,8 %
Brandförsvaret	183	48	26,2 %
Kommunledningskontoret	1 526	224	14,7 %
Kulturförvaltningen	407	59	14,5 %
Miljöförvaltningen	94	14	14,9 %
Omsorgsförvaltningen	1 835	184	10,0 %
Socialförvaltningen	715	107	15,0 %
Stadsbyggnadsförvaltningen	693	100	14,4 %
Utbildningsförvaltningen	6 954	837	12,0 %
Äldreförvaltningen	2 475	185	7,5 %
Överförmyndarförvaltningen	33	5	15,2 %
Summa	**16 271**	**1 869**	**11,5 %**

Som framgår av tabellen är utbildningsförvaltningen den förvaltningen där flest *antal* anställda innehar bisysslor medan brandförsvaret är den förvaltning där störst *andel* anställda innehar bisysslor.

Kommentarer

Som framgår i rapportens inledning/bakgrund kan arbetsgivaren förbjuda arbetstagaren att utöva en bisyssla om den anses hindra arbetsuppgifterna. Mot bakgrund av att drygt var tionde medarbetare har en mer eller mindre omfattande bisyssla, i form av funktionärspost[9] i en näringsdrivande association[10] kan det inte uteslutas att det inte förekommer bisysslor som inverkar hindrade på arbetsuppgifterna. För att säkerställa

[8] Vi använder här begreppet förvaltning även om det är nämnderna som är granskningsobjekten. Anledningen till det är att förvaltningsorganisationen inte helt följer nämndsorganisationen.
[9] De funktionärsposter vi fångar i vår dataanalys omfattar bl.a. följande: Aktuarie, Bolagsman, Extern firmatecknare, Extern verkställande direktör, Extern vice verkställande direktör, Föreståndare, Innehavare, Kommanditdelägare, Komplementär, Styrelseledamot, Likvidator, Likvidatorssuppleant, Ordförande, Prokurist, Revisor, Huvudansvarig revisor, Revisorssuppleant, Suppleant, Ställföreträdande verkställande direktör, Verkställande direktör, Verkställande ledamot, Vice ordförande, Vice verkställande direktör
[10] I begreppet ”näringsdrivande association” inbegrips aktiebolag, ekonomiska föreningar, enskilda firmor, handelsbolag, kommanditbolag, bostadsrättsföreningar samt ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

att så inte är fallet är det enligt vår mening viktigt med tydliga rutiner för information om samt kartläggning och bedömning av bisysslor samt att dessa rutiner efterlevs.

3.3 Kännedom om bisysslor

I tabellen nedan framgår antalet anställda som vi inom ramen för vår dataanalys har identifierat som bisyssleinnehavare. Tabellen innehåller även uppgifter om hur många bisyssleinnehavare som identifierats inom kommunens olika förvaltningar.

Förvaltning	Antal anställda med bisyssla enl. vår analys	Antal av kommunen identifierade bisyssleinnehavare
Arbetsmarknadsförvaltningen	106	10
Brandförsvaret	48	7
Kommunledningskontoret	223	26
Kulturförvaltningen	59	16
Miljöförvaltningen	14	5
Omsorgsförvaltningen	184	7
Socialförvaltningen	107	7
Stadsbyggnadsförvaltningen	100	9
Utbildningsförvaltningen	837	14
Äldreförvaltningen	185	12
Överförmyndarförvaltningen	5	0
Totalt antal identifierade bisyssleinnehavare	**1 869**	**113**

Kommentarer

Som framgår av tabellen ovan har man inom organisationen identifierat 113[11] bisyssleinnehavare medan vi i vår analys har identifierat 1 869 stycken. Således har vi identifierat drygt 16 gånger så många bisyssleinnehavare som kommunen för egen del identifierat.

[11] Sammanställningen från kommunen innehåller även uppgifter om bisysslor hos tre stycken anställda inom Uppsala bostadsförmedling AB. Dessa ingår inte i granskningen och har således inte tagits med i tabellen ovan. Totalt antal förekommande bisysslor är enligt kommunens uppgifter 133 stycken när de tre personerna från Uppsala bostadsförmedling AB räknats bort.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

I sammanhanget är det viktigt att poängtera att vår analys endast redovisar bisysslor genom funktionärsuppdrag i näringsdrivande associationer medan kommunens uppgifter, enligt gällande rutiner, inkluderar uppgifter om *alla* förekommande bisysslor.

Vid en jämförelse mellan de bisyssleinnehavare som vi identifierat med de bisyssleinnehavare som identifierats inom kommunen kan vi konstatera att kommunen identifierat 77 bisyssleinnehavare som vi *inte* fångat i vår dataanalys. Detta tolkar vi som att det handlar om andra typer av bisysslor än funktionärsuppdrag i näringsdrivande associationer.

Vid en jämförelse mellan kommunens uppgifter och våra uppgifter bör dessa 77 personer därmed undantas. Av de 1 869 bisyssleinnehavare som vi identifierat har kommunen således endast identifierat 36 stycken. Därmed har kommunen för egen del identifierat ca 1,9 % av de bisyssleinnehavare som vi identifierat.

Totalt antal förekommande bisysslor bland de 113 bisyssleinnehavare som kommunen identifierat uppgår till 133 stycken enligt kommunens egna uppgifter, att jämföra med de 2 278 bisysslor som vi identifierat. När det gäller antalet bisysslor har vi med andra ord identifierat drygt 20 gånger så många som kommunen gjort.

Om de 77 personer som förefaller ha andra typer av bisysslor än funktionärsuppdrag i näringsdrivande associationer undantas, uppgår antalet förekommande bisysslor som kommunen identifierat till 42 stycken. Därmed har kommunen för egen del identifierat ca 1,8 % av de bisysslor som vi identifierat.

Utifrån vår dataanalys gör vi bedömningen att ansvariga *inte* har tillräcklig kontroll över och kännedom om aktuella bisysslor i näringsdrivande associationer. Enligt vår bedömning är kommunens samlade kännedom om och kontroll över de anställdas bisysslor därmed inte ändamålsenlig.

3.4 Inköp från företag/förening där anställda har bisyssla

Som nämnts i stycke 3.1 finns det 2 128 företag och/eller föreningar där anställda i kommunen har en funktionärspost. Av dessa återfinns 176 (8,4 %) i kommunens leverantörsreskontra 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 eller innehaft funktionärspost.

Det handlar om totalt 2 465 verifikationer uppgående till totalt ca 81,7 mnkr. Av de 2 465 verifikationerna har kostnaden i 412 fall belastat den förvaltning där bisyssleinnehavaren arbetar. Totalt belopp där kostnaden belastat bisyssleinnehavarens förvaltning uppgår till ca 33,7 mnkr.

I sammanhanget ska det noteras att uppgifterna ovan om antalet verifikationer samt belopp inte tar hänsyn till verifikationsdatumet i förhållande till bisyssleinnehavarens anställningstid i kommunen. Det skulle exempelvis kunna vara så att kommunen i januari har betalat ett företag för varor/tjänster och att en person som har en styrelsepost i det aktuella företaget sedan anställs i oktober månad. Ett sådant exempel skulle ge en ”träff” i den kontroll vi genomfört. Därför ska de summor som anges ovan inte betraktas som exakta i det avseendet.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Tabellen nedan innehåller emellertid ovanstående uppgifter (till vänster) samt motsvarande uppgifter om hänsyn tas till bisyssleinnehavarens anställningstid samt verifikationsdatum (till höger i tabellen).

	Uppgifter *utan* hänsyn tagen till verifikationsdatum samt bisyssleinnehavarens anställningstid	**Uppgifter där hänsyn tagits till verifikationsdatum samt bisyssleinnehavarens anställningstid**
Antal företag och/eller föreningar där anställda har bisyssla och som återfinns i kommunens leverantörsreskontra	176	145
Antal verifikationer samt belopp	2 465 verifikationer 81,7 mnkr	1 427 verifikationer 46,0 mnkr*
Antal verifikationer samt belopp där kostnaden belastat den förvaltning där bisyssleinnehavaren arbetar	412 verifikationer 33,7 mnkr	234 verifikationer 22,8 mnkr*

* Om inköp från ekonomiska föreningar, exempelvis av typen bostadsrättsföreningar eller föräldrakooperativ, undantas handlar det i stället om att kommunen gjort inköp för 33,8 mnkr. Av dessa 33,8 mnkr har 21,2 mnkr belastat den förvaltning där bisyssleinnehavaren arbetar.

Kommentarer

Som vi nämnt i inledningen av rapportens resultatavsnitt omfattar granskningen 16 271 anställda som under granskningsperioden innehaft 35 168 anställningar. I vår dataanalys har vi dock utgått från den senaste anställningen i de fall en och samma individ innehaft flera anställningar. Därmed finns det ett stort antal individer som innehaft anställningar i kommunen under längre tid än vad som fångas i vår dataanalys. Vilket i sin tur innebär att ”sanningen” torde hamna någonstans mittemellan vänsterkolumnen och högerkolumnen i tabellen ovan. Med andra ord har kommunen under granskningsperioden gjort inköp för någonstans mellan 46,0 mnkr och 81,7 mnkr från företag och/eller föreningar där anställda i kommunen har en funktionärspost.

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 anställde innehar en funktionärspost.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3.5 Är förekommande bisysslor tillåtna enligt lag och kollektivavtal?

I detta stycke redogörs för vad som sägs om bisysslor i Lagen om offentlig anställning (LOA) samt Allmänna bestämmelser (AB).

AB, kapitel 3 paragraf 8 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.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

7 § LOA (lagen om offentlig anställning) 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 och chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen skall på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har.
> *Lag (2004:833).*

Kommentarer

Vi kan konstatera att samtliga av kommunen identifierade bisysslor uppges vara förenliga med vad som sägs i 7 § LOA om förtroendeskada samt tillåtna enligt AB. Mot bakgrund av att kommunen endast identifierat ca 1,8 % av de bisysslor som vi identifierat, gör vi dock bedömningen att det finns *risk* för att det förekommer bisysslor i kommunen som ej är förenliga med LOA eller tillåtna enligt AB.

3.6 Enkät riktad till förvaltningsdirektörer

Inom ramen för granskningen har förvaltningsdirektörer/motsvarande ombetts att besvara en enkät bestående av tre frågor om hanteringen av bisysslor inom förvaltningen. Samtliga förvaltningsdirektörer/motsvarande har besvarat enkäten.

De två första frågorna utgår från formuleringar i kommunens riktlinjer för bisysslor. De formuleringar vi utgått från är följande.

”Varje arbetstagares bisyssla bedöms var för sig.”

”Omprövning av tidigare godkända bisysslor ska ske regelbundet. Vid bedömningen ska inte bara den egna verksamheten utan hela kommunens intressen beaktas.”

”Beslut om förbud av [bisyssla] fattas enligt delegationsordningen av förvaltnings-/ kontorschef.”

I såväl de enkätsvar som inkommit som i övriga kontakter vi haft med tjänstepersoner inom Uppsala kommun har det uttryckts att bisysslor inte behöver godkännas. Bisysslor kan enligt uppgift förbjudas, men de behöver inte godkännas. Som framgår av citatet ovan uttrycker emellertid kommunens riktlinjer att bisysslor godkänns

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

("tidigare godkända bisysslor" ska omprövas). Utifrån denna formulering betraktar vi en bisyssla som godkänd om den *inte* förbjudits.

För att kunna avgöra om en bisyssla ska förbjudas eller inte krävs det att någon typ av bedömning görs. Som stöd för denna bedömning innehåller riktlinjerna en checklista för bedömning av om en bisyssla är förtroendeskadlig eller ej, vilket nämnts i stycke 3.1 ovan. Vidare, vilket också nämnts tidigare, är det chefen för respektive förvaltning som enligt gällande delegationsordning ska besluta om förbud mot bisyssla. Formell vidaredelegering har inte ägt rum inom någon av kommunens förvaltningar. I praktiken är det således chefen för respektive förvaltning som ska bedöma om förekommande bisysslor bland förvaltningens anställda ska förbjudas eller inte.

Mot bakgrund av ovanstående lyder enkätens första två frågor som följer.

1. *Beskriv den praktiska hanteringen kring hur du som förvaltningsdirektör/motsvarande bedömer om förekommande bisysslor inom förvaltningen är tillåtna eller inte.*
2. *När och hur omprövar du som förvaltningsdirektör/motsvarande tidigare godkända bisysslor inom förvaltningens olika verksamheter?*

Av svaren på den första frågan framgår att bedömningen av om en bisyssla ska förbjudas eller ej, inom vissa förvaltningar sker av anställande chef, det vill säga inte av förvaltningsdirektör.

När det gäller frågan om omprövning av tidigare godkända bisysslor anger flertalet att omprövning sker årligen inom ramen för den löpande medarbetardialogen, eller vid behov. Dock framgår det av även dessa svar att omprövningen, det vill säga den förnyade bedömningen, inom vissa förvaltningar sker av anställande chef, ej av förvaltningsdirektör. Av svaren framgår vidare att det inom vissa förvaltningar inte sker någon regelmässig omprövning, det sker snarare på förekommen anledning.

Enkätens tredje fråga och hur förvaltningsdirektörerna svarat på den framgår nedan.

Hur skulle ni inom förvaltningen hantera en medarbetare som har en styrelsepost inom ett vilande bolag?	
I och med att bolaget är vilande skulle inte styrelseposten betraktas som en bisyssla	2
Styrelseposten betraktas som en bisyssla även om bolaget är vilande	3
Vet ej	1
Annat	5

De fem som svarat "Annat" har fått beskriva hanteringen. Av dessa fem har tre stycken angett att det beror på vilken typ av bolag det handlar om, att varje ärende bedöms individuellt. De två övriga har svarat att de är osäkra men att de tror att det skulle betraktas på samma sätt som ett aktivt bolag och att bedömning skulle ske utifrån det.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Kommentarer

Även om beslutanderätten – vilket enligt vår mening i praktiken inbegriper bedömningen av – om en bisyssla ska förbjudas eller inte, i formell mening inte har vidaredelegerats inom någon av kommunens förvaltningar kan vi konstatera att vidaredelegering har skett i praktiken. Förarbeten och kommentarer till kommunallagen anger att nämnden alltid ska ha vetskap om vem som har rätt att fatta beslut. Därför menar vi att kommunstyrelsen bör säkerställa att de vet vem som de facto avgör om en bisyssla ska förbjudas eller inte.

Vi menar att kommunstyrelsen och nämnderna måste säkerställa att omprövning av tidigare godkända bisysslor äger rum i enlighet med gällande riktlinjer.

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.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
Certifierad kommunal revisor

Andreas Wendin
Verksamhetsrevisor

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.

© 2020 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Uppsala kommun

Datum:
2021-08-27

Diarienummer:
KRN-2021-00023

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en granskning av kommunens förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption.
Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Efter genomförd granskning är det vår sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption inte helt sker på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen är baserad på att området jäv, mutor och korruption är beaktat i styrelsens och delvis beaktat i nämndernas interna kontrollplaner för år 2021 med undantag för överförmyndarnämnden och räddningsnämnden. Vi konstaterar att nämnderna i sina interna kontrollplaner i större utsträckning också behöver beakta risker som är specifika för den egna verksamheten i syfte att utveckla det förebyggande arbetet gällande jäv, mutor och korruption.

Utifrån genomförd genomgång kan vi också konstatera att kommunen delvis har styrdokument inom ramen för det förebyggande arbetet samt att dess innehåll i vissa delar behöver utvecklas och göras kända för att kunna anses vara ändamålsenliga.

Utöver detta konstaterar vi att uppföljning av efterlevnaden av befintliga policyer och riktlinjer hänförliga till jäv, mutor och korruption inte sker systematiskt i dagsläget mer än för bisysslor. Vi konstaterar vidare att det finns ett förbättringsområde gällande utbildning inom jäv, mutor och korruption för såväl nyvalda förtroendevalda politiker som de som tillkommer under en mandatperiod. Vi ser även ett behov av att regelbundet informera de anställda om gällande regelverk samt värdegrunden som utgör en grundpelare i det förebyggande arbetet.

Givet svaren i vår genomförda enkät ser vi att det för relativt många är oklart vem de skall vända sig till vid misstanke om jäv eller korruption och att mycket få känner till kommunens visselblåsarfunktion vars syfte är att fungera som en alternativ rapporteringskanal när andra vägar att rapportera misstankar om oegentligheter inte kan användas. Vi har även i en fördjupad granskning under år 2020 särskilt uppmärksammat former och arbetssätt när det gäller visselblåsarfunktionen.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Sammantaget ger det en bild av att det finns ett stort behov av information kring hur misstänkta oegentligheter kan rapporteras. Detta är en brist i det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption. För att få genomslag i hela organisationen krävs ett tydligt ledarskap, såväl från tjänstemän som ansvariga politiker.

För att understryka vikten av detta arrangerar kommunrevisionen sedan flera år utbildningar för förtroendevalda, chefer och medarbetare. I år den 4-5 november. Vi ser positivt på att stadsdirektören, som högsta ansvarig tjänsteman, engagerat sig i dessa frågor och medverkar i vår utbildning. Då den når ett fåtal är det viktigt att kunskaperna sprids i hela organisationen.

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Det är viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att området jäv, mutor och korruption är beaktat i samtliga nämnders interna kontrollplaner.
- Informera nämnderna om vikten av att de risker som tas med för jäv, mutor och korruption i respektive riskanalys ska vara nämndsspecifika.
- Utveckla styrdokumenten relaterade till risken för jäv, mutor och korruption ytterligare i syfte att nå ett ändamålsenligt innehåll.
- Arbeta fram och kommunicera en uppförandekod för leverantörer vilken tydliggör kommunens ståndpunkt kring mutor och korruption.
- Genomföra regelbundna utbildningar kring jäv, mutor och korruption för förtroendevalda politiker även under pågående mandatperiod.
- Genomföra löpande utbildningar/ informationen kring jäv, mutor och korruption till tjänstepersoner/ chefer exempelvis vid arbetsplatsträffar och workshops.
- Säkerställa att adekvat information om kommunens visselblåsarfunktion samt alternativa rapporteringskanaler gällande misstänkta oegentligheter ges till alla förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Genomföra en uppföljning av styrdokumentens efterlevnad vilket exempelvis kan ske inom ramen för den interna kontrollplanen.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2021-11-30 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Per Davidsson
Ordförande

Granskning av det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption

Uppsala kommun

Augusti 2021

Projektledare: Malin Odby, certifierad kommunal revisor

Kvalitetssäkrare/ specialist: Magnus Lindahl

pwc

Revisionsrapport

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning av kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption är ändamålsenligt. Den sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption *inte helt* sker på ett ändamålsenligt sätt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Är området jäv, mutor och korruption beaktat i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplan?	Delvis 
Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt innehåll?	Delvis 
Sker det en uppföljning av riktlinjernas efterlevnad i tillräcklig omfattning och frekvens avseende jäv, mutor och korruption?	Delvis 
Sker det information och utbildning till tjänstepersoner, politiker och leverantörer avseende jäv, mutor och korruption i tillräcklig omfattning och frekvens?	Delvis 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Informera nämnderna om vikten av att de risker som tas med för jäv, mutor och korruption i respektive riskanalys ska vara nämndsspecifika.
- Utveckla styrdokumenten relaterade till risken för jäv, mutor och korruption ytterligare i syfte att nå ett ändamålsenligt innehåll.
- Arbeta fram och kommunicera en uppförandekod för leverantörer vilken tydliggör kommunens ståndpunkt kring mutor och korruption.
- Genomföra regelbundna utbildningar kring jäv, mutor och korruption för förtroendevalda politiker även under pågående mandatperiod.
- Genomföra löpande utbildningar/ informationen kring jäv, mutor och korruption till tjänstepersoner/ chefer exempelvis vid arbetsplatsträffar och workshops.
- Säkerställa att adekvat information om kommunens visselblåsarfunktion samt alternativa rapporteringskanaler gällande misstänkta oegentligheter ges till alla förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Genomföra en uppföljning av styrdokumentens efterlevnad vilket exempelvis kan ske inom ramen för den interna kontrollplanen.

pwc

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning och metod	5
Inledande avsnitt om det förebyggande arbetet mot mutor och korruption	6
Granskningsresultat	10
Riskanalys och intern kontrollplan	10
Iakttagelser	10
Bedömning	13
Riktlinjer	13
Iakttagelser	13
Bedömning	17
Uppföljning	20
Iakttagelser	20
Bedömning	20
Utbildning och information	21
Iakttagelser	21
Bedömning	22
Samlad bedömning	24
Rekommendationer	24
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	24

pwc

Inledning

Bakgrund

Ett antal avslöjanden avseende oegentligheter inom den offentliga sektorn har inneburit en ökad uppmärksamhet på risken för oegentligheter inom dessa organisationer. Offentliga verksamheter arbetar på uppdrag av medborgare. För att upprätthålla allmänhetens förtroende är det väsentligt att det finns ett tillräckligt och effektivt skydd och en intern kontrollstruktur som motverkar förekomsten av oegentligheter. Detta gäller särskilt oegentligheter i form av jäv, mutor och korruption där medarbetare eller förtroendevalda missbrukat sin förtroendeställning vilka, oavsett den ekonomiska skadan, typiskt sett medför stora förtroendeskador och ifrågasättande av den offentliga verksamhetens saklighet och opartiskhet - vilka är grundfundament för offentlig verksamhet.

I sin senaste uppföljning av internkontrollplan 2020 redovisar kommunstyrelsen att kunskapen om mutbrott och jäv har ökat sedan 2019 års mätning. Man når dock inte full måluppfyllelse när det gäller kunskapen varken hos förtroendevalda och tjänstepersoner.

Revisorerna i Uppsala kommun har utifrån väsentlighet och risk beslutat att granska kommunstyrelsens styrning av förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption är ändamålsenligt.

Revisionsfrågor:

1. Är området jäv, mutor och korruption beaktat i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplaner?
2. Finns det adekvata riktlinjer (exempelvis direktupphandling, antikorruptionspolicy, tips- och incidenthantering, värdegrund, bisysslor, jäv, uppförandekod för leverantörer, representation, resor-konferenser) med ändamålsenligt innehåll?
3. Sker det en uppföljning av riktlinjernas efterlevnad i tillräcklig omfattning och frekvens avseende jäv, mutor och korruption?
4. Sker det information och utbildning till tjänstepersoner, politiker och leverantörer avseende jäv, mutor och korruption i tillräcklig omfattning och frekvens?

Revisionskriterier

- COSO ramverk för intern styrning och kontroll, 2013
- Om mutor och jäv - vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner (SKR)
- Kod mot korruption i näringslivet ("Näringslivskoden"), 2020, Institutet Mot Mutor
- Interna styrdokument

Avgränsning och metod

Granskningen är kommunövergripande avseende styrning och uppföljning och avgränsas till kommunstyrelsen och nämnderna i övrigt.

Begreppet "oegentligheter" är mycket brett och kan omfatta allt från rent brottsliga handlingar, avvikelse från uppförandekoder, riktlinjer, policys, avvikelser eller kringgående av fastlagda rutiner samt trakasserier och andra förtroendeskadliga eller i största allmänhet icke önskvärda handlingar och beteenden.

Denna granskning inriktar sig på oegentligheter i form av mutor och korruption t.ex. trolöshet, förskingring och handlingar där personer i förtroendeposition (tjänstemän och förtroendevalda) nyttjar sin position för egen eller annans vinning på kommunens bekostnad. Korruptionsbegreppet omfattar således inte bara mutor i lagens mening utan också andra företeelser och agerande av personer i förtroendeställning som kan skada förtroendet för en verksamhet exempelvis s.k. vänskapskorruption och ageranden som kan medföra att krav på saklighet och opartiskhet ifrågasätts. Även insatser för att säkerställa att jäv inte föreligger i beslutsfattande ingår i granskningen. Oegentligheter som utförs av externa personer riktade mot kommunen omfattas exempelvis inte. Inte heller oegentligheter i form av trakasserier eller andra olämpliga beteende som sker utanför arbetsplatsen.
Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, stadsdirektör, stadsjurist, förhandlingschef, säkerhetschef samt redovisningschef. Vidare har en enkät till förtroendevalda, chefer och medarbetare genomförts inom ramen för granskningen med en totalt svarsfrekvens om 61% (se bilaga 1). Enkäten har skickats till 1.700 personer varav 153 av 389 förtroendevalda svarat (svarsfrekvens 39 %), 581 av 611 chefer svarat (svarsfrekvens 95 %) samt 301 av 700 medarbetare (svarsfrekvens 43 %).

Granskningen omfattar inte (utöver granskning av riskanalyser och interna kontrollplaner) någon testning av den faktiska tillämpningen av rutiner och kontroller och andra delar av det förebyggande arbetet.
Samtliga intervjuade har getts möjlighet att sakgranska rapporten.

Inledande avsnitt om det förebyggande arbetet mot mutor och korruption

Intern kontroll och COSO-modellen

COSO-modellen är ett internationellt etablerat ramverk för utvärdering och utveckling av intern styrning och kontroll. I COSO-modellen definieras intern kontroll på följande sätt: *”Intern kontroll kan övergripande definieras som en process, där ledningen samt övrig personal samverkar, vilken utformas för att med rimlig grad av säkerhet kunna uppnå följande mål:*

- *ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet*
- *tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten*
- *efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.”*

Enligt COSO-modellen omfattar intern kontroll komponenterna *Kontrollmiljö, Riskbedömning, Kontrollaktiviteter, Information & Kommunikation* samt *Uppföljning & Utvärdering.*

Figur 1. COSO-modellen och dess fem komponenter.



Nedan beskrivs COSO-modellens olika komponenter.

1. Kontrollmiljö är den omgivning som den interna styrningen och kontrollen verkar i och påverkas av. Detta kan vara riktlinjer, policies, organisationskulturen och ledningens styrning. Kontrollmiljön kan sägas vara fundamentet för den interna kontrollen.

2. Riskbedömning handlar om hur risker för verksamheten identifieras, värderas och hanteras. Det kan tex handla om omvärldsrisker, finansiella risker, legala risker samt verksamhetsrisker.

3. Kontrollaktiviteter är de aktiviteter som utarbetas för att fel ska upptäckas, åtgärdas och även förebyggas. Åtgärderna kan även finnas inbyggda i såväl organisationsstruktur som rutiner.

4. Information & Kommunikation handlar om hur mål, policies, riktlinjer, risker, avvikelser och åtgärder kommuniceras i organisationen.

5. Uppföljning & Utvärdering handlar om hur organisationen följer upp beslutade mål och åtgärder samt hur den interna kontrollen utvärderas och utvecklas.

I det praktiska arbetet med intern kontroll är det viktigt att det finns en tydlig koppling mellan mål och de olika COSO-komponenterna. En grundläggande del för att arbetet med den interna kontrollen ska fungera är att det finns tydliga styrsignaler, exempelvis genom dokumenterade rutiner och riktlinjer.

COSO-modellen kan även användas som utgångspunkt för utformning av ett adekvat förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption. Revisionsfrågorna för denna granskning har också en koppling till COSO-modellens olika komponenter.

Ett adekvat förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption skall vara riskbaserat vilket medför att det ställs särskild vikt vid COSO-komponenten *riskbedömning*. En bedömning, riskanalys, av vilka risker för jäv, mutor och korruption som kan finnas i en verksamhet är utgångspunkten och avgör omfattningen av det förebyggande arbetet och vilka åtgärder som sätts in för att minska riskerna. Riskerna kan se olika ut och exempelvis finnas i relationer med externa parter såsom leverantörer, typiskt sett i samband med upphandling och inköp, i myndighetsutövning, bidragsverksamhet, andra former av stödverksamhet eller annat i vilket externa parter är beroende av beslut fattade av verksamheten. Detta medför också att ett adekvat arbete mot jäv, mutor och korruption inte alltid ser lika ut utan skall vara anpassat efter de risker som typiskt sett kan finnas givet en verksamhets storlek, typ av verksamhet och de specifika risker som en verksamhet själva bedömer finns i den egna verksamheten.

Om mutor och jäv - vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner

I vägledningen lyfts vikten av att arbetande i kommuner, landsting och regioner inte låter sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i arbetet. Detta då det är lätt att skada förtroendet för en verksamhet, men mödosamt och tidsödande att bygga upp det. Det framgår vidare att en anställd eller förtroendevald inom det offentliga aldrig får missbruka sin ställning. Av vägledningen framgår att de anställdas lojalitet mot uppdraget och mot uppdragsgivaren – ytterst medborgaren – innebär att anställda eller förtroendevalda inte stillatigande ska acceptera tecken på oegentligheter i dess närhet.

I vägledningen beskrivs vidare att det ingår i ansvaret att informera sina anställda och förtroendevalda om de lagar som gäller och hur de ska tillämpas inom den egna myndigheten samt att många organisationer har kompletterat lagstiftningen gällande mutor och jäv med särskilda riktlinjer för sin egen verksamhet. Vidare framgår det att det är angeläget att man skapar förutsättningar för återkommande arbetsplatsdiskussioner om hur regler och riktlinjer ska tillämpas.

Kod mot korruption i näringslivet, Institutet mot Mutor

Av koden framgår att företag ska vidta förebyggande åtgärder mot korruption. Åtgärderna ska vara anpassade till företagets storlek och ägarförhållanden, den verksamhet som bedrivs och de korruptionsrisker företaget möter. De förebyggande åtgärderna ska syfta till att skapa en kultur mot korruption. Av koden framgår de komponenter som ett förebyggande arbete bör innehålla:

- *Ställningstagande från ledningen*
- *Analys av risken för korruption*
- *Interna regler mot korruption*
- *Kommunikation och utbildning*

- *System och kontroll av mellanhänder och andra tredjeparter*
- *Rapporteringssystem (visselblåsning)*
- *Verktyg för kontroll och uppföljning*

Även om koden är riktad till företag framgår av koden att också myndigheter, kommuner och andra aktörer kan använda den.

Adekvata riktlinjer i det förebyggande arbetet mot mutor och korruption

De styrdokument som nämns nedan är att anse som en grundläggande nivå i det förebyggande arbetet mot mutor och korruption. Nedan följer också exempel på vad dessa styrdokument bör innehålla för att uppfattas som adekvata.

Värdegrund

Vikten av att vara saklig och opartisk bör vara en integrerad del av värdegrunden då dessa aspekter är direkt kopplade till det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption.

Antikorruptionspolicy

Det bör framgå att antikorruptionspolicyn är en förlängning av kommunens värdegrund och tydliggör förhållningssättet gällande mutor och korruption. Det ska även framgå en definition av korruption och refereras till andra relaterade styrdokument och policys som exempelvis bisysslor. Det ska vidare framgå vilka som omfattas av policys, vad som händer vid avvikelser, vilka konsekvenser får avvikelser, information kring hur man rapporterar misstanke om oegentligheter och hänvisning till en eventuell visselblåsarfunktion samt exempel på risker och situationer som kan uppstå. En antikorruptionspolicy bör också innehålla ett ramverk för hur antikorruptionsarbetet skall bedrivas (riskanalyser, kontroller/åtgärder, roller, ansvar, implementering och uppföljning).

Tips och incidenthantering

Information om hur inkomna tips och eventuella incidenter ska hanteras och utredas.

Bisysslor

En adekvat riktlinje ska innehålla en definition av bisyssla, hänvisning till lagrum, beskrivning över hur man säkerställer kännedom om bisysslor (ska frågan tar upp vid medarbetarsamtal etc.) samt hur periodiskt frågan ska tas upp. En beskrivning av hur beslut om bisyssla fattas och dokumenteras bör också framgå.

Jäv

Det är viktigt att riktlinjen innehåller en hänvisning till gällande lagstiftning och regelverk, hur riktlinjen ska kommuniceras, hur man ska agera vid jäv samt att det åligger individen att självmant lyfta jävsfrågan.

Uppförandekod för leverantör

Hänvisning ska ske till de delar i policys och riktlinjer för exempelvis värdegrund, representation och antikorruptionspolicy vilka leverantörerna har att förhålla sig till och hur den skall kommuniceras och följas upp med leverantörerna.

Representation

Det ska framgå av policyn att dessa kostnader ska ha tjänsteanknytning. Vidare ska det även framgå hur beslut om sådana kostnader fattas och att innehållet/ syftet med kostnader ska dokumenteras.

Resor/ konferenser

Det ska framgå av policyn att dessa kostnader ska ha tjänsteanknytning. Vidare ska det även framgå hur beslut om sådana kostnader fattas och att innehållet/ syftet med kostnader ska dokumenteras.

Direktupphandling

Hänvisning till regelverken med förklaring kring gällande regler och lagar samt information om kommunspecifika riktlinjer.

Granskningsresultat

Riskanalys och intern kontrollplan

Revisionsfråga 1: Är området jäv, mutor och korruption beaktat i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplaner?

Iakttagelser

Kommunfullmäktige antog den 26 mars år 2007, § 83 ett reglemente för intern kontroll för kommunen och de kommunala bolagen. Av reglementet framgår att det av resursskäl inte kan upprätthållas ett internkontrollsystem som syftar till att identifiera och förhindra samtliga fel eller brister som kan uppstå. En avvägning måste göras mellan bedömd risknivå och resursåtgång och riskanalysen utgör sedan grunden för nämnden/ styrelsens uppföljning av den interna kontrollplanen.

Enligt reglementet ska nämnder årligen upprätta en internkontrollplan. Av reglementet för intern kontroll framgår det av 1 § att kommunstyrelsen ska i samarbete med nämnder och styrelser medverka till att utveckla internkontrollplanerna så att planerad granskning i allt väsentligt baseras på väl genomförda riskanalyser. Av 6 § i reglementet framgår att nämnden/ styrelsen ska som grund för sin styrning genomföra riskbedömningar för sin verksamhet.

Kommunstyrelsen beslutade 2020-12-16 att godkänna uppföljningen av kommunstyrelsens interna kontrollplan för 2020. I uppföljningen redovisas att kontrollmomentet *Granskning av representationsfakturor* genomförts med mindre anmärkning. Ett fåtal fakturor saknar eller har mindre utvecklade beskrivningar av deltagare och syfte. Resultatet visar att kontrollen av representationsfakturor bedöms fungera men fortsatt utvecklingspotential och tillsynsbehov finns. Av uppföljningen framgår även att åtgärder i form av informationsinsatser till medarbetare skall ske framåt samt kommer kontrollmomentet att följas upp även år 2021.

Av dokumentet framgår även att uppföljning gjorts tidigare under år 2020 avseende *regler för mutor, jäv och representation*. Uppföljningen skedde genom en webbenkät till alla chefer och förtroendevalda i Uppsala kommun. Svarsfrekvensen var 56 % för förtroendevalda och 84 % för chefer. Enkäten bestod av frågor om kunskaper och erfarenheter av mutor, jäv och representation utifrån innehållet i kommunens policy mot mutor samt policy för representation.

Kommunstyrelsen beslutade även den 16 december år 2020 om "*Internkontrollplan 2021 med analys enligt reglemente 2020*". Av dokumentet framgår områden som det ska finnas kontrollmoment inom. De obligatoriska kontrollområden är:

- Verksamhetskontroller
- Kontroller av system och rutiner
- Kontroll av efterlevnad av regler, policys och beslut

- Finansiell kontroll
- Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv

I dokumentet finns det två kommunövergripande kontrollmoment avseende oegentligheter, mutor och jäv. Dessa framgår av nedan tabell.

Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Kontrollmetod	Tidpunkt för rapportering
Kontroll avseende oegentligheter. mutor och jäv	Bristande kunskap om, eller respekt för, policy för mutor och jäv samt policy för representation kan leda till risk för förekomst av mutbrott eller andra oegentligheter.	Kontroll av kunskap hos kommunens politiker och tjänstemän om regler för mutor och jäv respektive representation.	Enkät om kunskap om mutor och jäv respektive representation	Augustiuppföljning
		Kontroll av att granskningen av representations-fakturor i ekonomisystemet fungerar.	Samtliga representations-fakturor kontrolleras efter slutattest, avseende att syfte och deltagare angivits, att policy efterlevs samt att eventuellt program bifogas. Stickprov genomförs för att verifiera att kontrollen fungerar.	Årsbokslut

Nedan tabell visar om respektive nämnd beaktat mutor och korruption i sin interna kontrollplan år 2021.

Nämnd	Beaktat mutor och korruption
Kommunstyrelsen	Ja, sker genom kontroll av kunskap hos förtroendevalda i kommunstyrelsen och chefer inom den egna förvaltningen avseende regler för mutor och jäv respektive representation (sker genom kommunens enkät). Sker även genom kontroll av attestflödet och att fakturering från konsulter inte avviker från avtal inom mark och exploateringsverksamheten.
Arbetsmarknadsnämnd	Ja, uppföljning sker genom den webbenkät som sänds ut till förtroendevalda och

	tjänstepersoner av kommunledningskontoret.
Gatu-och samhällsmiljönämnden	Ja, sker genom kontroll av att utbildning i mutor och jäv för förtroendevalda och tjänstepersoner skett samt genom den kommunövergripande enkäten.
Idrotts- och fritidsnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontrollmetoden sker genom redovisning av enkätresultaten från den kommunövergripande enkäten.
Kulturnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontroll sker av att beviljat bidrag till organisationer används för avsett ändamål.
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Detta sker genom kontroll av att avdelnings- och enhetschefer informerat medarbetarna om rutiner för rapportering av oegentligheter, mutor och jäv minst en gång om året. Vidare sker analys av den kommunövergripande enkäten.
Namngivningsnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontrollen sker genom den kommunövergripande enkäten till förtroendevalda och chefer.
Omsorgsnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontrollen sker genom den kommunövergripande enkäten till förtroendevalda och chefer.
Plan- och byggnadsnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontrollmetoden sker genom analys av den enkät som skickas kommunövergripande.
Räddningsnämnden	Nej
Socialnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontrollen sker genom den kommunövergripande enkäten till förtroendevalda och chefer.
Utbildningsnämnd	Ja, kontroll för både mutor och påtryckningar samt risk att beslut fattas trots jävsförhållande beaktas. Om den kommunövergripande kontrollen (enkäten) visar på brister genomförts informationsinsatser.

Äldrenämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontroll sker av kunskap (kommunövergripande enkät) hos nämndens politiker och tjänstemän om regler för mutor, jäv och representation.
Överförmyndarnämnden	Nej

Bedömning

***Revisionsfråga**: Är området jäv, mutor och korruption beaktat i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplaner?*

***Bedömning:** Delvis.*
Vi konstaterar att området jäv, mutor och korruption är beaktat i styrelsens och delvis beaktat i nämndernas interna kontrollplan för år 2021. Vi ser det som positivt att detta är ett av de obligatoriska kontrollområdena i den interna kontrollplanen vilket säkerställer att nämnderna även beaktar området i sin interna kontrollplan. Detta är gjort med undantag för överförmyndarnämnden och räddningsnämnden. Då det förebyggande arbetet mot mutor och korruption ska vara riskbaserat är det dock viktigt att nämnderna inte enbart hänvisar till den kommunövergripande enkäten som genomförs utan även beaktar risker som är specifika för den egna verksamheten. Något som också framgår av ovan nämnda reglementet för intern kontroll från 2007. Detta i syfte att skapa ett ändamålsenligt och riskbaserat förebyggande arbete inom mutor och korruption inom den egna verksamheten.

Riktlinjer

Revisionsfråga 2: Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt innehåll?

Iakttagelser

Policys och riktlinjer utgör ofta ett bra grundskydd mot mutor och korruption om dessa är väl genomtänkta och hänger samman samt bygger på en medvetenhet om risker. I kommunen finns det ett flertal riktlinjer och policys som berör området mutor och korruption. Nedan beskrivs de styrdokument som bedöms som särskilt intressanta för granskningen.

Värdegrund

Uppsala kommun har en värdegrund med tre inriktningar, Göra skillnad, Arbeta tillsammans och Välkomna nyskapande. Nedan beskrivs några exempel på innehållet under respektive inriktning.

Göra skillnad

Uppsala kommun gör skillnad. Vi erbjuder tjänster och verkställer politiska beslut på ett sätt som uppskattas av människor och stärker Uppsalas attraktivitet. Vi tar ansvar för att det ska vara bra att leva, verka och vistas i Uppsala. Det är behoven som vägleder hur vi agerar, prioriterar och bygger för framtiden.

Arbeta tillsammans

Uppsala kommun arbetar tillsammans. Som en kommun, ett Uppsala. Det skapar gemenskap och delaktighet med kommuninvånarna, platsen och regionen. Vi är bra på att samarbeta. Alla kan bidra till ett positivt samarbetsklimat där vi känner tillit till varandra. Vi kommer längre med förtroende, lyhördhet och öppenhet för olikheter.

Välkomna nyskapande

Uppsala kommun välkomnar nyskapande. Det gör att vi kan vara resurseffektiva och samtidigt skapa värde, bidra till mer möjligheter i Uppsala och vara en inspirerande arbetsplats.

Hur vi bäst genomför vårt uppdrag är något vi alltid behöver fråga oss själva. Det kan handla om att själva tänka nytt eller om att uppmuntra andra. Vi fokuserar på de områden där förbättringspotentialen är stor.

Policy och riktlinjer mot mutor

Uppsala kommuns policy och riktlinjer mot mutor är antagen av kommunfullmäktige den 28 april 2014, § 63. Av policyn framgår det att arbetstagare och förtroendevalda i kommunen verkar på kommunmedlemmarnas uppdrag och har ett särskilt ansvar för att bekämpa mutor och andra former av korruption samt att i övrigt upprätthålla kraven på saklighet och opartiskhet. Det framgår vidare att man som arbetstagare bör betrakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen. Vidare är det varje förvaltning och bolag som ansvarar för att policyn efterlevs.

Policyn konkretiseras av riktlinjer mot mutor. Riktlinjen tar i första hand sikte på det som ska gälla när arbetstagare eller förtroendevalda har rollen som mottagare av en förmån. Av riktlinjen framgår att det är en självklarhet för kommunens arbetstagare och förtroendevalda att följa gällande regelverk och att handla med omdöme och ansvar då man erbjuds en förmån. Av riktlinjen framgår även att det är viktigt att observera att personer som arbetar med myndighetsutövning, upphandling etc. verkar inom verksamheter som är extra integritetskänsliga och att dessa personer fortsätter handla därefter.

Det framgår av riktlinjen att alla arbetstagare och förtroendevalda inom kommunen ska ta del av policy och riktlinjer vilket lämpligen sker vid anställning, introduktion och på arbetsplatsträffar. Varje förvaltning ansvarar för att detta efterlevs.

Av riktlinjen framgår även exempel på otillbörlig belöning.

Tips- och incidenthantering

Policy och riktlinje saknas. Detta har även uppmärksammats i en separat granskning av visselblåsarfunktionen som PwC gjort på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna år 2020.

Bisysslor

Kommunen har en riktlinje för bisysslor. Riktlinjen gäller arbetstagare i Uppsala kommun och förtroendevalda i kommunen omfattas inte av riktlinjerna. Av riktlinjen framgår vad en bisyssla är samt vad en arbetshindrande, konkurrerande bisyssla eller förtroendeskadlig bisyssla är. I riktlinjen finns det ett avsnitt om uppföljning av bisysslor och upplysningsskyldighet. Det framgår att det är viktigt att chefer/ arbetsledare informerar arbetstagare om dessa riktlinjer och vad som kan göra en bisyssla otillåten. Informationen sker lämpligast i samband med nyanställning och på arbetsplatsträffar och följs därefter upp regelbundet vid de årliga medarbetarsamtalen.

Det framgår även att beslut om förbud av bisyssla fattas enligt delegationsordningen av förvaltnings/ kontorschef. Av riktlinjen framgår även en checklista för bedömning av bisysslornas förtroendeskadlighet.

Kommunrevisionen har tidigare genomfört en särskild utredning avseende förekomst av bisysslor.

Jäv

I riktlinjen mot mutor finns ett stycke kring jävsliknande förhållanden. Det framgår i stycket att grundläggande för kommunens tjänsteutövning är att den ska vara saklig och objektiv. Tjänsteutövningen ska därför inte påverkas av släktskap, vänskap eller andra privata relationer. Vidare nämns i stycket att det för vissa verksamheter gäller särskilda regler om jäv.

I kommunens attestreglemente framgår även en definition av jävsituation samt att en attestant aldrig får slutattestera en ekonomisk händelse vid exempelvis jävssituationer.

Policy för upphandling och inköp

Detta är ett normerande dokument som kommunfullmäktige fattade beslut om 26 mars 2018. Policyn fastslår den yttre ram som gäller för Uppsala kommunkoncern, det vill säga samtliga nämnder och bolag. Till policyn hör riktlinjer som beskriver verksamheten.

Policyn beskriver att upphandling är ett strategiskt verktyg som ska bidra till att kommunens mål uppfylls och att kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt. Inköp ska göras utifrån en beräknad totalkostnad och upphandlingar ska genomföras på ett affärsmässigt sätt, med hänsyn till både kvalitet och kostnad. Uppsala kommun ska kännetecknas av en professionell upphandlingsfunktion, kompetenta beställare samt en effektiv inköps- och upphandingsprocess.

Det framgår vidare i policyn att kommunens medel ska användas på ett kostnadseffektivt och hållbart sätt. Upphandlingar ska genomföras affärsmässigt och utifrån ett helhetsperspektiv ”Ett Uppsala en kommun”. Uppsala kommun ska uppfattas som en bra och attraktiv affärspartner av leverantörsmarknaden i enlighet med Uppsala kommuns näringslivsprogram. Upphandlingsarbetet ska värna om en sund konkurrens och bidra till att målet om förbättrat näringslivsklimat kan uppnås. Representanter från Uppsala kommun ska uppträda opartiskt och affärsetiskt korrekt.

I policyn refereras det till kommunens policy och riktlinjer mot mutor.

Riktlinjer för upphandling och inköp

Riktlinjen är antagen av kommunfullmäktige den 26 mars 2018 beskriver hur Uppsala kommuns nämnder och helägda bolag ska genomföra upphandling och inköp i enlighet med kommunens policy och därigenom verka för långsiktiga och strukturella förändringar i ekonomisk, social och ekologisk hållbar riktning samt tillhandahållande av välfungerande avtal för varor, tjänster, byggentreprenader och koncessioner.

Det framgår av riktlinjen att upphandling är ett strategiskt verktyg som ska bidra till att kommunens mål uppfylls och att kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt. Det är en förutsättning att den styrning som finns i Uppsala kommun präglar upphandlingarnas utformning och innehåll. Inköp ska göras med hänsyn till totalkostnad och upphandlingar ska genomföras på ett affärsmässigt sätt, med hänsyn till både kvalitet och kostnad. Uppsala kommun ska uppfattas som en bra affärspartner och upphandlingsarbetet ska värna om en sund konkurrens.

Vidare lyfts det att kommunens anställda är skyldiga att känna till och använda gällande avtal för att säkerställa hög avtalstrohet. Varje chef ansvarar för att ingångna avtal följs och att inköp görs enligt kommunens inköpsprocess. Alla medarbetare ska känna till hur kommunens inköpsbehov tillgodoses och ha tillräcklig kunskap om kommunens rutiner för upphandling. Funktionen för upphandling och inköp ska löpande ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet för respektive nämnd. Bolagen ansvarar själva för att ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet.

Riktlinjen innehåller även ett avsnitt om direktupphandling. Direktupphandlingar är mindre formbundna än övriga upphandlingsformer, men ska i likhet med dessa genomföras i enlighet med de allmänna principerna om likabehandling, proportionalitet, transparens, icke-diskriminering och ömsesidigt erkännande, i enlighet med Lagen om offentlig upphandling. Uppsala kommun ska uppfattas som en bra och attraktiv affärspartner av leverantörsmarknaden. Upphandlingsarbetet ska värna om en sund konkurrens och bidra till att målet om förbättrat näringslivsklimat kan uppnås. Varken medarbetare eller leverantörer som ingår avtal med kommunen ska medverka i någon form av korruption, givande eller tagande av muta, bedrägeri eller utpressning. Kommunens riktlinjer ska följas och de medarbetare som deltar i beredning av en upphandling ska agera på ett sådant sätt att dennes opartiskhet inte kan rubbas eller ifrågasättas.

Som relaterade dokument nämns kommunens policy och riktlinjer mot mutor.

Uppförandekod för leverantörer

Det finns ingen särskild uppförandekod för leverantörer. Men av "riktlinje för upphandling och inköp" framgår det att varken medarbetare eller leverantörer som ingår avtal med kommunen ska medverka i någon form av korruption, givande eller tagande av muta, bedrägeri eller utpressning.

Riktlinjer för representation och gåvor

Riktlinjen är beslutad av kommunstyrelsen 2019-02-06 och omfattar all verksamhet i Uppsala kommunkoncern. Av riktlinjen framgår definition och begrepp samt hur man skall förhålla sig både till extern och intern representation. Det framgår även att representation i samband med pågående upphandling inte får förekomma. Vidare framgår det att representation inte får förekomma i samband med myndighetsutövning. Det framgår även en hänvisning till policy och riktlinjer mot mutor. Det framgår vidare att nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att riktlinjen implementeras i den egna verksamheten. Direktör på förvaltningar och bolag ansvarar för att riktlinjerna tas upp vid ledningsgruppsmöten på alla nivåer.

Det finns också ett avsnitt om uppföljning där det framgår att varje nämnd och bolagsstyrelse inom ramen för sin interna kontroll ska säkerställa att riktlinjer följs. Kommunstyrelsen följer upp arbetet utifrån policyn årligen i samband med årsredovisningen samt genom internkontroll/ internrevision.

Som relaterat dokument framgår hänvisning till policy och riktlinjer mot mutor.

Resor/ konferenser

Se beskrivning under policy mot mutor.

Vår genomförda enkät

Av vår genomförda enkät (se bilaga 1) kan vi se att 77% av respondenterna uppger att de känner till innehållet i kommunens policy och riktlinjer mot mutor och 70 % av respondenterna upplever innehållet i policy och riktlinje mot mutor som tydligt och användbart.

Bedömning

Revisionsfråga: *Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt innehåll?*

Bedömning: Delvis.

Revisionsfrågan besvaras genom att en genomgång görs av kommunens riktlinjer och dess innehåll i förhållande till det innehåll som anges i rapportens inledande avsnitt *"Adekvata riktlinjer i det förebyggande arbetet mot mutor och korruption"* samt baserat på svaren i den av oss genomförda enkäten (se bilaga 1).

Resultatet av genomgången av styrdokumenten presenteras i nedan uppställning.

Riktlinjer	Riktlinje finns	Ändamålsenligt innehåll
Värdegrund	Ja	Det är positivt att kommunen arbetar aktiv med kultur och värdegrund. Vi ser dock att vikten av att vara saklig och opartisk bör integreras i värdegrunden då dessa aspekter är direkt kopplade till det förebyggande arbetet mot mutor och korruption och ett grundfundament för all offentlig förvaltning i enlighet med de krav

		som ställs i regeringsformen. Bedöms delvis ha ett ändamålsenligt innehåll.
Policy och riktlinjer mot mutor	Ja	Det bedöms som positivt att begreppet muta definieras och att det framgår exempel på otillbörliga förmåner. Vi ser dock att innehållet i policy/ riktlinje i huvudsak inriktas på begreppet muta (en kriminaliserade del av korruption) och att riktlinjen med fördel kan breddas och bredare inkludera begreppet korruption, som visserligen kort definieras i riktlinjen, men ej vidare hanteras i riktlinjen. Vidare bör policyn och tillhörande riktlinje även inkludera ett ramverk för kommunens antikorruptionsarbetet och ge exempel på detta. Vidare ser vi att policy/ riktlinje med fördel kan hänvisa till andra relevanta riktlinjer inom området såsom exempelvis riktlinjen kring bisysslor med en motiveringen eller ett exempel på att bisysslor, t.ex. i form av ett dolt engagemang hos en leverantör till kommunen, kan utgöra en risk för korruption om samma person också deltar i beslut gällande den verksamheten eller attesterar fakturor från den leverantören. För att anses ha ett adekvat innehåll bör det framgå att policy mot mutor är en förlängning av värdegrunden. Bedöms delvis ha ett ändamålsenligt innehåll.
Tips- och incidenthantering	Nej	
Bisysslor	Ja	Vi ser det som positivt att det definieras vad en bisyssla är samt med vilken frekvens detta ska följas upp. Bedöms ha ett ändamålsenligt innehåll. Dock kan nämnas att Allmänna bestämmelser uppdateras och numera säger att anställda på eget initiativ skall uppge eventuella bisysslor - inte bara på begäran.
Jäv	Nej, del av riktlinje mot mutor	Det är positivt att det framgår ett stycke om jäv i riktlinje mot mutor. Detta kan dock utvecklas med fler exempel på

		jävssituationer samt hur man ska agera vid jäv samt att det åligger individen att självmant lyfta jävsfrågan. I kommunens attestreglemente framgår en definition av jävsituation och att en attestant aldrig får slutattestera en ekonomisk händelse om en jävssituation föreligger. Jäv skulle kunna hanteras i ett eget, mer utvecklat, jävsspecifik styrdokument då jävssituationer kan föreligga i många olika situationer och är ett område som behöver tydliga riktlinjer. Ett sådan fristående styrdokument skulle det kunna refereras till i riktlinjen mot mutor tillsammans med med motiveringen eller ett exempel på att en dold jävsituation kan uppfattas som korruption om det framkommer i efterhand att jävssituationen inte hanterats på ett adekvat sätt. Jäv är vidare starkt kopplat till kravet på saklighet och objektivitet och behöver av den anledningen beskrivas utförligt. Bedöms inte ha ett ändamålsenligt innehåll.
Uppförandekod för leverantörer	Nej	
Representation	Ja	Bedöms ha ett ändamålsenligt innehåll.
Resor/ konferenser	Ja, del av policy och riktlinjer mot mutor	Resor/ konferenser nämns översiktligt i policy och riktlinjer mot mutor. Det saknas dock information om hur beslut om sådana kostnader fattas och att innehållet/ syftet med kostnader ska dokumenteras. Bedöms delvis ha ett ändamålsenligt innehåll.
Upphandling/ direktupphandling	Ja	Bedöms ha ett ändamålsenligt innehåll.

Utifrån genomförd genomgång kan vi konstatera att Uppsala kommun delvis har styrdokument inom ramen för det förebyggande arbetet mot mutor och korruption samt att dess innehåll i vissa delar behöver utvecklas för att kunna anses vara ändamålsenligt.

Av vår genomförda enkät (se bilaga 1) kan vi se att 77% av respondenterna uppger att de känner till innehållet i kommunens policy och riktlinjer mot mutor och 70 % av respondenterna upplever innehållet i policy och riktlinje mot mutor som tydligt och

användbart. Vidare anger 62% av respondenterna att de upplever att policyn och riktlinjen efterlevs medan 37% respondenter inte vet om så är fallet. Svaren i enkäten kan vara påverkat av den relativt snäva definitionen av korruption i riktlinjen mot mutor.

Vår bedömning är dock att exempelvis begreppet korruption ytterligare kan utvecklas och exemplifieras i policy och riktlinjen mot mutor t.ex. genom att inkludera dolda jävssituationer etc. I detta sammanhang vill vi även lyfta vikten av att ytterligare bredda policy och riktlinjer mot mutor till att ytterligare omfatta antikorruptionsarbete samt ge exempel på detta samt hänvisning till andra relevanta riktlinjer inom området såsom bisysslor. Vi ser också ett behov av ett mer utvecklat styrdokument gällande jäv. Ett behov som också tydliggörs i svaren i vår enkät där 62% anger att de inte vet om kommunen hanterar jävssituationer på ett korrekt sätt (se bilaga 1). Jäv kan med fördel hanteras i ett eget styrdokument alternativt utvecklas och inkluderas i styrdokumenten avseende mutor och korruption. Vidare kan det med fördel beskrivas att detta är en förlängning av kommunens värdegrund. Vi konstaterar dock att det pågår ett arbete inom kommunen med att revidera befintliga styrdokument vilket vi ser positivt på.

Vi vill lyfta att kulturen och värdegrunden utgör en av grundpelarna i det förebyggande arbetet mot mutor och korruption och ser därför att innehållet i kommunens värdegrund kan utvecklas med vikten av att vara saklig och opartiskt. Detta då värdegrunden utgör grunden till hur organisationen ska förhålla sig i dessa frågor. Det är viktigt att värdegrunden efterlevs både av förtroendevalda politiker och på tjänstemän.

Vi vill även lyfta vikten av att det upprättas en ändamålsenlig uppförandekod för leverantörer i syfte att tydliggöra för kommunens leverantörer vilket förhållningssätt som gäller inom ramen för mutor och korruption. Kommunen kan också överväga att anta och implementera de specifika överenskommelser som ingåtts mellan SKR och olika branscher i syfte att reglera umgänget och relationer mellan kommuner och externa parter i syfte att minska risken för mutor och korruption.

Uppföljning

Revisionsfråga 3:Sker det en uppföljning av riktlinjernas efterlevnad i tillräcklig omfattning och frekvens avseende jäv, mutor och korruption?

Iakttagelser

Av kommunens "policy och riktlinjer mot mutor" finns ett avsnitt avseende information och uppföljning. Det framgår av avsnittet att alla arbetstagare och förtroendevalda inom kommunen ska ta del av dokumentet vilket lämpligen sker vid anställning, introduktion och på arbetsplatsträffar. Varje förvaltning ansvarar för att policy och riktlinjen efterlevs.

För att antagna riktlinjer ska få fullt genomslag och tillämpas är det viktigt att det även sker uppföljningar av dess efterlevnad. Utifrån dessa uppföljningar kan det exempelvis sättas in extra utbildningsinsatser eller stöddokument inom de områden där brister i efterlevnaden identifierats.

Av riktlinjerna för representation och gåvor framgår att uppföljning sker via ekonomisystemet för respektive verksamhet, nämnd och styrelse. Chef som överskrider sin rätt att besluta i enlighet med riktlinjerna kan vidlådas arbetsrättslig åtgärd. Varje

nämnd och styrelse ska inom ramen för sin interna kontroll säkerställa att riktlinjerna följs. Kommunstyrelsen följer upp arbetet utifrån policyn årligen i samband med årsredovisningen samt genom internkontroll/ internrevision.

Inom ramen för intern kontroll skickar kommunstyrelsen årligen ut en enkät till förtroendevalda och chefer avseende jäv, mutor och representation. I enkäten följer man upp kunskapen om regler mot mutor och jäv samt om de regler som gäller för representation.

Vid intervjuer lyfts även att uppföljning av bisyssla sker årligen vid medarbetarsamtal och ingår i checklistan för dessa samtal.

Under år 2021 har det tagits fram en rutin för uppföljning av avtal vid upphandlingar. Rutinen beskriver de aktiviteter som ska göras för att säkerställa att Uppsala kommun handlar av rätt leverantör, till rätt pris samt till rätt kvalitet. Det framgår även en beskrivning om hur identifierade avvikelser ska hanteras. Uppföljning sker enligt avtal och nämndens uppföljningsplan eller vid behov.

Bedömning

Revisionsfråga: *Sker det en uppföljning av riktlinjernas efterlevnad i tillräcklig omfattning och frekvens avseende jäv, mutor och korruption?*

Bedömning: Delvis.
Bedömningen grundar sig i att det årligen sker en uppföljning av förtroendevaldas och chefers kunskap inom områdena jäv, mutor och korruption genom den enkät som skickas ut. Vidare framgår det ett avsnitt om uppföljning i vissa av styrdokumenten, detta är något vi gärna ser tas med i samtliga styrdokument. Utöver detta konstaterar vi dock att uppföljning av efterlevnaden av befintliga policys och riktlinjer hänförliga till jäv, mutor och korruption inte sker systematiskt i dagsläget mer än för bisysslor vilka följs upp vid det årliga medarbetarsamtalet samt upphandlingar där det från år 2021 finns en framtagen rutin för uppföljning av avtal vid upphandlingar.

Utbildning och information

Revisionsfråga 4: Sker det information och utbildning till tjänstepersoner, politiker och leverantörer avseende jäv, mutor och korruption i tillräcklig omfattning och frekvens?

Iakttagelser

De förtroendevalda i Uppsala kommun genomgår i samband med en ny mandatperiod en introduktionsutbildning som kommunledningskontoret håller i vilken bland annat behandlar områden som mutor och jäv. Utbildningen inkluderar även information om kommunens policy mot mutor vilket ges av kommunens chefsjurist.

Det framgår av genomförd intervju med kommunens chefsjurist att det i dagsläget inte sker någon uppdaterande utbildning eller information under mandatperioden till de förtroendevalda politikerna kring området mutor och korruption. Detta är dock något som man ska se över i samband med att utbildningskatalogen ses över.

På de förtroendevaldas sida på kommunens intranät är det även länkat till SKRs webbutbildning *Motverka korruption*. På intranätet framgår det även information om hur man anmäler misstanke om mutor, jäv eller tjänstefel vilken vänder sig till medarbetare och förtroendevalda.

Av intervjun med kommunens chefsjurist framgår att kommunstyrelsen och några nämnder haft ett extra utbildningstillfälle utöver introduktionsutbildningen för förtroendevalda där bland annat mutor finns inkluderat. Detta sker efter beställning av respektive nämnd.

Av kommunens policy och riktlinjer mot mutor framgår att alla arbetstagare och förtroendevalda inom kommunen ska ta del av policy och riktlinjer mot mutor. Detta sker enligt riktlinjen lämpligen vid anställning, introduktion och på arbetsplatsträffar. Varje förvaltning ansvarar för att policy och riktlinje efterlevs. Vid intervjun med kommundirektör och chefsjurist framgår det att när ett nytt styrdokument är framtaget försöker de att föra ut information om detta muntligt i organisationen men även som nyhet på kommunens intranät. De mest väsentliga styrdokumenten tas även upp i kommunledningsgruppen samt tar HR avdelningen ett ansvar för att implementera detta hos enhetscheferna i organisationen. Vid intervjun anges att mutor, jäv och korruption tas upp vid introduktionen av nyanställda men att det därefter i regel inte finns någon systematik i informationen/ utbildningen till befintligt anställda gällande mutor, jäv och korruption. Detta ska dock ses över framåt.

Det framgår vid intervju att kommunen bjuder in leverantörer årligen till leverantörsträffar där informationen berör bland annat kommunens värdegrund.

Av vår genomförda enkät framgår att 62 % av respondenterna svarat att de inte fått information och/eller utbildats av kommunen avseende jäv under de senaste två åren (se bilaga 1). Samma svar ges på frågan om du fått information och/ eller utbildats av kommunen avseende korruption och mutor under de senaste två åren. Av respondenterna svarar 62% att de inte fått någon sådan utbildning (se bilaga 1). Av respondenterna i vår genomförda enkät uppger 63% att de vet *vem* de skall kontakta vid misstanke om jäv eller korruption.

Av enkäten (se bilaga 1) framgår att endast 37% av respondenterna uppger att de har kännedom om kommunens visselblåsarfunktion. Hela 75 % av de svarande anser sig inte ha erhållit information av kommunen om visselblåsarfunktionen under de senaste två åren.

Av fritextsvaren som ges i enkäten framgår bland annat att det vore att föredra om information om jäv, mutor och korruption tas upp årligen.

Bedömning

Revisionsfråga: *Sker det information och utbildning till tjänstepersoner, politiker och leverantörer avseende jäv, mutor och korruption i tillräcklig omfattning och frekvens?*

Bedömning: Delvis.

Bedömningen grundar sig på att information och utbildning till tjänstepersoner och förtroendevalda politiker avseende mutor och korruption sker i varierande utsträckning. Avseende förtroendevalda politiker sker detta främst i samband med en ny mandatperiod och för tjänstepersoner främst vid introduktion för nyanställda.

Vi konstaterar att de förtroendevalda politikerna som väljs under befintlig mandatperiod inte genomgått någon utbildning inom mutor och korruption vilket vi ser som ett utvecklingsområde. Vi bedömer att det finns ett behov av att genomföra kommungemensamma utbildningar inom ramen för mutor och korruption för de förtroendevalda politikerna även under en mandatperiod.

Vidare konstaterar vi att information kring kommunens program mot mutor sker till vid nyanställning till kommunens anställda. Även här bedöms det finnas behov av att regelbundet informera om gällande regelverk samt hålla kommunens värdegrund levande genom workshops/ utbildningar/ information kring mutor och korruption.

Givet svaren i vår genomförda enkät ser vi att det för relativt många är oklart *vem* de skall vända sig till vid misstanke om jäv eller korruption och att mycket få känner till kommunens visselblåsarfunktion vars syfte är att fungera som en alternativ rapporteringskanal när andra vägar att rapportera misstankar om oegentligheter inte kan användas. Sammantaget ger det en bild av att det finns ett stort behov av information kring hur misstänkta oegentligheter, t.ex. misstänkt jäv, mutor eller korruption kan rapporteras - vilket är en brist i det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption.

Genom att använda informations- och utbildningsinsatser regelbundet för såväl förtroendevalda politiker som tjänstepersoner samt tydliggöra kommunens visselblåsarfunktion kan organisationen få en ökad medvetenhet och motståndskraft mot riskerna för mutor och korruption samt gynna en rapportering av eventuella misstankar om mutor och korruption.

Vi noterar även att erhållna enkätsvar indikerar på att det finns ett behov av utökade informations och utbildningsinsatser inom området inklusive information om hur misstankar kan rapporteras..

Samlad bedömning

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot mutor och korruption är ändamålsenligt. Den sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens förebyggande arbete *inte helt* sker på ett ändamålsenligt sätt.

Rekommendationer

Utifrån genomför granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- Informera nämnderna om vikten av att de risker som tas med för jäv, mutor och korruption i respektive riskanalys ska vara nämndsspecifika.
- Utveckla styrdokumenten relaterade till risken för jäv, mutor och korruption ytterligare i syfte att nå ett ändamålsenligt innehåll.
- Arbeta fram och kommunicera en uppförandekod för leverantörer vilken tydliggör kommunens ståndpunkt kring mutor och korruption.
- Genomföra regelbundna utbildningar kring jäv, mutor och korruption för förtroendevalda politiker även under pågående mandatperiod.
- Genomföra löpande utbildningar/ informationen kring jäv, mutor och korruption till tjänstepersoner/ chefer exempelvis vid arbetsplatsträffar och workshops.
- Säkerställa att adekvat information om kommunens visselblåsarfunktion samt alternativa rapporteringskanaler gällande misstänkta oegentligheter ges till alla förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Genomföra en uppföljning av styrdokumentens efterlevnad vilket exempelvis kan ske inom ramen för den interna kontrollplanen.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

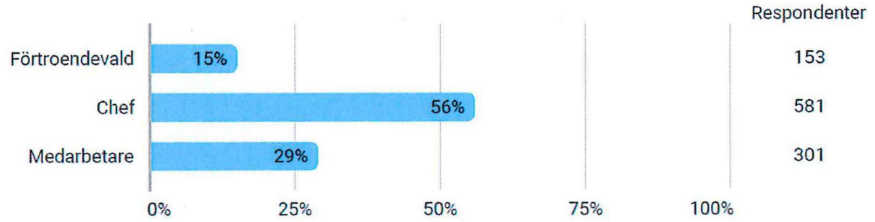
Revisionsfråga	Bedömning
1. Är området jäv, mutor och korruption beaktat i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplan?	**Delvis** 
2. Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt innehåll?	**Delvis** 

3.	Sker det en uppföljning av riktlinjernas efterlevnad i tillräcklig omfattning och frekvens avseende jäv, mutor och korruption?	**Delvis**	
4.	Sker det information och utbildning till tjänstepersoner, politiker och leverantörer avseende jäv, mutor och korruption i tillräcklig omfattning och frekvens?	**Delvis**	

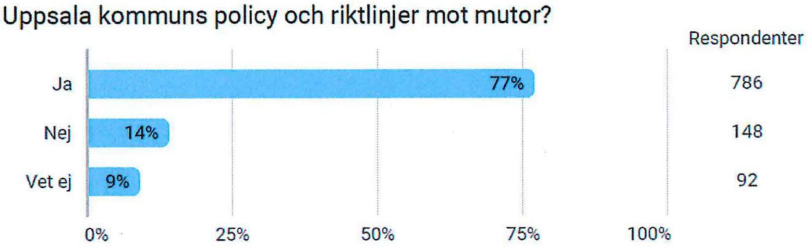
Bilaga 1

Nedan framgår de enkätsvar som erhållits i granskningen.

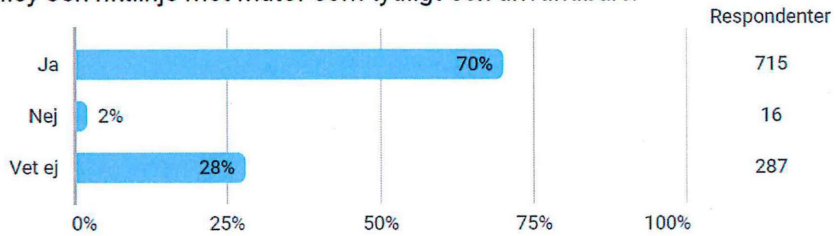
Ange din roll:



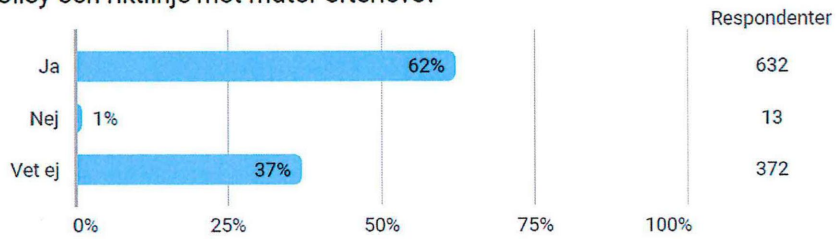
Känner du till innehållet i Uppsala kommuns policy och riktlinjer mot mutor?



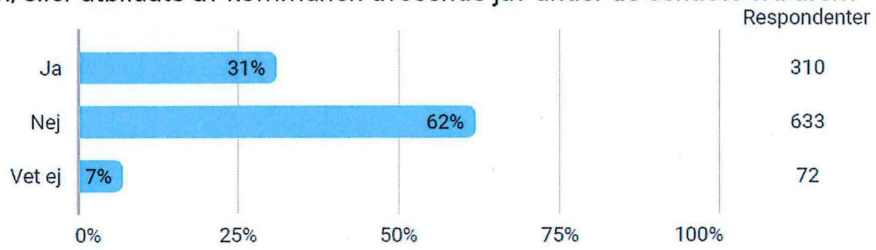
Upplever du innehållet i policy och riktlinje mot mutor som tydligt och användbart?



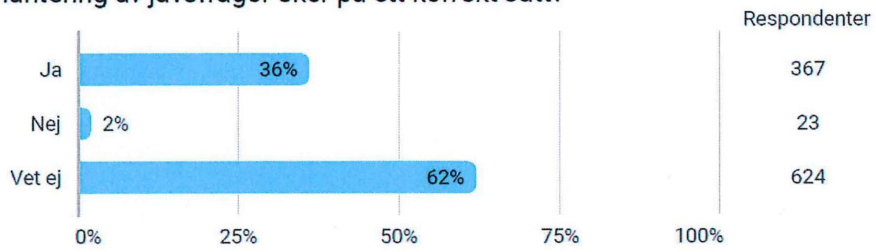
Upplever du att gällande policy och riktlinje mot mutor efterlevs?



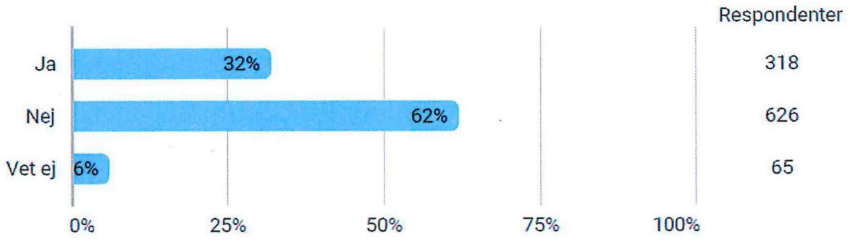
Har du fått information och/eller utbildats av kommunen avseende jäv under de senaste två åren?



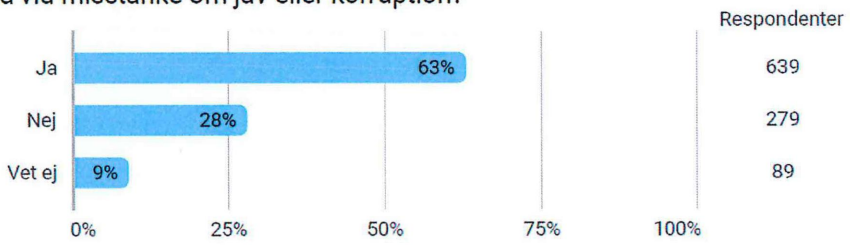
Anser du att kommunens hantering av jävsfrågor sker på ett korrekt sätt?



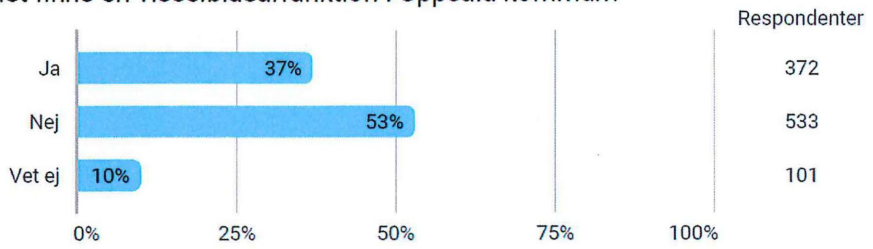
Har du fått information och/eller utbildats av kommunen avseende korruption och mutor under de senaste två åren?



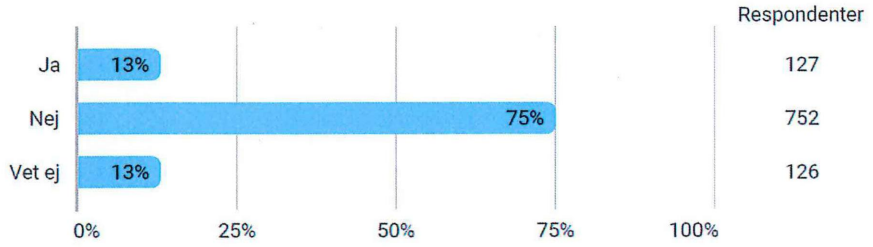
Vet du vem du ska kontakta vid misstanke om jäv eller korruption?



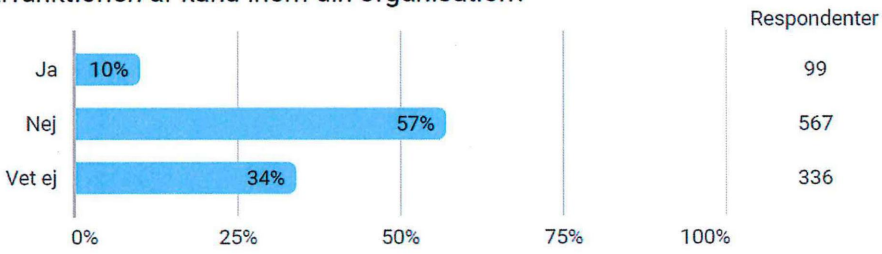
Har du kännedom om att det finns en visselblåsarfunktion i Uppsala kommun?



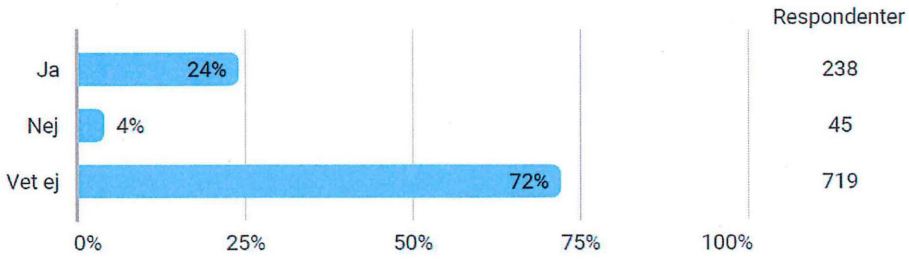
Har du har erhållit information av kommunen om visselblåsarfunktionen under de senaste två åren?



Upplever du att visselblåsarfunktionen är känd inom din organisation?



Har du förtroende för kommunens visselblåsarfunktion?



2021-08-27

Lena Salomon	Malin Odby
Uppdragsledare	*Projektledare*

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