

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.

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](mailto:kommunrevisionen@ uppsala.se).

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



# Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2020-03-04

Antal sidor 14



**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 |



## 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.

## 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 därmed 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<sup>1</sup>. Enbart arvoderade personer har därför inte omfattats av granskningen. I övrigt har även ferieanställda<sup>2</sup> samt timanställda exkluderats från

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ferieanställda i betydelsen "sommarjobbare" eller liknande. Lärare med ferietjänst omfattas av granskningen.



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)<sup>3</sup>

## 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<sup>4</sup> har sammanställts och granskats. Granskningen har berört 16 271 anställda.

<sup>3</sup> Från och med 2015 heter det "miljöförvaltningen" men i och med att riktlinjerna är fastställda tidigare än så använder vi benämningen "miljökontoret".

<sup>4</sup> 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 tillträdde. 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.

Vi har också inhämtat uppgifter om hur många bisysslor och bisyssleininnehavare 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 innehåft 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 innehåft 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





## Uppsala kommun

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

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 förtroendskadlig 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



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

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 bisyssleininnehavarens 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<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>. 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 deltidanställda.

<sup>5</sup> Med kommunala bolag avses aktie- och kommanditbolag inom kommunkoncernen Uppsala kommun.

<sup>6</sup> Av de 2 278 bisysslor som vi identifierat är 453 stycken olika typer av funktionärsposter i bostadsrättsföreningar, de allra flesta (drygt 70 %) som ledamot.

<sup>7</sup> I rapporten använder vi begreppet "tidsbegränsat anställda" för alla andra typer av anställningar än tillsvidareanställningar.

**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

Fördelat per förvaltning<sup>8</sup> 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 %                       |
| <b>Summa</b>                | <b>16 271</b>   | <b>1 869</b>                 | <b>11,5 %</b>                |

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<sup>9</sup> i en näringsdrivande association<sup>10</sup> kan det inte uteslutas att det inte förekommer bisysslor som inverkar hindrade på arbetsuppgifterna. För att säkerställa

<sup>8</sup> Vi använder här begreppet förvaltning även om det är nämnderna som är granskningsobjekten. Anledningen till det är att förvaltningsorganisationen inte helt följer nämndsorganisationen.

<sup>9</sup> 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

<sup>10</sup> I begreppet "näringsdrivande association" inbegrips aktiebolag, ekonomiska föreningar, enskilda firmor, handelsbolag, kommanditbolag, bostadsrättsföreningar samt ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet.



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

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 bisyssleininnehavare. Tabellen innehåller även uppgifter om hur många bisyssleininnehavare som identifierats inom kommunens olika förvaltningar.

| Förvaltning  | Antal anställda med bisyssla enl. vår analys | Antal av kommunen identifierade bisyssleininnehavare |
|--|--|--|
| 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  |
| <b>Totalt antal identifierade bisyssleininnehavare</b> | <b>1 869</b>                                 | <b>113</b>   |

#### Kommentarer

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

<sup>11</sup> 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.

## Uppsala kommun

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

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 bisyssleininnehavare som vi identifierat med de bisyssleininnehavare som identifierats inom kommunen kan vi konstatera att kommunen identifierat 77 bisyssleininnehavare 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 bisyssleininnehavare som vi identifierat har kommunen således endast identifierat 36 stycken. Därmed har kommunen för egen del identifierat ca 1,9 % av de bisyssleininnehavare som vi identifierat.

Totalt antal förekommande bisysslor bland de 113 bisyssleininnehavare 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 bisyssleininnehavaren arbetar. Totalt belopp där kostnaden belastat bisyssleininnehavarens 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 bisyssleininnehavarens 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.



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

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

|  | Uppgifter utan hänsyn tagen till verifikationsdatum samt bisyssleininnehavarens anställningstid | Uppgifter där hänsyn tagits till verifikationsdatum samt bisyssleininnehavarens 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<br>81,7 mnkr   | 1 427 verifikationer<br>46,0 mnkr*  |
| Antal verifikationer samt belopp där kostnaden belastat den förvaltning där bisyssleininnehavaren arbetar        | 412 verifikationer<br>33,7 mnkr   | 234 verifikationer<br>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 bisyssleininnehavaren 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.



### 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.

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



**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

("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.



**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

***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.