

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Granskning av kommunanställdas bisysslor Sandvikens kommun

April 2009

Johan Skeri

Louise Cedemar

Innehållsförteckning

1	Inledning och bakgrund.....	1
1.1	Revisionsfråga	1
1.2	Revisionsmetod	1
1.3	Avgränsning	2
2	Allmänt om bisyssla.....	3
2.1	Förtroendeskadliga bisysslor.....	3
2.2	Skatteverkets bedömning.....	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Regler, rutiner och riktlinjer för bisysslor inom kommunen.....	5
3.1.1	Iakttagelser.....	5
3.2	Förekomsten av bisysslor	7
3.2.1	Iakttagelser.....	7
3.3	Sammanfattande bedömning	7

1 Inledning och bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i Sandvikens kommun har gett Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers i uppdrag att granska de kommunanställdas bisysslor.

Förekomsten av bisysslor regleras i kollektivavtal, AB 05. Där regleras förekomsten under § 8. Fr o m 2002 är även Lagen om offentlig anställning (LOA) bestämmelser om bisysslor tillämplig på anställda inom kommuner och landsting. En bisyssla kan vara tillåten eller otillåten. Kommunen har möjlighet att i förekommande fall kunna lämna godkännande för bisyssla. Utan hänsyn till ovanstående kan Skatteverket göra egna bedömningar om den anställde ska bedömas som arbetstagare eller uppdragstagare.

1.1 Revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma ändamålsenligheten i hanteringen av anställdas bisysslor och säkerställa att det inte förekommer bisysslor som inte är i enlighet med gällande regler och/eller som kan skada allmänhetens förtroende för kommunens personal.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns tydliga regler, riktlinjer och rutiner avseende anställdas bisysslor?
- Förekommer bisysslor som inte är i enlighet med kommunens regler och/eller innebär att allmänhetens förtroende för kommunen skadas?

1.2 Revisionsmetod

En genomgång och insamling av styrande dokument har gjorts.

Intervjuer har skett med personalchef, skolchef samt rektor gymnasieskolan.

För att få en bild av anställdas engagemang i företag har uppgifter om ett urval av anställda i Sandvikens kommun lämnats till Bolagsverkets näringslivsregister. Urvalet omfattar 670 anställda och representerar olika yrkeskategorier som bland annat:

- Lärare
- IT-tekniker
- Upphandlare
- Föreståndare
- Byggnadsinspektörer
- Chefer med attestansvar

- Andra anställda med attestansvar

Från bolagsregistret har vi fått följande uppgifter:

- Firma (registrerat företagsnamn)
- Företagsform (enskild firma, handelsbolag, kommanditbolag, aktiebolag, etc.)
- Uppdrag eller anknytning till företag (innehavare, delägare, ledamot, suppleant etc.)

Materialet har manuellt bearbetats genom matchning av företagens namn mot namn i kommunens leverantörsregister.

Följande uppgifter har hämtats från kommunens personalregister:

- Namn
- Personnummer
- Befattningsbenämning och organisatorisk enhet/motsvarande

SÅ KALLAD SAMKÖRNING AV REGISTER HAR INTE FÖRKOMMIT VID DENNA GRANSKNING.

1.3 Avgränsning

Urvalet av granskade anställda har gjorts utifrån perspektivet attesteringsrätt och möjlighet att påverka inköp. Granskningen har en naturlig avgränsning till de offentliga uppgifter som finns inom kommunen och Bolagsverket. Detta innebär att samtliga begränsningar av bisysslor inom AB 05 och LOA inte är möjliga att pröva inom den offentliga revisionen. Det är enbart de bisysslor där fakturering sker mot den egna arbetsgivaren, som är möjlig att granska. Detta innebär att det kan finnas ett stort mörkertal över bisysslor som kan innebära att den anställde konkurrerar med arbetsgivaren eller har den omfattningen att den inverkar menligt på anställningen. Olämplighetskriteriet enligt LOA kan endast bedömas vid fakturering mot den egna arbetsgivaren. Vid eventuell fakturering mot annan kund kan inte bedömas vid denna granskning.

2 Allmänt om bisyssla

Riksdagen fattade 2001 beslut om ändring i lagen om offentlig anställning LOA. Ändringen innebär att det fr o m 1 januari 2002 råder förbud mot förtroendskadliga bisysslor för arbetstagare i kommun, landsting och kommunförbund.

Med bisyssla menas varje syssla – tillfällig eller permanent – som utövas vid sidan av anställningen och som inte är hänförlig till arbetslivet. Det är möjligt att förbjuda en bisyssla som ännu inte utövas, där det finns anledning att anta att en arbetstagare står i begrepp att inleda en sådan.

Inledningsvis kan också konstateras att ett generellt bisyssleförbud inte är arbetsrätligt hållbart utan varje arbetstagares bisyssla måste prövas för sig.

Bestämmelsen i LOA innehåller en föreskrift om att arbetsgivaren på ett lämpligt sätt ska informera de anställda om vilka förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten ur förtroendskadlig aspekt.

2.1 Förtroendskadliga bisysslor

- Det är förbjudet för arbetstagare att ha en förtroendskadlig bisyssla
- Arbetsgivaren är skyldig att informera de anställda om vilka omständigheter som kan göra en bisyssla förtroendskadlig
- Arbetstagare är, på arbetsgivarens begäran, skyldig att upplysa arbetsgivaren om de bisysslor som arbetstagaren har
- Om arbetsgivaren bedömer att arbetstagaren har en förtroendskadlig bisyssla, ska arbetsgivaren förbjuda bisysslan. Ett sådant beslut är inte en förhandlingsfråga enligt medbestämmandelagen.

Av AB 05 framgår att arbetsgivaren också kan förbjuda arbetstagare att inneha bisyssla som inverkar hindrande på arbetet eller som innebär att arbetstagaren konkurrerar med arbetsgivaren.

Ett synsätt vid bedömningen av dessa bisysslor är att arbetstagaren i första hand ska samla sina personliga resurser hos sin huvudarbetsgivare. Enligt bestämmelsen har arbetstagaren en skyldighet att på begäran lämna uppgifter som arbetsgivaren behöver för att bedöma bisysslan.

2.2 Skatteverkets bedömning

Enligt Skatteverket ska en verksamhet, för att bedömas såsom yrkesmässigt, ha följande kriterier. Verksamheten ska utövas:

- Självständigt
- Varaktigt och med
- Vinstsyfte

Med detta menas att verksamheten ska ha högre intäkter än kostnader, ska fortgå över en period och ska vara skiljt från en anställning. Exempel på det senaste är antalet uppdragsgivare. Likaså är det av betydelse möjligheten för uppdragstagaren att sätta någon annan i ens ställe, vem som håller i arbetsredskap, hur fakturering sker, vem som tar den ekonomiska risken etc. Kontanta utbetalningar från en arbetsgivare till en anställd är normalt att betrakta såsom lön. Skatteverket ser t ex hela Sandvikens kommun som en arbetsgivare. Underindelningar i olika divisioner eller nämnder respektive förvaltningar och avdelningar saknar betydelse i detta sammanhang. Den juridiska personen Sandvikens kommun är arbetsgivare för de personer, som ingår i vår granskning.

3 Resultat av granskningen

3.1 Regler, rutiner och riktlinjer för bisysslor inom kommunen

Enligt LOA är arbetsgivaren skyldig att informera de anställda om vilka bisysslor, som inte är tillåtna att utöva. Vidare ska den anställde uppge vilka bisysslor denne har, på fråga från arbetsgivaren. Detta leder till att arbetsgivaren måste vara aktiv för att kunna uppfylla lagens krav. En arbetsgivare bör, redan vid anställningstillfället, förvissa sig om den blivande anställde kommer att bedriva verksamhet vid sidan om anställningen. Vidare bör arbetsgivaren löpande fråga de anställda om de har bisysslor. För att detta ska fungera bör arbetsgivaren upprätta regler, rutiner och riktlinjer samt lathundar för de chefer som brukar sköta anställningar.

Bisysslor

7 § En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

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

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

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

3.1.1 Iakttagelser

I Sandvikens kommun finns ingen speciell policy för bisysslor eftersom det regleras i deras huvudavtal AB (Allmänna bestämmelser) § 8.

Mom. 1 Arbetstagare ska på begäran anmäla bisyssla och lämna de uppgifter, som arbetsgivaren anser behövs för bedömning av bisysslan.

Arbetsgivaren kan förbjuda bisysslan om arbetsgivaren finner att den kan

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

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.

Vid intervjuer framkom att information och dialog kring bisysslor ska ske vid medarbetarsamtal. Personalkontoret är rådgivande till chefer i frågor om lämplighet av bisysslan.

När en medarbetare inom kommunen har en bisyssla diskuteras lämpligheten i detta med ansvarig chef. De personer vi intervjuat i granskningen framhåller att i de fall en bisyssla förekommit har en dialog förts om lämpligheten i detta. Det framkommer vid intervjuer att det inte upplevs vara ett problem eller vara vanligt förekommande att en medarbetare har en bisyssla.

När utbildningar inom arbetsrätt genomförs på t ex ledarutbildningar informeras cheferna om att det är viktigt att som chef kontrollera då och då hur det står till med de anställdas bisysslor. (Det räcker inte att bara kolla vid anställningens början eftersom de har låg personalomsättning och de flesta arbetar många år i kommunen)

Personalkontoret får ibland frågor om bisysslor men jämfört med andra "problemområden" verkar det inte vara någon "stor" fråga för deras enhetschefer upplever personalchefen. Personalchefen kan inte bedöma om det beror på att det är ett fåtal av deras anställda som har bisysslor eller om det beror på att cheferna inte tar upp frågan.

På personalkontoret har de introducerat en "personallhandbok" på intranätet (Personalguiden, finns under tjänster och support) där de skriver om många olika frågor inom personalområdet. Personalguiden kompletteras hela tiden med nya sidor och ett arbete har påbörjats med en sida om bisysslor. Sidan med bisysslor beräknas bli färdig under våren 2009.

Uppföljningar om förekomst av bisysslor genomförs varken på övergripande nivå eller på nämnds nivå.

3.2 Förekomsten av bisysslor

3.2.1 Iakttagelser

Av kommunens 670 granskade anställda är 165 stycken involverade i någon form av bisyssla och av dessa har 24 stycken (3,6 %) fakturerat Sandvikens kommun under 2008. Anknytningen till dessa företag kan bestå av att de är ägare av en enskild firma, delägare i ett handelsbolag eller ledamot/suppleant i en bolagsstyrelse.

För att kunna bedöma en eventuell olämplighet i denna fakturering har vi granskat 60 fakturor. Av samtliga granskade fakturor har ingen attesterats av de berörda personerna. Efter denna granskning har vi fem personer som är innehavare till ett bolag och som har fakturerat kommunen vid ett flertal tillfällen. Av dessa har tre stycken fakturerat kommunen för sina tjänster samt två stycken sålt/hyrt ut produkter.

3.3 Sammanfattande bedömning

Vi kan konstatera att det saknas dokumenterade riktlinjer och rutiner som reglerar bisysslorna i kommunen. Vi anser att kommunen snarast bör dokumentera rutiner och riktlinjer för bisysslor. Därefter är det viktigt att dessa implementeras samt säkerställs att de tillämpas i verksamheten. För att underlätta för anställda bör en kommungemensam blankett för anmälan av bisyssla tas fram. Vid granskningen framkommer att kommunens personalhandbok under våren 2009 kommer att kompletteras med rutiner för riktlinjer för bisysslor.

Utifrån resultatet av granskning av förekomsten av bisysslor framkom några enstaka fall som vi bedömer som olämpliga. Av 670 kontrollerade personer har vi påträffat 5 anställda, som har fakturerat den egna arbetsgivaren på ett olämpligt sätt. Vi hade hellre sett att kommunen vid köp av tjänster hade reglerat detta via löneutbetalning för att undvika bedömningar enligt AB 05, LOA och Skatteverket.

Slutligen bedömer vi att när en anställd får bedriva en bisyssla bör arbetsgivaren dokumentera medgivandet till detta. Vidare bör arbetsgivaren göra en bedömning av i vad mån bisysslan är olämplig eller kan uppfattas såsom olämplig. I det senare fallet bör arbetsgivaren tänka sig hur bisysslan kan uppfattas av någon utomstående (en konkurrentfirma till den anställdes bisyssla). Hur säkerställer kommunen att konkurrerande firmor till den anställdes bisyssla inte uppfattar att den anställda har erhållit konkurrensfördelar av sin anställning? Dokumentation bör utformas så att denna fråga klargörs.