

Granskning av bisysslor inom Västra Götalandsregionen

Dnr: Rev 33-2012

Genomförd av: KPMG

Behandlad av Revisorskollegiet den 19 juni 2013



cutting through complexity™

Granskning av bisysslor inom Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen
Revisionsenheten

2013-06-19

Bakgrund och syfte

Som offentlig organisation är Västra Götalandsregionen beroende av allmänhetens förtroende för medarbetarnas saklighet och opartiskhet. Bisysslor kan påverka allmänhetens förtroende och de kan också vara arbetshindrande eller verka konkurrerande gentemot regionens verksamhet.

Syftet med granskningen har varit att utreda om regionstyrelsens och Regionens styrelser/nämnders interna kontroll avseende anställdas bisysslor är tillräcklig.

Tillvägagångssätt

Granskningen av Regionens hantering av anställdas bisysslor har genomförts i två faser där den första fasen avser *förutsättningar för god intern kontroll* och den andra fasen avser *substansgranskning av potentiella bisysslor*. Granskningen redovisas i två rapportdelar som följer denna uppdelning och för respektive fas redovisas iakttagelser, slutsatser och rekommendationer på en detaljerad nivå.

Fas 1: Förutsättningar och dataanalys

Den första fasen av granskningen avser dels en granskning av förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig hantering av anställdas bisysslor. I denna fas har riktlinjer, rutiner och kontrollmiljön för hantering av anställdas bisysslor granskats.

Utöver granskningen av förutsättningarna har KPMG även genomfört en dataanalys baserad på data från Regionens PA-system, Regionens leverantörsreskontra samt Bolagsverkets Näringslivsregister.

Analysen har resulterat i en sammanställning av de personer som är anställda inom Regionen och samtidigt har registrerade engagemang i Näringslivsregistret samt om bolagen som engagemangen avser har en affärsrelation med Regionen.

Resultatet från analysen visar att av bland Regionens ca 54 000 anställda finns ca 11 000 registrerade engagemang. Av dessa har 717 fakturerat VGR under år 2011.

Att använda Bolagsverkets Näringslivsregister för kartläggning av potentiella bisysslor är ett trubbigt verktyg då resultatet inkluderar bland annat engagemang som ej utgör bisysslor samt engagemang som ingår som en del av den ordinarie tjänsten. Det finns dock inget sätt att enkelt avgöra vilka engagemang som faktiskt utgör bisysslor och om dessa då är kända och godkända i enlighet med Regionens riktlinjer.

En fullständig kartläggning av bisysslor kräver en manuell granskning och riskbedömning för varje anställd inom Regionen.

Fas 2: Substansgranskning

Utgångspunkten för granskningens andra fas har varit den sammanställning av registrerade engagemang hos anställda inom VGR som tagits fram i samband med granskningens första fas. Utifrån denna sammanställning, samt en manuell riskbedömning, har 48 engagemang valts ut för fördjupad granskning.

Baserat på Regionens riktlinjer för hantering av bisysslor har ett granskningsprogram tagits fram som distribuerats till de personalansvariga linjechefer som haft att bedöma utvalda engagemang. Den insamlade informationen har därefter legat till grund för en kvalitativ bedömning av den interna kontrollen, följsamhet mot beslutade riktlinjer samt övriga risker förknippade med uppföljning av anställdas bisysslor.

Slutsatser

- Regionen har fastställda riktlinjer för hantering av anställdas bisysslor. Dessa riktlinjer är ändamålsenliga avseende bedömning av bisysslors lämplighet. De är dock ej ändamålsenliga avseende vilka sysslor och verksamheter som omfattas av begreppet bisyssla och skapar därmed ej förutsättningar för en god intern kontroll.
- Regionens styrmodell avseende bisysslor är ändamålsenlig avseende delegation och uppföljning. För att kunna säkerställa följsamhet mot fastställda riktlinjer krävs dock möjlighet till sammanställning av tillåtna och otillåtna bisysslor på förvaltningsnivå, vilket ej finns i dagsläget.
- Vid intervjuer av personalansvariga chefer samt vid substansgranskning av utvalda engagemang har det konstaterats en rad avsteg från fastställda riktlinjer. Dessa avsteg bedöms vara resultatet av otydliga styrdokument samt en ineffektiv kontrollmiljö.

Rekommendationer

- Förtydliga och kommunicera Regionens riktlinjer avseende vad som utgör en bisyssla och därmed skall anmälas. Förtydligandet bör även kompletteras med konkreta exempel på vad som är, respektive inte är, en bisyssla.
- Förtydliga Regionens riktlinjer avseende externa uppdrag som utförs som en del av ordinarie tjänst. Särskild tydlighet bör framgå avseende hantering av arvodering eller andra former av ersättning kopplat till dessa uppdrag.
- Genomför en fullständig kartläggning och sammanställning av såväl tillåtna som otillåtna bisysslor per förvaltning för att bedöma faktiska risker kopplat till olika former av skadliga bisysslor.
- Utreda vilket befintligt systemstöd samt vilka arbetsmetoder som kan användas för en ändamålsenlig och effektiv uppföljning av bisysslor. Denna utredning bör även kopplas till övriga områden med hög risk för förtroendeskadorna (såsom ägarintressen i externa bolag eller närståenderelationer).

Riskbedömning

- Regionen exemplifierar i sin riktlinje för hantering av bisysslor otillåtna bisysslor såsom *förtroendeskadliga*, *arbetshindrande* eller *konkurrerande*. Dock saknas i dagsläget ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och kontroller för att säkerställa att Regionen ej utsätts för de risker som finns kopplade till dessa typer av otillåtna bisysslor.
- Det finns inom Regionen en osäkerhet kring vad bisysslor är. Denna osäkerhet har observerats vid såväl intervjuer med förvaltningschefer som vid substansgranskning av potentiella bisysslor. Otydlighet kring områdets omfattning medför en risk att skadliga bisysslor ej är kända och därmed ej bedömda.
- Anställda på samtliga nivåer inom Regionen har vid intervjuer framfört argumentet att en bisyssla förutsätter ekonomisk ersättning. Det finns här en risk att felaktiga bedömningar har gjorts då även engagemang utan ekonomisk ersättning riskerar att skada förtroendet för Regionen.



cutting through complexity™

Granskning av bisysslor inom Västra Götalandsregionen

Fas I: Förutsättningar

Västra Götalandsregionen

Revisionsenheten

KPMG kontaktpersoner:**Annika Hessler**

KPMG Göteborg

Specialistavdelningen

Tel: + 46-31-61 47 21

Fax: + 46-31-15 26 55

annika.hessler@kpmg.se

Erik Holm

KPMG Göteborg

Specialistavdelningen

Tel: + 46-31-61 48 12

Fax: + 46-31-15 26 55

erik.holm@kpmg.se

	Sida
Inledning	2
Rutiner för hantering av bisysslor	
■ Riktlinjer för anställdas bisysslor	5
■ Styrmodell för bisysslor	6
■ Övriga iakttagelser	7
Kartläggning av potentiella bisysslor inom VGR	
■ Tillvägagångssätt för kartläggning	9
■ Antal registrerade engagemang inom VGR	10
■ Engagemang med affärsrelationer med VGR	11
■ Kvalitativ utvärdering av engagemang	12
Slutsatser och rekommendationer	
■ Slutsatser och rekommendationer	14

Bakgrund

Som offentlig organisation är Västra Götalandsregionen beroende av allmänhetens förtroende för medarbetarnas saklighet och opartiskhet. Bisysslor kan påverka allmänhetens förtroende och de kan också vara arbetshindrande eller verka konkurrerande gentemot regionens verksamhet. Vid revisorernas risk- och väsentlighetsanalys hösten 2011 gjordes bedömningen att bisysslor under 2012 var ett prioriterat granskningsområde.

Syftet med granskningen har varit att utreda om regionstyrelsens och Regionens styrelser/nämnders interna kontroll avseende anställdas bisysslor är tillräcklig. Syftet har även varit att via matchning mot Bolagsverkets register skapa en uppfattning om potentiella bisysslor som anställda inom Västra Götalandsregionen är engagerade i, samt att granska om det finns affärsrelationer mellan identifierade näringsverksamheter och Västra Götalandsregionen.

Granskningens omfattning

Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

1. Är Västra Götalandsregionens riktlinjer avseende bisysslor ändamålsenliga?
2. Följer styrelser och nämnder Västra Götalandsregionens riktlinjer avseende bisysslor?
3. Vilka rutiner finns för tillämpning och uppföljning av bisysslor?
4. Är samtliga bisysslor kända och finns det en förteckning över godkända bisysslor?
5. Sker det en systematisk uppföljning och omprövning av anställdas bisysslor?
6. I vilken utsträckning förekommer att anställda inom Västra Götalandsregionen har bisysslor av näringskaraktär?
7. I vilken utsträckning förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som har affärsrelationer med Västra Götalandsregionen? I så fall, är dessa godkända av respektive förvaltningschef?

Avgränsningar

Genom denna granskning har Revisionsenheten valt att granska förutsättningarna för god intern kontroll avseende bisysslor samt hur dessa förutsättningar tillämpas inom ett urval av Regionens förvaltningar.

I ett första steg avgränsas granskningen av tillämpning av regionens riktlinjer till Regionkansliet, Regionservice, Västfastigheter samt Regionens folkhögskolor.

Genomförande

Uppdragets genomförande kan översiktligt delas i tre faser:

1. Insamling och granskning av styrande och stödjande dokumentation samt intervjuer med nyckelpersoner på HR-strategiska avdelningen i syfte att bedöma förutsättningarna för effektiv kontroll av bisysslor.
2. Insamling och analys av data från Regionens HR-system, leverantörsreskontra samt Bolagsverkets register. I denna fas har förekomst av potentiella bisysslor substansgranskats samt eventuella kopplingar till Regionens leverantörer kartlagts.
3. Baserat på resultatet från dataanalysen har ett antal intervjuer genomförts med bland andra förvaltningschefer, områdeschefer samt övrig personal med personalansvar.

Insamlat material

Under granskningen har en stor mängd dokumentation avseende hanteringen av bisysslor samlats in och analyserats. Exempel på sådan dokumentation är:

- Styrande dokument och riktlinjer
- Delegationsförteckningar
- Mallar för anställning och utvecklingssamtal
- Blanketter för anmälan och utvärdering av bisysslor

Intervjuade roller

Följande roller har blivit intervjuade och lämnat uppgifter till utredningen:

Roll
Regiondirektör
HR-direktör
Hälso- och sjukvårdsdirektör
Förhandlingschef
Arbetsrättsjurist
Servicedirektör
Fastighetsdirektör
Rektorer för ett urval av folkhögskolorna

Utöver ovanstående specifika roller har ett antal chefer med personalansvar inom linjen intervjuats i syfte att kartlägga tillämpningen av Regionens riktlinjer och för att följa upp resultat från dataanalysen (se avgränsning sida 3).

Fas I: Förutsättningar

Rutiner för hantering av bisysslor

Riktlinjer för bisysslor

Västra Götalandsregion har fastställt riktlinjer för bisysslor, senast reviderade i december 2004. Dessa riktlinjer beskriver Regionens generella syn på bisysslor, vad som är att anse som icke tillåtna bisysslor samt linjechefernas ansvar för beslut och uppföljning av kända bisysslor.

Regionens definition av icke tillåtna bisysslor bygger på AB 01 (allmänna bestämmelser för anställda inom Sveriges kommuner och landsting) samt LOA (lag om offentlig anställning) och kan delas in i tre kategorier:

1. Konkurrerande bisysslor
2. Arbetshindrande bisysslor
3. Förtroendeskadliga bisysslor

Till riktlinjerna finns även bilagt exemplifieringar av olika typer av bisysslor samt om dessa, generellt sett, är tillåtna eller ej.

Ansvar för uppföljning och bedömning

Riktlinjerna anger explicit att en arbetstagares bisysslor skall vara kända, och löpande följas upp, av närmaste chef. Uppgifter om eventuella bisysslor skall ingå som en del av anställningsintervjun och därefter följas upp vid årliga utvecklings- och planeringssamtal.

Inom respektive förvaltning ansvarar förvaltningschefen för att fastställa beslutsgången vid förbud av, eller medgivande om, att utöva en bisyssla. Emellertid anges uttryckligen att beslut avseende personer som driver, eller önskar driva, privat *mottagningsverksamhet* alltid skall fattas av förvaltningschefen.

Vad är en bisyssla?

Regionens grundinställning till vad som utgör en bisyssla lyder: "Med bisyssla avses i princip varje syssla eller verksamhet som en arbetstagare har vid sidan av sin anställning och som inte kan hänföras till privatlivet". Således omfattar begreppet bisysslor en stor mängd sysslor eller verksamheter.

Exempel på engagemang som, enligt Regionens riktlinje, utgör bisysslor men där det föreligger en risk för att de ej anmäls kan vara:

- Förtroendeuppdrag inom ideella organisationer
- Engagemang i föräldrakooperativ
- Extra arbete för huvudarbetsgivaren utanför ordinarie anställning

Det är även viktigt att påpeka att det ej krävs ekonomisk ersättning för att en aktivitet skall anses utgöra en bisyssla.

KPMGs bedömning

Regionens riktlinjer avseende bisysslor är generellt hållna och ställer därför höga krav på de chefer som skall använda dem. Det är därför bra att det finns konkreta exempel på tillåtna respektive otillåtna bisysslor i riktlinjerna.

Vid de intervjuer som genomförts i samband med granskningen har det framkommit att riktlinjerna är väl kända och följs vid uppföljning och utvärdering av bisysslor. Det finns en dock osäkerhet bland såväl personalansvariga chefer som medarbetare om vad som utgör en bisyssla.

Regionens riktlinjer är ändamålsenliga avseende bedömning av bisysslors lämplighet, de bör dock förtydligas avseende vilka sysslor och verksamheter som omfattas av begreppet *bisyssla*.

Styrmodell för bisysslor

Den styrmodell som tillämpas inom Västra Götalandsregionen bygger på att riktlinjer fastställs centralt för att sedan tillämpas decentraliserat. Inom respektive förvaltning är förvaltningschefen ytterst ansvarig för uppföljning och beslut rörande bisysslor.

Uppföljning av bisysslor

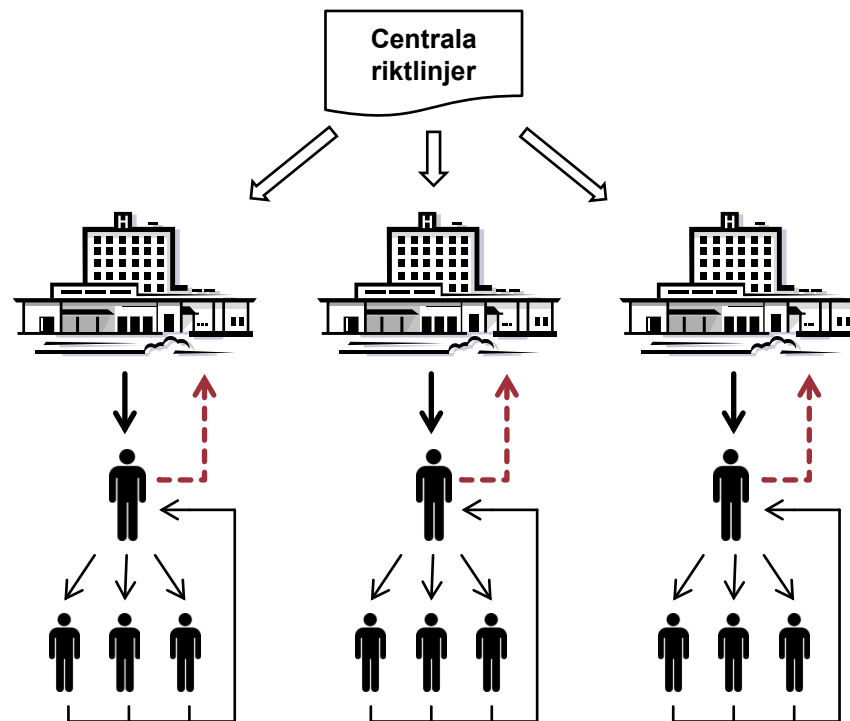
Uppföljning av bisysslor sker vid två olika tillfällen; dels vid anställningsintervjun och dels vid de årliga utvecklings- och planeringssamtalen. Vid utvecklingssamtalen används anteckningar från föregående års utvecklingssamtal för att följa upp förändringar av anställdas bisysslor. Utöver dessa tillfällen åligger det anställda inom Regionen att själva anmäla bisysslor.

Beslut om bisysslors lämplighet

Beslutsgången vid utvärdering av bisysslors lämplighet fastställs av respektive förvaltningschef. Den vanligaste delegationen av beslut om bisysslors lämplighet är till närmaste chef. Majoriteten av de personalansvariga som intervjuats inom denna granskning uppger att de, i första hand, skulle vända sig till sin egen chef inom linjen för att få råd och stöd vid bedömning av bisysslors lämplighet. Emellertid har ingen av de intervjuade cheferna på högre nivåer fått förfrågningar från underställda chefer om råd och stöd vid dessa bedömningar. Samtliga beslut som rör bisysslor, såväl tillåtelse som förbud, skall dokumenteras skriftligt samt diarieföras.

Sammanställning av information

Inom Regionen sker ingen aggregering av bisysslor varken på central nivå eller på förvaltningsnivå. Vid intervjuer har det dock framkommit att det inom Regionenservice planeras för en sammanställning av godkända bisysslor på förvaltningsnivå.



KPMGs bedömning

KPMG bedömer att Regionens styrmodell avseende bisysslor är ändamålsenlig avseende delegation och uppföljning. För att kunna säkerställa följsamhet mot fastställda riktlinjer krävs dock möjlighet till sammanställning av tillåtna och otillåtna bisysslor på förvaltningsnivå.

För att säkerställa en god intern kontroll samt följsamhet mot fastställda riktlinjer bör samtliga bisysslor sammanställas på förvaltningsnivå för att därefter kunna rapporteras till ansvarig nämnd respektive Regionstyrelsen.

Externa uppdrag inom tjänsten

Inom Regionen förekommer det att anställda, som en del av sin ordinarie anställning, har uppdrag för externa organisationer. Exempel på dessa uppdrag kan vara:

- Styrelseuppdrag i bolag där Regionen har ett ägarintresse eller ett samarbetsavtal
- Personer med specialistkompetens som håller föreläsningar

Denna typ av uppdrag är ej att betrakta som bisysslor då de genomförs som en del av tjänsten. Det krävs dock tydliga regler för vad som omfattas av tjänsten och vad som utgör en bisyssla. Denna problematik finns ej tillräckligt tydliggjord i nuvarande riktlinjer.

Särskild tydlighet krävs även för hanteringen av arvodering eller andra former av ersättning kopplat till uppdrag inom tjänsten

Bisysslor ej ett fristående område

Bisysslor är, utifrån aktuella lagrum, entydigt definierade. Dock uppstår lätt problem med gränsdragningar kring relationer som hanteras av olika styrdokument och olika rutiner. Exempel på sådana relationer kan vara:

- Privata ägarintressen i externa organisationer
- Närståenderrelationer och jävsförhållanden
- Förhållningssätt mot leverantörer och kunder

Då samtliga dessa områden riskerar att påverka allmänhetens förtroende för Regionens oberoende krävs tydliga styrdokument och effektiva rutiner för uppföljning.

Personalansvariga chefers uppfattning

Vid de intervjuer som genomförts i samband med granskningen har ett antal synpunkter fångats upp:

- Den allmänna uppfattningen bland linjechefer är att bisysslor ej utgör ett problem inom den egna verksamheten. Däremot finns verksamheter på andra platser inom Regionen där det sannolikt är ett problem.
- Flera av de chefer som intervjuats har haft inställningen att aktiviteter som ej genererar en ekonomisk ersättning ej är att betrakta som bisysslor.
- Ingen av de chefer som intervjuats har uppgett att de blivit ombedda att ge råd och stöd till underställda chefer vid bedömning av bisysslors lämplighet. Ingen har heller uppgett att de själva rådfrågat sin egen linjechef vid bedömning av bisysslors lämplighet.

Fas I: Förutsättningar

**Kartläggning av
potentiella bisysslor
inom VGR**

Metod

Förekomsten av potentiella bisysslor inom Västra Götalandsregionen har analyserats genom korskörning av data från tre olika datakällor med hjälp av dataanalysverktyget IDEA.

Datakällor

Grunden för dataanalysen är data från Regionens system för personaladministration, *Heroma*. I detta system lagras bland annat personuppgifter, uppgift om organisatorisk tillhörighet och anställningsform.

Baserat på personuppgifterna från Heroma har sökningar gjorts i Bolagsverkets näringslivsregister för att identifiera registrerade uppgifter omfattande företagsform (exempelvis aktiebolag, kommanditbolag eller handelsbolag) samt uppdrag eller anknytning till företag (exempelvis suppleant, ledamot eller innehavare).

Resultatet från ovanstående korskörning har därefter matchats mot Regionens leverantörsreskontra för att identifiera bolag där anställda har registrerade engagemang och som dessutom har en affärsmässig relation med Regionen.

Avgränsningar

De engagemang som registreras hos Bolagsverket utgör ej en komplett förteckning över bisysslor. Detta bland annat eftersom de vanligast förekommande anställningsformerna ej registreras. Exempelvis registreras normalt sett endast verkställande direktör av de anställda inom associationsformen aktiebolag.

Registrerade engagemang utgör heller inte automatiskt en bisyssla utifrån Regionens definition.

Datakälla	Omfattning	Exportdatum
Heroma Regionens PA-system	Samtliga anställda, exklusive förtroendevalda 2011-01-01 – 2012-06-30	2012-11-07
Raindance Regionens leverantörsreskontra	Samtliga leverantörer 2011-01-01 – 2011-12-31	2012-09-18
Bolagsverkets näringslivsregister	Samtliga registrerade engagemang för Regionens anställda	2012-12-06

Kommentarer till utläsning av data

- Riktigheten i den utlästa datan har säkerställts genom kontrollsummeringar, stickprovssurval samt avstämning mot Regionens egna uppgifter.
- Data från Regionens leverantörsreskontra baseras på 2011 års transaktioner. Detta eftersom 2011 var det senast stängda året vid uppdragets påbörjande.
- Samtlig rådata, samt underlag för analyser, överlämnas efter avrapportering till uppdragsgivaren.

Antal registrerade engagemang inom VGR

Registrerade engagemang

Av Regionens drygt 53 000 anställda har 8 452 minst ett engagemang registrerat i Bolagsverkets näringslivsregister. Detta betyder i sin tur att 1 550 anställda inom Regionen har mer än ett registrerat engagemang.

Fördelningen av registrerade engagemang skiljer sig stort mellan de olika förvaltningarna. Inom majoriteten av förvaltningarna har ca var fjärde till var sjätte anställd en registrerad bisyssla medan *Folkhögskolor* samt *Regionstyrelsen* sticker ut genom minst ett registrerat engagemang hos över 40% av de anställda.

Orsaken till den omfattande förekomsten av registrerade engagemang inom ovanstående förvaltningar beror på flera olika faktorer. Inom Regionstyrelsen har exempelvis ett flertal anställda bolagsengagemang hos externa organisationer som en del av sin ordinarie tjänst. Dessa kan ej automatiskt kategoriseras som varken bisysslor eller som sysslor inom huvudsaklig anställning.

KPMGs kommentarer

Som tidigare påpekats behöver ett registrerat engagemang ej automatiskt utgöra en bisyssla. Den stora omfattningen inom Regionen indikerar dock en risk för att det existerar bisysslor som ej är kända eller godkända i enlighet med Regionens riktlinjer.

	Anställda	Antal registrerade engagemang	Antal personer med registrerade engagemang	Andel personer med engagemang
Alingsås Lasarett	851	124	104	12%
Angereds Närsjukhus	147	44	32	22%
Folkhögskolor	322	184	138	43%
Folktandvården	3 154	623	490	16%
Frölunda Specialist Sjukhus	240	74	53	22%
Habilitering & Hälsa	1 177	258	200	17%
Hälsan och Arbetslivet	96	31	24	25%
Kungälv Sjukhus	1 665	297	250	15%
NU-sjukvården	6 095	827	678	11%
Naturbruk	519	195	144	28%
Primärvården	6 390	1 546	1 193	19%
Regionservice	3 946	394	346	9%
Regionstyrelse	747	461	315	42%
Skaraborgs Sjukhus	5 033	713	590	12%
Sahlgrenska Univ. Sjukhus	17 597	3 688	2 905	17%
Södra Älvsborgs Sjukhus	4 582	934	757	17%
Tillväxt och Utveckling	304	104	81	27%
Västarvet	313	107	90	29%
Västfastigheter	434	74	62	14%
TOTALT	53 612	10 678	8 452	16%

Registreringar hos Bolagsverket är ett trubbigt verktyg för att följa upp potentiella bisysslor. Det går ej att enkelt avgöra om registrerade engagemang utgör bisysslor, ej heller om de är kända och godkända.

Engagemang med affärsrelationer till VGR

Engagemang med affärsrelationer till VGR innebär att en person som är anställd inom Regionen har ett registrerat engagemang i en organisation samt att denna organisation erhållit ekonomiska ersättningar från Regionen.

Denna typ av engagemang riskerar naturligtvis att vara extra känsliga ur såväl förtroende- som konkurrenssynpunkt.

Kategorisering av engagemang

Engagemang inom organisationer som har en affärsrelation till Regionen kan grovt delas in i tre olika kategorier:

1. Organisationer som ägs av VGR eller där VGR har ett ägarintresse
2. Statliga eller kommunala bolag
3. Övriga organisationer

KPMGs kommentarer

Indelningen i dessa tre kategorier är rimlig att göra för att dels avgöra om ett engagemang verkligen utgör en bisyssla och dels för att engagemang inom de olika kategorierna kan medföra olika typer av risker.

Då det saknas fullständiga förteckningar över vilka bolag som hör till vilken kategori är det ej möjligt att genomföra ovanstående kategorisering automatiskt. I många fall krävs dessutom en subjektiv bedömning av om ett engagemang motiveras av Regionens ägarintresse eller om det primärt är en privat bisyssla.

Det bör dock påpekas att även engagemang, som är att anse som bisysslor, inom exempelvis Regionens dotterbolag kan utgöra otillåtna bisysslor. Att Regionen står som ägare till ett antal organisationer betyder inte att sysslor inom dessa undantas från Regionens riktlinjer om anställdas bisysslor.

	Antal registrerade engagemang	Antal engagemang i bolag som fakturerat VGR
Alingsås Lasarett	124	6
Angereds Närsjukhus	44	2
Folkhögskolor	184	22
Folktandvården	623	69
Frölunda Specialist Sjukhus	74	3
Habilitering & Hälsa	258	17
Hälsan och Arbetslivet	31	4
Kungälv's Sjukhus	297	23
NU-sjukvården	827	15
Naturbruk	195	64
Primärvården	1 546	102
Regionservice	394	20
Regionstyrelse	461	66
Skaraborgs Sjukhus	713	188
Sahlgrenska Univ. Sjukhus	3 688	38
Södra Älvsborgs Sjukhus	934	55
Tillväxt och Utveckling	104	11
Västarvet	107	7
Västfastigheter	74	5
TOTALT	10 678	717

Metod för uppföljning

Uppföljande granskningar av bisysslor kräver betydande insatser för att bedöma de risker som finns kopplat till respektive anställds tjänsteutövning och verksamheten inom bisysslan.

Baserat på utfallet av den dataanalys som KPMG genomfört har ett antal identifierade engagemang följts upp utifrån nedanstående tillvägagångssätt:

1. Av samtliga identifierade engagemang valdes de ut som rör organisationer med vilka Regionen har en affärsrelation.
2. Dessa har granskats manuellt av representanter på Revisionsenheten och kategoriserats i enlighet med tidigare beskrivning (se sida 12).
3. För engagemang i organisationer utan tydlig koppling till Regionen har personalansvarig chef identifierats av Revisionsenheten.
4. Från den totala sammanställningen av personalansvariga chefer har ett stickprovsurval gjorts för uppföljning av underställdas potentiella bisysslor.

Resultat vid uppföljning

Vid uppföljningen har identifierade engagemang kunnat delas in i tre kategorier:

1. Kända och godkända bisysslor
2. Okända bisysslor
3. Felaktiga träffar (exempelvis personer som under året lämnat Regionen för ny arbetsgivare)

Majoriteten av de stickprov som följts upp kan hänföras till antingen kategori 1 eller kategori 3. Det har dock identifierats ett antal registrerade engagemang som kan utgöra bisysslor och som ej varit kända för personalansvarig chef. Information om dessa har muntligen lämnats till personalansvarig chef för vidare uppföljning inom linjeorganisationen.

KPMGs iakttagelser från uppföljningen

- Det saknas ett effektivt systemstöd för att visa och utvärdera organisationsstrukturen inom VGR. Exempelvis krävs det betydande manuella insatser för att identifiera en anställds överordnade chefer alternativt en personalsvarig chefs underordnade.
- Ingen av de intervjuade cheferna har fått förfrågningar från underställda chefer angående bedömningar av bisysslors risk eller lämplighet.
- Under de medarbetarsamtal som hållits av intervjuade chefer inom denna granskning har det inte vid något tillfälle anmälts bisysslor som bedömts som otillåtna.
- Intervjuade chefer upplever ej att bisysslor skulle utgöra ett problem inom den egna förvaltningen, dock att det kan göra det inom andra delar av Regionen.

Fas I: Förutsättningar

**Slutsatser och
rekommendationer**

Slutsatser

- För en effektiv och ändamålsenlig hantering av bisysslor krävs tydliga riktlinjer kopplat till två frågor:

1. Vad är en bisyssla?
2. Vilka bisysslor är tillåtna respektive otillåtna?

Regionens riktlinjer kopplat till punkt 2 bedöms vara ändamålsenliga och uppfattas som tydliga av intervjuade chefer inom linjen.

Riktlinjerna är dock otydliga kring vilka aktiviteter och engagemang som utgör en bisyssla och därmed skall anmälas. Det finns också en osäkerhet kring gränsdragningen mellan fritidsaktiviteter och bisysslor bland personalansvariga chefer.

- Det finns ingen rutin eller metod för aggregering av godkända bisysslor på förvaltningsnivå. Detta är en förutsättning för att kunna säkerställa följsamhet mot beslutade riktlinjer.
- Bisysslor är ett frågeställning med nära koppling till flera andra områden som kräver tydlig styrning inom offentlig verksamhet. Exempel på sådana områden är:
 - Privata ägarintressen i externa bolag
 - Jävsförhållanden
 - Närståenderelationer
 - Mutor och bestickning

Dessa områden regleras av olika lagrum och avtal. Det kan dock finnas fördelar med att samla dessa riktlinjer, exemplifieringar samt ansvarsfördelningar i ett gemensamt dokument.

Rekommendationer

- Förtydliga och kommunicera Regionens riktlinje avseende vad som utgör en bisyssla och därmed skall anmälas. Förtydligandet bör även kompletteras med konkreta exempel på vad som är, respektive inte är, en bisyssla.
- Förtydliga Regionens riktlinjer avseende externa uppdrag som utförs som en del av ordinarie tjänst. Särskild tydlighet bör framgå avseende hantering av arvodering eller andra former av ersättning kopplat till dessa uppdrag.
- Genomför en fullständig kartläggning och sammanställning av såväl tillåtna som otillåtna bisysslor per förvaltning för att bedöma faktiska risker kopplat till olika former av skadliga bisysslor.
- Utvärdera potentiella fördelar och nackdelar med att kombinera samtliga styrdokument kring områden där det finns en gränsdragningsproblematik kopplat till en generell problembild. Denna utvärdering bör även belysa det systemstöd som krävs för ett effektivt och ändamålsenligt uppföljningsarbete.



cutting through complexity™

Granskning av bisysslor inom Västra Götalandsregionen

Fas II: Substansgranskning

Västra Götalandsregionen

Revisionsenheten

KPMG kontaktpersoner:**Annika Hessler**

KPMG Göteborg

Specialistavdelningen

Tel: + 46-31-61 47 21

Fax: + 46-31-15 26 55

annika.hessler@kpmg.se

Erik Holm

KPMG Göteborg

Specialistavdelningen

Tel: + 46-31-61 48 12

Fax: + 46-31-15 26 55

erik.holm@kpmg.se

	Sida
Inledning	2
Metod och urval	
■ Urval för substansgranskning	4
■ Tillvägagångssätt och bedömningsgrunder	5
■ Granskningsprogram för bisysslor	6
Resultat	
■ Resultat från substansgranskning	8
■ Granskning av ekonomiska transaktioner	9
■ Iakttagelser och diskussion	10
Slutsatser och rekommendationer	
■ Slutsatser och rekommendationer	12

Bakgrund

Som offentlig organisation är Västra Götalandsregionen beroende av allmänhetens förtroende för medarbetarnas saklighet och opartiskhet. Bisysslor kan påverka allmänhetens förtroende och de kan också vara arbetshindrande eller verka konkurrerande gentemot regionens verksamhet. Vid revisorernas risk- och väsentlighetsanalys hösten 2011 gjordes bedömningen att bisysslor under 2012 var ett prioriterat granskningsområde. Syftet med granskningen har varit att utreda om regionstyrelsens och Regionens styrelser/nämnders interna kontroll avseende anställdas bisysslor är tillräcklig.

KPMG genomförde under 2012/2013 en första granskning av bisysslor inom Västra Götalandsregionen som bland annat omfattade en kartläggning av potentiella bisysslor registrerade i Bolagsverkets register. Denna kartläggning visade på en stor mängd registrerade engagemang samt en rad brister i den interna kontrollen kring hanteringen av bisysslor. Inom denna första granskning avgränsades granskningen av tillämpning av regionens riktlinjer till Regionkansliet, Regionservice, Västfastigheter samt Regionens folkhögskolor.

Denna andra granskning har syftat till att, utifrån resultatet i föregående fas, följa upp ett urval av registrerade engagemang för att på så sätt ge en kvalitativ bild av Regionens hantering av bisysslor samt de risker som föreligger.

Granskningens omfattning

Denna del av granskningen har utgått från resultatet av granskningens första fas och utifrån detta kompletterats med följande revisionsfrågor:

1. Är identifierade potentiella bisysslor kända och godkända?
2. I vilken omfattning förekommer det att anställda inom Regionen har engagemang som fakturerat den egna förvaltningen?
3. Har anställda inom Regionen, med bisyssla i ett externt bolag, kunnat påverka affärsrelationen mellan Regionen och det externa bolaget vid upphandling, avrop/beställning eller attest?

Revisionsfrågorna grundas i Regionens riktlinjer avseende bisysslor och de risker som där anges.

Avgränsningar

Substansgranskningen avser ett antal engagemang och personer som valts ut av Revisionsenheten. Dessa personer är anställda inom Sahlgrenska Universitetssjukhus, NU-sjukvården, Södra Älvsborgs Sjukhus, Kungälv Sjukhus samt inom Primärvården (Närhälsan).

Fas II: Substansgranskning

Metod och urval

Input till urval

Under granskningens första del identifierades 10 678 engagemang fördelade på 8 452 av Regionens anställda. För 719 av dessa engagemang har det under 2011 förekommit ekonomiska transaktioner mellan Regionen och det externa bolag som engagemanget avser.

I denna del har ett antal av dessa engagemang valts ut för detaljerad uppföljning (substansgranskning).

Urval för substansgranskning

I samråd med Revisionsenheten valdes 48 engagemang ut baserat på nedanstående kriterier:

- Vilken förvaltning personen är anställd inom
- Det belopp som fakturerats VGR från bolaget där personen har ett registrerat engagemang
- Personens funktion inom registrerat engagemang
- Personens tjänst inom Regionen

I samband med urvalet gjordes även en manuell bortselektering av engagemang inom bolag där riskerna bedömdes som låga. Exempel på sådana organisationer är de där Regionen har ett ägarintresse eller kommunala och statliga organisationer.

	Anställda	Registrerade engagemang	Personer med registrerade engagemang	Ingår i urval för substansgranskning
Alingsås Lasarett	851	124	104	
Angereds Närsjukhus	147	44	32	
Folkhögskolor	322	184	138	
Folktandvården	3 154	623	490	
Frölunda Specialist Sjukhus	240	74	53	
Habilitering & Hälsa	1 177	258	200	
Hälsan och Arbetslivet	96	31	24	
Kungälv Sjukhus	1 665	297	250	Ja
NU-sjukvården	6 095	827	678	Ja
Naturbruk	519	195	144	
Primärvården	6 390	1 546	1 193	Ja
Regionservice	3 946	394	346	
Regionstyrelse	747	461	315	
Skaraborgs Sjukhus	5 033	713	590	Ja
Sahlgrenska Univ. Sjukhus	17 597	3 688	2 905	Ja
Södra Älvsborgs Sjukhus	4 582	934	757	Ja
Tillväxt och Utveckling	304	104	81	
Västarvet	313	107	90	
Västfastigheter	434	74	62	
TOTALT	53 612	10 678	8 452	

Tidsperiod för granskningens genomförande

Granskningens andra del har genomförts under perioden 2013-04-03 – 2013-05-07, vilket är en begränsad tidsperiod givet områdets omfattning och komplexitet.

Tillvägagångssätt

Under granskningens gång har en stor mängd personer lämnat information och data till underlag för granskningsurval och vidare uppföljning. Nedan visas översiktligt granskningens tillvägagångssätt baserat på de olika moment som genomförts, de roller som lämnat information samt vilken information som respektive roll bidragit med under granskningens olika moment.

Bedömningsgrunder

I granskningens första fas konstaterades att det finns betydande brister i Regionens styrande dokument för hantering av bisysslor. Därför granskas i denna del endast huruvida erforderliga aktiviteter har genomförts och inte huruvida bedömningarna i respektive steg är korrekta eller ej.

	Moment	Kontaktade roller inom Regionen	Efterfrågad information
1	Kartläggning av ekonomiska transaktioner på förvaltningsnivå under 2011 och 2012	Ekonomiechefer inom respektive förvaltning	Ekonomiska transaktioner mellan identifierade externa bolag och aktuella förvaltningar
2	Kartläggning av anställningsförhållanden och personalansvariga linjechefer för personer med registrerade engagemang	HR-chefer inom respektive förvaltning	Namn och kontaktuppgifter till personalansvariga chefer inom förvaltningen
3	Granskning av hantering av bisysslor samt efterlevnad av fastställda riktlinjer	Personalansvariga linjechefer	Svar på det granskningsprogram som distribuerats
4	Granskning av ekonomiska transaktioner för ett urval av bolag	Ekonomiechefer inom respektive förvaltning	Fakturabilder samt konteringar/attesteringar för ett urval av ekonomiska transaktioner

Utformning av granskningsprogram

För att sammanställa och bedöma hanteringen av bisysslor har ett granskningsprogram tagits fram och distribuerats till de personalansvariga chefer som haft att bedöma lämpligheten i identifierade potentiella bisysslor. Granskningsprogrammet baseras på Regionens policy för bisysslor och visas i sin helhet till höger.

Under granskningen har varje personalansvarig chef fått ett granskningsprogram skickat till sig per e-mail med personens och bolagets namn ifyllt i förväg.

Frågeställningar i granskningsprogrammet

1. *Har ansvarig chef haft kännedom om personens engagemang?* Denna fråga avser att fånga den grundläggande förutsättningen för att göra en bedömning av engagemanget.
2. *Är identifierat engagemang att betrakta som en bisyssla?* Grundinställningen för denna granskning är att de engagemang som valts ut utgör bisysslor. Denna fråga avser att fånga huruvida ansvarig chef aktivt gjort en annan bedömning.
3. *Är bisysslan godkänd och hur har det dokumenterats?* Frågan avser, utöver ett faktiskt godkännande, att fånga eventuella skillnader i hanteringen av bisysslor mellan Regionens olika förvaltningar.
4. *Är anmälan och beslut diariefört?* Regionens policy för bisysslor anger att samtliga beslut rörande bisysslor skall diarieföras. Vid granskningens första del uppmärksammades brister inom detta område. Frågan syftar både till att säkerställa en korrekt hantering av bisysslor samt kontroll av följsamhet mot beslutade riktlinjer.

Granskningsprogram: Uppföljning av bisysslor

Person som granskningen avser

Bolag som granskningen avser

1. Har du som chef haft kännedom om personens engagemang i bolaget?

2. Är identifierat engagemang att betrakta som en bisyssla? Om nej, ange anledning.

3. Har du formellt godkänt ovanstående bisyssla? Om ja, hur har det dokumenterats?

4. Är anmälan och beslut kring bisysslan diariefört? Om ja, ange diarienummer.

5. Övriga kommentarer/synpunkter

Fas II: Substansgranskning

Resultat

Resultat

Resultatet från granskningen bygger uteslutande på de svar som erhållits som svar på det granskningsprogram som distribuerats.

■ Initialt urval

Vid granskningens start valdes 48 engagemang ut fördelade på 6 förvaltningar.

■ Anställda

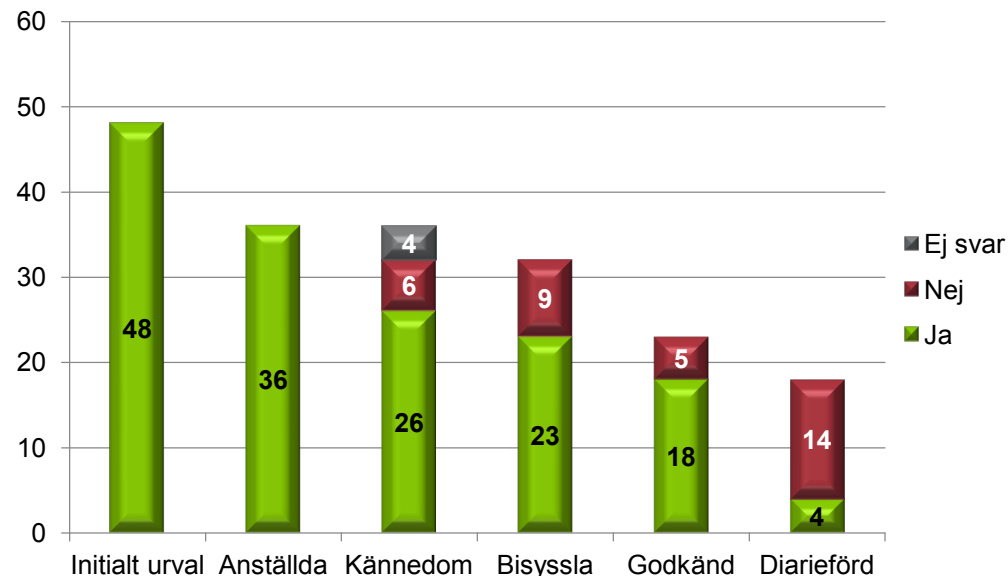
Efter kontroll via respektive förvaltnings HR-avdelning framkom att 8 personer slutat under 2012, varvid granskningsurvalet minskades till 36 engagemang.

■ Kännedom

Av de utvalda 36 engagemangen har 4 stycken ej inkommit med svar. För kvarvarande 32 har 26 ansvariga linjechefer meddelat att de haft kännedom om aktuella engagemang dock saknar 6 linjechefer kännedom om underställdas engagemang.

■ Bisyssla

Av de erhållna 30 svaren bedömer 23 att det aktuella engagemanget, utifrån Regionens riktlinjer, utgör en bisyssla. För 9 engagemang görs bedömningen att det ej rör sig om en bisyssla (utan exempelvis engagemang inom tjänsten).



■ Initialt urval

Av de 23 engagemang som ansetts utgöra bisysslor har 18 godkänts av de chefer som tillfrågats.

■ Diarieförd

Av de 18 bisysslor som godkänts har 4 diarieförts i enlighet med Regionens riktlinjer medan 14 ej har diarieförts.

Av de 23 engagemang som bedömts utgöra bisysslor har 4 hanterats helt i enlighet med Regionens riktlinjer.

Förekomst av ekonomiska transaktioner

Av de 48 engagemang som initialt valts ut för detaljerad uppföljning har bolagen kopplade till 39 av dessa fakturerat Regionen under perioden 2011-01-01 – 2012-12-31. Av dessa 39 har 15 fakturerat samma förvaltning som personen med aktuellt engagemang även har en anställning inom.

Fakturerade belopp uppgår till ca. 17,7 Mkr under denna tvåårsperiod, dock står ett enskilt bolag för ca. 11,7 Mkr av dessa. En sammanställning av transaktionerna mellan Regionen och aktuella bolag visas i tabellen till höger.

För samtliga dessa bolag har KPMG genom stickprovsurval granskat beställare samt attestanter för att kontrollera huruvida funktionären haft möjlighet att påverka affärsrelationen mellan Regionen och det externa bolaget vid avrop/beställning eller attest.

KPMG har vid granskningen av utvalda engagemang inte funnit att de personer som finns registrerade som funktionärer i externa bolag samtidigt påverkat affärsrelationen med Regionen.

KPMGs kommentar

Att följa upp ekonomiska transaktioner (upphandlingar, avrop, attest, etc) är en omfattande uppgift som kräver betydande manuella insatser. En person med anställning inom Regionen har givetvis fler möjlighet att påverka affärsrelationen än vad som i efterhand är möjligt att följa upp i bokföring och attestsystem.

Den metod som använts i denna granskning ger möjlighet att identifiera missförhållanden på en grundläggande nivå. Då granskningen inte är heltäckande kan vi inte utesluta risken för oegentligheter kopplat till dessa relationer.

	Transaktioner med egen förvaltning 2011	Transaktioner med egen förvaltning 2012
Bolag 1	17 500	297 500
Bolag 2	148 400	188 600
Bolag 3	5 410 000	6 333 000
Bolag 4	113 000	113 000
Bolag 5	74 000	50 000
Bolag 6	0	140 000
Bolag 7	0	1 980
Bolag 8	15 000	180 000
Bolag 9	157 000	173 000
Bolag 10	932 000	1 252 000
Bolag 11	183 000	238 000
Bolag 12	951 000	1 274 000
Bolag 13	900 000	712 000
Bolag 14	5 400	43 000
Bolag 15	0	7 400

KPMG har vid granskningen av utvalda engagemang inte funnit att de personer som finns registrerade som funktionärer i externa bolag samtidigt påverkat affärsrelationen med Regionen.

Urval och bias

Det föreligger en sannolik selektionsbias vid urvalet av stickproven. Orsaken till detta är att personer som varit anställda inom Regionen under början av 2012 och därefter övergått till externa arbetsgivare fortfarande identifierats som anställda vid den automatiska matchning som gjorts i granskningens första del.

KPMG har inom denna granskning ej verifierat i vilken utsträckning detta givit genomslag i den totala sammanställningen. Det är dock rimligt att anta att det rör sig om en liten del då kraven för att felaktigt identifieras på detta sätt kräver både att personen avslutat sin anställning inom Regionen under 2012 samt, under perioden mellan denna tidpunkt och tidpunkten för utläsning från Bolagsverkets databas, ha registrerats i en funktionärsroll för ett externt bolag.

Dröjsmål vid datainsamling

Revisionsenheten gick vid granskningens början ut med information till förvaltningschefer samt ekonomichefer vid berörda förvaltningar med uppmaning om skyndsam handläggning. Trots tidig förankring har det tagit lång tid att få svar från personalansvariga chefer inom linjen.

Vid granskningens slut saknas svar kopplat till 6 utvalda engagemang.

Ekonomisk kompensation kopplat till bisyssla

Under sammanställningen av substansgranskningen har ett flertal ansvariga chefer angivit att registrerade engagemang ej utgör bisysslor med motiveringen att "personen ifråga uppbär ingen ekonomisk ersättning från engagemanget".

Det bör därför understrykas att ekonomisk kompensation inte är en förutsättning för att ett engagemang skall utgöra en bisyssla och i förlängningen medföra risker för förtroendeskadorna eller arbetshinder.

Fas II: Substansgranskning

**Slutsatser och
rekommendationer**

Slutsatser

- I granskningens första del drogs slutsatsen att Regionens riktlinjer för bisysslor i dagsläget ej är ändamålsenliga och bör förtydligas avseende vilka aktiviteter och engagemang som utgör en bisyssla och därmed skall anmälas. Denna slutsats har ytterligare bekräftats i denna andra del.
- Av de 36 engagemang som utgjort det reviderade granskningsurvalet har 23 bedömts utgöra bisysslor. Av dessa har endast 4 stycken hanterats helt i enlighet med Regionens riktlinjer.
- Fyra personalansvariga chefer har ej haft kännedom om anställds engagemang men bedömer vid KPMGs granskning att engagemanget utgör en bisyssla som borde ha anmälts.
- KPMG har vid granskningen av utvalda engagemang inte funnit att de personer som finns registrerade som funktionärer i externa bolag samtidigt påverkat affärsrelationen med Regionen.
- Regionens databas för leverantörsavtal skapar ej förutsättningar för en effektiv uppföljning av upphandlade varor och tjänster. Det går exempelvis ej att avgöra huruvida en vara eller tjänst upphandlats i enlighet med gällande lagstiftning utan betydande manuella insatser.
- Det saknas inom Regionen systemstöd för att registrera, dokumentera och följa upp bisysslor.

Rekommendationer

I granskningens första del presenterades fyra rekommendationer för att stärka den interna kontrollen kring anställdas bisysslor samt följsamhet mot fastställda riktlinjer. I tillägg till dessa rekommenderar KPMG Regionen att:

- Utredda vilket befintligt systemstöd samt vilka arbetsmetoder som kan användas för en ändamålsenlig och effektiv uppföljning av bisysslor. Denna utredning bör även kopplas till övriga områden med hög risk för förtroendeskadorna (såsom *ägarintressen i externa bolag* eller *närstående relationer*).
- Prioritera det pågående arbetet med att upprätta en heltäckande och ändamålsenlig avtalsdatabas för Regionens leverantörer.



cutting through complexity™

© 2013 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.

The KPMG name, logo and 'cutting through complexity' are registered trademarks or trademarks of KPMG International Cooperative (KPMG International).