

Kartlägnings-PM i uppdraget bisysslor

1 Bakgrund

Revisorerna i Eksjö kommun har gett KomRedo i uppdrag att kartlägga anställdas bisysslor inom Tillväxt- och utvecklingsnämndens verksamhet.

Nedanstående redovisning av begreppet bisyssla är utgångspunkt för vår bedömning av förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig styrning, intern kontroll och uppföljning.

1.1 Begreppet bisyssla

Det finns inte någon allmänt vedertagen definition av begreppet bisyssla. En definition som täcker begreppet tillräckligt väl för detta sammanhang är att en bisyssla är i princip allt som en anställd tillfälligt eller permanent ägnar sig åt vid sidan av sin anställning och som inte kan hänföras till privatlivet. Det kan innebära att arbeta extra i en anställning, utöva ett uppdrag eller bedriva egen verksamhet vid sidan av sitt ordinarie arbete. Det är utan betydelse om bisysslan ger ekonomisk ersättning eller inte. Även extra arbete för huvudarbetsgivaren eller – i fråga om anställda hos staten eller en kommun – en annan myndighet kan vara bisyssla. Normalt anses politiska och fackliga uppdrag inte utgöra bisyssla.

Som huvudregel gäller att bisysslor är tillåtna men rätten att inneha bisysslor är inte oinskränkt. Genom regler av olika slag har rätten till bisysslor därför reglerats. För offentliganställda finns sålunda regler i såväl lagbestämmelser som i kollektivavtal. Privatanställdas rätt till bisysslor regleras i kollektivavtal.

Bakgrunden till behovet av att reglera de anställdas rätt till bisysslor i offentlig verksamhet är allmänhetens intresse av saklighet och opartiskhet i utövandet av verksamheten så att förtroendet för denna och de anställda upprätthålls. För alla anställda gäller att de inte får ägna sig åt verksamhet vid sidan av anställningen i sådan grad att arbetet i anställningen blir lidande. Om en verksamhet – offentlig eller privat - är konkurrensutsatt får en bisyssla inte innebära någon konkurrerande verksamhet med huvudarbetsgivarens.

Grundläggande bestämmelser om vad som gäller för den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter finns i regeringsformen (RF), som är en av våra grundlagar. Enligt 1 kap. 9 § ska den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter iakttä saklighet och opartiskhet i sitt arbete.

Kommunallagen (2017:725) innehåller en närmare reglering av frågor om jäv i kommunal verksamhet (6 kap. 28-32 §§). Jäv innebär att en person står i något sådant särskilt förhållande till ett ärende eller till personer med anknytning till ärendet som är ägnat att rubba förtroendet för personens sätt att fullgöra sin uppgift med ärendets handläggning. Det kan vara fråga om att personen har ett eget intresse av hur ärendet avgörs eller att han eller hon genom släktskap, vänskap eller annat har en särskild relation till sökanden eller parterna i ärendet. Enligt kommunallagen får en förtroendevald eller en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Med handläggning avses i detta sammanhang; utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande.

För att jävsreglerna inte ska förhindra alla dubbla engagemang i t.ex. nämnder och kommunala bolag finns i kommunallagen en bestämmelse (6 kap. 31 §) som stadgar att s.k. ställföreträdarjäv och

delikatessjäv inte anses föreligga för en person enbart på grund av sådana dubbla engagemang. En person kan således vara både ledamot i styrelsen för ett kommunalt bolag och ledamot av kommunstyrelsen och delta i handläggningen i kommunstyrelsen av ett ärende som rör bolaget, förutsatt givetvis att det inte finns någon annan omständighet som kan grunda jäv för personen.

När det gäller den närmare regleringen av anställdas rätt till bisysslor föreskriver lagen (1994:260) om offentlig anställning (7-7c §§) att en arbetstagare inte får ha någon anställning, något uppdrag eller utöva någon verksamhet, som kan rubba förtroendet för hans eller hennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet, eller som kan skada myndighetens anseende. Det är arbetsgivarens skyldighet att på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. En arbetstagare ska på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. Om arbetsgivaren förbjuder en anställd att inneha en bisyssla eller förbjuder honom eller henne att åta sig en bisyssla, ska beslutet vara skriftligt och även innehålla en motivering till förbudet.

Lagen om offentlig anställning gäller i frågor om bisysslor för anställda hos såväl staten som hos kommunerna. Enligt sin lydelse är lagen inte direkt tillämplig på anställda i statliga eller kommunala bolag. Staten eller kommunen som arbetsgivare har genom kollektivavtal säkerställt att regler om bisysslor liknande dem som gäller enligt lag också omfattar anställda i bolagen.

I de kollektivavtal som gäller för anställda hos Eksjö kommun (nämnder och bolag) finns sålunda bestämmelser som innebär att arbetsgivaren kan förbjuda en bisyssla om den bedöms vara förtroendeskadlig, verka hindrande på arbetet eller konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet.

En bisyssla kan bedömas som förtroendeskadlig om den t.ex. innebär en risk för att den anställde inte annat än tillfälligtvis blir jävig i sin huvudanställning. Risker för förtroendeskada ökar i den mån bisysslan är omfattande, uppgifterna är kvalificerade eller ger stor ekonomisk ersättning. Om arbetsuppgifterna i huvudanställningen kräver särskilt orubbat förtroende, t.ex. maktutövande-, förvaltande-, upphandlings- eller tillsynsuppgifter, innebär det en särskild risk att en bisyssla medför förtroendeskada.

Bestämmelser om förbud mot arbetshindrande bisysslor finns i kollektivavtal. Förbudet ska motverka att en anställd missköter sitt arbete på grund av bisysslan. Misskötsamheten kan visa sig i att den anställde ägnar en större eller mindre del av sin arbetstid hos huvudarbetsgivaren åt bisysslan. Men det kan också vara så att bisysslan – även om den utövas utanför ordinarie arbetstid, är så omfattande eller tröttande att den inverkar negativt på den anställdes sätt att utföra sina huvudsakliga arbetsuppgifter. En omfattande arbetshindrande bisyssla som inte beivras kan också medföra risk för förtroendeskada. Förbudet mot konkurrensbisysslor gäller endast på arbetsplatser som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet och ska motverka att arbetsgivaren möter konkurrens från sina anställda. Även konkurrensbisysslor kan medföra risk för förtroendeskada.

Anställda är som nämnts inte skyldiga att självmant anmäla bisysslor till arbetsgivaren. Men på arbetsgivarens förfrågan är de skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna avgöra om bisysslan är tillåten eller inte. Om en anställd fortsätter att utöva en bisyssla trots arbetsgivarens förbud aktualiseras sedvanliga arbetsrättsliga disciplinära förfaranden. Ytterst kan uppsägning eller avskedande från anställningen komma i fråga.

Revisionen har bedömt att det finns en risk att det föreligger brister i den interna kontrollen och att det är väsentligt att kartlägga om Tillväxt- och utvecklingsnämnden har vetskap om eventuella bisysslor och att de hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

2 Syfte

Kartläggningen syftar till att ta fram information om anställda utför bisysslor som kan vara till skada för Eksjö kommun. Förstudien ska ligga till grund för en fördjupad granskning inom området inköp och upphandling.

- Om riktlinjer för bisyssla finns?
- Finns en systematisk uppföljning av anställdas bisysslor inom TUN enligt personalchefen?
- Förekommer bisysslor som inte är i enlighet med kommunens regelverk?

Granskningen avgränsas mot att underlaget för besvarandet av revisionsfrågorna ska inhämtas genom en kontroll av anställda inom Tillväxt- och utvecklingssektorn mot bolagsverkets uppgifter om styrelseuppdrag samt intervju med ansvarig personalchef i kommunen.

Dessutom ska granskningen omfatta insamlandet av dokument som är styrande och stödjande för kontrollen av bisysslorna.

3 Ansvarig styrelse eller nämnd

Granskningen avser Tillväxt- och utvecklingsnämnden.

4 Metoder

Elektronisk sammanställd information från kommunens personalregister som matchas mot information från Bolagsverkets handels- och föreningsregister samt aktiebolagsregister. Beställning av engagemangsuppgifter inhämtas av sakkunnigt biträde.

I dagsläget kostar det 5 kr/person som myndigheten utför sökning kring.

Granskningen påbörjades den 9 november i samband med att kontakt togs med kommundirektör och sedermera personalchef som efter viss formaliahantering överlämnat uppgifter den 27 november. Bolagsverket genomförde därefter sökningen per individ vars resultat erhöles den 30 november. Kartläggningen avrapporteras för kommunrevisionen den 6 december 2018.

5 Resultat

Bisysslor, Tillväxt- och utvecklingsnämnden	
Totalt antal anställda	101
Totalt antal engagemang	26
I bostadsrättsförening	2
I kommunala bolag/föreningar	4
Ledamöter	8
Suppleant	9
VD	2
Antal engagemang per person	5/1, 1/15
Antal personer i samma ftg	3/16
Antal personer med bisyssla	15
Antal bisysslor i ftg	20
Procentuell andel bisyssla	20 %

Det finns 26 engagemang registrerade som ledamot, suppleant, komplementär mm. Om man exkluderar engagemang i bostadsrättsföreningar och kommunala bolag/föreningar uppgår detta till 20. Dessa 20 engagemang innehas av 15 personer av totalt 101 möjliga vid Tillväxt- och utvecklingssektorn. En person har engagemang i fem bolag samt i ett kommunalt bolag. Det finns tre personer inom sektorn som har ett engagemang i en ekonomisk förening.

Kartläggningen har identifierat 26 företag som i den fördjupade granskningen kan matchas mot kommunens leverantörreskontra för 2017 och 2018. Syftet med denna kontroll kan påvisa om det förekommer handel med leverantörer vars inköp kan ifrågasättas då det finns risk för att egenintresse som kan fördunkla objektiva inköpsmönster.

5.1 Bedömda och beslutade bisysslor

Enligt personalavdelningen är 7 av totalt 20 bisysslor godkända. Kopior av beslut om bedömda bisysslor ska förvaras i personalakten. Det finns i dagsläget utrymme för utveckling av denna rutin. Det kan däremot finnas beslutsunderlag ute hos enheterna. Dessa har inte hämtats in enligt rutin.

I samband med att revisionen efterfrågat dessa beslutsunderlag har personalavdelningen efterfrågat beslutsunderlagen från respektive verksamhetschef inom tillväxt- och utvecklingsnämnden. Vi har erhållit beslutsunderlag för samtliga personer som har godkända bisysslor. Samtliga beslut har tagits efter att revisionen efterfrågat underlagen.

5.2 Styrande dokument

Av lag (1994:260) om offentlig anställning 7 a-c §§ framgår följande:

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).*

Det är arbetsgivaren, Eksjö kommun, som är skyldig till att informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan utgöra en otillåten bisyssla.

Lagen om offentlig anställning gäller i frågor om bisysslor för anställda hos såväl staten som hos kommunerna. Enligt sin lydelse är lagen inte direkt tillämplig på anställda i statliga eller kommunala bolag. Staten eller kommunen som arbetsgivare har genom kollektivavtal säkerställt att regler om bisysslor liknande dem som gäller enligt lag också omfattar anställda i bolagen.

Kommunen har rutiner/riktlinjer för hantering av bisysslor i Eksjö kommun. Datum för när de är antagna framgår inte av dokumentet då datumet uppdateras när dokumentet öppnas (det är troligen upprättat 2007 då bilagorna till rutinen har detta årtal). Kommunfullmäktige har senast 2007-02-22, § 154, fattat beslut om riktlinjer för hur bisysslor ska hanteras i Eksjö kommun.

Av rutinen framgår att det är arbetsgivaren som är skyldig att fråga den anställde

- i samband med nyanställning
- på arbetsplatsträff – allmän information
- vid medarbetarsamtal – information/diskussion kring ev. bisyssla

Enligt gällande rutin skall en kopia av besluten översändas till personalavdelningen som årligen ska upprätta en sammanställning av antalet bisysslor i kommunen.

Kommunen hänvisar även till Allmänna bestämmelser 17, 8 § om Bisysslor.

Till rutinen finns checklista som ska vara ett stöd för cheferna vid bedömning av bisyssla. Checklistan är ett hjälpmedel för anställda och arbetsledare att bedöma om en verksamhet är en bisyssla och om den i så fall strider mot lagen och/eller avtalet. Till rutinen finns även en blankett som ska användas vid beslut om en bisyssla är godkänd eller inte.

Ifylles av ansvarig arbetsledare

BESLUT OM BISYSSLA:

Godkänns Godkänns ej

Orsak

Förtroendeskadligt (LOA § 7)

Konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet (AB 05 § 8)

Inverkar hindrande på arbetet (AB 05 § 8)

Beskrivande text om ej beviljad bisyssla

5.3 Bedömning och rekommendationer

Bakgrunden till behovet av att reglera de anställdas rätt till bisysslor i kommunal verksamhet är allmänhetens intresse av saklighet och opartiskhet i utövandet av verksamheten så att förtroendet för denna och de anställda upprätthålls.

För alla anställda gäller att de inte får ägna sig åt verksamhet vid sidan av anställningen i sådan grad att arbetet i anställningen blir lidande. Om en verksamhet är konkurrensutsatt får en bisyssla inte innebära någon konkurrerande verksamhet med huvudarbetsgivarens.

Den genomförda kartläggningen visar att endast 35 procent av urvalet har en godkänd bisyssla. Eksjö kommun har inte följt sina egna rutiner med att dokumentera bedömda bisysslor varför vi inte kan verifiera att de godkända bisysslorna har en relevans. Nästan samtliga godkända bisysslor (90 %) är beslutade efter att revisionen efterfrågat dessa.

Rutinen/riktlinjerna för hantering av bisysslor bedöms i huvudsak som ändamålsenlig men behöver uppdateras och omarbetas för anpassning till dagens förhållanden. Den blankett som ska användas vid beslut om en bisyssla bedöms som ändamålsenlig. Det är bra att det tydligt framgår vilken orsak

som ligger till grund för en bisyssla som ej är godkänd. Viktigt att analysen kring varför den inte godkänns framgår av beskrivningen i blanketten.

Det finns risk för att anställda inom kommunen, även inom kommunkoncernen, innehar bisysslor som kan påverka arbetstagarens opartiskhet i arbetet eller att bisysslan skadar kommunens anseende och förtroende från allmänheten.

Vi rekommenderar att kommunen som arbetsgivare säkerställer att regler om bisysslor genom kollektivavtal (AB 17) samt liknande det som gäller enligt lag i offentlig anställning också omfattar anställda i de kommunala företagen.

Personalavdelningen bör säkerställa att kunskapen om gällande regelverk finns i hela organisationen samt tillgängliga vid de årliga medarbetarsamtalen.

Personalavdelningen bör skapa bättre rutiner för uppföljning och sammanställning av de årliga bedömningarna.

Västerås, 2019-01-17

Camilla Karlsson
Certifierad kommunal revisor