

Vetlanda kommun

Granskning av bisysslor



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund och syfte.....	3
2.2. Revisionskriterier.....	3
2.3. Granskningens avgränsning och genomförande	3
3. Regelverk.....	4
3.1. Allmänna bestämmelser, daterad 2013-04-01	4
3.2. Lag (1994:260) om offentlig anställning, LOA.....	5
3.3. SKL:s kommentar till AB.....	5
3.4. Kommunövergripande riktlinjer och rutiner	6
3.5. Förvaltningsspecifika rutiner.....	6
3.6. Bedömning.....	8
4. Stickprov.....	10
4.1. Bedömning	11
5. Svar på revisionsfrågor och sammanfattande bedömning	12
5.1. Sammanfattande bedömning och förslag på utvecklingsområden	13

Källförteckning

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vetlanda kommun har EY granskat om kommunen har ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att otillåtna bisysslor inte förekommer.

Som offentlig organisation är Vetlanda kommun beroende av att allmänheten har förtroende för medarbetarnas opartiskhet och saklighet. Bisysslor kan påverka allmänhetens förtroende och de kan också vara arbetshindrande eller verka konkurrerande gentemot kommunens verksamhet.

Vår bedömning är att Vetlanda kommun kan utveckla sitt arbete och stärka den interna kontrollen kring hantering av bisysslor. Vi ger följande rekommendationer till fortsatt arbete:

- ▶ Kommunen bör fastställa övergripande riktlinjer som bildar en gemensam utgångspunkt för hur kommunen ska hantera bisysslor.
- ▶ De övergripande riktlinjerna bör bl.a. innehålla; definitionen av vad som avses med bisyssla, vilket regelverk som styr regleringen av bisysslor, hur anmälan om bisyssla ska ske, exempel på tillåtna och otillåtna bisysslor, hur uppföljning och rapportering av bisysslor ska ske, vilka påföljder som kan bli aktuella om medarbetaren brister i sina skyldigheter m.m.
- ▶ Arbetsgivaren bör informera om kommunens syn på bisysslor och vad som kan göra en bisyssla otillåten. Denna information kan med fördel ges vid introduktion för nyanställda och även återkomma vid olika arbetsplatsträffar.
- ▶ För att erhålla ett enhetligt och likformigt arbetssätt kring hantering av bisysslor kan det med fördel tas fram mallar/blanketter för anmälan om bisyssla och beslut om bisyssla. Detta ger även förutsättningar för en enhetlig och fullständig dokumentation.
- ▶ Vid medarbetarsamtalet, som ofta genomförs årligen, kan det vara lämpligt att diskutera och följa upp förekomst av bisyssla med varje medarbetare. Det är viktigt att det sker en tydlig dokumentation så att spårbarheten i efterhand är möjlig.
- ▶ Det bör tas fram rutiner för hur förekomst av bisyssla ska följas upp och återrapporeras till respektive nämnd.

2. Inledning

2.1. Bakgrund och syfte

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vetlanda kommun har EY granskat om kommunen har ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att otillåtna bisysslor inte förekommer. Med bisyssla avses anställning, uppdrag eller annan verksamhet som medarbetare bedriver, tillfälligt eller stadigvarande, vid sidan om den ordinarie yrkesutövningen inom Vetlanda kommun. Regler om bisysslor för offentligt anställda återfinns i Allmänna bestämmelser (AB) samt i Lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

Vetlanda kommun är en stor arbetsgivare med ca 2 500 anställda. Om medarbetare har olämpliga bisysslor skulle det kunna resultera i att allmänhetens förtroende för kommunen skadas.

I granskningen besvaras bl. a. följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunen fastställda och dokumenterade riktlinjer för hantering av bisysslor?
- ▶ Följs riktlinjerna för rapportering av bisysslor?
- ▶ I vilken omfattning förekommer bisysslor i kommunen?
- ▶ Hur dokumenteras rapporteringen och bedömningen av bisysslan?
- ▶ Vem är ansvarig för att kontrollera och systematisera inrapporterade uppgifter?
- ▶ Hur ofta görs uppföljning av inrapporteringen?
- ▶ Hur agerar kommunen om otillåtna bisysslor uppdagas?
- ▶ Hur dokumenteras uppföljningen och rapportering till förvaltningschef, nämnd/styrelse

2.2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA)
- ▶ Allmänna bestämmelser (AB)
- ▶ Kommunens styrdokument avseende bisysslor

2.3. Granskningens avgränsning och genomförande

Granskningen har utförts genom intervjuer, genomgång av interna riktlinjer/policys och kontroll i Bolagsverkets register och kommunens leverantörsregister. Granskningen omfattar ett urval av chefstjänstemän inom kommunens samtliga förvaltningar.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

3. Regelverk

Bisysslor avser verksamhet som bedrivs vid sidan av det ordinarie arbetet men som inte är hänförligt till privatlivet. Med hänsyn till att de kommunala myndigheterna och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska visa saklighet och opartiskhet i sin verksamhet är det angeläget att arbetstagarna inte åtar sig sådan bisyssla som kan rubba förtroendet för arbetsgivarens verksamhet. Arbetstagarna får inte heller åta sig en bisyssla som kan inverka negativt på arbetstagarens möjlighet att utföra sina arbetsuppgifter eller som innebär konkurrerande verksamhet med arbetsgivarens. Sammanfattningsvis kan bisysslor kategoriseras enligt följande:

- Förtroendeskadliga bisysslor
- Arbetshindrande bisysslor
- Konkurrerande bisysslor

Regler om bisysslor finns dels i avtalet Allmänna bestämmelser (AB) och dels i Lag om offentlig anställning (LOA). AB ett centralt kollektivavtal som träffats av arbetsgivar- och arbetstagarparterna på det primär- och landstingskommunala området.

För anställda i kommunala förvaltningar gäller AB med undantag av förtroendeskadliga bisysslor, för vilka LOA gäller. I 7 § LOA regleras förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor för anställda i kommuner, landsting och kommunalförbund. Lagen är tvingande och tar över AB:s bestämmelser om förtroendeskadliga bisysslor.

3.1. Allmänna bestämmelser, daterad 2014-10-01

Enligt 3 kap. 8 § i AB framgår bestämmelserna kring bisysslor.

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 på 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).

3.2. Lag (1994:260) om offentlig anställning, LOA

Vad gäller förtroendeskadliga bisysslor omfattas alla som är anställda i kommunala förvaltningar av 7 § LOA.

Arbetstagaren får inte enligt 7 § LOA 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.

Arbetsgivaren är enligt 7a § LOA skyldig att på lämpligt sätt informera sina arbetstagare om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 §.

Arbetstagare är enligt 7b § LOA skyldiga att på begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma om arbetstagarens bisyssla är tillåten eller inte.

Arbetsgivarens beslut om att en arbetstagare ska upphöra med, eller inte åta sig, en förtroendeskadlig bisyssla ska enligt 7c § LOA vara skriftlig och innehålla en motivering. Beslutet behöver enligt 42 § LOA inte föregås av förhandling enligt 11-14 §§ MBL.

LOA gör inga undantag motsvarande de som finns i AB för förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer.

3.3. SKL:s kommentar till AB (lydelse från 2012-10-01)

Förhandlingssektionen inom Sveriges Kommuner och Landsting har utarbetat kommentarer till Allmänna bestämmelser (lydelse från 2012-10-01) för att ge vägledning och underlätta det personalpolitiska arbetet samt bidra till att utveckla arbetsgivarrollen. Följande kommentarer avser bisysslor.

§ 8 Bisysslor

Arbetstagare är skyldig att på arbetsgivarens begäran anmäla bisysslor och lämna de uppgifter som arbetsgivaren behöver för att kunna bedöma dessa. Om arbetstagaren inte uppfyller detta så är det ett brott mot avtalet, alternativt fel eller försummelse i arbetet, som kan medföra disciplinpåföljd enligt AB § 11 och i mycket allvarliga fall uppsägning. Med bisyssla förstås varje syssla, tillfällig eller stadigvarande, som utövas vid sidan av anställningen och som inte är hänförlig till privatlivet (AD 1985 nr 69).

3.4. Kommunövergripande riktlinjer och rutiner

Vetlanda kommun har inga skriftliga kommungemensamma riktlinjer eller rutiner som avser hantering av bisysslor. Enligt uppgift från HR-kontoret är detta ett aktivt val och det förekommer i dagsläget inte någon diskussion kring införande av riktlinjer.

Hänvisning sker till bestämmelserna i LOA och AB. Kommunstyrelsen har delegerat ansvaret avseende förbud om bisyssla enligt AB till Personal- och organisationsutskottet (POU). Enligt uppgift har det inte förekommit något ärende i POU gällande förbud av bisyssla under de senaste fem åren. HR-kontoret har vid enstaka tillfällen haft diskussioner med olika förvaltningar och enskilda medarbetare gällande lämpligheten av en bisyssla och det har förekommit fall där man meddelat medarbetaren att bisysslan måste upphöra. HR-kontoret anger att deras "känsla" är att förekomsten av bisysslor inom kommunen är begränsad. Kommunens förhållningssätt är att inte godkänna några bisysslor utan endast förbjuda.

På kommunens intranät, Vinna, finns det en kortfattad information om bisyssla med hänvisning till bestämmelserna i AB och LOA. Utöver denna information har det inte skett någon ytterligare mer fördjupad information till arbetstagarna om gällande regelverk för bisysslor.

Hantering av bisysslor har inte förekommit som ett kontrollmoment i HR-kontorets intern kontrollplan.

Det finns kommungemensamma mallar för medarbetarsamtal och lönesamtal. Dessa mallar innehåller inga moment som berör förekomst av bisyssla. Samtliga chefer inom kommunen får gå en intern utbildning i arbetsrätt. Enligt uppgift från HR-kontoret diskuteras lojalitet och misskötsamhet vid dessa utbildningar. Detta menar HR-kontoret, är områden som tangerar bestämmelserna kring bisyssla.

3.5. Förvaltningsspecifika rutiner

Frågor kring bisysslor har ställts till respektive förvaltningschef och svaren redovisas i nedanstående tabell. Följande förkortningar har använts för respektive förvaltning.

KLF = Kommunledningsförvaltningen

TK = Tekniska kontoret

KFF= Kultur- och fritidsförvaltningen

SF = Socialförvaltningen

BU = Barn- och utbildningsförvaltningen

VOF = Vård- och omsorgsförvaltningen

MBF = Miljö- och byggförvaltningen

Frågor	KLF	TK	KFF	SF	BUF	VOF	MBF
Finns förvaltningsspecifika riktlinjer för hantering av bisysslor?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej, reglerna finns i AB och i LOA.	Nej, reglerna i AB och LOA följs.	Nej, reglerna finns i AB och i LOA.

Frågor	KLF	TK	KFF	SF	BUF	VOF	MBF
Har de anställda informrats om reglerna avseende bisysslor?	Enligt uppgift tas frågan upp vid nyanställning.	Nej	Nej	Nej	Nej, ingen förvaltningsövergripande information har givits de senaste åren.	Information sker på arbetsrättsutb. och via information på intranätet.	Information har skett på APT och i personliga möten. Det är viktigt att samtliga medarbetare uppfattas som objektiva. Vid en intressekonflikt (ex. engagemang i en förening o.dyl.) byter handläggarna tillsynsobjekt med varandra.
I vilket forum inom förvaltningen diskuteras bisysslor?	Det är en uppgift för resp. ansvarig chef.	Förekommer ej.	Förekommer ej.	I förekommande fall på förvaltningens ledningsgrupp.	Enstaka fall har diskuterats i de olika ledningsgrupperna.	Diskussion sker på olika utb. och i förekommande enskilda ärenden.	Löpande dialog med medarbetarna, på APT.
Finns det rutiner för hur de anställda kan rapportera in uppgifter om bisyssla?	Nej, det är den anställdes ansvar att ta upp frågan med sin chef när situationen uppkommer.	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Muntlig rapportering till förvaltningschef som bedömer om det är en otillåten bisyssla.
Skер det någon sammanställning av uppgifterna inom förvaltningen?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

Frågor	KLF	TK	KFF	SF	BUF	VOF	MBF
Hur ofta sker uppföljning?	Ingen uppföljning sker	Ingen uppföljning sker.	Ingen uppföljning sker.	Ingen uppföljning sker	Ingen uppföljning sker.	Skер vid behov.	Ingen uppföljning sker.
Skер det någon rapportering till berörd nämnd?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej. POU är de enda som kan ta beslut om en viss bisyssla inte är godkänd.	Nej
Ingår kontroll av bisyssla i förvaltningens intern kontrollplan?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Hur många anställda är det inom förvaltningen?	ca 320	ca 160	29	ca 100	ca 920	900	18

3.6. Bedömning

Vår bedömning är att Vetlanda kommun bör ta fram kommungemensamma riktlinjer avseende hantering av bisysslor utifrån gällande regelverk i LOA och AB. Bisysslor är ett område som bör ha en tydlig styrning inom offentlig verksamhet och det kan ha nära koppling till exempelvis, jävssituationer, mutor och bestickning och närståenderelationer.

Enligt 7a § LOA är arbetsgivaren skyldig att på lämpligt sätt informera sina arbetstagare om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 §. Kommunen bör ta ställning till hur de ska informera samtliga medarbetare om gällande regelverk och kommunens syn på bisysslor. Ett par förvaltningar anger att de själva informerat de anställda om regelverket vid någon arbetsplatsträff.

Riktlinjerna bör vara tydliga och ge svar på *vad en bisyssla är* och *vilka bisysslor som är tillåtna respektive otillåtna*. Konkreta exempel är bra för att minimera tolkningsutrymmet, men även för att tydliggöra att bisysslor kan vara dels förtroendeskadliga, dels arbetshindrande och även konkurrerande.

För att få en bild av förekomsten av bisysslor, både kommunövergripande och inom respektive förvaltning, är det väsentligt att riktlinjerna även innehåller rutiner för hur uppföljning och sammanställning ska ske. Det bör även fastställas vid vilka tillfällen uppföljning av bisyssla ska ske. Lämplig tidpunkt kan vara det årliga medarbetarsamtalet. Då medarbetarsamtalet är

en återkommande aktivitet så kan en uppföljning av eventuella förändringar av anställdas bisysslor ske på ett systematiskt och effektivt sätt. Det är viktigt att fastställa hur dokumentationen ska ske och att det går att spåra att en uppföljning har skett. Användande av mallar/blanketter ger bra förutsättningar för en enhetlig och fullständig dokumentation.

Riktlinjerna bör även innehålla rutiner för hur och när respektive nämnd ska informeras om förekomsten av bisysslor.

4. Stickprov

Ett stickprov av personer har kontrollerats mot Bolagsverkets näringslivsregister. I denna sökning har vi fått fram om personen har engagemang (VD, styrelseledamot, styrelsesuppleant och firmatecknare) i ex. aktiebolag, handelsbolag eller enskild firma. Bolagsverkets näringslivsregister ger ingen fullständig bild av ägarförhållandena. Stickprovet som valts ut i samråd med kommunrevisionen berör samtliga kommunens nämnder/förvaltningar. Urvalet är inriktat på personer som innehar en chefsposition eller är ansvarig tjänsteman inom ett verksamhetsområde. Totalt har 33 personer kontrollerats mot Bolagsverket.

Resultatet av ovanstående sökning har kontrollerats mot kommunens leverantörsregister för att identifiera bolag där anställda har ett engagemang och som även har en affärsmässig relation till kommunen.

Ett engagemang som är registrerat hos Bolagsverket innebär inte automatiskt en bisyssla (varken tillåten eller otillåten enligt gällande regelverk). Det kan dock ge en vägledning kring risken för förekomst som inte är kända eller tillåtna enligt gällande regelverk.

Chefstjänstemän och andra ansvariga tjänstemän inom kommunens samtliga nämnder/förvaltningar

Antal personer som ingår i urvalet:	Antal personer som finns med i Bolagsverkets register	Antal anmälda bisysslor	Förekomst i Vetlanda kommuns leverantörsreskontra
33	15 *)	0	1**)

*) De 15 personer som finns med i Bolagsverkets register har följande engagemang (det finns personer med flera engagemang):

- 13 träffar avser enskilda firmor
- 1 träff avser funktion i ett kommunalt bolag
- 3 träffar avser funktion i ett privat aktiebolag

***) Av de 17 träffar (enligt ovan, bortsett från det kommunala bolaget) är det en träff som återfinns i kommunens leverantörsregister och där det även finns fakturor under perioden 2013-2015. Granskning har skett av dessa fakturor med avseende på vilken verksamhet inom kommunen som gjort beställning och vilka personer som attesterat fakturorna. Den person som har en funktion i det aktuella bolaget har enligt fakturaunderlag och registrerade attester inte varit involverad i dessa inköp. Inköpen motsvarar totalt ca 10 tkr under denna period.

4.1. Bedömning

Då kommunen saknar rutiner för hur de anställda ska rapportera in bisysslor så finns det ingen dokumentation vi kan få ta del av för att stämna av om ovanstående engagemang var kända och om de var bedömda som tillåtna eller otillåtna bisysslor enligt gällande regelverk.

De fall där det sker ekonomiska transaktioner mellan bolag där en anställd har ett registrerat engagemang är extra känsliga ur en förtroendeaspekt.

5. Svar på revisionsfrågor och sammanfattande bedömning

Revisionsfråga	Svar
Har kommunen fastställda och dokumenterade riktlinjer för hantering av bisysslor?	Nej, det finns en kortfattad beskrivning på kommunens intranät som bygger på reglerna i AB och LOA.
Följs riktlinjerna för rapportering av bisysslor?	Det finns inga kommungemensamma riktlinjer avseende bisysslor.
I vilken omfattning förekommer bisysslor i kommunen?	Det går inte att bedöma, då det inte finns någon dokumentation över medarbetares bisysslor eller någon sammanställning på kommun- eller förvaltningsnivå. Enligt uppgift från HR-kontoret är "känslan" att bisysslor förekommer i begränsad omfattning.
Hur dokumenteras rapporteringen och bedömningen av bisysslan?	Det sker ingen dokumentation.
Vem är ansvarig för att kontrollera och systematisera inrapporterade uppgifter?	Det sker ingen inrapportering och därmed finns heller ingen ansvarig för att systematisera uppgifterna.
Hur ofta görs uppföljning av inrapporteringen?	Det sker ingen uppföljning.
Hur agerar kommunen om otillåtna bisysslor uppdagas?	Kommunstyrelsen har delegerat ansvaret avseende förbud om bisyssla enligt AB till Personal- och organisationsutskottet (POU). Om en otillåten bisyssla uppdagas anges att det är förhandlingschefens ansvar att ta fram en tjänsteskrivelse med förslag till åtgärd som lämnas för beslut till POU. Enligt uppgift från HR-kontoret så har det inte varit något ärende i POU avseende förbud av bisyssla under de senaste fem åren.
Hur dokumenteras uppföljning och rapportering till förvaltningschef, nämnd/styrelse?	Det sker ingen systematiserad uppföljning eller rapportering till förvaltningschef, nämnd eller kommunstyrelse.

5.1. Sammanfattande bedömning och förslag på utvecklingsområden

För en kommun är det viktigt att allmänheten har förtroende för dess medarbetares opartiskhet. En bisyssla kan inte bara påverka allmänhetens förtroende utan den kan även påverka kommunen genom att vara arbetshindrande och konkurrerande. Vetlanda kommun har inga dokumenterade kommunövergripande riktlinjer och rutiner avseende bisysslor. HR-kontorets uppfattning är att bisysslor inte förekommer, mer än i begränsad omfattning. Merparten av förvaltningarna saknar rutiner för hur de anställda ska rapportera in förekomst av bisyssla och det finns inga rutiner för hur uppföljning och rapportering till respektive nämnd ska ske.

Av vårt stickprov av personer som kontrollerats mot Bolagsverkets näringslivsregister visar att 45 % har ett registrerat engagemang hos Bolagsverket. Då kommunen saknar rutiner för hur de anställda ska rapportera in bisysslor så finns det ingen dokumentation vi kan få ta del av för att stämma av om ovanstående engagemang var kända och om de var bedömda som tillåtna eller otillåtna bisysslor enligt gällande regelverk.

Vår bedömning är att Vetlanda kommun kan utveckla sitt arbete och stärka den interna kontrollen kring hantering av bisysslor. Vi ger följande rekommendationer till fortsatt arbete:

- ▶ Kommunen bör fastställa övergripande riktlinjer som bildar en gemensam utgångspunkt för hur kommunen ska hantera bisysslor.
- ▶ De övergripande riktlinjerna bör bl.a. innehålla; definitionen av vad som avses med bisyssla, vilket regelverk som styr regleringen av bisysslor, hur anmälan om bisyssla ska ske, exempel på tillåtna och otillåtna bisysslor, hur uppföljning och rapportering av bisysslor ska ske, vilka påföljder som kan bli aktuella om medarbetaren brister i sina skyldigheter m.m.
- ▶ Arbetsgivaren bör informera om kommunens syn på bisysslor och vad som kan göra en bisyssla otillåten. Denna information kan med fördel ges vid introduktion för nyanställda och även återkomma vid olika arbetsplatsträffar.
- ▶ För att erhålla ett enhetligt och likformigt arbetssätt kring hantering av bisysslor kan det med fördel tas fram mallar/blanketter för anmälan om bisyssla och beslut om bisyssla. Detta ger även förutsättningar för en enhetlig och fullständig dokumentation.
- ▶ Vid medarbetarsamtalet, som ofta genomförs årligen, kan det vara lämpligt att diskutera och följa upp förekomst av bisyssla med varje medarbetare. Det är viktigt att det sker en tydlig dokumentation så att spårbarheten i efterhand är möjlig.
- ▶ Det bör tas fram rutiner för hur förekomst av bisyssla ska följas upp och återrapporteras till respektive nämnd.

Vetlanda den 10 november 2015

Ulrika Strånge
Certifierad kommunal revisor

Helena Patrikson
Certifierad kommunal revisor
Auktoriserad revisor

Källförteckning

- Lag (1994:260) om offentlig anställning
- Allmänna bestämmelser (AB), lydelse från 2014-10-01
- SKL:s kommentarer till 8 § i Allmänna bestämmelser, lydelse från 2012-10-01
- SOU 2000:80 Bilaga 3, checklista för bedömningen av bisysslors förtroendeskadlighet
- Intervju har skett med kommunens förhandlingschef
- Skriftliga frågor har ställts till samtliga förvaltningschefer
- Stickprov/urval av personer har kontrollerats mot Bolagsverkets register samt mot kommunens leverantörsregister