

Umeå kommun

Granskning av bisysslor



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Ansvarig nämnd och avgränsning	3
2.4. Genomförande	3
3. Revisionskriterier	5
3.1. Allmänna bestämmelser, AB	5
3.2. Lag (1994:260) om offentlig anställning, LOA.....	5
3.3. Interna styrande dokument inom området	5
4. Resultat.....	6
4.1. Regler för bisysslor (KSPU 2011-11-29).....	6
4.2. Kommunövergripande rutin för hantering av bisysslor	7
4.3. Hantering av bisysslor inom ett urval av nämnder	8
4.4. Omfattning av bisysslor	12
4.5. Åtgärder vid otillåtna bisysslor	14
4.6. Rutiner för rapportering och uppföljning samt tillhörande dokumentation.....	15
5. Sammanfattande bedömning	17
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>20</i>

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun granskat kommunstyrelsen och samtliga nämnder i syfte att bedöma om styrelsens och nämndernas rutiner och kontroller för att identifiera och hantera anställdas bisysslor är ändamålsenliga. Vår sammanfattande bedömning är att styrelsens och nämndernas rutiner och kontroller för att identifiera och hantera anställdas bisysslor inte fullt ut bygger på en tillräcklig intern kontroll.

Kommunstyrelsens personalutskott antog år 2011 kommunövergripande regler för bisysslor. Som komplement till reglerna finns en rutin för handläggning av bisyssla där förfarandet vid hantering av bisysslor framgår. Vi bedömer att dessa dokument är relevanta i flera avseenden. Granskningen visar dock att förankringen av definitionen av bisyssla brustit ute i verksamheterna. Av granskningen framkommer även att rutinen för handläggning av bisysslor inte följs inom alla verksamheter. Detta kan medföra risker mot bakgrund av gällande bestämmelser i AB och LOA. Vidare bedömer vi det vara en brist att det saknas bestämmelser om uppföljning och åiterrapportering av bisysslor i reglerna respektive rutinen.

Samtliga chefer i kommunen har omfattats av en samkörning av kommunens chefsregister och Bolagsverkets register. Syftet med samkörningen var att identifiera eventuella befattningar och huruvida dessa befattningar anmälts som bisyssla enligt kommunens rutin. Vid matchning mot Bolagsverkets register erhöles 112 träffar på 86 unika individer. Av dessa är fyra anmälda som bisysslor under 2012-2017. Mot bakgrund av att detta är vår uppfattning att det saknas en tillräcklig intern kontroll för att identifiera bisysslor.

Sökningar i kommunens leverantörsregister visar att 15 chefer har befattningar i organisationer som fakturerat kommunen mellan jan 2016- april 2018. I ett fall framgår att en nära anhörig till en kommunal chef med en styrelsebefattning tillhörandes samma bolag fakturerat kommunen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa en förankring av definitionen av begreppet bisyssla i organisationen. Detta för att förtydliga vad som utgör en anmälningspliktig bisyssla, som en del i att leva upp till gällande bestämmelser i AB och LOA
- ▶ Säkerställa ett enhetligt arbetssätt för hantering av bisysslor i kommunen som lever upp till informationskravet till anställda enligt AB och LOA
- ▶ Säkerställa att nämndernas uppföljning och rapportering av bisysslor åiterrapporteras till kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- ▶ Säkerställa att samtliga medarbetare på ett lämpligt sätt informeras om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt AB och LOA
- ▶ Säkerställa att det finns interna kontrollstrukturer för att
 - inhämta nödvändig information om de bisysslor som förekommer i verksamheten som en del i att bedöma huruvida bisysslorna är tillåtna,
 - kontrollera utvecklingen och omfattningen av bisysslor, samt genomföra uppföljning av verksamheternas lokala kontroller av bisysslor

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning gäller att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för den sammens opartiskhet i arbetet, eller som kan skada kommunens anseende. Dessutom finns i kollektivavtalet *Allmänna bestämmelser* (AB) vissa regleringar avseende otillåtna bisysslor.

Därutöver har arbetsgivaren en skyldighet att informera de anställda om vilka förhållanden som kan leda till att en bisyssla ej tillåts. Den anställda ska också på arbetsgivarens begäran lämna sådana uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma bisysslornas beskaffenhet. Arbetsgivaren ska därefter besluta om bisysslan är att betrakta som otillåten. Som otillåtna betraktas förtroendeskadliga, konkurrerande eller arbetshindrande bisysslor.

Med bisyssla avses anställning, uppdrag eller annan verksamhet som medarbetare bedriver, tillfälligt eller stadigvarande, vid sidan om den ordinarie yrkesutövningen inom Umeå kommun. Regler om bisysslor för offentligt anställda återfinns i *Allmänna bestämmelser* (AB) samt i Lag om offentlig anställning (LOA).

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om styrelsens och nämndernas rutiner och kontroller för att identifiera och hantera anställdas bisysslor är ändamålsenliga.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är kommunens riktlinjer, rörande hantering av bisysslor ändamålsenliga?
- ▶ Finns en samlad bedömning av omfattningen av bisysslor inom nämnder och styrelse?
- ▶ Vilka åtgärder finns vid otillåtna bisysslor?
- ▶ Är kommunens rutiner för rapportering och uppföljning av bisysslor ändamålsenliga?
- ▶ Hur dokumenteras uppföljningen och rapportering till förvaltningschef, nämnd/styrelse där det är aktuellt?

2.3. Ansvarig nämnd och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen samt samtliga nämnder.

Granskningen omfattar endast Umeå kommuns handläggning av bisysslor. Åtaganden i form av ledamot i styrelse eller förvaltare av en stiftelse, politiska eller fackliga förtroendeuppdrag eller annan ordinär anställning omfattas inte av granskningen då denna typ av engagemang inte registreras i Bolagsverkets register.

2.4. Genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier av riktlinjer och rutiner för hantering av bisysslor samt intervjuer med kommunens personaldirektör och relevanta tjänstepersoner inom olika verksamhetsområden.

Granskningen innehåller även en kontroll där samtliga Umeå kommuns chefer stämts av mot uppgifter i Bolagsverkets register. Detta genom att en förteckning över samtliga chefer som kontrollerats mot uppgifter från Bolagsverkets handels- och föreningsregister samt aktiebolagsregister. En sammanställning har gjorts för att på så sätt identifiera eventuella bisysslor och se om rutiner följts.

Matchningar i Bolagsverkets register har stämts av mot kommunens leverantörsregister för perioden jan-2016 till april-2018. Detta i syfte att undersöka om det finns anställda chefer som har befattningar i organisationer eller företag som fakturerat kommunen.

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade beretts möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att granskningsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3. Revisionskriterier

Med hänsyn till att de kommunala myndigheterna 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 åta sig en bisyssla som kan inverka negativt på arbetstagarens möjlighet att utföra sina arbetsuppgifter eller som innebär konkurrerande verksamhet med arbetsgivarens.

Regler om bisysslor finns dels i avtalet Allmänna bestämmelser (AB) och dels i Lag om offentlig anställning (LOA).

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, AB

Vad gäller arbetshindrande och konkurrerande bisysslor omfattas alla kommunanställda av 8 § AB.

Arbetstagaren ska enligt 8 § AB på begäran anmäla bisyssla och lämna de uppgifter som arbetsgivaren behöver för bedömning av om bisysslan är tillåten. Arbetsgivaren kan förbjuda bisysslan om arbetsgivaren finner att den kan inverka hindrande på arbetsuppgifterna eller innebär verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens.

Enligt 8 § AB räknas inte förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer som bisyssla.

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. Interna styrande dokument inom området

Aktuella styrande dokument finns beskrivna i avsnitt 4.1 och 4.2.

4. Resultat

4.1. Regler för bisysslor (KSPU 2011-11-29)

Kommunstyrelsens personalutskott antog i november 2011 kommunövergripande *Regler för bisysslor*. Reglerna innehåller en definition av bisyssla, samt beskriver hur bisysslor regleras enligt bestämmelser i LOA samt AB. I beslutsprotokollet från personalutskottet framgår att en skillnad från tidigare regler för bisysslor (1997-12-02) är att bland annat ansvarsfrågan inom kommunen har tydliggjorts.

Definitionen av bisyssla, enligt de kommunövergripande reglerna, lyder:

Med bisyssla menas normalt att en medarbetare vid sidan av sin ordinarie anställning utöver annan verksamhet av förvärvskaraktär, t ex innehar annan anställning eller utöver ett uppdrag av något slag. Bisyslebegreppet omfattar alla sysslor vid sidan av den anställning som får anses vara en medarbetares huvudtjänst. Även extraarbete för huvudarbetsgivaren kan betraktas som bisyssla, liksom styrelseuppdrag och tillfällig eller kortvarig verksamhet på fritiden. För att betraktas som bisyssla förutsätts inte någon viss omfattning eller att det ska vara fråga om förvärvsverksamhet. En annan sak är att sådana aspekter kan få betydelse när det gäller att bedöma om bisysslan bör förbjudas.

Intervjuade chefer för ett urval verksamhetsområden uppger i granskningen att definitionen av vad som utgör en bisyssla bör förtydligas. Granskningen visar att begreppet bisyssla tolkas olika inom olika verksamhetsområden, och det förekommer även att definitionen tolkas olika av chefer inom samma verksamhetsområde.

Vidare innehåller reglerna beskrivningar avseende:

- ▶ *Arbetshindrande bisyssla.* Som arbetshindrande bisyssla beskrivs bisysslor som riskerar att den anställde inte hinner få tillräcklig dygns- och veckovila för det vanliga arbetet. Som exempel ges kvälls- och helgarbete inom serviceyrken.
- ▶ *Förtroendeskadliga bisysslor.* Enligt regler för bisysslor ska anställda vara särskilt försiktig med bisysslor som kan skapa risker för allmänhetens förtroende till den anställdes opartiskhet. Detta innefattar bland annat, enligt reglerna, att den anställde inte får dra nytta av sin kommunala anställning i en bisyssla.
- ▶ *Konkurrensbisysslor.* Benämningen konkurrensbisysslor avser bisysslor som den anställde utövar i syfte att konkurrera ekonomiskt med sin arbetsgivare. Enligt reglerna kan denna typ av bisysslor endast vara aktuell för verksamheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet (som exempel ges kommunens städservice, fastighetsförvaltning, IT/telefon samt kommunal uppdragsutbildning).

Kommunstyrelsens personalutskott (KSPU) ansvarar enligt reglerna för att fatta beslut om förbud mot bisysslor. Enligt regler för bisysslor är beslutanderätten delegerad till verksamhetschef, som i sin tur har möjlighet att delegera. Stadsdirektören åläggs att tillåta eller förbjuda om verksamhetsområdeschefers bisyssla faller inom AB och LOA. I granskningen har vi tagit del av en delegationsordning där det framgår att beslut om förbud av bisyssla är delegerat från personalutskottet till samtliga direktörer som i sin tur har rätt att vidaredelegera till närmsta chef.

Enligt reglerna ska arbetsgivaren utreda sakförhållanden och motivera sitt ställningstagande vid beslut om förbud av bisyssla. Samråd med förhandlingsansvariga på personalfunktionen

ska ske innan beslut fattas, enligt reglerna. Vidare anges att grundlagsfästa rättigheter ej får kränkas.

Av reglerna framgår att respektive medarbetare är skyldiga att anmäla sina bisysslor, och att dessa i sin tur arkiveras efter att chef har tagit ställning till att godkänna eller förbjuda bisysslan. En årlig sammanställning av anmälda bisysslor görs av personalutskottet sedan 2012.

Reglerna för bisysslor innehåller inte några bestämmelser som säkerställer att anmälda bisysslor uppdateras vid förändring eller avanmäls där det är aktuellt. Således är det svårt att bedöma om den omfattning av anmälda bisysslor som sammanställts faktiskt är aktuell. Reglerna innehåller ej heller bestämmelser kring uppföljning och kontroll av aktualiteten.

4.2. Kommunövergripande rutin för hantering av bisysslor

Nedanstående rutin beskrivs i *Rutin för handläggning av bisyssla*, vilket är ett dokument som framtagits som komplement till Regler för bisysslor:

- ▶ Chef ansvarar för att upplysa anställda som gällande bestämmelser
- ▶ Regler för bisysslor ska informeras om vid anställningsintervju, där det framgår att anställda ska meddela förekomst av bisyssla
- ▶ Vid introduktion ska nyanställda informeras om regler för bisysslor
- ▶ Bisysslor ska belysas vid årligt utvecklingssamtal
- ▶ Anställda ska anmäla bisyssla på särskild blankett
- ▶ Chef bedömer om bisysslan är tillåten
- ▶ Kopia på anmälda bisysslor ska översändas till Personalfunktionen
- ▶ Dokumentation ska följa kommunens dokumenthanteringsplan

I granskningen har vi tagit del av underlag som används vid introduktion av nyanställda. Av dokumentet framgår att rutinen innebär att nyanställda ska informeras om regler för bisyssla inom de första två veckorna av sin anställning. Enligt introduktionen är det varje chefs ansvar att genomföra introduktionen, där vissa punkter kan delegeras till kontaktperson eller andra berörda medarbetare.

För medarbetares årliga resultat- och utvecklingssamtal finns en stående punkt om bisyssla, vilket framgår av kommunövergripande samtalsmallar. Vid samtalet ställs frågan om bisyssla finns, samt om bisyssla är anmäld och godkänd. Samtliga intervjuade chefer uppger att denna mall tillämpas i sin respektive verksamhet.

En blankett för anmälan av bisyssla ska användas av medarbetare och chefer som ska anmäla bisyssla. I anmälan ska medarbetaren ange befattning, sysselsättningsgrad, bisysslans art samt bisysslans omfattning. Vidare ska chef därefter fylla i om bisysslan inte föranleder åtgärder eller om bisysslan förbjuds. Vid förbud ska chef motivera grunderna till förbudet (om arbetsinsatsen påverkas negativt, om det är en konkurrensbisyssla eller om den bedöms vara förtroendeskadlig). Ansvarig ska även ange att arbetsgivaren har gett medarbetaren tillfälle att informera om bisysslan innan beslut om förbud fattats, alternativt om förhandling enligt MBL 11 § har skett vid behov.

Av anmälan framgår att originalanmälan ska lämnas till personaladministratör vid Förhandling och arbetsrätt, som i sin tur svarar för anmälan till personalutskottet och arkivering till personakt.

4.2.1. Bedömning

Av granskningen framgår att det i huvudsak finns två kommunövergripande styrande dokument inom området; Regler för bisysslor och rutin för handläggning av bisyssla. Innehållet i dokumenten överensstämmer med de bestämmelser om bisysslor som återfinns i AB 8 § och LOA 7 §.

Vi bedömer att reglerna och rutinen omfattar relevanta områden i många avseenden. Vi noterar dock att definitionen av bisysslor som anges i reglerna uppfattas som otydlig av de chefer som intervjuats i granskningen, vilket vi bedömer vara en brist. Otydligheten riskerar att medföra ett subjektivt tolkningsutrymme i vad som är att betrakta som bisyssla. En risk med tolkningsutrymmet är att chefer har olika syn och uppfattning om vad som utgör en anmälningspliktig bisyssla. Detta påverkar i sin tur vad olika medarbetare anmäler som bisyssla, vilket innebär en risk i att bestämmelserna i LOA och AB ej efterlevs.

Utöver detta framgår att det i reglerna och rutinen för bisysslor saknas bestämmelser som anger hur styrelse och nämnder ska följa upp eller återrapportera uppföljning av anmälda bisysslor, vilket vi bedömer vara en brist.

4.3. Hantering av bisysslor inom ett urval av nämnder

Av personalfunktionens sammanställningar av anmälda bisysslor utläser vi att anmälda bisysslor huvudsakligen finns inom följande områden:

- ▶ Utbildning
- ▶ Stöd och omsorg
- ▶ Samhällsbyggnad (i synnerhet kulturområdet)

Registerkörningen av samtliga chefer i kommunen (se avsnitt 4.4.2) visade att dessa tre områden (utbildning, stöd och omsorg och samhällsbyggnad) sammantaget förekommer i störst utsträckning i Bolagsverkets register enligt de träffar som framkom, vilka i huvudsak inte var anmälda som bisysslor. Mot bakgrund av detta har intervjuer bokats med företrädare för utbildning, individ- och familjeomsorg samt kultur.

I granskningen har vi även intervjuat företrädare för fritidsnämndens verksamhet. Detta mot bakgrund av att Umeå Fritid enligt uppgift aktivt söker medarbetare som är aktiva i föreningslivet. Även företrädare för räddningstjänsten har intervjuats mot bakgrund av att anställningsvillkoren för räddningstjänstpersonal i stor utsträckning möjliggör för bisysslor. Under granskningens gång har vi tagit del av uppgifter som föranlett kontakt med företrädare för mark- och exploateringsenheten.

4.3.1. För- och grundskolenämnden

Företrädare för för- och grundskolenämndens verksamheter beskriver att alla chefer vid introduktionsutbildningar får delta i fördjupad dialog med fokus på bland annat bisysslor.

Inom utbildningsområdet finns en tydlig chefsorganisation avseende delegation vid beslut om eventuellt förbud av bisyssla. Inom verksamheten tillämpas den kommunövergripande delegationen i personalfrågor. Samtliga beslut som fattas med stöd av delegation återrapporteras enligt intervjuade till personalutskottet i enlighet med delegationsordningen.

Verksamhetschefer och chefer i organisationen uppges föra en dialog med sina medarbetare och pedagoger kring bisysslor, bland annat systematiskt genom det årliga resultat- och utvecklingssamtalet.

Genom resultat- och utvecklingssamtalet kan chefer, enligt intervjuade, följa bisysslor och dess utveckling. Företrädare för verksamheten beskriver att den årliga uppföljningen bidrar till att upptäcka om en bisyssla förändrats på ett sådant sätt att den eventuellt bör begränsas eller förbjudas.

Samtliga chefer har möjlighet att få stöd i hantering av bisysslor som kan uppfattas vara i gräzonen för ett eventuellt förbud. Detta genom personalchef inom utbildning och förhandlingsenheten. Personalchef och förhandlingsenheten kopplas vanligen in i fall där ett förbud av bisysslor kan vara aktuellt.

4.3.2. Individ- och familjenämnden

Inom individ- och familjeomsorgen (unga och vuxna) informeras samtliga anställda om skyldigheter kopplade till bisysslor vid nyrekrytering genom introduktionen till nyanställda. Enligt uppgift är det delegerat till respektive enhetschef att besluta om förbud mot bisysslor. Det förekommer att enhetschefer vänder sig direkt till personalfunktionen för att rapportera bisysslor som förekommer i verksamheten. Det förekommer även att bisysslor som förekommer inte anmäls via blankett, om inte bisysslan uppfattas vara i riskzonen att förbjudas.

Av intervjuer framgår att det inom individ- och familjeomsorgen (unga) funnits ett fokus på att identifiera bisysslor av förvärvskaraktär, vilket är en smalare tolkning av bisysslebegreppet i förhållande till definitionen som återfinns i regler för bisysslor. Inom vuxensidan tolkas definitionen som vidare, utifrån beskrivningen i de kommunövergripande reglerna. Enligt intervjuade finns ett behov av att tydliggöra vilka bisysslor som ska anmälas och vilken befattning som ska tillåta bisysslor som inte föranleder åtgärd.

Vid resultat- och utvecklingssamtal tas bisysslor årligen upp med medarbetare, i enlighet med den kommunövergripande samtalsmallen. Intervjuade beskriver att det finns utrymme att fördjupa informationsinhämtningen kring bisysslan.

Enligt uppgift har det förekommit ett fåtal fall under 2017-2018 där anställda har haft bisysslor som konkurrerat med den huvudsakliga anställningen inom Umeå kommun. I dessa fall har den anställde huvudsakligen valt att ta tjänstledigt eller säga upp sig mot bakgrund av att bisysslan förbjudits.

Intervjuade uppger även att det inte är tillåtet för medarbetare som arbetar med myndighetsutövning att vara uppdragstagare, exempelvis kontaktperson. Detta då det kan upplevas som olämpligt gentemot verksamhetens målgrupp.

4.3.3. Fritidsnämnden

Företrädare för fritidsnämndens verksamheter beskriver en upplevelse av att regler för bisysslor inte är helt tydliga när de ställs i relation till fritidsverksamhetens uppdrag. Enligt uppgift från företrädare för Umeå Fritid lyfts frågan om bisysslor till samtliga medarbetare vid det årliga resultat- och utvecklingssamtalet. En uppföljning görs vid varje medarbetarsamtal, enligt intervjupersonen.

Generellt sett finns en, enligt intervjuvar, stor öppenhet kring anställdas bisysslor. Enligt uppgift efterfrågar Umeå Fritid aktivt i sina annonser medarbetare som har ideella uppdrag. Detta då föreningsbakgrund bedöms som meriterande hos sökande, då verksamheter inom Umeå Fritid gärna ser att medarbetare har insikt i föreningslivet.

I fall där det förekommer att medarbetare har befattningar i styrelser eller föreningar som ansöker om bidrag hos Fritid, görs en begränsning som innebär att medarbetaren inte handlägger ansökningar som de har ett personligt intresse i.

Bisysslor noteras i medarbetarsamtal och anmäls inte till personalfunktionen, givet att det inte uppkommit en situation som kräver att bisysslan förbjuds.

4.3.4. Kulturnämnden

Inom kulturnämndens verksamheter framkommer vid intervju att det finns en medvetenhet om de kommunövergripande styrande dokumenten och hur bisysslor ska hanteras enligt dessa. Följande dokumentation har tillhandahållits specifikt för kulturnämndens verksamhetsområde:

- ▶ Regler för bisysslor med utökade uppgifter innehållandes diskussionsfrågor och underlag som använts vid ledardagar och APT för att diskutera synen på bisysslor utifrån hur en tredje part kan uppfatta bisysslan.
- ▶ Delegationsordning inom kulturnämndens verksamheter där det framgår att biträdande kulturchef, avdelningschef och enhetschef har delegation att besluta om förbud av bisyssla.

Intervjuade beskriver också att medarbetare vid introduktionssamtal lämnar uppgifter om medarbetares skyldighet att anmäla eventuella bisysslor, i enlighet med kommunövergripande rutinen som beskrivs i avsnitt 4.2.

Enligt intervjuade finns en viss oklarhet i vad som kan uppfattas som en bisyssla, då definitionen i kommunens regler för bisysslor är bred. En risk med den breda definitionen är att det kan finnas svårigheter att förmedla innebörden av bisyssla till medarbetare.

Otydligheten har, enligt intervjuade, föranlett diskussioner vid arbetsplatsträffar om hur bisysslor ska betraktas och hanteras. Som en del i dessa samtal har ett antal frågeställningar tagits fram för diskussion mellan medarbetare kring scenarion beträffande bisysslor som kan förekomma inom kulturområdet. Detta för att bland annat skapa en medvetenhet kring vad som kan uppfattas som förtroendeskadligt av utomstående. Vidare beskrivs av intervjuade att de rutiner som finns för att informera om bisysslor inte omfattar arbetssätt som stämmer av om bisysslor fortfarande är aktuella eller har förändrats.

I de kommunövergripande reglerna för bisysslor framgår att grundlagsfästa rättigheter ej får kränkas vid förbud av bisyssla. Inom kulturnämndens verksamheter är sannolikheten, enligt intervjuade, stor att anmälda bisysslor förhåller sig inom exempelvis tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser. Enligt uppgift komplicerar detta eventuella åtgärder i form av beslut om förbud av bisyssla, (exempelvis konkurrerande) då dessa kan återfinnas inom bestämmelserna för *grundlagsfästa rättigheter*.

4.3.5. Brand- och räddningsnämnden

Inom brand- och räddningsnämndens verksamhetsområde finns en medvetenhet om att bisysslor förekommer hos medarbetare i varierande utsträckning. Detta mot bakgrund av att

arbetstiderna (skiftgång) möjliggör för medarbetare att utöva bisysslor vid sidan om sin huvudanställning.

Som exempel uppges att medarbetare relativt ofta har bisysslor av förvärvskaraktär, vilket innebär att det genererar inkomst (exempelvis inom transport, trädfällning eller däckfirmor). Enligt företrädare för verksamheten är organisationen tydlig med att verksamhet som inte tillhör ordinarie anställning inte får utövas under arbetstid. Detta budskap förmedlas till anställda vid behov.

Inom verksamheten används den kommunövergripande mallen för resultat- och utvecklingssamtal där bisysslor tas upp. Därefter är det upp till respektive arbetsledare att bedöma om bisysslan är förenlig med verksamheten. De bisysslor som förekommer anmäls inte till personalfunktionen om det inte finns en risk att det är nödvändigt att vidta åtgärder för bisysslan. Vid behov uppges att en första åtgärd att vidta vid förekomst av bisyssla som kan vara otillåten är att samtala med den anställde.

I viss utsträckning förekommer organiserade bisysslor i form av att medarbetare tillåts vara instruktörer genom Västerbottens Brandskyddsförening. Kommunens verksamhet köper in sin tur in instruktörer som utför tjänster företrädandes Västerbottens Brandskyddsförening. Vår uppfattning är att det finns en risk att utomstående har svårigheter att skilja på dessa roller. Dock uppfattar vi att risken inte är av väsentlig karaktär då föreningen bedriver ideell verksamhet.

4.3.6. Kommunstyrelsen

I granskningen har en avgränsning gjorts till mark- och exploateringsenheten. Vid samtal med företrädare för enheten framkom att det i dagsläget inte finns någon medarbetare med en anmäld bisyssla. Inom enheten betraktas begreppet bisyssla i huvudsak utifrån bisysslor av konkurrerande karaktär.

Enligt intervjuade har enheten under senaste året genomfört flera nyanställningar. I samband med dessa nyanställningar har frågan om bisysslor lyft vid introduktioner för samtliga medarbetare, i enlighet med den kommunövergripande rutinen för introduktion av anställda.

Enligt intervjuade aktualiserades frågan, för ett antal år sedan, om ett uppdrag som särskild ledamot i mark- och miljödomstolen var att betrakta som bisyssla eller inte.

Det förekommer att personer som pensionerat sig efter att ha arbetet på enheten bildar egna bolag som mark- och exploateringsenheten vid behov köper in tjänster från. För personer som fortsatt är anställda har frågan ej aktualiserats då ingen anställd bedriver egen verksamhet.

4.3.7. Bedömning

Av granskningen framgår, utifrån det urval av verksamhetsområden som gjorts, att bisysslor hanteras olika beroende på chef och verksamhetsområde. Vi konstaterar att det varierar i vilken utsträckning chefer känner till och tillämpar rutinen för handläggning av bisyssla, samt att det varierar i vilken utsträckning bisysslor anmäls till personalfunktionen. En gemensam nämnare för samtliga verksamhetsområden är att frågan om bisyssla tas upp med respektive medarbetare i det årliga resultat- och utvecklingssamtalet.

Sammantaget framkommer av intervjuade chefer att tolkningen av vad som utgör en bisyssla varierar. Som konstaterats i avsnitt 4.1.1 utgör tolkningsutrymmet en risk då chefer har olika syn och uppfattning om vad som utgör en anmälningspliktig bisyssla. Ett riskmoment kan vara att chefer och medarbetare brister i sina skyldigheter enligt gällande lagstiftning och AB; att inhämta information respektive lämna tillräckligt med information för att bisysslan ska kunna bedömas som tillåten eller ej.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att det finns ett behov av att synkronisera definitionen av begreppet bisyssla ute i kommunens verksamheter, samt att det finns ett behov av att säkerställa att bisysslor hanteras på ett enhetligt sätt i kommunens samtliga verksamhetsområden.

Inom vissa verksamhetsområden förekommer samarbeten med föreningar, som skulle kunna betraktas som konkurrerande då samarbeten innebär uppdrag som är närliggande till anställdas verksamhetsområden. Huruvida dessa uppdrag räknas som konkurrerande enligt AB måste bedömas av arbetsgivaren från fall till fall. En risk med att verka inom samma verksamhetsområde kan vara att medarbetares opartiskhet kan ifrågasättas, då LOA inte gör några undantag för förtroendeuppdrag i ideella organisationer. Huruvida medarbetare i dessa sammanhang drar nytta av sin kommunala anställning bör också adresseras med ett dokumenterat ställningstagande.

4.4. Omfattning av bisysslor

4.4.1. Anmälda bisysslor

Personalfunktionen har lämnat uppgifter som visar att det inom kommunen mellan 2012-2017 anmäldes 199 bisysslor. Detta enligt en summering av de årliga sammanställningar som personalfunktionen gör i enlighet med nuvarande regler för bisysslor. Se fördelning av anmälda bisysslor per verksamhetsområde i tabell 1.

Tabell 1. Anmälda bisysslor 2012-2017 fördelat per verksamhetsområde

Anmälda bisysslor, år							Summa
Verksamhetsområde ¹	2017	2016	2015	2014	2013	2012	Totalt
Stöd och omsorg	8	7	3	5	8	6	37
Äldreomsorg	4	4	3	8	-	-	19
Stödfunktion	2	4	5	-	2	-	13
Tillväxt	7	1	3	1	1	10	23
Samhällsbyggnad	11	2	1	2	5	10	31
Utbildning	5	5	9	13	19	25	76
Totalt	37	23	24	29	35	51	199

¹ Matrisen visar verksamhetsområden enligt nu gällande organisation. Anmälda bisysslor enligt tidigare organisation fördelats under respektive nu gällande verksamhetsområde.

För alla år, utom 2013 och 2017, har samtliga bisysslor godkänts utan att föranleda åtgärder enligt sammanställningarna. År 2013 har en bisyssla förbjudits under arbetstid. År 2017 har en bisyssla tillåtits med vissa inskränkningar, och en bisyssla har förbjudits då den bedömts vara en konkurrensbisyssla, enligt sammanställningarna.

Före år 2012 finns inga sammanställningar av anmälda bisysslor. Enligt uppgift från förvaltningen finns samtliga anmälda bisysslor arkiverade i respektive personalakt. Omfattningen av dessa är inte kartlagd av personalfunktionen eller i denna granskning.

4.4.2. Registerkontroll och leverantörskontroll

Samtliga av Umeå kommuns chefer har omfattas av en samkörning av kommunens chefsregister och Bolagsverkets register. Syftet med samkörningen var att identifiera eventuella befattningar och huruvida dessa befattningar anmälts som bisyssla enligt kommunens rutin. Kontrollen innebar att samtliga 426 chefer i kommunen kontrollerats mot befattningar i Bolagsverkets register. Vid matchning mot Bolagsverkets register erhöles 112 träffar på 86 unika individer.

En avstämning mot anmälda bisysslor mellan åren 2012-2017 visar att fyra av de 112 matchningarna finns anmälda som bisysslor. I tabell 2 finns en redogörelse för vilka verksamhetsområden de 86 cheferna tillhör.

Tabell 2. Antal träffar i Bolagsverkets register över funktionärer per verksamhetsområde.

Verksamhetsområde	Antal chefer
Stöd och omsorg	18
Äldreomsorg	8
Stödfunktion	1
Tillväxt	9
Samhällsbyggnad	16
Utbildning	32
Direktörsgrupp	2
Totalt	86

Dessa chefer fördelas på följande befattningar enligt Bolagsverkets register (samtliga 112 träffar) i tabell 3:

Tabell 3. Fördelning av befattningar i Bolagsverkets register

Befattning	Antal
VD	2
Ledamöter i aktiebolag	18
Suppleanter i aktiebolag	37
Suppleanter i bostadsrättsföreningar	3
Innehavare av enskild firma	10
Bolagsman i handelsbolag	6

Komplementär i kommanditbolag	1
Extern firmatecknare	1
Prokurist	1
Revisor	1
Revisorssuppleant	1
Ledamöter i bostadsrättsförening eller ekonomisk förening	31
Totalt	112

Enligt definitionen av bisyssla (se avsnitt 4.1) är det sannolikt att befattningar som VD, ledamöter i aktieföretag, innehavare av enskild firma samt bolagsman i handelsbolag (36 befattningar) kan betraktas som bisysslor. Dessa befattningar utgör totalt ca en tredjedel av matchningarna i Bolagsverkets register.

Vid kontroll mot kommunens leverantörsregister framkom att 15 av de 86 cheferna var registrerade som befattningshavare organisationer som fakturerat kommunen. Av dessa 15 är ingen befattning anmäld som bisyssla mellan 2012-2017. Två chefer har befattningar som ledamöter i kommunala bolag som en del av sitt anställningsuppdrag i kommunen. Sökningar i kommunens leverantörsregister visar att dessa 15 befattningshavare inte förekommer på de leverantörsfakturer som organisationerna fakturerat kommunen från jan 2016- april 2018. Sökningen innefattar en viss osäkerhet, då samtliga fakturer inte innehåller referens från bolag/organisation.

I ett fall framgår att en nära anhörig till en kommunal chef med en styrelsebefattning tillhörandes samma bolag fakturerat kommunen.

4.4.3. Bedömning

Vi bedömer att det inte finns en samlad bedömning av förekomsten av bisysslor i kommunen. Bedömningen baseras på att granskningen visar att följsamheten till rutinen av handläggning av bisysslor varierar i verksamheterna. Bland annat framkommer att alla chefer inte anmäler sina egna, eller anställdas bisysslor till personalfunktionen genom den formella blanketten eller på annat sätt.

Vidare visar den registerkörning av chefsbefattningar som gjorts i syfte att undersöka efterlevnaden av regler för bisysslor att knappt en tredjedel av de 112 träffar som framkom är av sådan karaktär att de sannolikt bör anmälas som bisysslor. Att endast fyra av dessa är anmälda som bisysslor mellan åren 2012-2017 styrker vår uppfattning att det inte finns en samlad bedömning av omfattningen av bisysslor. Mot bakgrund av detta är vår uppfattning att det saknas en tillräcklig intern kontroll för att identifiera bisysslor.

Vidare bedömer vi att det finns en risk att kommunen inte efterlever gällande bestämmelser i AB och LOA vad gäller arbetsgivarens informationsskyldighet eller medarbetarens skyldighet att rapportera bisysslor.

4.5. Åtgärder vid otillåtna bisysslor

Enligt anmälan av bisyssla finns tre formella alternativ som kan motivera att en bisyssla förbjuds:

- ▶ Bisyssla som påverkar arbetsinsatsen negativt
- ▶ Konkurrensbisyssla
- ▶ Förtroendeskadlig bisyssla

I regler för bisysslor anges handläggningsordningen i de fall en bisyssla förbjuds, som även finns beskriven i avsnitt 4.1.

Av personalfunktionens årliga sammanställning framkommer att ytterligare en åtgärd, utöver ovan nämnda, är att tillåta bisyssla med vissa inskränkningar. Enligt intervjuade tas den typen av åtgärder fram i dialog mellan medarbetare och chef. Exempel kan vara att anställda begränsas från att handlägga vissa ärenden där egenintresse kan förekomma, eller att anställda begränsas från att delta i vissa processer, exempelvis inköp, om den anställde har ett intresse i ett bolag som kommunen handlar av.

Flera intervjuade chefer i granskningen har uppgett att det inom sina respektive verksamhetsområden förekommit att bisysslor förbjudits under de senaste åren. Enligt intervjuer är det fler än de totalt tre som framkommer i personalfunktionens sammanställning i avsnitt 4.4.1. I flera av fallen har förbudet lett till att den anställde valt att avsluta sin anställning hos kommunen. Dessa bisysslor fångas inte upp i personalfunktionens sammanställning, vilket indikerar att konsekvenserna av de åtgärder som vidtas ute i verksamheterna inte alltid når till personalfunktionen.

4.5.1. Bedömning

De formella åtgärder som vidtas för anmälda bisysslor är synkroniserade med de bestämmelser som finns i AB och LOA, vilket är positivt. Utöver detta finns även möjlighet att tillåta vissa bisysslor med vissa begränsningar, vilka utkristalliseras från fall till fall. Vi bedömer att de formella åtgärder som kan vidtas avseende inte tillämpas i tillräcklig utsträckning och att den interna kontrollen inom området brister. Granskningen visar att det inte, utöver det årliga resultat- och medarbetarsamtalet, finns några formella åtgärder eller kontroller för att identifiera bisysslor. Som påpekats i tidigare bedömningsavsnitt finns det chefer och medarbetare med oanmälda bisysslor, vilket stärker vår uppfattning att det saknas en tillräcklig intern kontroll för att identifiera bisysslor.

4.6. Rutiner för rapportering och uppföljning samt tillhörande dokumentation

Av rutinen för handläggning av bisyssla framgår att dokumentationen inom området ska följa kommunens dokumenthanteringsplan. Enligt företrädare för personalfunktionen ska respektive verksamhetsområde följa sin aktuella dokumenthanteringsplan. Andra intervjuade beskriver att anmälda bisysslor ska hanteras enligt dokumenthanteringsplanen för förhandling- och arbetsrätt.

I övrigt finns inget moment i rutinen som reglerar åiterrapportering eller uppföljning av enskild chef.

Granskningen visar att personalfunktionens årliga centrala sammanställning av anmälda bisysslor inte följs upp. Det är således inte möjligt att beskriva om bisysslor som anmälts fortfarande är aktuella, om de är förändrande eller om andra bisysslor tillkommit för enskilda medarbetare.

Av intervjuer framgår att samtliga granskade verksamhetsområden följer upp medarbetares bisysslor i samband med resultat- och utvecklingssamtalet. Detta noteras endast i dokumentationen tillhörande det årliga samtalet och rapporteras inte vidare.

Av granskningen kan vi inte styrka att någon samlad dokumenterad uppföljning görs, varken i verksamheterna eller centralt.

4.6.1. Bedömning

Vi bedömer att kommunens rutiner för rapportering och uppföljning är bristande. Bedömningen baseras på att rutinen för handläggning av bisyssla saknar förankring i vissa verksamheter, vilket innebär att alla bisysslor inte anmäls.

Vi ser positivt på att bisysslor följs upp på individnivå i det årliga resultat- och utvecklingssamtalet. Den information som framkommer i dessa samtal rapporteras eller dokumenteras dock generellt sett inte vidare vid förändringar.

5. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att styrelsens och nämndernas rutiner och kontroller för att identifiera och hantera anställdas bisysslor inte fullt ut bygger på en tillräcklig intern kontroll.

Vår bedömning grundar sig i att regler för bisysslor, med tillhörande rutin, inte är förankrad i samtliga av de verksamheter som ingått i urvalet. En följd av detta är att det varierar i vilken utsträckning rutinen tillämpas. Att chefer inte anmäler egna eller medarbetares bisysslor, eller har befattningar som bör anmälas enligt definitionen av bisysslor, stärker uppfattningen att den interna kontrollen inte är fullt ut tillräcklig. I förlängningen finns risker att bestämmelser i LOA och AB inte efterlevs mot bakgrund av detta.

Av granskningen framkommer att tolkningen av begreppet bisyssla varierar i olika verksamheter. En risk med tolkningsutrymmet är att det inte finns en enhetlig hantering av bisysslor i kommunen. Vi bedömer därför att det finns anledning att tydliggöra vilka bisysslor som ska anmälas till personalfunktionen. Detta genom att säkerställa en förankring av definitionen om vad som utgör en anmälningspliktig bisyssla, vilket i sin tur bör förmedlas till medarbetare. Detta för att säkerställa att medarbetare anmäler de bisysslor som de är ålagda enligt LOA.

Slutligen framkommer i granskningen att uppföljning av bisysslor görs på individnivå genom årliga resultat- och utvecklingssamtal. Dock sker ingen aggregerad uppföljning eller rapportering som säkerställer att anmälda bisysslor är aktuella, korrekta eller avslutade. Ej heller ingår i den befintliga rutinen för handläggning av bisysslor att uppföljning ska ske. Vår bedömning är att det finns ett mervärde i kontrollera, följa upp och återrapportera aktualiteten för anmälda bisysslor.

Revisionsfråga	Svar
Är kommunens riktlinjer, rörande hantering av bisysslor ändamålsenliga?	<p>Delvis. Vi bedömer att reglerna och rutinen omfattar relevanta områden i många avseenden. Vi noterar dock att definitionen av bisysslor som anges i reglerna uppfattas som otydlig av de chefer som intervjuats i granskningen, vilket vi bedömer vara en brist.</p> <p>Utöver detta framgår att det i reglerna och rutinen för bisysslor saknas bestämmelser som anger hur styrelse och nämnder ska följa upp eller återrapportera uppföljning av anmälda bisysslor, vilket även bedöms som en brist.</p> <p>Av granskningen framgår att det varierar i vilken utsträckning olika verksamhetsområden arbetar i enlighet med kommunövergripande regler och rutiner.</p>
Finns en samlad bedömning av omfattningen av bisysslor inom nämnder och styrelse?	Nej. Bedömningen baseras på att granskningen visar att följsamheten till rutinen av handläggning av bisysslor varierar i verksamheterna, exempelvis

	<p>gällande momentet att anmäla bisysslor till personalfunktionen.</p> <p>Registerkörningen av chefsbefattningar som gjorts i syfte att undersöka efterlevnaden av reglerna visar att knappt en tredjedel av de 112 träffar som framkom är av sådan karaktär att de bör anmälas som bisysslor. Att endast fyra av dessa är anmälda som bisysslor mellan åren 2012-2017 styrker vår uppfattning att det inte finns en samlad bild av omfattningen av bisysslor.</p>
Vilka åtgärder finns vid otillåtna bisysslor?	<p>De formella åtgärder som vidtas för anmälda bisysslor är synkroniserade med de bestämmelser som finns i AB och LOA, vilket är positivt.</p> <p>Mot bakgrund av att granskningen visar att det inom organisationen finns chefer och medarbetare med oanmälda bisysslor är vår uppfattning att det saknas en tillräcklig intern kontroll för att identifiera bisysslor.</p>
Är kommunens rutiner för rapportering och uppföljning av bisysslor ändamålsenliga?	<p>Nej. Vi bedömer att kommunens rutiner för rapportering och uppföljning är bristande. Bedömningen baseras på att rutinen för handläggning av bisyssla inte innehåller något moment kring uppföljning/ätterrapportering, samt saknar förankring i vissa verksamheter.</p> <p>Av granskningen framgår att det inte görs någon central uppföljning (genom personalfunktionen) av anmälda bisysslor.</p> <p>Vi ser positivt på att bisysslor följs upp på individnivå i det årliga resultat- och utvecklingssamtalet. Den information som framkommer i dessa samtal rapporteras eller dokumenteras dock generellt sett inte vidare vid förändringar.</p>
Hur dokumenteras uppföljningen och rapportering till förvaltningschef, nämnd/styrelse där det är aktuellt?	<p>I granskningen har vi inte tagit del av någon uppföljning inom området som lämnats till förvaltningschef, nämnd eller styrelse.</p>

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa en förankring av definitionen av begreppet bisyssla i organisationen. Detta för att förtydliga vad som utgör en anmälningspliktig bisyssla, som en del i att leva upp till gällande bestämmelser i AB och LOA
- ▶ Säkerställa ett enhetligt arbetssätt för hantering av bisysslor i kommunen som lever upp till informationskravet till anställda enligt LOA

- ▶ Säkerställa att nämndernas uppföljning och rapportering av bisysslor återrapporteras till kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- ▶ Säkerställa att samtliga medarbetare på ett lämpligt sätt informeras om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt LOA
- ▶ Säkerställa att det finns interna kontrollstrukturer för att
 - inhämta nödvändig information om de bisysslor som förekommer i verksamheten som en del i att bedöma huruvida bisysslor är tillåtna
 - kontrollera utvecklingen och omfattningen av bisysslor, samt genomföra uppföljning av verksamheternas lokala kontroller av bisysslor.

Umeå den 19 juni 2018

Petra Nylander
Verksamhetsrevisor
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Dokumentation:

- ▶ Allmänna bestämmelser
- ▶ Lagen om offentlig anställning
- ▶ Regler för bisysslor, tillhörande protokoll
- ▶ Rutin för handläggning av bisyssla
- ▶ Blankett – Anmälan av bisyssla
- ▶ Personalfunktionens årliga sammanställningar av anmälda bisysslor (2012-2017)
- ▶ Register över samtliga chefer i Umeå kommun (april 2018)
- ▶ Kommunens leverantörsregister (jan 2016-april 2018)
- ▶ Checklista för introduktion av nyanställd, kommunövergripande
- ▶ Checklista för introduktion av nyanställd, IFO
- ▶ Checklista för introduktion av ledare

Intervjuade funktioner:

- ▶ Personaldirektör
- ▶ Förhandlingschef
- ▶ Kulturchef, biträdande kulturchef
- ▶ Fritidschef
- ▶ Brandchef
- ▶ Mark- och exploateringschef
- ▶ Områdeschefer individ- och familjeomsorgen (unga och vuxna)
- ▶ Personalchef inom utbildning