
Revisionsrapport

Anställdas bisysslor

Botkyrka kommun

*Johan Karlander
Richard Vahul*

Augusti 2011



2011-08-25

Johan Karlander
Projektledare

Namnförtydligande

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig

Namnförtydligande

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionsfråga och kontrollmål	3
2.3	Revisionsmetod och avgränsningar	3
3	Iakttagelser	5
3.1	Kommunens riktlinjer och styrning	5
3.2	Nämndernas tillämpning av riktlinjerna	6
3.3	Förekomst av bisysslor	8
3.4	Nämndernas kunskap om bisysslorna	8
3.5	Avstämning mot kommunens leverantörsregister	9
4	Bedömning	10
4.1	Avstämning mot kontrollmål	10
4.2	Bedömning och rekommendationer	11

1 Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun har givit PwC i uppdrag att granska om kommunens hantering av bisysslor sker i enlighet med gällande regelverk och med en tillräcklig intern kontroll.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att kommunstyrelsens riktlinjer avseende bisysslor är otillräckliga. För att få en tillräcklig kontroll gällande anställdas bisysslor krävs tydliga rutiner för anmälan av bisyssla. Det generellt hållna styrande dokumentet i kombination med ett tämligen decentraliserat personalansvar innebär att varje nämnd i princip får börja från noll med att ta fram nämndsspecifika riktlinjer och rutiner - något som inte blivit av, med något enstaka undantag.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utredda de 13 fallen av potentiellt förtroendeskadliga bisysslor som uppmärksammas i den här rapporten.
- Upprätta tydliga kammungemensamma riktlinjer och rutiner gällande hur bisysslor ska hanteras i kommunen.
- Upprätta enkla och tillgängliga stödjande dokument, såsom blankett för anmälan av bisyssla.
- Upprätta register över bisysslor på nämnds nivå.
- Upprätta rutiner för uppföljning av nämndernas hantering av bisysslor.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun har givit PwC i uppdrag att granska om kommunens hantering av bisysslor sker i enlighet med gällande regelverk och med en tillräcklig intern kontroll.

Enligt AB 01 (Allmänna bestämmelser) är bisyssla en verksamhet som bedrivs vid sidan av ordinarie arbete och som inte hör till privatlivet. Bisysslor är i princip tillåtna med vissa begränsningar. Regler kring bisysslor finns i AB 01 och i Lag (1994:260; 2001:1016) om offentlig anställning (LOA). Otillåtna bisysslor kan delas upp i tre kategorier:

- Förtroendeskadliga bisysslor. (Regleras i LOA § 7)
- Arbetshindrade bisysslor. (Regleras i AB 01 § 12)
- Konkurrensbisysslor. (Regleras i AB 01 § 12)

Förbudet gäller även bisyssla som aldrig har utövats, men där det finns anledning att anta att en arbetstagare står i begrepp att åta sig en sådan.

Förtroendeskadliga bisysslor innebär att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för dennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

Arbetshindrande bisysslor kan vara sådana som kan inverka hindrande på ordinarie arbetsuppgifter i kommunen, till exempel om arbetstagaren utför uppdrag eller annat för sitt eller annans företag under ordinarie arbetstid. Ett annat exempel är att bisysslan tar så mycket tid, att natt- och veckovila inte kan ske i sådan utsträckning att den anställda kan utföra sina ordinarie arbetsuppgifter. (*Används **inte** i denna granskning, då kunskap om hur mycket tid som läggs ned på bisysslan skulle krävas*).

Konkurrensbisysslor innebär att de anställda inte får påbörja eller bedriva verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens verksamheter och som kan tillfoga arbetsgivaren påtaglig skada. Exempel kan vara att en arbetstagare kan ta uppdrag för egen räkning i det egna eller annans företag som annars utförs i egenskap av anställd i kommunen. (*Används **inte** i denna granskning, då kunskap om de näringsverksamheter som utgör bisysslan för medarbetaren skulle krävas*).

2.2 Revisionsfråga och kontrollmål

Följande revisionsfråga ska besvaras:

- Sker hanteringen av bisysslor i enlighet med gällande regelverk och med en tillräcklig intern kontroll?

För att besvara revisionsfrågan och därmed uppnå syftet med granskningen har tre kontrollmål formulerats:

- Finns riktlinjer för inventering av bisysslor och värdering av huruvida de är lämpliga?
- Efterlevs riktlinjerna?
- I vilken utsträckning har kommunen köpt varor eller tjänster av företag i vilka kommunanställda har engagemang?

2.3 Revisionsmetod och avgränsningar

Granskningen omfattar samtliga nämnder.

Någon totalundersökning av riktlinjernas efterlevnad låter sig inte göras. Dels har granskningen en naturlig avgränsning till de offentliga uppgifter som finns inom kommunen och Bolagsverket, dels skulle granskningen bli alltför omfattande för att rymmas inom ramen för föreliggande projekt.

Av tabellen nedan framgår vilka moment som ska genomföras för att besvara kontrollmålen och således besvara den övergripande revisionsfrågan.

Revisionsfrågan	Kontrollmål	Hur ska kontrollmålen besvaras?
Sker hanteringen av bisysslor i enlighet med gällande regelverk och med en tillräcklig intern kontroll?	Finns riktlinjer för inventering av bisysslor och värdering av huruvida de är lämpliga?	Dokumentstudier, intervju med HR-chef.
	Efterlevs riktlinjerna?	Intervju med HR-chef, enkätundersökning till förvaltningscheferna (per mail). Registeranalys för att kartlägga förekomsten av bisysslor bland nyckelmedarbetare (Urval från kommunens personalregister jämförs med Bolagsverkets Näringslivsregister).
	I vilken utsträckning har kommunen köpt varor eller tjänster av företag i vilka kommunanställda har engagemang?	Företag i vilka någon kommunanställd har engagemang stäms av mot kommunens leverantörsregister.

De medarbetarkategorier som bedöms som mest väsentliga ur ett förtroendeskadligt perspektiv har valts ut för registeranalysen; i första hand chefer på olika nivåer och arbetstagare som sysslar med myndighetsutövning och tillsyn. Av kommunens 7511 anställda har 871 personer valts ut.

Alla Sveriges företag och ekonomiska föreningar finns registrerade i Bolagsverkets Näringslivsregister. I Näringslivsregistret anges också företagens funktionärer.

Personalregistret är daterat 2011-05-04, leverantörsregistret 2011-05-02 och utdraget från Bolagsverkets register har skett 2011-05-18.

3 Iakttagelser

3.1 Kommunens riktlinjer och styrning

3.1.1 Kommunens riktlinjer

Kommunen har ett centralt policydokument avseende bisysslor. Dokumentet upprättades 2003 och återfinns i den kommungemensamma personalhandboken, som i sin tur ligger som ett pdf-dokument på kommunens intranät.

Policydokumentet upplyser om vad lagen om offentlig anställning (LOA) stadgar gällande förtroendeskadliga bisysslor, samt att LOA blivit tillämplig för kommuner den 1 januari 2002. Nedan citeras de viktigaste punkterna i dokumentet:

- "Lagen innebär att kommunen på lämpligt sätt ska informera arbetstagarna om vilka förhållanden som kan göra en anställds bisyssla otillåten. Förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten är t ex om utövandet av den gör att tjänstemannens opartiskhet i sin tjänsteutövning kan ifrågasättas."
- "Den anställde skall på kommunens begäran lämna de uppgifter som behövs för att kommunen ska kunna bedöma om bisysslorna ska anses tillåtna."
- "Förutom att arbetstagaren på begäran ska lämna uppgifter om sina bisysslor ska arbetstagare som har särskilt stora krav på förtroende på sig självmant anmäla sina bisysslor till arbetsgivaren. De arbetstagare som kan vara aktuella är främst de som sysslar med myndighetsutövning, tillsyn, upphandling, egendomsförvaltning och ledning av förvaltning."

Det framgår inte av policydokumentet vem/vilka som är ansvarig/ansvariga för att kontroll av inrapportering av bisysslor sker – varken på central nivå eller nämnds-/förvaltningsnivå. Inte heller framgår det hur inrapportering och dokumentation av bisysslor ska ske – eller hur ofta.

3.1.2 Styrning av strategiska och administrativa personalfrågor (HR)

Kommunstyrelsen är formell arbetsgivare för kommunens anställda. Personalansvaret är dock i stor utsträckning decentraliserat till förvaltningscheferna och det är på förvaltningarna som personalakterna förvaras. Kommunens HR-chef arbetar i första hand med kommunövergripande styrning kring riktlinjer och stödande system.

När det är fråga om någon väsentlig förändring/styrning på HR-området sker det typiskt sett enligt följande process:

- Framtagande av förslag

- HR-chefen får ett uppdrag av kommunstyrelsen/kommunchefen.
- HR-chefen formulerar ett förslag, som förankras med kommunchefen och förvaltningscheferna.
- Förslaget diskuteras därefter i den operativa HR-gruppen, bestående av HR-specialister, som sorterar under förvaltningscheferna.
- Genomförande av förslag
 - Nya direktiv kommuniceras i enlighet med en särskild kommunikationsplan (mindre förändringar kommuniceras exempelvis via chefsbrev till respektive förvaltningschef)
- Uppföljning
 - HR-chefen följer upp implementeringen genom HR-specialisterna och förvaltningscheferna, vilket förutsätter tid och samsyn på de förändringar som ska genomföras.

Den just nu dominerande HR-frågan inom kommunen är moderniseringen av de personaladministrativa arbetsätten, främst genom införandet av ett nytt personalsystem och ett likaså nytt intranät, där bland annat uppdaterade riktlinjer för bisysslor ska finnas. HR-systemet och intranätet ska driftsättas under hösten. Flera personaladministrativa processer är enligt uppgift omoderna, som exempel kan nämnas att ett tusental handskrivna tidrapporter hanteras varje månad.

Under de senaste åren har ingen central uppföljning skett gällande implementeringen av riktlinjerna för hantering av bisysslor. Det finns ingen kommunövergripande bild av vilka anställda som har anmält bisysslor. I den mån bisysslor rapporteras sker det på förvaltningsnivå.

3.2 Nämndernas tillämpning av riktlinjerna

Detta avsnitt baseras på enkätsvar från respektive förvaltningschef.

3.2.1 Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden

Inom arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen är det centrala policydokumentet känt och anses vara ändamålsenligt. Riktlinjerna kommuniceras till viss del inom förvaltningen, dock saknas förvaltningsspecifika och anpassade riktlinjer kring bisysslor. Inom förvaltningen vidtas åtgärder avseende anställdas bisysslor på individnivå och förkommen anledning. Dessa åtgärder ligger i linje med det centrala policydokumentet. Uppföljning av att kommunens riktlinjer efterlevs sker på arbetsplatsträffar i dialog med medarbetarna.

3.2.2 Kommunstyrelsen/kommunledningsförvaltningen

Inom kommunledningsförvaltningen uppges det centrala policydokumentet vara delvis känt och reglerna anses vara ändamålsenliga. Samtliga medarbetare sägs vara medvetna om att bisysslor ska anmälas och att lämpligheten ska stämmas av med arbetsgivaren. Däremot är det inte säkert att alla medarbetare själva har tagit del av det centrala policydokumentet.

Det finns inga förvaltningsspecifika och anpassade riktlinjer eller rutiner kring bisysslor, inte heller något system för uppföljning. De centrala riktlinjerna används dock när frågan om bisyssla är "aktuell".

Utöver ovan nämnda diskussioner sker ingen löpande uppföljning att kommunens riktlinjer efterlevs inom förvaltningen.

3.2.3 Kommunstyrelsen/serviceförvaltningen

Inom serviceförvaltningen är kommunens policydokument delvis känt och reglementet anses till fullo vara ändamålsenligt. Kommunens policydokument kommuniceras till viss del inom förvaltningen, dock saknas förvaltningsspecifika och anpassade riktlinjer kring bisysslor. Det genomförs inga aktiva åtgärder inom förvaltningen för att efterleva kommunens policydokument. Således sker inte heller någon aktiv uppföljning om huruvida reglementet efterlevs eller ej.

3.2.4 Kultur- och fritidsnämnden

Inom kultur- och fritidsförvaltningen är kommunens policydokument delvis känt och regelverket anses vara ändamålsenligt. Det kommunövergripande policydokumentet kommuniceras till viss del inom förvaltningen, dock saknas förvaltningsspecifika och anpassade riktlinjer kring bisysslor.

Inom förvaltningen tas frågor kring bisysslor upp i samband med chefsträffar där diskussion förs om vad som gäller, i syfte att efterleva kommunens policydokument. Dessutom uppmanas cheferna att upplysa medarbetare om bisysslor genom att ta upp frågan på arbetsplatsträffar och vid enskilda medarbetarsamtal. Uppföljning av att kommunens riktlinjer efterlevs sker på chefsträffar och via medarbetarsamtal.

3.2.5 Samhällsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt tekniska nämnden

Inom samhällsbyggnadsförvaltningen är kommunens policydokument delvis känt. Reglementet anses vara ändamålsenligt, även om det anses vara svåräst.

Kommunens policydokument kommuniceras aktivt inom förvaltningen – huvudsakligen muntligt i samband med anställningens början. Inom förvaltningen har en speciell blankett för anmälan av bisyssla tagits fram och denna ingår i introduktionsrutinerna. Kommunens policydokument har dessutom delvis brutits ned av förvaltningen och anpassats till de lokala förutsättningarna.

Uppföljning av att kommunens policydokument efterlevs sker genom att alla anställda regelbundet – med några års intervall - uppmanas att fylla i blanketten. Senast skedde detta i mars 2011.

3.2.6 Socialnämnden

Inom socialförvaltningen är kommunens policydokument känt och reglerna anses vara ändamålsenliga. Kommunens policydokument kommuniceras aktivt inom förvaltningen, främst genom att nyanställda informeras om reglementet kring

bisysslor. För att säkerställa att förvaltningen efterlever riktlinjerna genomförs ibland, dock inte årligen, stickprov kopplat till arbetet med den interna kontrollen.

3.2.7 Utbildningsnämnden

Inom utbildningsförvaltningen är kommunens policydokument delvis känt och reglerna anses vara ändamålsenliga. Det övergripande policydokumentet kommuniceras aktivt inom förvaltningen, även om det inte har brutits ned på nämnds nivå.

För att policydokumentet ska höras informeras nya chefer om vilka regler som gäller för bisysslor så att de i sin tur kan informera medarbetarna. Inom förvaltningen sker ingen särskild uppföljning utifrån kommunens policydokument.

3.2.8 Vård- och omsorgsnämnden

Inom vård- och omsorgsförvaltningen är det övergripande policydokumentet delvis känt och reglementet anses vara ändamålsenligt. Kommunens policydokument kommuniceras i samband med introduktionen av nyanställda, dock har ingen nedbrytning eller anpassning av policydokumentet genomförts. För att efterleva kommunens policydokument erbjuder förvaltningen en fortsatt information till medarbetarna. Det sker ingen aktiv uppföljning utifrån policydokumentet.

3.3 Förekomst av bisysslor

Inom kommunen fanns vid tillfället för granskningen 7511 anställda, utav dess bedömdes 871 stycken vara anställda där förekomsten av bisysslor bedömts särskilt känslig. Av registeranalysen framkom följande:

- Totalt påträffades 178 bisysslor, fördelade på 129 anställda.
- 32 av bisysslorna avsåg uppdrag inom kommunkoncernen. Dessa bisysslor var fördelade på 13 anställda.
- De resterande 116 anställda hade 156 bisysslor.

3.4 Nämndernas kunskap om bisysslorna

Samtliga förvaltningschefer ombads per mail inkomma med uppgift om hur många av de anställdas bisysslor som finns registrerade. Av kommunens åtta förvaltningar inkom fem med svar. Totalt hade förvaltningscheferna kännedom om 46 anmälda bisysslor, fördelat på 45 anställda. Sannolikt finns det på enhetschefsnivå kunskap om fler anmälda bisysslor. Dessa har dock inte kommit till vår kännedom.

Förvaltning	Antal registrerade bisysslor enligt svar från respektive förvaltningschef
Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen	Inget svar
Kommunledningsförvaltningen	En anmäld bisyssla inom den egna förvaltningen samt två stycken som anmälts av en förvaltningschef
Kultur- och fritidsförvaltningen	Inget svar
Samhällsbyggnadsförvaltningen	Tio
Serviceförvaltningen	Åtta
Socialförvaltningen	Tjugofem, men förvaltningschefen hade inte fått besked från alla enhetschefer
Utbildningsförvaltningen	Vet ej, informationen finns på enhetsnivå
Vård- och omsorgsförvaltningen	Inget svar
Slutsats	Förvaltningscheferna känner till 46 stycken anmälda bisysslor. Troligen finns fler anmälda bisysslor på enhetschefsnivå.

3.5 Avstämning mot kommunens leverantörsregister

Av de 178 bisysslor som noterats i avstämningen mellan kommunens personalregister och Bolagsverkets Näringslivsregister fanns totalt 158 unika organisationsnummer. Dessa har genom manuell registeranalys jämförts mot kommunens leverantörslista, var 29 företag återfanns. Av dessa hör 16 företag till kommunkoncernen. De resterande 13 fallen bör, enligt vår mening, utredas var för sig för att säkerställa att dessa potentiellt förtroendeskadliga bisysslor är anmälda till arbetsgivaren och godkända.

4 Bedömning

4.1 Avstämning mot kontrollmål

Kontrollmål 1: Finns riktlinjer för inventering av bisysslor och värdering av huruvida de är lämpliga?

Ett kommunövergripande policydokument finns, utformat som en information om det nationella regelverket avseende bisysslor i allmänhet och lagstiftningen avseende förtroendeskadliga bisysslor i synnerhet.

Av styrdokumentet framgår att den anställda på arbetsgivarens uppmaning ska anmäla eventuella bisysslor, men dokumentet säger inte att arbetsgivaren aktivt ska uppmana de anställda att anmäla bisysslor. Dokumentet säger inte heller något specifikt om hur olika bisysslor ska värderas.

Nämnderna har ett tydligt arbetsgivaransvar, även om kommunstyrelsen är formell arbetsgivare. Det finns dock inte några nämndsspecifika styrande dokument avseende bisysslor. Samhällsbyggnadsförvaltningen utgör ett undantag i det här sammanhanget och har delvis brutit ned det övergripande dokumentet och har dessutom ett stödande dokument i form av en blankett för anmälan av bisyssla. Blanketten fylls regelbundet i av samtliga anställda.

I övrigt finns inga dokument som tyder på att förvaltningarna/nämnderna bedriver aktiv styrning i syfte att motverka förekomst av olämpliga bisysslor.

Kontrollmål 2: Efterlevs riktlinjerna?

Kommunens riktlinjer ställer inga direkta krav på nämnderna i termer av aktivitet. Nämnderna vidtar dock vissa åtgärder.

Samhällsbyggnadsförvaltningen, socialförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen informerar exempelvis nyanställda om regelverket kring bisysslor.

Inom socialförvaltningen följs reglerna för bisysslor upp vissa år, då stickprov görs inom ramen för den interna kontrollen.

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen följer upp reglernas efterlevnad på arbetsplatsträffar.

Kultur- och fritidsförvaltningens chefer diskuterar regelbundet, vid chefsträffar, vad som gäller i form av kommunövergripande styrande dokument och cheferna uppmanas ta med sig frågan vid medarbetarsamtal och arbetsplatsträffar.

Vi bedömer dock att det förebyggande arbete som bedrivs – med några undantag – inte sker systematiskt.

Kontrollmål 3: I vilken utsträckning har kommunen köpt varor eller tjänster av företag i vilka kommunanställda har engagemang?

Kommunen har 7511 anställda, av vilka 871 anställda (bedömda som nyckelpersoner) valdes ut för avstämning mot Näringslivsregistret. Vi konstaterar 178 bisysslor (158 unika organisationer) fördelade på 129 anställda.

Utav de 158 organisationerna förekommer 29 stycken i leverantörsregistret. Vi bedömer att 13 av dem bör utredas vidare.

4.2 Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att kommunstyrelsens riktlinjer avseende bisysslor är otillräckliga. För att få en tillräcklig kontroll gällande anställdas bisysslor krävs tydliga rutiner för anmälan av bisyssla. Det generellt hållna styrande dokumentet i kombination med ett tämligen decentraliserat personalansvar innebär att varje nämnd i princip får börja från noll med att ta fram nämndsspecifika riktlinjer och rutiner - något som inte blivit av, med något enstaka undantag.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utreda de 13 fallen av potentiellt förtroendeskadliga bisysslor som uppmärksammas i den här rapporten.
- Upprätta tydliga kammungemensamma riktlinjer och rutiner gällande hur bisysslor ska hanteras i kommunen.
- Upprätta enkla och tillgängliga stödjande dokument i form av blankett för anmälan av bisyssla.
- Upprätta register över bisysslor på nämnds nivå.
- Upprätta rutiner för uppföljning av nämndernas hantering av bisysslor.