

Bisyssla

Svar på revisionens granskning av hanteringen av bisysslor

Innehåll

Sammanfattningen ur revisorernas rapport.....	3
Svar på revisionsrapporten	5
Övergripande bedömningar och utgångspunkter	5
Definition av bisyssla samt vilka beslut en arbetsgivare kan fatta.....	5
E-tjänst för bisyssla	6
Den tänkta e-tjänsten	6
Riktlinjer och rutiner för bisysslor (revisionsfråga A)	7
Bättre kännedom/kontroll av förekommande bisysslor (revisionsfråga B samt rekommendation 1, 2 och 4)	7
Utvecklingssamtalet	7
Vid anställningstillfället	7
Stöd- och informationsmaterial.....	7
Kontroller av medarbetarnas engagemang (bisyssla + engagemang i näringsverksamheter)	8
Att jämföra med externa register i uppföljnings/kontrollsyfte, en problematisering (7).....	8
Företagsengagemang mm hos vissa särskilda nyckelroller i kommunen (revisionsfråga C)	9
Kontroll/uppföljning (5).....	9
Internkontrollperspektivet (6)	9
Bisysslor som förbudits (8).....	10
Uppföljning och sammanställning av befintliga bisysslor (8)	10

Sammanfattningen ur revisorernas rapport

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av intern kontroll i hantering av anställdas bisysslor. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av bisysslor.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen ej har säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av bisysslor.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor

Bedömning

A Finns det ändamålsenliga riktlinjer och rutiner rörande anställdas eventuella bisysslor och efterlevs de?

Delvis

B Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning som bisysslor förekommer bland de anställda?

Nej

C Har kommunstyrelsen kännedom/kontroll om i vilken utsträckning det förekommer att anställda har engagemang i näringsverksamheter som bedriver affärer med Enköpings kommun?

Nej

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

1) Kommunstyrelsen bör, utifrån ett internkontrollperspektiv, tillse att samtliga bisysslor dokumenteras och bedöms, samt att blanketterna förvaras i personalakterna. Även bisysslor som inte är av näringskaraktär bör beaktas som t.ex. dubbla anställningar

- 2) Kommunstyrelsen bör säkerställa ett enhetligt arbetssätt för hanteringen av bisysslor i kommunen.
- 3) Kommunstyrelsen bör tillse att det görs en översyn av nuvarande riktlinjer och blanketter enligt synpunkterna i denna rapport samt säkerställa att dessa tillämpas i sin helhet.
- 4) Kommunstyrelsen bör säkerställa att informationen om skyldigheten att anmäla bisyssla lämnas vid rekrytering, vid anställningens början, vid medarbetarsamtal samt vid utvalda sammankomster i verksamheten så att informationen når samtliga medarbetare. Detta för att säkerställa att kommunen som arbetsgivare lever upp till informationskravet till anställda enligt Allmänna bestämmelser.
- 5) Utifrån att det framkommit bisysslor som inte var kända sedan tidigare samt att det saknas tillräckliga rutiner för att kontrollera att otillbörliga inköp inte sker av näringsverksamheter där anställda kan ha ekonomiska intressen, bör kommunstyrelsen tillse att rutinerna stärks inom detta område.
- 6) Kommunstyrelsen bör inom ramen för sitt interna kontrollarbete göra kontroller av att riktlinjer och rutiner avseende bisysslor efterföljs samt kontrollera om otillbörliga inköp sker av näringsverksamheter där anställda kan ha ekonomiska intressen.
- 7) Kommunstyrelsen bör undersöka och överväga möjligheten att göra kontroller av anställdas engagemang. Detta utifrån att flera av de engagemang/bisysslor som framkom i granskningen inte var kända sedan tidigare.
- 8) Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns en särskild rutin för hur uppföljning av avslagna bisysslor ska ske så att anställda i organisationen inte har otillåtna bisysslor.
- 9) Kommunstyrelsen bör överväga att införa en digital praktisk hantering av anställdas bisysslor, vilket kan bidra till en enhetligare, säkrare och effektivare hantering.”

Svar på revisionsrapporten

Under 2022 genomförde revisorerna en granskning av bland annat kommunens hantering av bisysslor men även delar kring förhindrande av mutor, korruption och jäv. Revisorerna bedömde att kommunen behövde utveckla sitt arbete, och föreslog ett antal åtgärder för övervägande. (se avsnittet "Sammanfattning av revisorernas rapport" på annan plats i detta dokument)

Kommunledningsförvaltningen har tagit del av rapporten och även fått möjlighet att i ett möte ställa klargörande och fördjupande frågor till revisionsrapportförfattarna. Utifrån revisorernas frågeställningar och synpunkter har Enköpings kommun övervägt vilka steg som bäst lämpar sig att implementera på ett sätt som även tar hänsyn till de praktiska möjligheterna inom kommunen.

Övergripande bedömningar och utgångspunkter

Efter att ha tagit del av rapportens synpunkter har kommunledningsförvaltningen bestämt att införa ett digitalt system för bisysslor.

En sådan e-tjänst blir tillgänglig, gemensam, sökbar och gör det lättare att följa upp, vilket väsentligt bör underlätta kommunens arbete med frågan (rekommendation 9). Kommunledningsförvaltningen bedömer att detta system även kan användas för att hjälpa kommunen att förebygga risken för mutor, jäv och korruption bland kommunens anställda. Den slutliga utformningen av e-tjänsten påverkar i sin tur hur rutiner mm ska utformas.

Kommunen bedömer vidare att det är prioriterat att kommunens kännedom om bisysslor bland de anställda ökar (revisionsfråga B samt rekommendation 1 och 2). Det innebär även att rutinerna kring den informationsskyldighet som arbetsgivaren har i frågan behöver skärpas och efterlevas liksom den årliga frågan/uppföljningen (4). Syftet är att arbetsgivaren ska vara medveten om sakförhållandena kring medarbetarnas bisysslor, och utifrån detta kan man också göra bedömningar av bisysslorna. För att uppnå detta kommer kommunens riktlinjer och rutiner att ändras (3).

Definition av bisyssla samt vilka beslut en arbetsgivare kan fatta

Bisysslor kan vara arbetshindrande, konkurrerande eller förtroendeskadliga.

Enligt en dom i Arbetsdomstolen definieras bisyssla på detta sätt:

”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)

Definitionen är vid till sin natur, och gör att väldigt många olika typer av sysslor kan betraktas som bisysslor, vilket gör frågan ytterligare mångfacetterad. Det innebär även att en bedömning av en bisyssla inte bara handlar om själva sysslan utan även om berörd person, personens roll och mandat i organisationen, påverkan på arbetet/verksamheten och (vad gäller förtroendeskadlig bisyssla) hur detta sammantaget kan uppfattas.

Det beslut en arbetsgivare formellt kan fatta kring en bisyssla är endast ett, nämligen att förbjuda bisyssla. Det andra alternativet är att endast ta emot anmälan. Som arbetsgivare kan man alltså inte fatta ett beslut om att godkänna en bisyssla.

Beslutet att förbjuda en bisyssla kan fattas när som helst. Ett beslut om att förbjuda en bisyssla ska också innehålla information om vid vilket datum som bisyssla senast ska var avvecklad, normalt inom max 3 månader.

E-tjänst för bisyssla

Kommunledningsförvaltningens beslut att skapa en e-tjänst kring bisyssla (g) gör både att kommunens nuvarande dokument i frågan behöver arbetas om, och de medför även att förutsättningarna för en del av revisionens synpunkter förändras. Även arbetssättet förändras (2). En kort beskrivning av den tänkta e-tjänsten följer.

Den tänkta e-tjänsten

Tanken är att medarbetaren, efter att tex ha blivit uppmanad av chefen i tex utvecklingssamtalet, själv ska anmäla sin bisyssla i systemet. En impuls går till chefen som bedömer anmälan. Om chefen anser att bisysslan behöver förbjudas stöder systemet denna hantering inklusive ett beslutsdokument som kan läggas i personakten. Om bisysslan lämnas utan åtgärd lagras den i e-tjänsten.

Sökningar på både person, organisation, status och hanteringsdatum går att göra för att underlätta uppföljningsarbetet. En påminnelsefunktion som genererar ett mail om att följa upp bisysslan inom ca ett år igen finns också, då vår avsikt är att de anställda inte ska behöva göra en ny anmälan varje år. Istället gäller en genomförd anmälan så länge bisysslan kvarstår och inte ändras. Arbetstagaren har skyldighet att löpande anmäla eventuella ändringar. E-tjänsten innehåller även uppföljningsmöjligheter för HR och chefer, och tanken är att de dokument som ska till personakt också ska genereras av systemet.

I de fall bisyssla förbjuds kommer även den tidsfrist som chefen beslutar om (max 3 månader, arbetsgivaren beslutar) att kunna läggas in i systemet och även vara sökbart, allt för att underlätta hanteringen av avslagna bisysslor (8). En rutinbeskrivning av arbetet med avslagna bisyssleärenden inkluderas i de nya rutinbeskrivningarna.

Utformningen av e-tjänsten är dels en teknisk process men även juridiska och administrativa perspektiv kommer att påverka den slutliga utformningen. Utvecklingen av e-tjänsten är påbörjad.

Riktlinjer och rutiner för bisysslor (revisionsfråga A)

Inom ramen för den första revisionsfrågan finns iakttagelser kring kommunens riktlinjer och rutiner, dels i sig och dels ställs frågan om hur de efterlevs. Kommunledningsförvaltningens beslut att utveckla en e-tjänst kommer att påverka utformningen av både riktlinjer och rutiner, och kommunledningsförvaltningen föreslår därför att kommunen avvaktar den pågående utvecklingen av e-tjänsten innan de nya fastställs (3). Kommunledningsförvaltningen delar bilden av att efterlevnaden av riktlinjer/rutiner behöver utvecklas.

Bättre kännedom/kontroll av förekommande bisysslor (revisionsfråga B samt rekommendation 1, 2 och 4)

För att arbetsgivaren ska ha möjlighet att få kontroll på samt kunna ta ställning till förekommande bisysslor behöver rutinerna kring att årligen ställa frågan om bisyssla till alla skärpas och efterlevnaden öka. Även arbetsgivarens skyldighet att informera/påminna om medarbetarnas skyldighet att informera arbetsgivaren om en bisyssla uppstår/förändras omfattas. Några tillfällen är nycklar i detta arbete:

Utvecklingssamtalet

För att fånga upp de anställdas eventuella bisysslor delar kommunen revisionens bild av att utvecklingssamtalet är ett viktigt forum. I detta åläggs cheferna att årligen ställa frågan om det finns någon bisyssla, eller om den redan anmälda bisysslan förändrats. Chefer kan om så anses lämpligare välja att ha information om bisyssla på ett personalmöte/APT. Kommunledningsförvaltningen föreslår

dock att de anställda som behöver ytterligare information i sakfrågan hänvisas till KomIn, för att inte denna fråga ska ta för stor del av utvecklingssamtalet. Informationsskyldigheten som de anställda har i frågan är särskilt viktig.

Vid anställningstillfället

Kommunen delar även revisionens bedömning att rekryteringssituationen är en viktig situation att hantera ur bisysslesynpunkt. Det gäller både intervjutillfället med samtliga slutkandidater samt vid anställningstillfället, och syftet är att hantera frågan innan den kan orsaka problem eller besvikelser hos både kandidat och arbetsgivare. Alla rekryterande chefer åläggs därför att ställa frågan om bisysslor vid dessa tillfällen via rekryteringsrutinen.

Stöd- och informationsmaterial

Förutom redan nämnda informationstext på KomIn kommer HR-enheten även att ta fram ett utbildningsmaterial kring bisyssla.

Målgruppen är både chefer och medarbetare.

Kontroller av medarbetarnas engagemang (bisyssla + engagemang i näringsverksamheter)

Revisionsrapporten uppehåller sig i flera av sina rekommendationer (5,6 och 7) kring frågan hur kontroller av eventuella bisysslor men även andra näringsengagemang ska kunna genomföras. Givet att e-tjänsten utvecklas kan både kommunens alla bisysslor registreras där, liksom övriga näringsengagemang som framkommer och bedöms relevanta.

Att jämföra med externa register i uppföljnings/kontrollsyfte, en problematisering (7)

En arbetsgivare kan få information och göra kontroller både mot interna källor (främst medarbetarna själva) eller mot externa källor (offentliga register tex företagsregister).

Det bör dock noteras att det inte finns tillgängliga register som täcker alla de aktiviteter som kan vara en bisyssla/engagemang som borde bedömas, alternativt om det är fråga om risk för jäv, mutor eller korruption. Arbetsdomstolens definition av bisyssla är ju vid, även om just företagsregister är en möjlighet att hitta de som har just ett eget företagande som bisyssla. Företagsregister visar ju endast

vilka som har vissa roller i det företaget. Många andra sorters engagemang är inte synliga, och tex andra familjemedlemmars kopplingar till en verksamhet framgår inte heller, även om den kommunanställda kan vara i beroende även av sådana.

Andra anställningar eller verksamheter som inte innebär att man behöver registrera sig i ett offentligt register kommer inte att synas, tex engagemang i föreningar eller andra anställningar. Man bör dock i sammanhanget också ta med i beräkningen att om man gör en sökning i ett sådant register får man träffa även på tex de som sitter som suppleanter i ett familjeföretags styrelse. För att denna information ska vara av intresse bör man överväga om det är önskvärt att tex make/maka med anställning i kommunen ska anses vara ett hinder för att personen denna är gift/sambo med ska kunna få ett uppdrag från kommunen. Det går ju att hävda att den kommunanställda maken/makan har ett ekonomiskt intresse av denna affär, men det är inte säkert att det är rimligt/önskvärt att detta förhållande ska påverka vem som får uppdraget. En effekt av detta skulle då kunna bli att det påverkar möjligheten negativt för lokala företagare i Enköpings kommun att få uppdrag från kommunen.

Mot bakgrund av detta gör kommunledningsförvaltningen bedömningen att den huvudsakliga källan till kännedom om ev bisysslor och risken för jäv, mutor och korruption bör, åtminstone i en första fas, vara uppgifter från medarbetaren själv (6). Det finns också en risk för att arbetet med regelbundna registerkontroller tar tid utan tillräcklig effekt, och att det ger information som inte är relevant för kommunen.

Registerkontroller skulle dock kunna vara en kontrollmetod för vissa målgrupper och vid vissa tillfällen, och frågan kan ställas igen när alternativet nedan prövats.

Företagsengagemang mm hos vissa särskilda nyckelroller i kommunen (revisionsfråga C)

Kommunledningsförvaltningen föreslår istället att kommunen fokuserar på innehavarna av vissa utvalda roller i kommunen. Dessa roller föreslås vara de som innehåller vissa känsliga arbetsuppgifter, tex sådana där inslagen av myndighetsutövning, ekonomiska beslut, tillsyn, upphandling, egendomsförvaltning, beviljande av olika bidrag och ledning av offentlig förvaltning ingår. Dessa roller är känsligare än övriga och är därför de viktigaste att ha kontroll över. Ett sådant fokus bör vara ett resurseffektivare och samtidigt praktiskt rimligt sätt att arbeta.

Förutom bisyssleregulverken finns som nämnts tidigare även närliggande regelverk kring mutor, korruption och jäv. Dessa kommer från kommunallagen och kommunen har även egna regler kring detta. Huvudregeln är att en person som kan vara partisk ska avstå från att handlägga ärendet och/eller att vara delaktig i beslutet. Jävsreglerna syftar till att förhindra att felaktiga eller partiska beslut fattas, men även till att undanröja varje misstanke om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Som exempel anges i kommunens regler, beslut som rör en släkting, en vän eller om beslutet påverkar personens ekonomiska intressen. Resonemanget om de känsliga rollerna går att tillämpa till stora delar även utifrån jäv, mutor och korruption så lösningen föreslås vara densamma.

Ett arbete med att besluta vilka dessa roller är bör ske inom kort och innehavarna får särskild information om att ange vilka kopplingar till främst näringsverksamheter de har. En årlig rutin kring att ta upp denna fråga för denna målgrupp bör också införas.

Ett fokus på innehavarna av nyckelrollerna utifrån båda perspektiven ovan bedömer kommunledningsförvaltningen leder till att kommunen generellt kommer att stärka arbetet kring de särskilt utsatta rollerna i organisationen vad gäller både bisyssla samt mutor, korruption och jäv. Detta kommer att ske bland annat genom utbildning och information på kommunens intranät, Komin. Att överordnad chef samt personen själv vet om att personen tillhör denna särskilda grupp bör öka kvaliteten på arbetet kring båda frågorna. Skulle kommunen vilja göra kontroller mot tex företagsregister blir innehavarna av nyckelrollerna ett mer precist och effektivare arbete än att gå igenom alla anställda (6).

Kontroll/uppföljning (5)

Givet att fängsten av förekommande bisysslor är god bör denna information användas, i detta fall för att göra kontroller. Den färdigutvecklade e-tjänsten kommer, via främst information direkt från medarbetarna, att bestå av ett register med företag som medarbetare i Enköpings kommun har kopplingar till. Det kommer att gå att göra sökningar utifrån både person och företag för att kunna bedöma risker och eventuella hänsynstaganden. En rutin för hur och när registret ska användas kommer att tas fram, liksom rutiner för hur informationen ska tas bort när en medarbetare slutar.

Internkontrollperspektivet (6)

E-tjänstens register gör det också möjligt att göra internkontroller. Svaret kan antingen bli vilka företag som finns i registret och vilka personer med anställningar i kommunen som har kopplingar till det, alternativt kan en persons alla kopplingar till olika företag följas upp. Det blir sedan en bedömning om rutinerna har fungerat, tex om en person avstått från att delta i ett beslut som man tex är jävig i eller har ett ekonomiskt intresse i ett företag som kommunen ingått ett nytt avtal med.

Bisysslor som förbjudits (8)

En medarbetare med en bisyssla som chef beslutar ska upphöra (alternativt inte påbörjas) ska i samband med att det beslutet kommuniceras få information om när bisysslan senast ska vara avvecklad. Tidsfristen för detta kan vara upp till tre månader, men kan vara kortare, bedömning sker i varje enskilt fall. Det datum som chef beslutar anges i e-tjänsten och blir på så sätt både sökbart och uppföljningsbart, och en sammanställning ska vara möjlig att ta fram. En påminnelse till chef om att följa upp att bisysslan faktiskt är avvecklad ska skickas det angivna datumet.

Uppföljning och sammanställning av befintliga bisysslor (8)

Kommunen kommer, med stöd av den kommande e-tjänsten, kunna göra uppföljningar för bisysslor som förläggs i början av året. Den bör då kunna bistå med både en totalbild av omfattningen av bisysslor, antalet avslagna bisysslor per år och totalt, samt något om hur processen hanterats för de bisysslor som ska/har avslutats sett ut.