



2016-12-06

Punkt 21: Dnr 0048/16-59 Granskning av rutiner för bedömning av bisysslor i Göteborgs Stad

Förslag till beslut i styrelsen

att anteckna Stadsrevisionens rapport, Granskning av rutiner för bedömning av bisysslor i Göteborgs Stad



Göteborgs
Stad

Revisionsrapport: Rutiner för bedömning av bisysslor i Göteborgs Stad

Stadsrevisionen har granskat rutiner för bisysslor inom Göteborgs Stad. Granskningens syfte har varit att bedöma om bolag och nämnder har en tillräcklig kontroll för att i rimlig grad försäkra sig om att anställda inte har olämpliga bisysslor som kan vara till skada för Göteborgs Stad.

Granskningen omfattar Bostads AB Poseidon, Familjebostäder i Göteborg AB, fastighetsnämnden, Försäkrings AB Göta Lejon, Förvaltnings AB Framtiden, Förvaltnings AB Göteborgslokaler, GRYAAB AB, Gårdstensbostäder AB, Göteborg Energi AB, Göteborgs Egnahems AB, Göteborgs Hamn AB, Göteborgsregionens Fritidshamnar AB, Göteborgs Stads Bostads AB, Göteborgs Stads Parkerings AB, Göteborgs Stads Upphandlings AB, Higab AB, idrotts- och föreningsnämnden, kommunstyrelsen, kretslopp och vattennämnden, Liseberg AB, lokalnämnden, park- och naturnämnden, Renova AB, trafiknämnden och Älvstranden Utveckling AB. Iakttagelserna har stämts av med de tjänstemän i Göteborgs Stad som revisorerna varit i kontakt med under granskningen.


Revisionsrapporten översänds för *beaktande* till granskade nämnder och styrelser.

Revisionsrapporten översänds för *kännedom* till kommunfullmäktige samt till övriga nämnder och styrelser i Göteborgs Stad.

2016-06-14

För revisorsgruppen
enligt uppdrag


Lars Bergsten
ordförande


Christin Wrangstedt
revisionsdirektör



14 juni 2016

Rutiner för bedömning av bisysslor i Göteborgs Stad

Inledning

Det är viktigt att förtroendet för offentlig verksamhet är högt hos allmänheten. Att inventera och pröva anställdas *bisysslor* på ett systematiskt sätt är en av flera grundläggande åtgärder för att förebygga jävssituationer och för att undvika situationer där opartiskheten hos Göteborgs Stads anställda ifrågasätts.

Regler avseende bisyssla finns i lagen om offentlig anställning, Göteborgs Stads kollektivavtal samt anvisningen gällande regler om bisyssla och jäv vid anställning i Göteborgs Stad.

Enligt Göteborgs Stads anvisning är bisysslor i princip alla tillfälliga eller stadigvarande sysslor som utövas vid sidan av anställningen och som inte kan hänföras till privatlivet. Det kan vara annat arbete hos den ordinarie arbetsgivaren, arbete hos annan arbetsgivare samt vissa uppdrag på fritiden.

I anvisningen står det även att en bisyssla kan vara i form av en anställning, ett uppdrag eller egen verksamhet. Det förutsätts inte någon viss omfattning eller att det är fråga om förvärvsverksamhet eller att det utgår ekonomisk ersättning för att det ska vara fråga om bisyssla. Bisyssla kan vara antingen avlönad eller oavlönad.

Granskningens utgångspunkter

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Göteborgs Stad har en tillräcklig kontroll för att i rimlig grad försäkra sig om att anställda inte har bisysslor som kan vara till skada för staden.

Granskningen har tagit sin utgångspunkt i följande frågor:

- Har bolag och nämnder styrande strukturer i form av regelverk, organisation, kontroll och uppföljning, för att i tillräcklig grad säkra att anställda inte har bisysslor som strider mot gällande regelverk?
- Är de styrande strukturerna för hanteringen av anställdas bisysslor implementerade i organisationen?

Granskningen omfattar 25 nämnder och bolag i Göteborgs Stad.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och en enkätundersökning.

Avgränsningar

Den konkreta frågan om enskilda anställda i Göteborgs Stad har eventuella bisysslor omfattas inte av granskningen.

Det kan vara intressant att kommentera att det i andra kommuner i Sverige genomförts så kallade registerkontroller. I en sådan registerkontroll har anställdas uppgifter till arbetsgivaren jämförts med uppgifter i bolagsverkets näringslivsregister. I samtliga av de fall där dessa registeranalyser genomförts har det framkommit att det finns ett högre antal bolagsengagemang hos anställda än vad arbetsgivaren haft kännedom om. Det kan också noteras att det i flera fall rört sig om engagemang i bolag som sedan återfunnits i kommunernas leverantörsregister. Liknande resultat har framkommit i undersökningar som Statistiska centralbyrån genomfört.

Stadsrevisionen menar att registerkontroller av detta slag strider mot Göteborgs Stads överenskommelse med arbetstagarna. Ska det bli möjligt att genomföra registerkontroller är det nödvändigt att ändra det medgivande som ligger som bilaga till anställningsavtalet. Medgivandet bör då ändras så att personuppgifter får användas till fler ändamål än att *fullgöra avtalsenliga förpliktelser och att fullgöra sina rättsliga skyldigheter enligt arbetsrätten*.

Lagar och regelverk

Regler om bisysslor finns i *lagen om offentlig anställning*, i kollektivavtalet *Allmänna bestämmelser* och i *Göteborgs Stads anvisning gällande bisyssla och jäv*.

Enligt lagen om offentlig anställning är en bisyssla varje syssla, tillfällig eller stadigvarande, som utövas vid sidan av anställningen och som inte är hänförlig till privatlivet (Arbetsdomstolen 1985 nr 69).

Det finns inget generellt förbud mot bisysslor. Men det finns begränsningar. I lagen om offentlig anställning anges att en arbetstagare inte får ha någon anställning, något uppdrag eller utöva någon verksamhet, som kan rubba förtroendet för anställdas opartiskhet i arbetet, eller som kan skada organisationens anseende. Lagen gör inget undantag motsvarande det som finns i de allmänna bestämmelserna för förtroendepuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer om det finns risk för att de kan uppfattas som förtroendeskadliga.

Arbetstagare har ingen generell skyldighet att självmant uppge bisysslor för arbetsgivaren. Om arbetsgivaren däremot uttryckligen ber om upplysningar om bisysslor, då är arbetstagaren skyldig att redovisa dessa. Arbetsgivare kan alltså inte förvänta sig att få en överblick över anställdas bisysslor enbart genom att förlita sig på att anställda oombedda berättar om dessa för arbetsgivaren.

Anvisning gällande regler om bisyssla och jäv vid anställning i Göteborgs Stad

Stadsledningskontoret tog fram *Anvisning gällande regler om bisyssla och jäv vid anställning i Göteborgs Stad* i juli 2014. Utgångspunkten i anvisningen är ”att arbetstagare själva förfogar över sin fritid och att bisysslor vid sidan av anställningen är någonting som arbetsgivaren ser positivt på”. Anvisningen fastställer också att det är viktigt att anställda i staden inte har andra uppdrag eller anställningar som kan rubba förtroendet för stadens verksamhet, skada stadens anseende eller inverka negativt på arbetstagarens möjligheter att fullgöra sina uppgifter.

Stadsledningskontorets anvisning fastställer bland annat att staden ska arbeta aktivt i tre steg för att informera sig om de anställdas bisysslor:

- 1) Frågan om den enskilde har en bisyssla ska ställas i samband med rekryteringsförfarandet.
- 2) Reglerna om bisysslor och hanteringsordningen för dessa ska behandlas regelbundet, till exempel i samband med en arbetsplatsträff.
- 3) Närmaste chef ska årligen i samband med medarbetarsamtal/utvecklingssamtal ställa frågan till den anställde om denne har någon bisyssla.

Det kan noteras att anvisningen inte ställer några krav på dokumentation. Anvisningen ställer inte heller några krav på uppföljning av efterlevnaden av anvisningen.

Resultat av granskningen

Granskningen visar att de granskade nämnderna och bolagen arbetar på olika sätt när det gäller bisysslor. På några enheter är det närmaste chef som både bedömer och beslutar om huruvida en bisyssla är förenlig med den anställdes arbetsuppgifter och med stadsledningskontorets anvisning. På andra enheter görs bedömningen av bisysslor tillsammans med personal-/HR-funktionen. Det är då en och samma person som fattar beslut om alla anställdas bisysslor. I granskningen svarar alla utom två av de intervjuade personalcheferna, eller motsvarande, att det finns en funktion för råd och stöd till anställda i frågor som rör bisysslor.

Flertalet chefer med personalansvar har svarat att de anser sig ha tillräckligt stöd vad gäller styrande och stödjande dokument och organisation för att hantera bisysslor.

Av enkätundersökningen framgår att förekomsten av bisysslor bland anställda inte alltid dokumenteras. Bristen på dokumentation riskerar att leda till en försämrad möjlighet till uppföljning och likvärdighet i gjorda bedömningar. Dessutom finns det en risk att enbart muntlig hantering leder till personberoende, det vill säga när en chef eller motsvarande slutar, riskerar informationen om bisysslor att försvinna ur organisationen med den personen.

I enkätundersökningen ställdes en fråga om det på förvaltningen/bolaget finns rutiner för hantering av konkreta frågor om medarbetares bisysslor. Endast drygt hälften av de tillfrågade cheferna med personalansvar svarar att sådana rutiner finns. Närmare hälften av de tillfrågade svarar att det inte finns rutiner av detta slag eller att de inte vet om det finns.

Granskningen visar att 21 av de 25 granskade enheterna uppger att de har som rutin att fråga sina medarbetare om de innehar någon bisyssla i samband med medarbetarsamtalen. Två enheter som inte tar upp frågan vid medarbetarsamtalen uppger att de gör en årlig dokumenterad uppföljning på annat sätt. 14 av de 25 enheterna har som rutin att ta upp frågan om bisyssla i samband med rekryteringstillfället eller introduktionen av nyanställda.

I enkätundersökningen fanns en fråga riktad till chefer med personalansvar om de "någon gång begärt in upplysningar från medarbetare om bisyssla". Hälften av cheferna svarar att de någon gång har begärt in en sådan upplysning. Hälften av cheferna svarar att de inte någon gång har begärt in upplysningar om bisysslor från sina medarbetare. Eftersom det inte finns någon generell skyldighet för anställda att

på eget initiativ uppge bisysslor är det viktigt att arbetsgivare aktivt ställer denna fråga. Det är dessutom inte självklart att anställda har kännedom om vad som utgör en bisyssla, eller att en bisyssla kan vara olämplig. Det är alltså först då frågan om bisysslor ställs aktivt som det finns en möjlighet att med någorlunda god säkerhet bilda sig en uppfattning om eventuellt förekommande bisysslor. Vår granskning indikerar att hälften av alla chefer i enkätundersökningen inte aktivt ställer denna fråga, och bland de som uppger att de ställer frågan är det många som uppger att de inte dokumenterar detta. Detta betyder i sin tur att kännedomen om eventuella bisysslor riskerar att vara bristfällig.

Granskningen visar vidare, både i intervjuer och enkätundersökningen, att det råder viss osäkerhet om vad som ska betraktas som en bisyssla hos dem som ska tillämpa gällande regelverk. Att en bisyssla tolkas olika indikerar att man inte har kännedom om bestämmelserna i lagen om offentlig anställning. Det är viktigt att konstatera att en bisyssla enligt utslag i Arbetsdomstolen är ”alla sysslor, tillfälliga eller stadigvarande, som utövas vid sidan av anställningen - och som inte är hänförliga till privatlivet” (Arbetsdomstolen 1985 nr 69). Det betyder alltså att begreppet bisyssla inte kan begränsas till avlönat arbete utan även omfattar fritidssysslor eller ideellt arbete. Detta är viktigt, eftersom värderingen av en bisyssla förutsätter att chefer med personalansvar har kännedom om vad som definitionsmässigt utgör en bisyssla. Att exempelvis sitta som ledamot i en styrelse för en bostadsrättsförening utgör definitionsmässigt en bisyssla. Av granskningen framkommer emellertid att flera tillfrågade inte uppfattar detta som en bisyssla. Därmed inte sagt att det är en otillåten bisyssla att sitta i en styrelse för en bostadsrättsförening.

Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionen bedömer att de granskade nämnderna och bolagen till viss del har en otillräcklig uppföljning och kontroll av anställdas bisysslor. Vidare bedömer vi att kunskapen om gällande lagstiftning och anvisningen gällande regler om bisyssla och jäv vid anställning i Göteborgs Stad ibland är otillräcklig. Stadsrevisionen menar att förekomsten av bisysslor bör dokumenteras. Vi anser att det leder till bättre möjligheter för uppföljning och främjar likvärdighet i bedömningar samt ett minskat personberoende.

Arbetet med att hantera bisysslor kan, enligt vår mening, kompletteras med rutiner för uppföljning och kontroll. Uppföljningen kan ske i syfte att få en bild av i vilken omfattning stadens anvisning följs, men också för att till exempel kontrollera att anmälda bisysslor i form av bolagsengagemang överensstämmer med uppgifter i offentliga register såsom bolagsverkets näringslivsregister. Kontroller kan också göras i förebyggande syfte för särskilt känsliga tjänster.

Vår bedömning är att de nämnder och bolag som valt att begränsa antalet personer som gör bedömningar av bisysslors karaktär och beslutar om en bisyssla ska godkännas eller inte, får förutsättningar för en större likvärdighet och högre rättssäkerhet i värderingen av bisysslan.

Stadsrevisionen menar att nämnder och bolag i Göteborgs Stad i högre grad behöver säkerställa att stadsledningskontorets anvisning gällande bisyssla och jäv blir känd och implementerad i den egna organisationen.

Sammanfattningsvis bedömer stadsrevisionen att nämnder och bolag bör uppmärksamma och förbättra följande:

- säkerställa att frågan om bisyssla tas upp vid medarbetarsamtal (eller motsvarande)
- säkerställa att frågan om bisyssla tas upp vid rekrytering
- säkerställa att bedömning av bisysslor överensstämmer med intentionerna i lagen om offentlig anställning och Göteborgs Stads anvisning gällande regler om bisyssla och jäv
- säkerställa att de bedömningar som chefer gör av bisysslor blir dokumenterade.

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6, Göteborg

Kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se



**Göteborgs
Stad**