



Uppföljning av tidigare granskningar av bisysslor

Bakgrund

Under 2017 genomfördes en granskning av Huddinge kommuns rutiner för hantering av bisysslor. Granskningen visade att kommunen inte hade en tillfredsställande hantering av bisysslor. Revisorerna rekommenderade därför kommunen att göra ett omtag rörande området, bisysslor. Revisorerna ansåg att hela kedjan, från styrande dokument med tillhörande tillämpningsföreskrifter till metoder för inventering, bedömning och kontroll var i behov av översyn.

Genomförd granskning 2017 visade att kommunen med de metoder och rutiner som användes endast lyckats identifiera en mindre del av de bisysslor som de anställda innehar. Man ställde sig också tveksamma till att en så stor del av bisysslorna var godkända. Vidare noterades att inköp hade skett från företag eller organisation där anställda hade en funktionärspost.

Kommunstyrelsen svarade revisorerna (KS 2018-06-20, § 23, KS-2018/753.912) och redovisade ett antal olika åtgärder som skulle genomföras i syfte att stärka rutinerna avseende hantering av bisysslor.

De åtgärder som Kommunstyrelsen avsåg att vidta var bland annat uppdatering av HKF 9930 samt tillhörande dokument, förstärkt information till chefer och medarbetare, utökad kontroll av insamlade uppgifter, dokumentation av bedömningar av anmälda bisysslor, återrapportering av samtliga nämnders redovisning till KS- AU, tillägg om skyldighet att anmäla bisyssla i utvecklingssamtal, förtydliganden i checklistan för introduktion av nya medarbetare och chefer, mer informationsmaterial, insamling till Heroma och korskörningar mellan anställningsuppgifter, leverantörsregister och Bolagsverkets uppgifter.

Under 2020 genomförde Revisionsgrupp 1. en uppföljning av den tidigare genomförda granskningen. I uppföljningen konstaterades att man i huvudsak hade beaktat de rekommendationer som hade lämnats. Dock hade två av rekommendationerna inte genomförts, uppdatering av HKF 9930 samt tillhörande dokument i enlighet med punkten AB 2017 samt SKL:s cirkulär 17:50, bilaga 3. samt korskörningar mellan anställningsuppgifter, leverantörsregister och Bolagsverkets uppgifter.

Enligt uppföljningen 2020 hade korskörning endast genomförts 2018. Som skäl angavs att kommunen inte kan genomföra en sådan åtgärd på egen hand. Det framkom vidare att stickprovskontroller endast gjordes på vissa förvaltningar och att det inte var angivet i alla förvaltningars IK-planer att sådana skulle genomföras årligen.

I sitt missivbrev till kommunen kommenterade Revisionsgrupp 1. inte dessa två punkter och i kommunens svar finns inga skrivningar om uppdatering av HKF 9930 och korskörningar av det slag som beskrivs i KPMG:s granskningsrapport.

Syfte

Syftet med denna uppföljning är att granska hur och om restpunkterna beskrivna ovan åtgärdats av nämnder och KS på ett ändamålsenligt sätt.

Nuläge styrdokument

På kommunwebben www.huddinge.se återfinns i nuläget inte HKF 9930. Bland dokumenten under rubriken riktlinjer finns dock dokumentet Riktlinjer för bisysslor med Diarienummer 2021-07-01 KS-2020/2459.112. Detta ersätter enligt HR HKF 9930.

På kommunwebben finns även HKF 9940 Riktlinjer för att motverka jäv. I detta beskrivs olika jävsituationer. I HKF 9940 läggs ansvaret för att motverka jäv helt på enskild tjänsteperson eller förtroendevald som deltar i beredning eller beslut i ärendehandläggningen. Detta kan jämföras med vad som skrivs om JÄV och förtroendeskadliga bisysslor i Arbetsgivarverkets, Statskontorets och SKR:s skrifter. Dessa två myndigheter liksom SKR skriver utförligt om vad som gäller för bisysslor för offentligt anställda. SKR.s Cirkulärnr: 2002:5 (Diariernr: 2000:2391) är mer kortfattat och av äldre datum än de som utarbetats av myndigheterna. Tydligt är att det kan anses som förtroendeskadligt för andra anställda om en medarbetare inom samma förvaltning har bisysslor eller intressen som skulle ge misstanke om JÄV om denne deltar i beslut eller beredning. Det innebär att den eller de som bereder och fattar beslut kan anses vara jäviga om någon annan anställd med annan chef och arbetsuppgifter har bisysslor eller intressen som kan väcka misstro mot kommunens opartiskhet.

Nuläge rapportering

Nämnderna får i enlighet med Riktlinjer för bisysslor en årlig rapportering. Innehållet i detta är översiktligt och visar antal och allmän beskrivning enligt följande:

Grundskolenämnden redovisar 173 anmälningar om bisyssla varav övervägande delar är medarbetare som har eget eller ingår i närståendes företag, är modersmålslärare i flera kommuner eller innehar ett styrelseuppdrag. Enbart en bisyssla har förbjudits.

Gymnasie-och arbetsmarknadsnämnden redovisar femtio godkända anmälningar om bisyssla rörande 2021. Utöver detta kan det finnas medarbetare som har en bisyssla som inte behöver anmälas eller har undlåtit att anmäla sin bisyssla.

Förskolenämnden redovisar 38 anmälningar om bisyssla varav övervägande delar är medarbetare som har eget eller ingår i närståendes företag eller är eller innehar ett styrelseuppdrag.

Socialnämnden redovisar 38 anmälningar om bisyssla. Samtliga bisysslor har godkänts av överordnad chef. Ingen bisyssla har förbjudits. De flesta arbetar hos

annan arbetsgivare eller i närstående eller eget bolag, inriktningen i de olika bisysslorna är varierande.

Vård- och omsorgsnämnden redovisar 131 anmälningar om bisyssla. Övervägande del är medarbetare inom vård- och omsorg som arbetar deltid i kommunen och även arbetar med liknande arbetsuppgifter hos annan arbetsgivare.

Bygglövs- och tillsynsnämnden redovisar 55 anmälningar om bisyssla. De flesta avser bisysslor för styrelseuppdrag eller medarbetare som har eget bolag eller ingår i närståendes bolag.

Kultur- och fritidsförvaltningen redovisar 42 anmälningar om bisyssla. Övervägande del innehar styrelseuppdrag, arbetar som musiklärare, instruktör, fritidsledare på deltid i flera kommuner, eget eller ingår i närståendes företag, coach och föreläsare. Samtliga anmälda bisysslor har godkänts av respektive chef.

Klimat- och stadsmiljönämnden redovisar 11 anmälningar om bisyssla. De flesta avser bisysslor för styrelseuppdrag eller medarbetare som har eget bolag eller ingår i närståendes bolag.

Vård- och omsorgsnämnden redovisar 131 anmälningar om bisyssla. Övervägande delen av dessa är medarbetare inom vård- och omsorg som arbetar deltid i kommunen och även arbetar med liknande arbetsuppgifter hos annan arbetsgivare.

Kommunstyrelsens arbetsutskott redovisar 38 bisysslor, motsvarande 10 procent av antalet månadsavlönade anställda inom förvaltningen. Av dessa är bedömningen att ingen bisyssla är av den art att den faller inom ovan nämnda kategorier så att den påverkar medarbetarens uppdrag i Huddinge kommun.

Risakanalys

Nämnderna får i förvaltningarnas årliga rapportering inga detaljuppgifter om namn på innehavare av bisysslor eller innehåll i bisysslan. Nämnderna utövar inte egen kontroll utan detta är enligt KSF's delegationsordning delegerat till kommundirektör och avdelningsdirektör i samråd med HR. Respektive chef inom förvaltningen godkänner bisyssla vilket anses ingå i verkställighet.

I SKR:s god revisionssed skrivs under rubriken *Brister i styrning och intern kontroll av verksamhet* i pkt 7.2.2.1 att styrelse eller nämnd ska säkerställa att verksamheten arbetar utifrån fastlagda beslut, riktlinjer, rutiner m.m. Om nämnden inte efterfrågar resultat och analys utgör detta en brist. Nämnderna har inget eget system för intern kontroll av bisysslor vilket innebär risk för att förtroendet för kommunen skadas och att jävssituationer inte upptäcks.

Styrelse eller nämnd kan också ha brustit i att redovisa sin situation till fullmäktige t.ex. efterfrågat nya riktlinjer eller inte redovisat någon åtgärdsplan. Styrelsen har varit passiv eller brustit i sin uppsiktsplikt. Styrelsen har inte tagit en samordnande roll i kommunens interna kontrollsystem, vilket ofta

åligger styrelsen enligt dess reglemente.

En slutsats av detta samt att korskörning inte genomförs regelmässigt är att det kan föreligga risk för att nämndernas kontroll avseende bisysslor och motverkande av Jäv är otillräckligt.

Transparens och god insyn för media och enskild på ett som föreskrivs i OSL är av betydelse för invånarnas tillit till kommunen. KPMG:s granskningar beskriver inte hur de dokument som upprättas i samband med anmälan och godkännande av bisyssla är sökbara och tillgängliga i enlighet med OSL 4 kap. Allmänna åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar, m.m. Av särskilt vikt ur demokratiperspektiv är krav nr 4. att automatiserad behandling av uppgifter hos myndigheten ordnas med beaktande av det intresse som enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

Enligt kommunens rutiner upprättas ej något dokument i samband med att en bisyssla anmäls och godkänns. Detta begränsar spårbarheten av gjorda bedömningar liksom transparens och insyn. Vid insamling av bisyssla görs en sökning i lönesystemet för rapportering till nämnd vilket innebär att nämnden inte i rapporten får information om vare sig bisysslans innehåll, vem som innehar den eller vilken chef som beslutat att godkänna bisysslan.

HR:s rutin avseende begäran som inkommer om enskild medarbetares bisyssla är att göra en bedömning om uppgiften kan lämnas ut. Eftersom uppgifterna om bisysslor är digitalt lagrade är detta inte tillräckligt enligt OSL. Det ska vara möjligt för enskild att själv via sökverktyg som kommunen ska tillhandahålla få sådan information om bisysslor som inte omfattas av GDPR och som lagrats i kommunens servrar

Metod

Denna uppföljning har på grund av otillräckliga budgetmedel för revisorerna genomförts utan sakkunnigt biträde. Arbetet har genomförts av kommunrevisor Klas Hamrin medelst genomgång av styrdokument, mailväxling med nämndsekreterare och med HR.

Resultat av uppföljningen i sammanfattning

Till nämnderna har det rapporterats en total på 576 bisysslor fördelat enligt:

Nämnd	Antal bisysslor
Förskolenämnden	38
Grundskolenämnden	173
KSF	38
GAF	50
BTN	55
KLN	11
VON	131
SN	38
KFN	42

343 av dessa är bisysslor i form av engagemang i eget/närståendes företag, styrelseuppdrag i företag och engagemang i andra kommersiella verksamheter. Övriga bisysslor är arbete för bemanningsföretag, annan arbetsgivare m.m

En betydande andel av bisysslorna är således engagemang i eget eller närståendes företag/enskilda firma och det finns en hel del som har styrelseuppdrag i aktiebolag. Generalklausulen för JÄV innebär att även om en anställd som innehar en bisyssla jobbar med annat som tjänsteperson så kan det anses som delikatessjäv och någon annan i samma förvaltning deltar i en upphandling i vilken företaget ifråga är anbudsgivare direkt eller som underleverantör.

Respektive chef godkänner bisysslor med stöd av rutiner och HKF 9940. Bedömningen av en bisyssla sker av chefen direkt i systemet Heroma och en checklista för bedömning av bisysslor finns på kommunens intranät. Rutiner för hur nämnderna ska utöva kontroll och tillsyn över chefernas bedömningar finns dock inte.

Inom miljö- och bygglovsförvaltningen genomförs årliga korskörningar av chefer och ca 10 % av medarbetarna. I övriga delar av kommunen har inga strukturella korskörningar genomförts sedan 2018. Resultatet av dessa korskörningar registreras ej - om en bisyssla upptäcks ombeds medarbetaren registrera den i enlighet med kommunens rutiner. Därefter gör chef bedömning över om bisysslan kan godkännas eller ej.

Dokumentation över godkända bisysslor finns i kommunens lönesystem Heroma men inte i någon allmän handling vilket begränsar tillgång till information om godkända bisysslor genemot omvärlden.

Riktlinjer för bisysslor ersätter HKF 9930.

Bedömningar

- Information lagrad i Heroma med personuppgifter omfattas av GDPR-regelverket. Heroma är inte öppet för enskild utan kräver särskild behörighet vilket innebär att det inte finns transparens och god insyn för media och enskild på ett sätt som föreskrivs i OSL.
- Medarbetare har ansvar att meddela bisyssla en gång per år samt vid förändring av bisyssla. Chef ansvarar för att ta beslut om att godkänna bisysslor årligen. Beslut om förbud mot bisyssla tas enligt delegationsordning. Vid nyanställning och i det årliga medarbetarsamtalet ska frågan om bisyssla tas upp. En svaghet i dessa rutiner är att nämnderna inte är delaktiga i eller utöver tillsyn av om detta genomförs med tillräcklig kvalitet.
- Nämndenas kontroll består av att ta del av en översiktlig rapport om året som inte innehåller vare sig namn eller vad bisysslorna innebär. Min bedömning är det är tämligen tveksamt om de kan anses ha tillräcklig kontroll enligt KL.
- 343 bisysslor i form av engagemang i eget/närståendes företag, styrelseuppdrag i företag och engagemang i andra kommersiella verksamheter är ett betydande antal. Risk finns för att detta bland invånarna man bidra till misstanke om jäv enligt generalklausulen om Jäv i förvaltningslagen.
- Att HKF 9930 har ersatts av Riktlinjer för bisysslor ger stöd till chefer och medarbetare men utgör samtidigt ett svagare styrdokument än ett reglemente.

Rekommendationer

- Korskörningar bör genomföras oftare och i fler förvaltningar. Liknande behov torde föreligga i andra kommuner och myndigheter och kunna tillgodoses med digitala verktyg som utvecklats av företag eller annan myndighet.
- Information om bisysslor som inte omfattas av GDPR-regelverket bör finnas på annat sätt än i Heroma för att tillgodose kravet i OSL att automatiserad behandling av uppgifter hos myndigheter ska ordnas med beaktande av det intresse som enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.
- Nämnderna ska enligt KL kap 6 § se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Nämnderna rekommenderas därför att på ett ändamålsenligt sätt utöva tillsyn av förvaltningarnas processer för anmälan och godkännande av bisysslor, korskörningar, dokumentation och transparens gentemot enskild och media.

Huddinge 2022-02-07

Klas Hamrin

Kommunrevisor

Revisionsgrupp 2