LANDSTINGSREVISIONEN

Uppföljande granskning av landstingsstyrelsens, hälso- och sjukvårdsnämndens och nämnden för funktionshinder och habiliterings kontroll av bisysslor

Rapport nr 07/2014

VÄSTERBOTTENS LÄNS LANDSTING

September 2014
Monika Norlin, Revisionskontoret
Diarienummer: REV 47:2-2014

Innehåll

1. Sammanfattande analys ... 3
1.1. Bakgrund ... 3
1.2. Riktlinjer ... 3
1.3. Behörighet att fatta beslut ... 3
1.4. Utbildning ... 4
1.5. Uppföljning ... 4
1.6. Rekommendationer ... 4
2. Bakgrund ... 5
3. Revisionsfrågor ... 5
4. Revisionskriterier ... 5
5. Metod ... 6
6. Lagar, avtal och regler ... 6
6.1. Definition ... 6
6.2. Kommunallagen (KL) ... 6
6.3. Lagen om offentlig anställning (LOA) ... 6
6.4. Allmänna bestämmelser (AB) ... 7
6.5. Fullmäktiges beslut om regler kring bisysslor ... 7
6.6. Riktlinjer ... 7
6.7. Styrelsens och nämndernas beslutsregler kring bisysslor ... 8
6.8. Verksamhetens beslutsregler kring bisysslor ... 8
6.9. Utbildning ... 8
6.10. Uppföljning ... 9
7. Resultat av granskningen ... 9
7.1. Riktlinjer kring bisysslor ... 9
7.2. Behörighet att fatta beslut om bisysslor ... 9
7.3. Utbildningsinsatser ... 10
7.4. Uppföljning ... 10
7.5. Rekommendationer ... 10

1. Sammanfattande analys

1.1. Bakgrund

Revisorernas granskning av landstingsstyrelsens, hälso- och sjukvårdsnämndens och nämnden för funktionshinder och habiliterings kontroll av bisysslor år 2012 visade bland annat att landstingsstyrelsens regler om bisysslor inte var tillräckligt tydliga. Reglerna var från år 2004 och i behov av revidering.

I sina yttranden hänvisade landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering till ett antal aktiviteter som de vidtagit. Bland annat att göra en översyn av gällande regelverk.

1.2. Riktlinjer

Denna uppföljande granskning av landstingsstyrelsens, hälso- och sjukvårdsnämndens och nämnden för funktionshinder och habiliterings kontroll av bisysslor visar att landstingsstyrelsen fortfarande inte reviderat riktlinjerna. Riktlinjerna är heller inte inlagda i ledningssystemet. I intervjuer har det framkommit att det pågår ett arbete med att revidera riktlinjerna från år 2004 men att det ännu inte finns något beslut.

1.3. Behörighet att fatta beslut

Enligt landstingsstyrelsens, hälso- och sjukvårdsnämndens och nämnden för funktionshinder och habiliterings reglementen har respektive styrelse och nämnd drift- och personalansvar för sina verksamhetsområden och staber. Det finns inte beskrivet vad detta ansvar innebär. Styrelsen och nämnderna har i sina delegationsordningar gjort en tolkning av detta ansvar och delegerat beslutsrätten om bisysslor till landstingsdirektören. Beslutsrätten får vidaredelegeras.

Fram till augusti år 2014 har det saknats beslut om vidaredelegation från landstingsdirektören. Fram till augusti år 2014 skulle landstingsdirektören fatta alla beslut i kommunallagens mening som direktören fått delegerat av styrelse och nämnder.

Enligt riktlinjerna kring bisysslor är det verksamhetschefen som ska fatta beslut om bisysslor. Eftersom det saknats beslut om vidaredelegation har verksamhetscheferna inte fått denna befogenhet förrän i augusti detta år. Detta innebär att riktlinjerna och delegationerna inte varit samstämmiga. Vår bedömning är därför att det inte är meningsfullt att i nuläget göra en granskning av om verksamheten följer de regler som finns om bisysslor.

1.4. Utbildning

En av rekommendationerna i den föregående granskningen av bisysslor var att fortsätta med utbildningsinsatserna. Denna granskning visar att HR-stabens kompetensutvecklingsbyrå har genomfört utbildningar inom området för bisysslor. Det är osäkert hur många och vilka som genomfört utbildningen eftersom det saknas system på nämndsövergripande nivå som kontrollerar vilka som faktiskt deltagit. Vi ser en risk i att det saknas nämndsövergripande kontroller av att chefer genomför utbildning om bisysslor.

1.5. Uppföljning

I den föregående granskningen av bisysslor rekommenderade revisorerna landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering att fortsätta att göra kontroller av anställdas bisysslor på en central nivå. HR-staben gjorde en uppföljning av bisysslor år 2012. Resultatet återrapporterades i tjänstemannaledningens ledningsgrupp. Därefter finns det inte någon nämndsövergripande uppföljning av anställdas bisysslor i landstinget. Vi ser en risk i att det inte genomförs kontinuerliga och nämndsövergripande kontroller av att det inte förekommer otillåtna bisysslor.

1.6. Rekommendationer

Våra rekommendationer är att landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering säkerställer att:

- Det finns uppdaterade och tydliga regler kring bisysslor
- Det finns nämndsövergripande kontroller av att chefer genomför utbildning om bisysslor
- Verksamheten följer reglerna kring bisysslor
- Det finns kontinuerliga och nämndsövergripande kontroller av att det inte förekommer otillåtna bisysslor i landstinget

2. Bakgrund

Revisorerna har senast granskat landstingsstyrelsens, hälso- och sjukvårdsnämndens och nämnden för funktionshinder och habiliterings kontroll av bisysslor år 2012. Resultatet av granskningen visade att landstingsstyrelsens regler kring bisysslor inte var tillräckligt tydliga och att det i alltför hög utsträckning förekom bisysslor som inte var kända i verksamheten.

Rekommendationerna till landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering var att säkerställa att:

- Reglerna för bisysslor uppdaterades och förtydligades
- Landstinget fortsatte med utbildningsinsatser inom området för bisysslor
- Kontrollerna av bisysslor fortsatte på landstingsövergripande nivå

I sina yttranden hänvisade styrelsen och nämnderna till ett antal aktiviteter som vidtagits. Aktiviteterna var att göra en översyn av gällande regelverk, ta fram en mall för dokumentation av bisyssla och att fortsätta information och diskussion med linjeansvariga angående bedömning av bisyssla.

Utifrån resultatet av den tidigare granskningen har revisorerna valt att göra en uppföljande granskning inom området. Syftet är att göra en granskning av om styrelse och nämnder har säkerställt att kontrollen av anställdas bisysslor är tillräcklig.

3. Revisionsfrågor

Har landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering säkerställt att kontrollen av anställdas bisysslor är tillräcklig? Med en tillräcklig kontroll menar vi att:

- Det finns uppdaterade och tydliga regler kring bisysslor i landstinget.
- Reglerna är kända i verksamheten
- Landstinget kontinuerligt genomför utbildningsinsatser inom området för bisysslor.
- Det finns nämndsövergripande kontroller och uppföljningar av bisysslor i landstinget

4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Vi kommer att utgå från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap 24-27 §§ (jävsregler)

- Lag om offentlig anställning, LOA
- Allmänna bestämmelser, AB-avtal 2014-10-01
- Landstingets regler kring bisysslor
- Styrelsens och nämndernas reglementen
- Styrelsens och nämndernas delegationsordningar

5. Metod

Vi har granskat styrande dokument inom området för bisysslor och gjort intervjuer med nyckelpersoner i HR-staben.

6. Lagar, avtal och regler

6.1. Definition

I betänkandet om offentligt anställdas bisysslor (SOU 2000:80) definieras bisysslor som i princip varje syssla som den anställde har vid sidan av sin huvudanställning och som inte är direkt hänförlig till privatlivet.

Bisysslor kan vara tillåtna eller inte tillåtna. Detta regleras i lag, kollektivavtal och i landstingets regler. Otillåtna bisysslor kan vara:

- Förtroendeskadliga (KL, LOA)
- Arbetshindrande (AB)
- Konkurrerade (AB)

6.2. Kommunallagen (KL)

Det finns inte några specifika regler kring bisysslor enligt kommunallagen. Däremot är kommunallagens jävsbestämmelser tillämpliga när det gäller bisysslor. Reglerna om jäv syftar till att upprätthålla förtroendet för att verksamheten bedrivs objektivt och opartiskt.

6.3. Lagen om offentlig anställning (LOA)

Lagen om offentlig anställning reglerar förtroendeskadliga bisysslor och innebär för landstinget att:

- En arbetstagare inte får ha någon bisyssla som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.
- Arbetsgivaren ska informera arbetstagarna om vad som kan göra en bisyssla otillåten.
- En arbetstagare ska på begäran lämna den information som krävs för att arbetsgivaren ska kunna göra en bedömning av arbetstagarens bisysslor.
- En arbetsgivare ska besluta att arbetstagare som har en bisyssla som inte är tillåten enligt LOA ska upphöra eller inte åta sig bisysslan. Beslutet ska vara skriftligt och innehålla en motivering.

6.4. Allmänna bestämmelser (AB)

Allmänna bestämmelser är en del av huvudöverenskommelsen mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer. Enligt AB-avtalet ska arbetstagare på begäran lämna de uppgifter som arbetsgivaren begär för att kunna göra en bedömning av bisysslan. En bisyssla kan förbjudas om den:

- Inverkar hindrande för arbetsuppgifterna
- Innebär verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens

6.5. Fullmäktiges beslut om regler kring bisysslor

Enligt fullmäktiges beslut om reglemente har landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering drift- och personalansvar för sina respektive verksamhetsområden och staber. Det finns ingen detaljerad beskrivning av vad detta ansvar innebär eller några specifika direktiv kring bisysslor.

I landstingsstyrelsens reglemente har styrelsen dessutom ansvar för att ge landstingets övriga nämnder riktlinjer om bland annat personaladministration.

6.6. Riktlinjer

Det finns en policy med tillhörande hanteringsrutin för bisysslor som är fastställd av landstingsstyrelsen år 2004. Riktlinjerna går inte att hitta i ledningssystemet. Enligt riktlinjerna ska förekomsten av bisysslor vara känd av respektive chef. Det är verksamhetschefen som ska fatta beslut om en bisyssla är tillåten eller inte. En bisyssla är enligt riktlinjerna tillåten om den inte är:

- Förtroendeskadlig
- Konkurrerande
- Arbetshindrande

För verksamhetschefer gäller ett förbud att bedriva eller delta i verksamhet som ligger inom samma verksamhetsområde som dennes ordinarie verksamhet.

Inom några specifika områden råder anmälningsplikt av bisysslor till närmsta chef. I annat fall gäller att bisysslor ska anmälas på begäran av närmsta chef.

Förbud om en bisyssla ska dokumenteras och diarieföras. Om en överenskommelse om tillåten bisyssla är dokumenterad ska även den diarieföras. I övrigt finns det inte några krav på dokumentation.

Enligt riktlinjerna bör uppgifter om bisysslor inhämtas som en naturlig del vid anställningstillfället och vid medarbetaresamtalet. HR-staben har tagit fram en checklista för medarbetaresamtalet som är uppdaterad i juni år 2014. Denna är inlagd i ledningssystemet. En av punkterna är att följa upp om medarbetaren har någon

bisyssla. Det finns inte några tydliga direktiv om på vilket sätt verksamhetscheferna ska kontrollera och göra bedömningar av de anställdas bisysslor. Några hänvisningar i riktlinjerna är inte aktuella. I intervjuer har det framkommit att HR-staben sedan år 2013 arbetat med ett förslag till reviderade riktlinjer. Enligt HR-staben ligger förslaget för närvarande för beredning i tjänstemannaledningen.

6.7. Styrelsens och nämndernas beslutsregler kring bisysslor

Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering har enligt respektive delegationsordning fattat beslut om att delegera beslutsrätten om bisyssla till landstingsdirektören. Enligt delegationsordningarna får beslutsrätten vidaredelegeras.

Styrelsen har i sin delegationsordning dessutom delegerat rätten att utfärda föreskrifter och anvisningar i frågor om tolkning och tillämpning av avtal och andra bestämmelser om förhållandet mellan landstinget som arbetsgivare och dess arbetstagare till landstingsdirektören med rätt till vidaredelegation.

6.8. Verksamhetens beslutsregler kring bisysslor

Fram till i augusti år 2014 har det saknats beslut om vidaredelegation från landstingsdirektören. Fram till augusti år 2014 skulle landstingsdirektören fatta alla beslut i kommunallagens mening som direktören fått delegerat av nämnden.

Enligt landstingsdirektörens beslut i augusti år 2014 är beslutsrätten om bisysslor vidaredelegerad till verksamhetsområdeschef, verksamhetschef eller stabschef.

6.9. Utbildning

Landstinget har sedan år 2013 ett utbildningspaket som erbjuds till alla chefer. HR-stabens kompetensutvecklingsbyrå är ansvarig för att informera och hålla utbildningarna. Ansvaret för att cheferna genomför utbildningen ligger på den överordnade chefen. Några av momenten i paketet är enligt uppgifter från kompetensutvecklingsbyrån obligatoriska sedan år 2014. Ett av dessa är utbildning kring reglerna om bisysslor. Enligt uppgifter från kompetensutvecklingsbyrån har de haft sju utbildningstillfällen kring bisysslor. Vid dessa tillfällen har totalt 124 chefer fått bekräftelse på att de blivit antagna till utbildningen.

Det finns inte något system för att sammanställa vilka av de antagna som faktiskt har deltagit eller om någon tillkommit med kort varsel.

6.10. Uppföljning

Den senaste uppföljningen av bisysslor gjordes av HR-staben år 2012. Uppföljningen var ett av kontrollmomenten i HR-stabens internkontrollplan. Resultatet återrapporterades i tjänstemannaledningens ledningsgrupp. Därefter finns det ingen nämndsövergripande uppföljning av anställdas bisysslor i landstinget.

7. Resultat av granskningen

7.1. Riktlinjer kring bisysslor

Enligt landstingsstyrelsens reglemente är det styrelsens uppdrag att ge landstingets övriga nämnder riktlinjer om bland annat personaladministration. Vi konstaterar att landstingsstyrelsen har fattat beslut om policy för bisysslor år 2004. Riktlinjerna går inte att hitta i ledningssystemet. Revisorerna konstaterade i sin föregående granskning att det fanns hänvisningar som inte var aktuella och att det saknades tydliga direktiv. Vi konstaterar att det fortfarande inte finns något beslut om reviderade riktlinjer. I intervjuer har det framkommit att det finns ett förslag till reviderade riktlinjer som för närvarande ligger för beredning i tjänstemannaledningen.

Vår bedömning är att det är positivt att arbetet med att revidera riktlinjerna är påbörjat. I riktlinjerna bör det tydligt framgå på vilket sätt ansvariga chefer ska kontrollera förekomsten av och göra bedömningar av bisysslor. En utgångspunkt bör vara att alla beslut, överenskommelser och diskussioner kring bisysslor ska dokumenteras. Riktlinjerna bör också vara inlagda i ledningssystemet.

7.2. Behörighet att fatta beslut om bisysslor

Enligt fullmäktiges beslut om reglemente är landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering drift- och personalansvariga för sina respektive verksamhetsområden eller staber. Det finns ingen detaljerad beskrivning av vad detta ansvar innebär. Styrelsen och de två nämnderna har i sina delegationsordningar gjort en tolkning av detta ansvar och delegerat beslutsrätten om bisysslor till landstingsdirektören.

Beslutsrätten har blivit vidaredelegerad från landstingsdirektören till verksamhetsområdeschef, verksamhetschef eller stabschef i augusti år 2014.

Eftersom riktlinjerna och verksamhetschefernas befogenheter inte varit samstämmiga förrän i augusti år 2014 gör vi bedömningen att det i dagsläget inte är meningsfullt att göra någon granskning av om verksamheten följer reglerna kring bisysslor.

7.3. Utbildningsinsatser

Kompetensutvecklingsbyrån har under det senaste två åren genomfört utbildningar inom området för bisysslor. Utbildningarna har riktat sig till chefer i landstinget. Det är osäkert hur många och vilka som faktiskt genomfört utbildningen eftersom det saknas system på en nämndsövergripande nivå för att sammanställa denna information.

Vår bedömning är att det är positivt att kompetensutvecklingsbyrån genomför utbildningar inom området för bisysslor. Vi ser risker med att det saknas en nämndsövergripande kontroll av att chefer genomför denna utbildning.

7.4. Uppföljning

HR-staben gjorde en uppföljning av bisysslor år 2012. Resultatet återrapporterades i tjänstemannaledningens ledningsgrupp. Därefter finns det ingen nämndsövergripande uppföljning av anställdas bisysslor i landstinget.

Vår bedömning är att det finns risker med att inte göra kontinuerliga och nämndsövergripande kontroller av att det inte förekommer otillåtna bisysslor.

7.5. Rekommendationer

Våra rekommendationer är att landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering säkerställer att:

- Det finns uppdaterade och tydliga regler kring bisysslor
- Det finns nämndsövergripande kontroller av att chefer genomför utbildning om bisysslor
- Verksamheten följer reglerna kring bisysslor
- Det finns kontinuerliga och nämndsövergripande kontroller av att det inte förekommer otillåtna bisysslor i landstinget

Umeå den 30 september 2014

Monika Norlin

Sakkunnig revisor