

## Yttrande granskning av bisysslor (rapport 13/2019) PN

### Bakgrund

Revisorerna har genomfört en granskning av bisysslor i Region Skåne. PwC har biträtt i granskningsarbetet och upprättat bifogad rapport. Syftet med granskningen har varit att bedöma om hanteringen av anställdas bisysslor sker på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med gällande beslut, riktlinjer och rutiner samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

### Övergripande resultat

Den samlade bedömningen som revisorerna har gjort är att hanteringen av anställdas bisysslor delvis sker på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med gällande beslut, riktlinjer och rutiner. Bedömningen grundas på att det finns riktlinjer och tillämpningsanvisningar men att de behöver uppdateras, revideras och harmoniseras. Genomförd stickprovsgranskning visar på brister kring hantering och förvaring av uppgifter om anställdas bisysslor. Den samlade bedömningen visar också att den interna kontrollen är otillräcklig, vilket grundas på att det inte finns något systematiskt samlat sätt att dokumentera anställdas bisysslor och det saknas uppgifter om hur många bisysslor anställda inom Region Skåne har totalt. Det utförs inte heller tillräckliga kontroller inom det systematiska internkontrollarbetet avseende bisysslor. Vidare visar granskningen att det inte kan säkerställas att kontroller och uppföljning av bisysslor sker på ett tillräckligt sätt. Granskningen visar också att det finns en brist i att uppföljningen som görs i samband med årsredovisningen och i verksamhetsberättelserna enbart innehåller årets inkomna bisysslor. I granskningen framkommer vidare att det delvis säkerställs att bisysslor bedöms på ett likartat sätt inom den egna förvaltningen. För Region Skåne som helhet görs bedömningen att det inte säkerställs att bisysslor bedöms på ett likartat sätt. Granskningen visar vidare på att det vidtas alternativt skulle vidtas åtgärder vid upptäckt av en eventuell otillåten bisyssla i enlighet med riktlinjerna. Samtidigt görs bedömningen att det inte finns fullständiga riktlinjer, rutiner och mallar för att styrelser och nämnder ska kunna vidta tillräckliga åtgärder för bedömning av otillåtna bisysslor.

### Identifierade förbättringsområden

Granskningen har identifierat de förbättringsområden som framgår under punkten 1-5 nedan. Personalnämndens svar på förslagen till förbättringar framgår under respektive punkt.

1. Att uppdatera, revidera och harmonisera riktlinjer och tillämpningsanvisningar avseende bisysslor

Behovet av Tillämpningsanvisning till Riktlinjer vid prövning av bisysslor och likartade aktiviteter daterad 2018-09-12 uppkom i samband med förändringar av reglerna för bland annat anmälan av bisyssla i Allmänna Bestämmelser (AB) 17 § 8.

Enligt tidigare reglering i AB skulle arbetstagare, liksom vid anmälan av förtroendskadlig bisyssla enligt lag (1994:260) om offentlig anställning, först på arbetsgivarens begäran anmäla bisyssla.

Nuvarande riktlinjer vid prövning av bisysslor och likartade aktiviteter stipulerar därför att respektive chef årligen ska inhämta information om pågående eller planerad bisyssla.

Förändringarna i AB 17 (och numera även AB 14 i lydelse 2019-01-01) innebär att arbetstagare som har en bisyssla, på eget initiativ ska anmäla denna och lämna de uppgifter som arbetsgivaren anser behövs för att göra en bedömning av bisysslan. Vidare framgår att arbetsgivaren ska medvetandegöra arbetstagaren om skyldigheten att anmäla bisyssla och att lämna uppgifter. Av kommentaren till AB framgår att arbetsgivaren minst en gång per år i samband med utvecklingssamtal ska informera om skyldigheten att anmäla bisyssla och därutöver informera på lämpligt vis. AB och LOA reglerar olika typer av bisysslor, men arbetstagaren ska enligt AB på eget initiativ anmäla sina bisysslor, inte själv bedöma om de är förtroendskadliga, arbetshindrande eller konkurrerande. I praktiken innebär förändringen i AB § 17 att kommuner och landsting följer kollektivavtalets reglering (anmälan på eget initiativ) och inte lagens (anmälan på begäran).

Tillämpningsanvisningen beskriver vad som framgår av AB 17 och AB 14. Vidare framgår av tillämpningsanvisningen att ny anmälan ska ske i följande situationer i) vid ny bisyssla ii) vid förändringar av redan anmäld bisyssla iii) vid förändrade arbetsförhållanden.

Personalnämnden föreslår att Riktlinjer vid prövning av bisysslor och likartade aktiviteter ska uppdateras så att de återspeglar vad som framgår av AB 17 och AB 14 i lydelse från och med 2019-01-01, kommentaren till AB samt Tillämpningsanvisning till Riktlinjer vid prövning av bisysslor och likartade aktiviteter daterad 2018-09-12. Personalnämnden föreslår vidare att det sker en allmän översyn av Riktlinjer vid prövning av bisysslor och likartade aktiviteter samt att riktlinjerna ska förtydligas vad gäller bland annat skyldigheten att självantaga omständigheter som kan antas utgöra jäv samt vad som utgör en bisyssla.

För att Riktlinjer vid prövning av bisysslor och likartade aktiviteter ska vara formellt bindande för bolag som är helt eller delvis ägda av Region Skåne krävs beslut på bolagsstämma att så ska vara fallet. För arbetstagare som är anställda hos bolag som är anslutna till Sobona (dvs. de kommunala företagens arbetsgivarorganisation) gäller bestämmelserna i AB § 8 om arbetshindrande och konkurrerande bisyssla, skyldighet att på eget initiativ anmäla bisyssla mm. Utöver detta finns i punkten c) i AB § 8 en bestämmelse som har tillkommit för att de kommunala bolagen ska kunna förbjuda bisysslor som kan skada förtroendet för arbetstagare hos Sobonas medlemsföretag. Kollektivavtalskonstruktionen är sammanfattningsvis liknande den som gäller för anställda inom kommuner och landsting, med ovan angivet tillägg.

Personalnämnden anser att Riktlinjer vid prövning av bisysslor och likartade aktiviteter ska uppdateras så att de kan tillämpas av bolag anslutna till Sobona som fattat beslut om detta på bolagsstämma.

2. Att säkerställa att kontroller och uppföljning av bisysslor sker på ett tillräckligt sätt

I förarbetena till de förändringar i lag (1994:260) om offentlig anställning ("LOA") som trädde i kraft den 1 januari 2002 framgår att kontrollsystemet bör skärpas, förtydligas och göras mera öppet, men att kontrollen samtidigt inte får vara så omfattande eller närgången att den blir överdrivet byråkratisk eller integritetskränkande (prop. 2000/01:147 s. 18- 20). Det framgår vidare av ovan nämnda förarbeten att de element som bör ingå i ett effektivt och tydligt kontrollsystem är:

1. En skyldighet för arbetsgivaren att informera sina arbetstagare om vad som är otillåtet.
2. En skyldighet för arbetstagaren att på begäran lämna arbetsgivaren uppgifter om sina bisysslor.
3. En skyldighet för vissa arbetstagare med anställningar som ställer särskilt stora krav på förtroende för innehavaren att självmant anmäla sina bisysslor till arbetsgivaren.
4. En skyldighet för arbetsgivaren att reagera när denne får kännedom om otillåtna bisysslor.

Statskontoret har i en studie som publicerades i november 2019 "Offentligt anställdas bisysslor - En studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner" (nedan "Statskontorets studie") granskat hur myndigheter, kommuner och regioner hanterar anställdas bisysslor. Statskontoret uttalar följande på sidan 6 under rubriken "Sammanfattning" beträffande bland annat hur förekomst av otillåtna bisysslor ska förebyggas:

"Statskontoret anser att en fungerande hantering av anställdas bisysslor måste bygga på en balans mellan arbetsgivarens tillit till att den anställda korrekt informerar om sina bisysslor och en kontroll som är effektiv, men som inte kränker den anställdes integritet eller är administrativt betungande. Det bästa sättet att förebygga förekomsten av otillåtna bisysslor är att hålla frågan levande inom organisationen. Det görs bland annat genom kontinuerlig information och genom att bisysslorna tas upp vid introduktionsutbildningar,

anställningsintervjuer och medarbetarsamtal. Viktigast av allt är att första linjens chefer får det stöd de behöver för att i sin tur informera och göra rätt bedömningar”.

Statskontoret skriver vidare följande i ovan nämnda studie (sidan 6 under rubriken ”Sammanfattning”):

”I studien pekar vi på ett antal faktorer som de offentliga arbetsgivarna bör tänka på i arbetet med de anställdas bisysslor. Det handlar bland annat om att säkerställa att chefer och medarbetare känner till regleringen och att riskbasera kontrollen genom att fokusera på ”riskgrupper” och områden som kräver särskild uppmärksamhet, bland annat bisysslor i samband med upphandling”.

”Ett sätt för myndigheter, kommuner och regioner att få en bättre överblick och kontroll över sina anställdas bisysslor är att göra en central sammanställning av uppgifter om bisysslorna. Sedan dataskyddsförordningen trädde i kraft är dock detta ett arbete kringgärdat av en mängd regler att ta hänsyn till.”

Nuvarande regelverk innebär att information ska lämnas om bisysslor vid anställningsintervju, vid introduktion av nyanställda, vid det årliga medarbetarsamtalet samt därutöver på lämpligt vis, till exempel på arbetsplatsträff. Information om bisysslor t. ex. skyldigheten att anmäla bisyssla samt hänvisning till relevanta dokument finns även på intranätet för Roll chefer, HR och medarbetare. Vidare lämnas information om bisysslor vid chefsintroduktion i ett flertal förvaltningar, men inte samtliga. Anställda som deltar i upphandling via Koncerninköp som medlem i expertgrupp eller styrgrupp skriver under handlingen ”Till dig som medverkar i upphandlingsarbetet”. I nämnd handling informeras medarbetaren om gällande lagreglering beträffande jäv för offentligt anställa bl.a. vad som utgör jäv samt angående förbud att delta i upphandling vid jäv. Vidare framgår att medarbetaren ska informera ansvarig inköpare omgående om medarbetaren har ett starkt intresse i en fråga som rör aktuell upphandling och som kan medföra att medarbetaren är jävig, eller har/har haft bisyssla som på något sätt kan relateras till upphandlingen. Ett sätt att stärka kontrollsystemet vore att tillse att information om bisysslor bland annat chefs skyldighet att medvetandegöra medarbetare om skyldigheten att självmant anmäla bisyssla, utgör ett moment i chefsintroduktionen i samtliga förvaltningar samt att ta fram stödmaterial till första linjens chefer.

Ytterligare ett sätt att öka kontrollen och kvalitetssäkra processen, hanteringen förvaringen och uppföljningen av bisysslor är att införa en helt digitaliserad process. Det pågår ett arbete inom Koncernstab HR med att ta fram ett nytt IT-verktyg (ny funktionalitet i nuvarande IT-system Win-LAS) för en helt digitaliserad hantering av bisysslor. Utvecklingen har nått det skede att det finns en testmiljö vilket innebär att en referensgrupp ska tillsättas. Det återstår dock frågeställningar att ta ställning till. Ett IT-verktyg kommer att öka möjligheterna att säkerställa att likartade bisysslor bedöms på likartat sätt. Det finns vidare en regional organisering och väl etablerade kontaktytor för arbetsrättsliga frågor

och villkorsfrågor däribland bisysslofrågor.

Revisionen uppger i sin rapport att det är en brist ur ett internkontrollperspektiv att frågan huruvida medarbetaren har påbörjat en bisyssla under året inte finns med i den regionala mallen för medarbetarsamtal. Av mallen för medarbetarsamtal framgår att arbetsgivaren ska informera medarbetaren om skyldigheten att på eget initiativ löpande anmäla bisyssla samt ändringar av redan anmäld bisyssla. Då medarbetaren hypotetiskt kan svara nej på en fråga om medarbetaren har eller planerar en bisyssla under året och därefter ändra sina planer anser Personalnämnden att befintlig mall för medarbetarsamtal, där chefen ska kryssa i att information har lämnats till medarbetaren angående skyldigheten att anmäla bisyssla på eget initiativ är att föredra framför frågan om medarbetaren har påbörjat eller planerar att påbörja en bisyssla under året.

Personalnämnden anser att en hantering av anställdas bisysslor måste bygga på en balans mellan arbetsgivarens tillit till att den anställda korrekt informerar om sina bisysslor och en kontroll som är effektiv, men som inte kränker den anställdes integritet eller är administrativt betungande samt att det bästa sättet att förebygga förekomsten av otillåtna bisysslor utifrån ovanstående är att hålla frågan levande inom organisationen. Personalnämnden föreslår att information om bisysslor - utöver vad som redan framgår av gällande regelverk – även ska utgöra ett obligatoriskt moment i chefsintroduktionen i samtliga förvaltningar samt att HR-direktören ges i uppdrag att ta fram stödmaterial till första linjens chefer under fjärde kvartalet 2020.

Då en helt digitaliserad hantering skulle öka kontrollen och kvalitetssäkra processen samt möjliggöra bättre uppföljning av bisysslor avser Personalnämnden att inhämta en rapportering av hur arbetet med det regiongemensamma IT-verktyget fortlöper senast under tredje kvartalet 2020.

Angående förbättringsförslaget att undersöka och överväga möjligheten att göra kontroller av anställdas engagemang i handels- förenings- och aktiebolagsregister, se punkten 3 nedan.

3. Att för hela Region Skåne och för bolagsstyrelserna undersöka och överväga möjligheten att göra kontroller av anställdas engagemang i handels- förenings- och aktiebolagsregister.

Dataskyddsförordningen (GDPR) gäller i princip för all automatiserad behandling av personuppgifter och i vissa fall även manuell behandling av personuppgifter. Personuppgifter är varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.

En grundförutsättning för att göra kontroller av bisysslor genom samkörning av Region Skånes personaladministrativa system med handels- förenings- och aktiebolagsregister är att sådana kontroller är i enlighet med GDPR och lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (SFS 2018:218).

Utöver de grundläggande principerna som framgår av artikel 5 i GDPR ska det finnas en laglig grund för behandlingen. Lagliga grunder är bland annat rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse, myndighetsutövning och avtal (artikel 6 i GDPR).

Enligt principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i GDPR ska uppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Datainspektionen skriver följande på sin hemsida "Ändamålen måste vara specifika och konkreta, inte luddiga eller otydliga (<https://www.datainspektionen.se/lagar-regler/dataskyddsförordningen/grundläggande-principer/#Ändamalsbegransning>). Det är t ex inte tillräckligt att ange "kontroller" som ändamål för loggning och övervakning, utan att också ange syftet med kontrollen.

Detta innebär att personuppgiftsbehandlingen dels ska ha en laglig grund i dataskyddsförordningen dels ska ske i enlighet med övrig tillämplig lagstiftning och allmänna rättsprinciper.

Arbetsgivarens arbetsledningsrätt är en allmän rättsgrundsats som bland annat innefattar en rätt för arbetsgivaren att vidta kontrollåtgärder. Gränsen för arbetsgivarens befogenheter i dessa avseenden sätts i huvudsak av hänsyn till arbetstagarens person och integritet. Arbetsledningsrätten får inte utövas i strid mot lag eller god sed på arbetsmarknaden eller annars vara otillbörlig.

I Region Skåne sker kontroller bland annat när det finns anledning att misstänka att en arbetstagare har gjort sig skyldig till brott mot anställningsavtalet. Att inte anmäla en bisyssla utgör ett brott mot anställningsavtalet och kontroller sker när arbetsgivaren har konkret misstanke om att lämnade uppgifter är felaktiga/inte fullständiga eller vid konkret misstanke om att uppgift om bisyssla inte har lämnats. Den lagliga grunden för behandling av personuppgifter i aktuella situationer är arbetsledningsrätten dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1. e i GDPR).

Det finns ingen praxis vad gäller frågan om arbetsledningsrätten i förhållande till en "masskontroll" av anställdas bisysslor genom samkörning av register. Rättsläget är därmed oklart beträffande bl.a. om det finns en laglig grund för sådan behandling enligt GDPR.

Det kan konstateras att samkörning av register som rör en stor mängd anställda medför krav på en s.k. konsekvensbedömning. Detta är i sig en indikation på att det föreligger en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter vid dylika kontroller.

Vid överträdelse av GDPR kan myndigheter påföras sanktionsavgifter som uppgår till högst 5 miljoner kronor och för allvarligare överträdelser till högst

10 miljoner kronor. En person som har lidit skada på grund av att hans eller hennes personuppgifter har behandlats i strid med dataskyddsförordningen kan dessutom ha rätt till skadestånd av den eller de personuppgiftsansvariga som medverkat vid behandlingen.

Personalnämnden anser mot bakgrund av integritetsaspekter och det osäkra rättsläget att kontroller av anställdas bisyssla inte bör ske genom masskontroll genom samkörning av register mellan Region Skånes personaladministrativa system och handels- förenings- och aktiebolagsregister.

4. Styrelser och nämnder rekommenderas att se över det systematiska internkontrollarbetet avseende bisysslorna så att konkreta kontroller genomförs av anställdas bisysslor och att regelverk och rutiner följs.

Den samlade bedömningen visar också att den interna kontrollen är otillräcklig, vilket grundas på att det inte finns något systematiskt samlat sätt att dokumentera anställdas bisysslor och det finns inte uppgifter om hur många bisysslor anställda inom Region Skåne har totalt. Det utförs inte heller tillräckliga kontroller inom det systematiska internkontrollarbetet avseende bisysslor.

Som framgår ovan har Koncernstab HR kommit långt i utvecklingen av ett IT-verktyg för hantering av bisysslor. Införandet av ett IT-verktyg kommer att medföra att behovet av internkontroll förändras då IT-verktyget säkerställer ett systematiskt samlat sätt att dokumentera anställdas bisysslor och kommer att möjliggöra framtagandet av information om hur många bisysslor anställda inom Region Skåne har totalt. På individnivå kan antalet bisysslor följas upp utifrån bland annat aspekten arbetsbelastning/arbetshindrande bisyssla.

Personalnämndens uppfattning är att ett IT-verktyg krävs för att berörda styrelser och nämnder ska ges en praktisk möjlighet att på ett mer systematiskt och kvalitetssäkrat sätt dokumentera anställdas bisysslor samt redogöra för hur många bisysslor anställda inom Region Skåne har totalt under ett visst år. Personalnämnden avser att inhämta en rapportering av hur arbetet med det regiongemensamma IT-verktyget fortlöper senast under tredje kvartalet 2020.

Personalnämnden föreslår att internkontrollmoment ses över inför införandet av det nya IT-verktyget, vilket sannolikt innebär en översyn inför 2021. I samband med framtagandet av reviderad internkontrollplan för Region Skåne kommer kontrollmoment att revideras.

5. Regionstyrelsen och bolagsstyrelserna rekommenderas att säkerställa hur uppföljning av avslagna bisysslor ska ske så att anställda i organisationen inte har otillåtna bisysslor, vilket med fördel kan förtydligas i riktlinjerna.

Det finns inga särskilda sanktioner kopplade till arbetsgivarens beslut om att en bisyssla ska upphöra. Om arbetstagaren bryter mot ett förbud och åtar sig eller

fortsätter med en bisyssla, kan detta dock få arbetsrättsliga konsekvenser, ytterst att anställningen upphör. Det ska noteras att upprepad misskötsamhet t ex att inte avveckla bisysslan i enlighet med arbetsgivarens beslut eller att medvetet förtiga att bisysslan inte är avslutad medför att misskötsamheten bedöms som än mer allvarlig.

Vad gäller uppföljning av följsamheten mot fattade beslut är detta ett område som av naturliga skäl är svårt att följa upp och som måste bygga på en avvägning mellan kontroll och tillit. Personalnämndens uppfattning är att uppföljning beträffande avveckling av bisyssla bör ske i den dagliga arbetsledningen genom dialog med den anställde om hur avvecklingen fortlöper.

Personalnämnden föreslår att HR-direktören ges i uppdrag att ta fram en regiongemensam rutin samt mallar att använda när arbetsgivaren har för avsikt att meddela förbud mot bisyssla. Sådan rutin och mallar ska vara framtagna senast tredje kvartalet 2020.

Pontus Lindberg  
Ordförande

Karin Melander  
HR-direktör