

Förekomst av bisysslor, uppföljningsgranskning

Landstinget Dalarna

Innehåll

Sammanfattning	1
Iakttagelser och bedömningar	1
Rekommendationer	2
1. Inledning	3
Uppdrag och bakgrund	3
Revisionsfråga	3
Revisionskriterier	4
Metod och avgränsning	4
2. Rutinbeskrivning	5
Landstingsstyrelsens vidtagna åtgärder	5
Stärkt internkontroll	7
Tillämpning av regelverk – tillfälligt anställd personal och uppdragstagare i övrigt	8

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstiget Dalarna har Deloitte genomfört en uppföljande granskning av den granskning som genomfördes år 2012 med syfte att bedöma om landstingets regelverk avseende bisysslor var ändamålsenliga och om gällande regelverk är kända och tillämpas i organisationen.

Syftet med den uppföljande granskningen är att ge underlag för revisorernas bedömning av om styrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder samt om åtgärderna lett till avsedda effekter.

Styrande dokument har inhämtats liksom mallar och blanketter för dokumentation av uppföljningen av förekomsten av bisysslor. Intervjuer har genomförts med landstingsdirektören och andra tjänstemän. Totalt har åtta personer intervjuats. Intervjuerna har kompletterats med inhämtande av skriftliga svar på frågor.

Granskningen har inte omfattat kontroller av förekomsten av bisysslor.

Iakttagelser och bedömningar

Vi bedömer, liksom vid tidigare granskning, att landstingets interna styrdokument är utformade så att de lever upp till lagstiftarens krav. Vi bedömer vidare att de åtgärder som vidtagits sedan revisorernas granskning år 2012 har förbättrat förutsättningarna för en ändamålsenlig intern styrning och kontroll avseende uppföljning av förekomsten av bisysslor.

Landstingets interna styrdokument har reviderats och handläggningsrutinerna för anmälan och uppföljning av bisyssla har vidareutvecklats. Uppgifter om bisysslor ska inhämtas vid anställning och vid årliga mål- och utvecklingssamtal. De interna styrdokumenterna gäller för samtliga anställda inom Landstiget Dalarna, oavsett anställningsform.

Uppdragstagare i övrigt (personal anlitade via bemanningsföretag) hanteras enligt villkoren i de ramavtal som tecknats med företagen. I avtalen regleras bland annat att företagen inte får hyra ut personal som är anställd eller som tidigare haft anställning hos landstinget under de senaste sex månaderna. I övrigt tillåts leverantörerna bedriva annan verksamhet så länge de inte inverkar negativt på åtagandet gentemot Landstiget Dalarna. Vi bedömer att avtalen ger tillräckliga förutsättningar för uppföljning av anlitade uppdragstagare.

Beslut om att tillåta eller förbjuda en bisyssla dokumenteras enligt särskilda mallar och omprövas årligen. Tillåtna bisysslor sammanställs per förvaltning/division där organisationsnummer för respektive godkänd bisyssla framgår. Detta skapar goda förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning av hur regler och rutiner efterlevs.

För en ändamålsenlig intern styrning och kontroll bör dock landstingsstyrelsen förbättra uppföljningen av hur regler och rutiner efterlevs. Påbörjade åtgärder, som exempelvis årsvisa sammanställningar av tillåtna bisysslor som återrapporteras till styrelsen, behöver fullföljas och det bör

genomförs regelbundna och systematiska uppföljningar av att rutinerna för inhämtande av uppgifter om bisysslor efterlevs.

Rekommendationer

För att ytterligare stärka den interna kontrollen avseende uppföljningen av personalens eventuella bisysslor rekommenderar vi att:

- det genomförs regelbundna och systematiska uppföljningar av att rutinerna för inhämtande av uppgifter om bisysslor efterlevs, exempelvis genom en fråga till ett begränsat antal slumpvis utvalda medarbetare (både tillsvidareanställda och tillfälligt anställda).
- alla organisationsnummer från de som anmält bisyssla regelbundet kontrolleras mot leverantörsreskontran för att undersöka om medarbetarna/bolaget eller bolag med närstående fakturerat landstinget.
- en rutin utformas som innebär att landstinget med rimligt intervall kontrollerar via Bolagsverket eller Skatteverket om det finns medarbetare som har bisyssla men inte anmält det.
- dokumentet ”Handläggningsrutiner angående bisysslor” kompletteras med innehållet i personaldirektörens verkställighetsbeslut (LD14/00227) och rutinerna för insamling och rapportering till landstingsstyrelsen av sammanställningarna över förvaltningarnas och divisionernas aktuella bisysslor.

Östersund 2016-01-07
DELOITTE AB

Marianne Harr
Certifierad kommunal revisor

Mattias Holmetun
Certifierad kommunal revisor

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

Landstingets revisorer genomförde under år 2012 en granskning med syfte att bedöma om landstingets regelverk avseende bisysslor är ändamålsenliga och om gällande lagar, avtal och regler är kända och tillämpas i organisationen. En viktig del i granskningen utgjordes av en fördjupad granskning utförd av Deloitte AB.

Granskningen visade att det av styrelsen antagna interna regelverket i allt väsentligt var ändamålsenligt och gav förutsättningar för en fungerande uppföljning och kontroll. Samtidigt visade granskningen på allvarliga brister i såväl tillämpningen av regelverket som styrelsens uppföljning av att detsamma fungerar. Revisorerna rekommenderade därför landstingsstyrelsen att vidta åtgärder som säkerställer en fungerande tillämpning av det aktuella regelverket.

Med hänsyn till allvaret i de brister som uppmärksammades i 2012 års granskning har revisorerna i Landstinget Dalarna uppdragit till Deloitte att genomföra en uppföljande granskning av om styrelsen, efter föregående granskning, vidtagit ändamålsenliga åtgärder samt om åtgärderna lett till avsedda effekter.

Eftersom det i den ursprungliga granskningen bedömdes att anställdas bisysslor, i enskilda fall, kan leda till allvarliga legitimitetsskador för landstinget som organisation och att det därför är av stor vikt att landstinget som arbetsgivare har en samlad kännedom om de bisysslor som anställda innehar utvidgas uppföljningen till att i viss omfattning även omfatta tillfälligt anställd personal liksom uppdragstagare i övrigt.

Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att ge underlag för att kunna bedöma om styrelsen efter föregående granskning vidtagit ändamålsenliga åtgärder samt om åtgärderna lett till avsedda effekter.

Med utgångspunkt i ursprungligen genomförd granskning har följande frågor beaktats:

- Vilka åtgärder har vidtagits i organisationen med anledning av föregående granskning?
- Har vidtagna åtgärder varit effektiva och bidragit till en bättre tillämpning av gällande regelverk?
- I vilken utsträckning har resultat av vidtagna åtgärder etc. återrapporerats till styrelsen?
- I vilken utsträckning omfattar respektive tillämpas gällande regelverk även för tillfälligt anställd personal och uppdragstagare i övrigt?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen, lagen om offentlig anställning, allmänna bestämmelser och landstingets interna styrdokument.

Metod och avgränsning

Landstingets styrande dokument och mallar för dokumentation har inhämtats och analyserats utifrån gällande lagar, allmänna bestämmelser och landstingsstyrelsens svar på revisorernas tidigare granskning. För att bedöma om landstingsstyrelsens vidtagna åtgärder fått avsedd effekt har dokumentation från genomförda uppföljningar av förekomsten av bisysslor inhämtats. Granskningen har inte omfattat kontroller av förekomsten av bisysslor.

Intervjuer har genomförts med landstingsdirektören och andra tjänstemän. Totalt har åtta personer intervjuats. Intervjuerna har kompletterats med inhämtande av skriftliga svar på frågor.

2. Rutinbeskrivning

Landstingsstyrelsens vidtagna åtgärder

Landstingsstyrelsen angav i sitt yttrande bland annat att landstingets policy och riktlinjer kring bisysslor skulle implementeras och anställda skulle informeras om reglerna i lagen om offentlig anställning.

Nedan redovisas de åtgärder som landstingsstyrelsen avsåg vidta samt våra kommentarer till vidtagna åtgärder.



Policyn för bisysslor kräver revidering, förtydligande och även komplettering med personaldirektörens verkställighetsbeslut gällande ”Engagemang i konkurrerande verksamhet”.

En checklista för bedömning av om en bisyssla är tillåten eller o-tillåten kommer att utformas.

En mall för dokumentation av tillåten bisyssla kommer att tas fram.

Rutiner som säkerställer att dokumentationen från medarbetarsamtal går att koppla till anmälan om bisyssla kommer att införas.

Medarbetares bisyssla kommer årligen att omprövas.

Svar på revisorernas granskning av förekomst av bisysslor, Dnr LD12/03031

Vidtagna åtgärder

Policyn har reviderats och nuvarande policy är daterad 2013-11-13. I anslutning till detta reviderades även landstingets handläggningsrutiner angående bisysslor¹. Policyn och handläggningsrutinerna beskriver de regler och rutiner som gäller för anmälan, beslut och uppföljning av personalens bisysslor. Som ett komplement till dessa dokument finns personaldirektörens verkställighetsbeslut ”Engagemang i konkurrerande verksamhet”². Detta beslut förtydligar att aktiv planering och förberedande arbete med konkurrerande verksamhet inte får ske på arbetstid eller på arbetsplatsen.

Förekomsten av bisysslor ska vara känd av respektive chef och uppgifter om bisysslor ska inhämtas som en naturlig del vid anställningstillfället och vid medarbetarsamtalet. Medarbetarsamtalet är ett obligatoriskt årligt och återkommande samtal mellan medarbetare och chef.³

¹ Handläggningsrutiner angående bisysslor, 2013-11-11

² Dnr: LD/14/00227

³ Mål- och utvecklingssamtal, LD 14/01623


Av landstingets mall för mål- och utvecklingssamtal framgår att frågan om bisysslor ska tas upp. Blanketten ”Anmälan om bisyssla” utgör bilaga till mallen för mål- och utvecklingssamtal.⁴ Beslut om att tillåta eller förbjuda bisyssla fattas av verksamhetschef eller förvaltningschef.

För att ge stöd till cheferna vid bedömning av om en bisyssla kan tillåtas eller ska förbjudas har en exempelsamling utarbetats. Enligt de intervjuade pågår diskussioner om en checklista för bedömning av bisyssla ska utformas och i så fall vad en sådan ska omfatta för att utgöra ett ändamålsenligt stöd.

Omprövning av tidigare godkända bisysslor ska ske regelbundet, exempelvis i samband med medarbetarsamtal.⁵ Denna omprövning dokumenteras i mallen för mål- och utvecklingssamtal. I de fall medarbetaren fortfarande har bisyssla upprättas ett nytt skriftligt beslut.

Enligt de intervjuade sker uppföljning av efterlevnaden av rutinerna för inhämtande av uppgifter om bisysslor genom den medarbetarenkät som genomförs vartannat år. I dessa enkäter har tillsvidareanställda fått svara på om de har haft medarbetarsamtal. Utformningen av de enkätfrågor som ställts gör att det, enligt vår mening, inte går att bedöma efterlevnaden av nämnda rutiner.

Nämnda policy och handlägningsrutiner bedöms, liksom vid tidigare granskning, vara utformade så att de täcker in lagstiftarens krav. Personaldirektörens verkställighetsbeslut skulle dock med fördel kunna infogas i handlägningsrutinerna angående bisysslor.



Samtliga chefer inom landstinget behöver en uppdatering av regelverket kring bisysslor och påminnelse om deras skyldighet att ta upp policy och riktlinjer med samtlig personal vid arbetsplatsträffar och enskilt med medarbetarna i medarbetarsamtal.

Svar på revisorernas granskning av förekomst av bisysslor, Dnr LD12/03031

Vidtagna åtgärder

Efter revisorernas senaste granskning har det genomförts informations- och utbildningsinsatser för landstingets chefer. Utbildningsinsatserna har bland annat omfattat handlägningsrutinerna kring bisysslor och den exempelsamling som utarbetats.

Information om regelverket för bisysslor ingår även som en obligatorisk del av utbildningen av nya chefer.


⁴ Mål- och utvecklingssamtal, LD 14/01623

⁵ Handlägningsrutiner angående bisysslor, 2013-11-11

Stärkt internkontroll

Av landstingsstyrelsens yttrande framgick även att avsikten var att följa revisorernas rekommendationer avseende internkontrollen kring personalens eventuella bisysslor.

Nedan redovisas de åtgärder som landstingsstyrelsen rekommenderades vidta avseende stärkt internkontroll samt våra kommentarer till vidtagna åtgärder.



Blankett Anmälan om bisyssla... utvecklas genom att en medarbetare som anmäler bisyssla också får ange arbetsgivarens organisationsnummer, om arbetstagaren själv är delägare eller närstående till någon delägare.

Rapport Granskning av bisysslor, 2012-10-16

Vidtagna åtgärder

Blanketten "Anmälan om bisyssla" har utvecklats så att uppdragsgivarens organisationsnummer ska anges.



Årligen, i samband med genomförande av medarbetarsamtalen, sammanställa konstaterade bisysslor förvaltningsvis.

Ordna förvaltningssammanställningen av bisysslor så att följande variabler framgår: namn, personnummer, organisationsnummer, typ av verksamhet.

Sända förvaltningssammanställningen till centrala förvaltningen.

Rapport Granskning av bisysslor, 2012-10-16

Vidtagna åtgärder

Av handlägningsrutinerna angående bisysslor framgår att varje förvaltning/division ska göra en sammanställning över aktuella tillåtna bisysslor. Sammanställningen skickas till landstingets personalenhet som ansvarar för den landstingsövergripande redovisningen.

Handlägningsrutinerna omfattar inga anvisningar om när dessa sammanställningar ska skickas till personalenheten. Enligt de intervjuade har sammanställningarna skickats personalenheten löpande. Detta har gjort att det inte sammanställts någon fullständig landstingsövergripande redovisning av förekomsten av bisysslor.

Vi har dock noterat att personaldirektören gått ut med ett meddelande om att förvaltningarnas och divisionernas sammanställningar ska skickas till personalenheten senast den 31 december 2015. Av meddelandet framgår att sammanställningen ska omfatta både bisysslor som anmäls vid mål-

och utvecklingssamtal samt vid samtal med nyanställda.⁶ Avsikten är, enligt de intervjuade, att den landstingsövergripande sammanställningen ska redovisas för landstingsstyrelsen.

Enligt de intervjuade har frågor rörande bisysslor tagits upp i landstingsstyrelsen vid ett flertal tillfällen och vidtagna åtgärder har till viss del återrapporterats. Vi har dock inte kunnat utläsa, av landstingsstyrelsens protokoll eller annan dokumentation, i vilken utsträckning vidtagna åtgärder eller frågor i övrigt rörande bisysslor har behandlats av styrelsen.

För att stärka den interna kontrollen ytterligare bör dokumentet ”Handläggningsrutiner angående bisyssla” kompletteras med personaldirektörens anvisningar liksom med rutinerna för redovisning för styrelsen.



Kontrollera alla organisationsnummer från de som anmält bisyssla mot leverantörsreskontran med en period från senaste kontrollen till nuvarande datum (ca tolv månader) för att undersöka om medarbetarna/bolaget eller bolag med närstående fakturerat landstinget.

Formulera en rutin som innebär att landstinget med rimligt intervall kontrollerar via Bolagsverket om det finns medarbetare som har bisyssla men inte anmält det.

Rapport Granskning av bisysslor, 2012-10-16

Analys av vidtagna åtgärder

Enligt de intervjuade har det hittills inte genomförts några kontroller av om medarbetare, deras bolag eller medarbetares närstående fakturerat landstinget. Vid intervjuerna uppges att avsikten är att det ska upprättas rutiner för regelbunden och systematisk kontroll mellan medarbetares anmälda bisysslor och erhållna fakturor. En sådan uppföljning möjliggörs genom att organisationsnummer framgår av förvaltningarnas/divisionernas sammanställningar av aktuella bisysslor.

Landstinget har hittills inte genomfört någon kontroll av om det finns medarbetare som inte har anmält bisyssla. Enligt de intervjuade är dock avsikten att sådana kontroller ska genomföras och att rutiner för detta ska utarbetas.

Tillämpning av regelverk – tillfälligt anställd personal och uppdragstagare i övrigt

Av landstingets styrdokument avseende bisyssla framgår att dessa gäller för landstingets medarbetare. Med medarbetare avses, enligt de intervjuade

⁶ Aktuella godkända bisysslor Landstinget Dalarna 2015, LD15/03863

all anställd personal oavsett om anställningen är tillsvidare eller tidsbegränsad.

Styrdokumentet är inte direkt tillämpliga på uppdragstagare i övrigt (personal anlitade via bemanningsföretag) då dessa inte betraktas som anställda vid Landstinget Dalarna. Villkoren för och kraven som ställs på denna grupp regleras i de avtal som ingåtts med de anlitade företagen.⁷

Alla företag som lägger eller avser lägga anbud vid en upphandling på delar av Landstingets Dalarnas verksamhet betraktas som konkurrerande verksamhet. Landstingets anställda får inte ha bisysslor där patienter kan styras över från landstingets verksamhet till privata företag. Landstingets anställda får med andra ord inte utföra uppdrag åt landstinget via externa företag. Sådana uppdrag ska istället ske som tjänsteuppdrag, i förekommande fall genom köp/sälj av tjänster mellan verksamhetsområden.⁸

Av ramavtalen med företagen framgår att leverantören förbinder sig att inte hyra ut personal som är anställd eller som tidigare haft anställning hos landstinget under de senaste sex månaderna. Enligt uppgift görs kontroller av detta villkor vid bedömningen av om leverantören lever upp till ställda krav i avropsförfrågan.

Enligt avtalen har landstinget rätt att säga nej till anvisad läkare om landstinget haft dåliga erfarenheter av denne, om de referenser som erhållits för denne inte varit tillfredsställande eller om anmärkningar till Inspektionen för vård och omsorg eller patientnämnd anger kvalitetsbrister.

I avtalen finns även reglerat att behov av vårdköp/remisser alltid ska tas upp med närmaste chef för att landstinget ska kunna försäkra sig om att gängse remitteringsinstanser och rutiner efterlevs.

Leverantörerna tillåts bedriva annan hälso- och sjukvårdsverksamhet. Sådant verksamhet får dock inte inverka negativt på kvaliteten på leverantörernas utförande av åtagandet gentemot Landstinget Dalarna.

I avtalen finns vitesklausuler kopplade till de krav som landstinget ställer på anlitade leverantörer. Enligt avtalen finns även möjlighet att, under vissa omständigheter, med omedelbar verkan avbryta pågående uppdrag och säga upp avtal med leverantörer som bryter mot avtalsvillkoren.

⁷ Upphandlingskontrakt, Läkarbemanning, specialistläkare exkl primärvård, LD14/02680
Upphandlingskontrakt, Läkarbemanning, specialistläkare inom allmänmedicin, LD15/01364

⁸ Handläggningsrutiner angående bisysslor, 2013-11-11

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related companies. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of the legal structure of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte’s more than 220,000 professionals are committed to making an impact that matters.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.