

# Kommunerna brister i hanteringen av anställdas bisysslor

*I juni 2012 redogjorde Södermanlands Nyheter (2012) för misstankar om en rad oegentligheter i en sörmländsk kommun. Bland annat hade en kommunanställd drivit en städfirma vid sidan av sin ordinarie anställning. Firman utförde städtjänster åt samma förvaltning som den anställde arbetade inom. Den anställdes chef upprättade avtalet med städfirman och var även den som godkände fakturorna. Fallet väcker frågor om hur tjänstemäns och politikernas bisysslor kan skada förtroendet för offentlig verksamhet. I denna artikel undersöker vi vilken beredskap kommuner och landsting har för de problem som anställdas bisysslor kan medföra. Det är av största vikt att fastställa tydliga och väl kända riktlinjer för bisysslor, att systematiskt informera anställda om dessa riktlinjer, samt att upprätta och regelbundet uppdatera centrala sammanställningar över de anställdas bisysslor. Nya data som vi har samlat in visar att det finns påtagliga brister i alla dessa avseenden.*

Det är tämligen vanligt att anställda inom kommuner och landsting har en bisyssla. Med bisyssla avses en stadigvarande eller tillfällig syssla som utövas vid sidan om anställningen, men som inte räknas till privatlivet. Det saknas aktuell statistik över exakt hur vanligt det är med bisysslor bland kommunanställda, men tidigare granskningar ger en fingervisning. Bisyssleutredningen (SOU 2000:80) konstaterade att ungefär var femte anställd inom kommuner och landsting hade någon bisyssla. Utredningen använde emellertid en tämligen vid definition av bisysslor, som bl a inkluderade förtroendeuppdrag i politiska organisationer, fackföreningar, andra föreningar och ideella organisationer. Men även när definitionen snävas av tycks bisysslor inte alls vara ovanliga. Granskningar genomförda av revisionsbyråer visar att drygt var åttonde anställd har en bisyssla i betydelsen egna företag, styrelseposter eller ledningsposter i olika verksamheter med näringsverksamhet eller motsvarande. Av en enkätstudie som vi har genomfört framgår att det finns betydande brister i kommuner och landstings hantering av anställdas bisysslor.

Bisysslor regleras av Lagen om offentlig anställning (LOA) och kollektivavtalens Allmänna bestämmelser (AB). Regelverken finns till för att garantera de kommunalt anställdas oberoende och integritet, för att därigenom säkra medborgarnas förtroende för kommunen eller landstinget. Det åligger arbetsgivaren att inhämta information om de anställdas bisysslor och avgöra om de ska tillåtas. Därför är det viktigt att det dels finns riktlinjer kring bisysslor, dels rutiner som säkrar att riktlinjerna också följs i

## **GISSUR Ó ERLINGSSON OCH RICHARD ÖHRVALL**

Gissur Ó Erlingsson är docent i statsvetenskap och verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Hans forskning är främst inriktad på lokal politik, offentlig korruption och politiska partier. gissur.erlingsson@liu.se

Richard Öhrvall är fil mag i statsvetenskap och anställd vid Statistiska centralbyrån. Sedan februari 2013 arbetar han även vid Institutet för Näringslivsforskning inom ramen för forskningsprojektet Från välfärdsstat till välfärdssamhälle. Hans arbete är främst inriktat mot skattefinansierade tjänster, offentlig korruption och politiskt deltagande. richard.ohrvall@ifn.se

praktiken. I den här artikeln studerar vi, utifrån nya data, förekomsten av sådana riktlinjer och de rutiner som kommuner och landsting har för att informera, inventera och dokumentera förekomsten av bisysslor bland sina anställda. Vårt huvudargument är att om kommuner och landsting brister i dessa avseenden riskeras förtroendet för den offentliga verksamheten.

Bisysslor bland kommunalt anställda kan vara känsliga. I förarbetena till de ovan nämnda regelverken utpekas upphandling av varor och tjänster som ett område där bisysslor kan innebära särskilt stora risker. Här är det värt att påminna om vilka enorma belopp som den offentliga upphandlingen innefattar. Upphandlingsutredningen uppskattar att staten, kommunerna, landstingen och de offentliga bolagen årligen upphandlar varor och tjänster till ett värde av mellan 480 och 580 miljarder kr, vilket motsvarar mellan 15,5 och 18,5 procent av BNP (SOU 2011:73). Offentlig upphandling regleras av Lagen om offentlig upphandling (LOU) och Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). LOU föreskriver att ”upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt”. Det finns åtminstone två tunga skäl till att offentlig upphandling bör ske opartiskt och rättssäkert: skattekonorna ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt och tilliten till det offentliga får inte skadas (t ex Rothstein 2010).

Emellertid finns anledning att misstänka att opartiskhet och rättssäkerhet inte alltid präglar kommunala upphandlingsprocesser. Tvärtom, offentlig upphandling tycks utgöra en särskild riskzon vad avser oegentligheter av olika slag (Andersson och Erlingsson 2010; SOU 2011:73). Tentativa, och därmed förhållandevis osäkra, beräkningar har visat att uppemot en femtedel av dessa upphandlingar genomförs som sk direktupphandlingar, utan vare sig offentlighet eller insyn, vilka är särskilt känsliga för vänskaps-korruption och andra former av nepotism (*Svenska Dagbladet* 2006). Vidare tycks det vara inbjudande för kommuner att sätta sig över lagar och domar i situationer där man vill gynna vissa på förhand utsedda leverantörer. Exempel på detta är när kommunala aktörer väljer att bortse från LOU på grund av intressen som har sin grund i mutor, nepotism, väntjänster eller motsvarande (Andersson och Erlingsson 2010). Att offentlig upphandling riskerar att vara *särskilt* problematiskt på kommunal nivå understryks av att LOU är den lag som landets kommunpolitiker tycker allra sämst om av de lagar som reglerar deras verksamhet (*Dagens Samhälle* 2009). Dessutom uppger omkring 25 procent av kommunpolitikerna att de kan tänka sig att kringgå LOU för att gynna lokala företagare (Erlingsson m fl 2008) och bland företagare är det hela 85 procent som tycker att kommunen faktiskt *bör* gynna lokala företag (Visma 2009). Siffrorna antyder att det finns både utbud och efterfrågan för att kringgå LOU med det mer eller mindre uttalade syftet att gynna det lokala näringslivet.

Iakttagelserna ringar in följande slutsats: intresserar man sig för korruption, maktmissbruk och andra former av oegentligheter i offentlig sektor, gör man klokt i att titta närmare på hur offentlig upphandling fungerar i

kommuner och landsting. Visserligen har dessa frågor uppmärksamats i tidigare forskning, men en aspekt av farorna i samband med offentlig upphandling har fått mindre uppmärksamhet: de offentliganställdas bisysslor. Detta är en viktig aspekt, inte minst eftersom den aktualiserar frågor om jäv och andra intressekonflikter i upphandlingssituationerna (FvL § 11; KL kap 6 §§ 24-27).

Problemen kopplade till offentliganställdas bisysslor kan vara betydligt mer omfattande än vad som tidigare har antagits. En granskning som Landstinget Östergötland lät göra av bisysslor (Landstinget i Östergötland 2007) visade att regelverken följdes dåligt. Majoriteten av cheferna hade dålig överblick över sina anställdas bisysslor. När revisorerna grävde djupare i saken, visade det sig att tolv procent av de anställda hade någon form av bisyssla i privata företag. Dessutom hade ett par hundra av dessa företag sålt varor och tjänster till landstinget till ett sammanlagt värde på uppemot 120 miljoner kr. Liknande brister finns i flera andra kommuner och landsting.

Bristfälliga rutiner rörande bisysslor kan inverka på förtroendet för den offentliga förvaltningen även i de fall då bisysslorna inte är att betrakta som otillåtna. Det är därför angeläget att utvinna bättre kunskap om kommunanställdas bisysslor för att åtminstone få ett preliminärt grepp om problemets omfattning. Artikelns syfte är därför att undersöka kommuners och landstings rutiner rörande (a) centrala riktlinjer om bisysslor, (b) hur man informerar om riktlinjerna, samt (c) om, och i så fall på vilket sätt, man sammanställer förekomsten och omfattningen av de anställdas bisysslor.

Det är viktigt att påpeka att en bisyssla *i sig* inte behöver betyda att något otillåtet ägt rum. Det *är* tillåtet med bisysslor bland offentliganställda. Emellertid argumenterar vi som följer: om det inom kommuner och landsting saknas adekvata riktlinjer och rutiner för att hantera bisysslorna blir risken med dem större än om riktlinjer och goda rutiner är på plats. Detta dels genom att bisysslan i ett företag eller annan verksamhet kan vara förtroendeskadlig (eller på olika sätt inverka på den enskildes arbete i den aktuella kommunen eller landstinget), dels genom att bisysslan kan vara ett faktiskt eller åtminstone upplevt problem vid upphandlingar.

Artikeln är disponerad som följer. Inledningsvis ges en kort bakgrund till de formella regelverk som reglerar offentliganställdas bisysslor. Därefter presenteras överväganden som rör det material vi använder för att uppfylla vårt syfte samt funderingar om metodologiska vägval. Sedan redovisas resultat från vår undersökning om huruvida kommuner och landsting har riktlinjer avseende offentliganställdas bisysslor, hur de informerar om dessa riktlinjer, samt om det finns centrala sammanställningar över de anställdas bisysslor (och hur ofta dessa uppdateras). I avsnittet därpå försöker vi ringa in om offentliganställdas bisysslor verkligen utgör ett problem genom att göra en slags metaanalys av 27 enskilda fallstudier (25 kommuner och 2 landsting). Avslutningsvis presenteras artikelns viktigaste slutsatser och vilka implikationer som vi menar att de medför.

## 1. Regelverken för bisysslor bland offentligt anställda

Den 29 november 2001 fattade Sveriges riksdag beslut om att ändra lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Ändringen innebar att fr o m 1 januari 2002 gäller förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor även för arbetstagare inom kommun, landsting och kommunalförbund. Kommunalt anställdas bisysslor är även reglerade enligt kollektivavtal, Allmänna bestämmelser (AB). Som bisyssla räknas verksamhet som bedrivs vid sidan av ordinarie arbete och som inte tillhör privatlivet. De bisysslor som *inte* är tillåtna är uppdelade i tre kategorier: *förtroendeskadliga*, *arbetshindrande* och *konkurrerande bisysslor*. Den förstnämnda kategorin regleras av LOA (§7) och de övriga två av AB. Det finns en skillnad mellan dessa regleringar: arbetsgivare *ska* förbjuda en otillåten bisyssla enligt LOA (bisysslor som är förtroendeskaliga), medan de *kan* förbjuda en otillåten bisyssla enligt AB (bisysslor som är konkurrerande eller arbetshindrande).

Förtroendeskadliga bisysslor avser någon anställning eller något uppdrag eller utövandet av någon verksamhet som kan rubba förtroendet för den anställdes, alternativt någon annans opartiskhet i arbetet, eller som kan skada myndighetens, kommunens eller landstingets anseende. Syftet med lagen är att upprätthålla allmänhetens förtroende för den opartiskhet som grundlagen kräver av förvaltningen. En arbetshindrande bisyssla är en sådan som bedöms vara så betungande att den hindrar den anställda från att utföra de ordinarie arbetsuppgifterna på ett fullgott sätt. Konkurrerande bisysslor innebär verksamheter som bedöms kunna konkurrera med den verksamhet inom vilken den anställda har sin ordinarie anställning. Förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer räknas däremot inte som bisysslor.

I sammanhanget är det viktigt att hålla isär de olika roller som gäller för arbetsgivaren respektive arbetstagaren: Arbetsgivaren ska på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka bisysslor som är otillåtna. Å sin sida ska arbetstagarna på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter om eventuella bisysslor och den information kring dessa som behövs för att de ska kunna bedömas utifrån ovan nämnda kriterier. Det finns sålunda ett ömsesidigt ansvar från arbetsgivare och arbetstagare för att rutinerna kring bisysslor ska fungera på ett bra sätt.

## 2. Material och metod

Vi har genomfört en webbenkät riktad till samtliga kommuner och landsting för att samla in information om deras hantering av och rutiner kring bisysslor. Enkäten bestod av sex frågor, samtliga med fasta svarsalternativ. Samma enkät skickades till både kommuner och landsting, med anpassade ordalydelser. Datainsamlingen inleddes i slutet av november 2011 och de sista svaren kom in i början av februari 2012. Under insamlingsperioden skickades tre påminnelser ut. Svarsfrekvensen blev mycket god: 83 procent av kommunerna (242 stycken) och 90 procent av landstingen (18 stycken)

besvarade enkäten. Vi har inte funnit att de som låtit bli att besvara enkäten avviker från de svarande vad gäller geografi, storlek eller kommungrupp. Tillsammans med den höga svarsfrekvensen gör det att vi med relativt stor säkerhet kan uttala oss om hur kommunernas och landstingens riktlinjer och rutiner kring bisysslor ser ut.

I enkäten ställdes en fråga om kommunen eller landstinget någon gång de senaste fem åren genomfört en granskning av de anställdas bisysslor. Av de svarande var det 31 kommuner och 3 landsting som uppgav att de genomfört en sådan granskning med hjälp av en extern revisionsbyrå (eller motsvarande). Vi har därefter kontaktat samtliga av dem som sagt sig ha gjort en extern granskning och bett att få ta del av rapporter över dessa granskningar. 25 kommuner och 2 landsting tillgodosåg detta önskemål. Utifrån resultaten i dessa rapporter har vi sammanställt revisionsbyråers kritik mot riktlinjer, kunskap kring anställdas bisysslor och förekomst av bisysslor. Dessutom innehåller vissa av granskningarna kontroller av om kommunen eller landstinget ifråga har fakturerats av företag där anställda har bisysslor. I sammanhanget ska nämnas att även om det i stort sett bara är två olika revisionsbyråer som har genomfört dessa granskningar skiljer sig de enskilda granskningarna åt vad gäller upplägg och metod. Dessutom saknas grundläggande information om granskningarnas genomförande i en stor del av rapporterna. Därför bör man vara lite försiktig i tolkningarna av resultaten. Emellertid finns ett flertal resultat som återkommer regelbundet, vilket gör att vi trots problemen med jämförbarhet ändå vågar lyfta fram dem i vår resultatredovisning.

### 3. Finns beredskap kring faror med bisysslor i kommuner och landsting?

Hur vanligt är det att kommuner och landsting har riktlinjer kring de anställdas bisysslor? Som framgår av tabell 1 uppger nästan alla landsting att de har riktlinjer kring bisysslor som avser samtliga anställda. När det gäller kommuner är bilden dock inte fullt lika skimrande: nästan var femte kommun saknar sådana riktlinjer. Bara 57 procent av dem har riktlinjer som avser *samtliga* anställda. I 22 procent av kommunerna finns visserligen gemensamma riktlinjer, men de gäller inte för anställda vid kommunala bolag. Att dessa anställda inte omfattas av riktlinjerna är problematiskt i ljuset av att tidigare forskning pekat på att offentliga bolag befinner sig i ett område där det finns särskilda risker för korruption och andra oegentligheter.

Givet de utgångspunkter som vi redogjorde för i inledningen borde det vara en självklarhet för alla kommuner och landsting att ha riktlinjer om hur anställdas bisysslor ska hanteras. Men så är inte fallet. Till detta ska läggas att de externa granskningar som vi har sammanställt visar att det faktum att riktlinjer finns på plats i en kommun ingalunda utgör en garanti för att de är lämpligt utformade för att hantera bisyssleproblematiken. Faktum är att de allra flesta externa granskningar riktar kritik mot hur riktlinjerna är utfor-

Tabell 1  
Förekomst av gemensamma riktlinjer kring bisysslor bland anställda, efter organisation. Procent

	Kommuner	Landsting
Finns för samtliga anställda	57	89
Finns, dock inte för anställda vid kommunala bolag	22	6
Finns inom enskilda bolag/ förvaltningar, dock inga gemensamma	3	0
Finns inte	18	6
Samtliga	100	100
Antal svar	242	18

Källa: Egna beräkningar.

made. Ett av de mer flagranta exemplen illustrerar att kvaliteten på riktlinjerna ofta brister: I en granskning utförd 2012 påpekas att riktlinjerna kring bisysslor fastställdes 1993 – därmed var de helt inaktuella vad avser, framför allt, gällande lagstiftning.

Något som emellertid är ännu allvarigare än bristfälliga utformningar av riktlinjer är att ett par av de granskningar vi tagit del av är uppföljningar av tidigare granskningar i samma kommun. Uppföljningarna konstaterar att de brister som de tidigare granskningarna uppmärksammade *inte* har åtgärdats av kommunen. Nedslående nog måste detta tolkas som en tydlig indikation på att den tidigare granskningen blivit liggande och att kritiken inte fått några återverkningar på kommunernas riktlinjer kring bisysslor. Detta är för övrigt ett återkommande tema i granskningsrapporterna: kommunerna och landstingen förefaller inte ha tagit tag i bisyssleproblematiken på det allvar som frågan kräver. De granskningsrapporter som tagits fram på revisionens initiativ har inte föranlett åtgärder. Möjligen ligger en del av förklaringen till detta i att frågan tas på större allvar av revisionen, men de kan inte tvinga den övriga organisationen att vidta åtgärder.

Det faktum att kommuner och landsting *har* skrivna riktlinjer ska betraktas som en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för att man arbetar på ett adekvat sätt med bisyssleproblematiken. Det räcker inte att bara ha riktlinjer. Kommuner och landsting måste också aktivt informera de anställda om innehållet i dem. I LOA står det uttryckligen att arbetsgivaren ska informera anställda om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. Den formen av aktivt informerande är dock inte regel. Av de kommuner som säger sig ha riktlinjer uppgav 15 procent att de *inte* rutinmässigt informerar nyanställda om lagar och regler kring bisysslor. Det torde vara av vikt, om man tar frågan om bisysslor på allvar, att arbetsgivaren vid en nyanställning redogör för vad som gäller i dessa avseenden och samtidigt inhämtar information om den nyanställde har någon bisyssla som av något skäl kan bedömas vara otillåten. I detta avseende är läget återigen något bättre i landstingen: samtliga landsting uppgav att de informerar sina nyanställda om vad som gäller avseende bisysslor.

Som nämndes ovan är det arbetsgivarens ansvar att inhämta information



	Kommuner	Landsting
Central sammanställning	13	18
Sammanställningar inom olika förvaltningar eller bolag	22	41
Ingen sammanställning	65	41
Samtliga	100	100
Antal svar	237	17

Tabell 2  
Förekomst av sammanställning av anställdas bisysslor, efter organisation. Procent

Källa: Egna beräkningar.

om anställdas bisysslor för att kunna bedöma om de ska tillåtas. Detta kräver att frågor om anställdas bisysslor ställs regelbundet. Också här är resultaten från vår undersökning föga uppmuntrande: i 40 procent av kommunerna ställs *inte* några frågor om bisysslor till de anställda med någon regelbundenhet. Och ser vi till dem som årligen ställer sådana frågor sjunker siffran till 34 procent. Landstingen sköter även denna uppgift något bättre. I 78 procent av dem ställs frågor om bisysslor till de anställda varje år. Endast ett landsting uppgav att det inte ställer frågor om bisysslor regelbundet. Trots en förhållandevis stor andel kommuner som har riktlinjer kring anställdas bisysslor, ställer alltså få av kommunerna frågor till sina anställda om de har sådana. Detta understryker att det krävs mer än att bara på papperet ha riktlinjer. Riktlinjerna måste också vara adekvata, de måste vara kända ute i verksamheterna och de måste tillämpas aktivt.

Till den ovan beskrivna bilden ska läggas att 18 procent av kommunerna och 22 procent av landstingen *inte* dokumenterar beslut kring anställdas bisysslor. Det är uppseendeväckande och kan bädda för problem. Om en diskussion uppstår kring någon anställds bisyssla, exempelvis i samband med en upphandling, vore det förstås en styrka om organisationen kan uppvisa dokumentation av ett beslut om att bisysslan har ansetts vara tillåten. Om sådan dokumentation saknas, kan diskussioner om att upphandlingen påverkats av vänskapskorruption eller motsvarande skada förtroendet för verksamheten.

Vi menar att när kommuner och landsting genomför upphandlingar är det av vikt att de i förväg överväger om eventuella jävsituationer kan uppstå. Sådana risker är uppenbara om anställda har bisysslor i företag som deltar i upphandlingen. Ett tämligen enkelt sätt att ha en god beredskap för att sådana potentiellt förtroendeskadliga situationer inte ska uppstå är att ha ett uppdaterat register över aktuella bisysslor bland samtliga anställda. Som framgår av tabell 3 är det endast en mindre andel av såväl kommuner som landsting som har ett centralt register av ett sådant slag – 65 procent av kommunerna och 41 procent av landstingen saknar sådana register.

Samtidigt måste det understrykas att kvaliteten i sådana sammanställningar av anställdas bisysslor hänger samman med om de anställda fullständigt och uppriktigt rapporterar in sina bisysslor. Det finns därför anledning

Tabell 3  
Granskning av  
anställdas bisysslor de  
senaste 5 åren, efter  
organisation. Procent

	Kommuner	Landsting
Granskning med hjälp av extern revisionsbyrå eller motsvarande	20	50
Intern granskning	13	17
Ingen granskning	67	33
Samtliga	100	100
Antal svar	237	18

Källa: Egna beräkningar.

för kommuner och landsting att även genomföra egna granskningar av de anställdas bisysslor. Sådana granskningar kan vara av olika slag: de kan gälla ett stickprov eller samtliga anställda och de kan utföras internt eller med hjälp av en extern revisionsbyrå. Granskningarna behövs för att se till att riktlinjerna följs i hela organisationen och att de aktuella rutinerna kring bisysslorna fungerar tillfredsställande. Vår undersökning visar emellertid att två av tre kommuner och vart tredje landsting inte har genomfört någon sådan granskning under de senaste fem åren. Bland dem som har genomfört en granskning är det vanligare att låta någon extern byrå genomföra den än att genomföra den internt.

De revisionsrapporter som framställts av externa granskare pekar i samma riktning som vår undersökning: i regel finner de klara brister vad gäller kommuner och landstings rutiner kring och hantering av anställdas bisysslor. Dessutom är det sammantagna intrycket att bisysslor inte alls är ovanliga bland offentligt anställda i kommuner och landsting. Hur vanligt det är med bisysslor har undersökts genom att jämföra kommunens register över anställda med uppgifter i Bolagsverkets register. I genomsnitt verkar lite drygt var åttonde anställd ha någon form av bisyssla. Visserligen finns det skillnader vad gäller metoder och definitioner i de olika granskningarna, och även skillnader mellan kommuner, men ungefär i den storleksordningen verkar siffran vara.

Samtliga granskningsrapporter som undersökt om kommunerna har kunskaper om vilka bisysslor de anställda har visar att kommunerna inte känner till alla anställdas bisysslor. Dessutom förtjänar det att påpekas att då granskningarna av förekomst av bisysslor baseras på kontroller mot Bolagsverkets register, så innebär det att bl a egna företag, styrelseposter i bolag och motsvarande poster i organisationer med näringsverksamhet fångas upp. Däremot – och detta bör understrykas – fångas *inte* de fall då någon har en annan anställning utöver den kommunala. Den tidigare Bisyssleutredningen kom i undersökningen genomförd 1999 fram till att bland anställda i kommuner och landsting hade 21 procent någon bisyssla (SOU 2000:80). Men då hade man en mycket vid definition (som även inkluderade förtroendeuppdrag i politiska organisationer, fackföreningar, andra föreningar och ideella organisationer).



Sammantaget kan dock antas att siffran avseende bisysslor bland kommunernas och landstingens anställda troligen är något högre än vad granskningarna baserade på kontroller mot Bolagsverkets register visar. Men oavsett den exakta nivån kan vi med god säkerhet konstatera att bisysslor är så pass vanliga ute i kommuner och landsting att frågan borde tas på större allvar.

De externa granskningarna visar även på ytterligare problematik kring bisysslor. I de fall granskningarna har inkluderat kontroller om de företag där anställda har bisysslor också har fakturerat kommunerna ifråga, visar det sig också att det förekommer. I några kommuner handlar det om att kommunerna gjort affärer med sina egna anställda för mångmiljonbelopp. När dessa fakturor har granskats visar det sig att på ett antal av dem förekommer det att samma person är referensperson både för kommunen och för det fakturerande företaget. Det bör här understrykas att detta inte innebär att dessa bisysslor behöver vara otillåtna och att upphandlingarna behöver vara ett resultat av jäv, men mot bakgrund av de brister som finns kring riktlinjer kring och kontroller av bisysslor kan den risken ingalunda bortses från.

## 4. Slutsatser och implikationer

Vi har behandlat frågan om bisysslor bland anställda i kommuner och landsting. Frågan förtjänar uppmärksamhet av minst två skäl. För det första finns det en avsaknad av systematiska och ingående studier av bisysslor bland anställda i kommuner och landsting och vilka konsekvenser de kan få. För det andra finns det klara indikationer på att frågan inte tagits på tillräckligt stort allvar av många kommuner och landsting. Från vårt perspektiv är detta allvarligt. Bisysslor utgör en särskild riskzon för oegentligheter eftersom det offentliga upphandlar varor och tjänster från det privata näringslivet för enorma summor varje år. En stor andel av upphandlingarna är s k direktupphandlingar, vilka utgör en särskild fara för jävssituationer och korruptionsliknande beteenden.

I grunden behöver bisysslor *inte* innebära problem så länge de inte är förtroendeskadliga, inverkar på de ordinarie arbetsuppgifterna eller anses vara konkurrerande. Men kommuner och landsting *kan inte veta* om bisysslor utgör ett problem om de saknar överblick över dem. Saknas ordentliga rutiner kring hanteringen av bisysslor, saknas också beredskap att handskas med de problem som bisysslor bland de anställda kan medföra. För att kommuner och landsting ska ha beredskap att hantera den problematik som kan följa i bisysslornas kölvatten, bör deras rutiner åtminstone ha dessa beståndsdelar:

- Det bör finnas skrivna och uppdaterade riktlinjer för anställdas bisysslor som gäller samtliga anställda i kommunen eller landstinget.
- De skrivna riktlinjerna ska inte bara finnas på papperet – det bör finnas rutiner som ser till att gällande riktlinjer är väl kända bland chefer och övriga anställda.

- Det bör finnas rutiner för att regelbundet samla in information om anställdas bisysslor.
- Beslut om anställdas bisysslor bör dokumenteras och informationen bör sammanställas i ett centralt register som kan användas för att upptäcka jävsituationer vid exempelvis upphandlingar och inköp.
- Granskningar av anställdas bisysslor bör genomföras med någon regelbundenhet, antingen internt eller med hjälp av extern revisionsbyrå.

Artikeln resultat ringar in brister i samtliga dessa avseenden. Visserligen finns det gemensamma riktlinjer för anställda i majoriteten av kommunerna och i de flesta landsting. Men för att riktlinjerna ska ha någon reell innebörd måste de inte bara vara väl utformade och uppdaterade efter gällande lagstiftning – de måste också *vara kända* bland de anställda och de måste även *följas*. De externa granskningar som vi har studerat närmare riktar i regel kritik mot kommuners och landstings utformning av de formella riktlinjerna. Vidare finns indikationer på att även i de fall där adekvata riktlinjer trots allt är på plats så är de löskopplade från verksamheten: de finns på pappret, men rutiner saknas för hur de i praktiken ska *användas*. Föga förvånande följs de därför också dåligt. Direkt nedslående är dessutom att i de fall där dessa externa granskningar har följts av någon uppföljning i ett senare skede så har inte några nämnvärda förbättringar skett jämfört med situationen vid den ursprungliga granskningen.

Någon kanske invänder: Även om riktlinjerna är bristfälliga, eller t o m saknas, är det väl inte hela världen? Problemet kan inte vara *så* stort? Vi menar att det kan vara det. I de granskningar som gjorts i de 24 kommuner som vi kunnat studera närmare har drygt var åttonde kommun- och landstingsanställd en bisyssla – och då används ändå en förhållandevis snäv definition av bisyssla. Både i de externa granskningarna och i medierapporteringen finns gott om bevis för att kommuner och landsting gör affärer med de egna anställdas bolag. Med andra ord: frågan om bisysslor är viktig och relevant.

Då kan vi återvända till kärnfrågan: *varför* är det nedslående att kommuner har så dålig koll på sina anställdas bisysslor och varför ska vi bry oss om att kommuner inte har tydliga, väl kända riktlinjer och goda rutiner för att säkra att riktlinjerna efterföljs? För det första har vi det faktum att vi i de mest flagranta fallen återfinner sådant som tangerar korruptionsbegreppet. I kommuner som gör affärer med företag där kommunanställda har intressen finns misstanken att företaget fick uppdrag som följd av vänskapskorruption eller en jävsituation av något slag. Även om dylika affärer skulle vara godtagbara ur juridisk synvinkel, finns en uppenbar risk att trovärdigheten för den offentliga verksamheten skadas när kommuner och landsting gör affärer med företag där anställda har intressen. Om sådana affärer äger rum och får uppmärksamhet är det inte osannolikt att tilliten till den offentliga verksamheten skadas.

När det kommer till tillit är det sålunda inte alltid juridik och formalia

som avgör. Även om somliga bisysslor ur ett juridiskt perspektiv är acceptabla, kan de i medborgarnas ögon uppfattas som tveksamma och ge upphov till misstankar om att processerna inte går rätt till ute i kommunerna. Därför räcker det inte att kommuner och landsting *säger* att de har koll på sina anställdas bisysslor. De måste kunna visa det. De gör det bäst, menar vi, genom att uppfylla punktlistan ovan. Det vi föreslår är inget konstigt, inte dyrt och knappast komplicerat. Det krävs kort och gott att frågan tas på allvar så att man utåt, gentemot framför allt medborgare och det lokala näringslivet, kan visa transparens i bisysslefrågan. Våra resultat har visat att majoriteten av kommunerna och flera landsting har mycket att arbeta med inom detta område.

Samtidigt pekar resultaten ut nya, i högsta grad relaterade områden, att gräva djupare i. Vi har endast uppmärksammat anställda i kommuner och landsting. Det är även av intresse att studera politikerns intressen i företag och organisationer. Gör dessa affärer med den kommun där politikern har förtroendeuppdrag? Det är också relevant att närmare undersöka närståendes företag – dvs företag där make/maka, sambo, barn, föräldrar eller syskon till offentliga beslutsfattare har starka ekonomiska intressen. Det behöver givetvis inte utgöra något problem att kommunen eller landstinget gör affärer med någon av dessa aktörer. Emellertid vore det av allmänt intresse att få en tydlig bild över hur vanligt detta är. Våra resultat visar nämligen att kommuner och landsting definitivt behöver ta potentiella jävsituationer på ett större allvar än vad som i dag tycks vara fallet.

Andersson, S och G Ó Erlingsson (2010), "Förvaltningsreformer och korruptionsrisker", i Andersson, S, A Bergh, G Ó Erlingsson och M Sjölin (red), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Norstedts förlag, Stockholm.

*Dagens Samhälle* (2009), "Dags att rensa bland lagarna", 25 juni 2009.

Erlingsson, G Ó, M Sjölin, A Bergh och S Andersson (2008). "Hur korrupt är en icke-korrupt stat? Inblickar i den lokala elitens subjektiva bedömningar", manuskript, Samhällsvetenskapliga institutionen, Växjö universitet.

Landstinget i Östergötland (2007), "Granskning av anställdas bisysslor i landstinget i Östergötland", Revisionsrapport, Landstingets revisorer i Landstinget i Östergötland, Linköping.

Rothstein, B (2010), "Nycklarna till politisk legitimitet", i Andersson, S, A Bergh, G Ó Erlingsson och M Sjölin, *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Norstedts, Stockholm.

SOU 2000:80, *Offentligt anställdas bisysslor*, Fritzes, Stockholm.

SOU 2011:73, *På jakt efter den goda affären: analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, Fritzes, Stockholm.

*Svenska Dagbladet* (2006), "Brist på insyn öppnar för vänskapskorruption", 20 januari 2006.

*Södermanlands Nyheter* (2012), "Anställdas firma anlitad för städning", 14 juni 2012.

Visma (2009). "Småföretagare tycker att kommuner ska främja lokalt näringsliv", Pressmeddelande, Visma, Stockholm.

## REFERENSER