

Offentligt anställdas bisysslor

En studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner



Innehåll

Sammanfattning	5
En svårtillämpad reglering	5
Flertalet har rutiner för att hantera bisysslor men få granskar sina anställdas bisysslor	5
Hanteringen av bisysslor måste bygga på en balans mellan tillit och kontroll	6
Behov av tydligare vägledning och stöd	6
Studiens bakgrund, syfte och genomförande	7
Vad är en bisyssla?	7
Få studier och granskningar av bisysslor	7
Varför gör vi denna studie?	9
Hur vi har genomfört vår studie	10
Rapporten har kvalitetssäkrats	13
Regleringen av bisysslor	15
Förtroendeskadliga bisysslor är reglerade i lagen om offentlig anställning	16
Högskolelärare har utvidgad rätt till vissa bisysslor	23
Domare och myndighetschefer ska på eget initiativ anmäla bisysslor	26
Arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor regleras i kollektivavtal	28
Allt mer svårtolkad reglering – en avslutande analys	34
Hanteringen av offentliganställdas bisysslor	37
Flertalet kommuner, regioner och myndigheter har tagit fram riktlinjer	38
Arbetsgivarna informerar om riktlinjerna vid nyanställning	42
Det varierar hur ofta frågor ställs om anställdas bisysslor	43
Flertalet dokumenterar men färre gör sammanställningar över de anställdas bisysslor	47
Anställdas bisysslor granskas i liten utsträckning	51

Studiens slutsatser	55
Offentliganställdas engagemang utanför ordinarie arbetet måste vägas mot samhällets krav på objektivitet och opartiskhet	56
Regleringen av bisysslor är svårtolkad	57
Det finns behov av tydligare vägledning och stöd	58
Bisysslorna är inte reglerade för alla i offentlig verksamhet	58
Integritetsaspekterna måste vägas in i kontrollen av bisysslorna	59
En fungerande hantering av bisysslorna måste bygga på en balans mellan tillit och kontroll	59
Kontrollen bör främst vara inriktad på att säkerställa att chefer och medarbetare känner till och följer regleringen	61
Bisysslor i samband med upphandling kräver särskild uppmärksamhet	61
Uppgiftslämning och kontroll bör anpassas till verksamhetens storlek och karaktär	62
Riskbasera kontrollen	63
Referenser	65
Summary	67

Sammanfattning

I den här studien beskriver vi hur myndigheter, kommuner och regioner hanterar sina anställdas bisysslor. Vi beskriver också regleringen av bisysslorna. Vidare lämnar vi vissa förslag på hur arbetet med de offentliganställdas bisysslor kan stärkas.

En svårtillämpad reglering

Vår studie visar att regleringen av offentliganställdas bisysslor är komplex och kan vara svår att tolka. Det beror bland annat på att den är uppdelad mellan lag och kollektivavtal. Genom en förändring av kollektivavtalet för kommuner och regioner har regleringen blivit mer svårtillämpad. Det kan också vara svårt att avgöra om en bisyssla ska vara tillåten eller inte. Här ger förarbeten och praxis endast begränsad vägledning.

I studien pekar vi på vissa oklarheter när det gäller högskolelärnarnas vidgade rätt att bedriva bisysslor, så kallade FoU-bisysslor. Det handlar bland annat om otydligheter när det gäller nyttjandegörandet av forskningsresultaten.

Ett förhållande som vi lyfter fram i studien är att bisysslorna inte är reglerade för alla anställda inom offentlig verksamhet. Vi berör de oklarheter som gäller regleringen av bisysslor för anställda i statliga och kommunala bolag, för privat anställda konsulter verksamma i myndigheter, kommuner och regioner samt anställda hos privata utförare av offentlig verksamhet, huvudsakligen inom skolan, vården och omsorgen. Statskontoret bedömer att när det gäller anställda i bolag och konsulter verksamma i den egna organisationen bör den offentliga arbetsgivaren ställa samma krav som på sin egen personal.

Flertalet har rutiner för att hantera bisysslor men få granskar sina anställdas bisysslor

Vår studie visar att de flesta kommuner, regioner och myndigheter har rutiner för att hantera bisysslor. Arbetsgivarna har riktlinjer, informerar om vilka regler som gäller och dokumenterar sina anställdas bisysslor.

Studien visar samtidigt att kommuner och regioner sällan granskar anställdas bisysslor, och myndigheter gör det än mer sällan. Offentliga arbetsgivare tycks inte anse att fördelarna med att kontrollera de anställdas bisysslor uppväger den tid och resurser som skulle krävas.

Hantering av bisysslor måste bygga på en balans mellan tillit och kontroll

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.

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.

Behov av tydligare vägledning och stöd

Vår studie visar även att myndigheter, kommuner och regioner efterfrågar en tydligare vägledning och stöd i bedömningen av om en bisyssla ska anses vara tillåten eller inte. Statskontoret föreslår att Arbetsgivarverket, SKL och Universitetskanslersämbetet (UKÄ) bistår med fördjupad information och eventuellt stödmaterial.

Studiens bakgrund, syfte och genomförande

Statskontoret ska enligt sin instruktion följa upp den offentliga sektorns utveckling för att på så sätt bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken. Enligt instruktionen ska Statskontoret också främja och samordna arbetet med en god förvaltningskultur i staten. Den här studien av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner genomförs inom ramen för dessa uppdrag.

Studien syftar till att lyfta fram lärdomar och ge förslag på tydliggöranden och prioriteringar som bland annat kan vara till nytta för regeringen samt chefer på olika nivåer i den offentliga förvaltningen.

Vad är en bisyssla?

Begreppet *bisyssla* definieras inte i författningstext eller i kollektivavtal. I förarbetet till nuvarande reglering av bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) anges dock att med bisyssla ska förstås varje syssla eller verksamhet som en arbetstagare har vid sidan av sin anställning och som inte hör till privatlivet.¹

Få studier och granskningar av bisysslor

Den senaste översynen av de offentliganställdas bisysslor är nästan tjugo år gammal. Bisyssleutredningen överlämnade sitt betänkande i september 2000 (SOU 2000:80). Utredningen såg inga allvarliga problem med de offentligt anställdas bisysslor och med regleringen av bisysslorna. De problem som man ändå noterade gällde främst brister när det gällde hur myndigheterna informerade om reglerna och hur de kontrollerade att dessa efterlevdes. Vad gäller kommuner och landsting noterade utredningen att det ofta var oklart hur arbetsgivaren skulle skaffa sig upplysningar om bisysslor, och vem som i så fall skulle göra det.

¹ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 6.

Högskolelärare har, genom en särskild reglering i högskolelagen (1992:1434), möjlighet att vid sidan av sin anställning som lärare ha anställning eller uppdrag, eller utöva forskningsverksamhet eller utvecklingsarbete inom anställningens ämnesområde, om läraren inte därigenom skadar allmänhetens förtroende för högskolan (FoU-bisyssla). Riksrevisionen genomförde 2008 en granskning av högskolelärares bisysslor.² Riksrevisionens sammanfattande bedömning var att det fortfarande, över 20 år efter att riksdagen fattade beslut om lärarundantaget, fanns brister i högskolornas kontroll över lärarnas bisysslor. Exempelvis hade endast 10 av 26 granskade högskolor rutiner som gjorde det möjligt att kontrollera lärarnas bisysslor.

Kommunernas och landstingens hantering av de anställdas bisysslor analyserades i en forskningsartikel publicerad i *Ekonomisk Debatt* 2013.³ Forskarna Gissur Erlingsson och Richard Öhrvall byggde sin analys på en webbenkät till samtliga kommuner och landsting. I studien konstaterades att det finns klara indikationer på att kommuner och regioner inte har tagit frågan om bisysslor på tillräckligt stort allvar. Analysen visade att kommunerna och regionerna saknade överblick över sina anställdas bisysslor.

Riksrevisionen publicerade nyligen en granskning som indirekt berör frågan om bisysslor.⁴ I granskningen undersöktes i vilken utsträckning det förekommer att företag som levererar varor och tjänster till myndigheter har en nära koppling till myndigheternas anställda. Granskningen visade att det är ovanligt, men heller inte undantagsfall, med sådana transaktioner mellan anställda och leverantörer där det kan finnas risk för att myndigheternas förtroende skadas. Riksrevisionen rekommenderar bland annat myndigheterna att säkerställa att deras anställda årligen uppmärksammas på frågan om bisysslor, till exempel vid medarbetarsamtal.

² Riksrevisionen 2008:5. *Högskolelärares bisysslor*.

³ Erlingsson, G. & Öhrvall, R. 2013. *Kommunernas brister i hanteringen av anställdas bisysslor*, i *Ekonomisk Debatt*, nr.3.

⁴ Riksrevisionen 2019:8. *Köp på saklig grund – myndigheters skydd mot förtroendeskadliga närstående transaktioner*.

Varför gör vi denna studie?

Den offentliga förvaltningen ska utföra sitt uppdrag på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt. Korruption får inte misstänkas, än mindre förekomma. Även om det stora flertalet bisysslor är helt oproblematiska och i vissa fall också kan vara berikande för den ordinarie tjänsten finns det bisysslor som kan skada förtroendet för den enskilda myndigheten, kommunen eller regionen och ytterst för den offentliga verksamheten i stort. Av tidigare granskningar framgår också att offentliganställdas bisysslor är ett område där risken för korruption och oegentligheter är förhöjd.⁵

Den kartläggning som Bisyssleutredningen genomförde 1999 visade att fler än var femte offentliganställd hade en eller flera bisysslor. Det fanns ingen större skillnad mellan myndigheter, kommuner och regioner.⁶ Utredningen hade visserligen en vid definition av bisyssla, där det bland annat ingick förtroendeuppdrag i fackliga och ideella organisationer. Även de beräkningar som senare har gjorts i olika kommunala revisionsrapporter visar på en stor andel bisysslor bland de anställda.⁷ Vi vågar därför påstå att bisysslor bland offentliganställda är vanligt förekommande, även om vi inte har någon aktuell kartläggning att stödja oss på.

När Bisyssleutredningen genomförde sin studie vid millennieskiftet var Sverige i början på en utveckling som har haft betydande inverkan på genomförandet av offentlig verksamhet. Som en del av det ”styrningspaket” som brukar sammanfattas under begreppet New Public Management (NPM) har modeller hämtade från den privata sektorn fått ett starkt genomslag i den offentliga verksamheten. Med marknaden som förebild har beställar-utförarmodeller introducerats och upphandling av tjänster från pri-

⁵ Se t.ex. Brå 2007:21. *Korruptionens struktur i Sverige. ”Den korrupte upphandlaren” och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk*, s. 130–143 och Statskontoret 2015:23. *Myndigheters arbete för att förebygga och upptäcka korruption*.

⁶ SOU 2000:80. *Offentligt anställdas bisysslor*, s.124.

⁷ Det är vanligt att kommunerna har cirka 12–13 procent anställda med bisysslor. Bisysslor har dock visat sig vara vanligare bland yrkeskategorier som förekommer i region och stat, t.ex. läkare, sjuksköterskor, domare, högskolelärare, poliser och militärer (SOU 2000:80, s. 128).

vata entreprenörer har ökat rejält.⁸ Bland annat som en konsekvens av den förändrade styrningen finns det i dag också betydligt fler arbetstagare anställda i statliga och kommunala bolag och i privata företag som utför offentligt finansierad verksamhet. Dessa personers bisysslor regleras inte i lag.

Tjänstemän med ansvar för upphandling pekas ofta ut som en grupp där risken för korruption är påtaglig.⁹ I media dyker det också från och till upp beskrivningar av offentliganställda som, rätt eller fel, beskylls för jäv eller etiskt tvivelaktigt beteende kopplat till sina bisysslor. Inte sällan är det då frågan om att den anställde genom sin bisyssla sitter på två stolar i samband med att myndigheten, kommunen eller regionen genomför en upphandling. Trots att frågan om offentliganställdas bisysslor således är nära kopplad till diskussioner om jäv, oetiskt beteende och i förlängningen ren korruption har bisysslorna fått förhållandevis lite uppmärksamhet i utredningar och granskningar.

Vi kan således konstatera att bisysslor är vanligt förekommande bland offentliganställda, företeelsen är lite studerad och utvecklingen inom den offentliga verksamheten har bidragit till att risken för förtroendeskadliga bisysslor har ökat. Vi menar att detta sammantaget gör att det finns starka skäl att göra en studie som, för det första, visar hur myndigheter, kommuner och regioner hanterar anställdas bisysslor och, för det andra, beskriver och diskuterar hur bisysslorna är reglerade i lagar och kollektivavtal.

Hur vi har genomfört vår studie

Utöver detta inledande kapitel består studien av tre kapitel.

⁸ Ivarsson Westerberg, A. 2014. *New Public Management och den offentliga sektorn*, i Ivarsson Westerberg, A., Waldemarsson, Y. & Östberg, K. (red.) *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades*, s. 93–94.

⁹ Se t.ex. Andersson, S. 2002. *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*, RiR 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*, Brå 2007:21. *Korruptionens struktur i Sverige. "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk*, och Statskontoret 2015:23. *Myndigheters arbete för att förebygga och upptäcka korruption*.

I det andra kapitlet beskriver och diskuterar vi regleringen och rättsläget inom området. De offentliganställdas rätt att ha bisysslor begränsas i lag och avtal i tre avseenden.

Det gäller

- förtroendskadliga bisysslor
- arbetshindrande bisysslor
- konkurrensbisysslor.

Förtroendskadlig bisyssla regleras huvudsakligen i LOA, men det finns även kompletterande bestämmelser om förbud mot förtroendskadliga bisysslor i vissa andra författningar. I vår studie redovisar och diskuterar vi högskolelagens och högskoleförordningens bestämmelser om högskolelärares bisysslor.

Arbetshindrande och konkurrensbisysslor regleras i kollektivavtal.

I redovisningen fokuserar vi på förtroendskadliga bisysslor, men beskriver också vad som gäller för arbetshindrande och konkurrensbisysslor.

Det tredje kapitlet bygger huvudsakligen på webbenkäter och intervjuer vid myndigheter, högskolor,¹⁰ domstolar, regioner¹¹ och kommuner. Vi har också intervjuat företrädare för Arbetsgivarverket och för fackliga organisationer.¹²

Av enkäterna riktade sig en till samtliga myndigheter med fler än tio årsarbetskrafter samt till samtliga högskolor, en riktade sig till samtliga domstolar och en enkät riktade sig till samtliga regioner och kommuner. Högst svarsfrekvens hade regionerna med 90 procent. Svarsfrekvensen för myn-

¹⁰ För enkelhetens skull använder vi beteckningen högskolor för både högskolor och universitet.

¹¹ Sedan 1 januari 2019 har samtliga landsting övertagit det så kallade regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. För att markera det bredare uppdraget kallar sig nu alla landsting för regioner. Vi kommer därför att använda den termen i denna studie.

¹² Vi har genomfört 22 intervjuer, flertalet via Skype eller telefon.

digheterna (exklusive högskolorna) var 86 procent, för högskolorna 84 procent, för kommunerna 79 procent och för domstolarna 75 procent.

Frågorna i enkäterna är till övervägande del samma som forskarna Erlingsson och Öhrvall ställde i en webbenkät riktad till kommuner och landsting 2013.¹³

Dessa frågor var

1. om kommunen eller landstinget hade gemensamma riktlinjer kring bisysslor
2. om man informerade nyanställda om regler kring bisysslor
3. om man regelbundet ställde frågor till de anställda om vilka bisysslor de har
4. om kommunen eller landstinget dokumenterade beslut rörande om en anställds bisyssla anses vara tillåten eller inte
5. om det gjordes någon form av sammanställningar över de anställdas bisysslor
6. om kommunen eller landstinget någon gång under de senaste fem åren genomfört en granskning av de anställdas bisysslor.

Vi ställde i princip samma frågor till de statliga myndigheterna, högskolorna och domstolarna.

Vi har haft tillgång till grunddata från de webbenkäter riktade till kommuner och regioner som Erlingsson & Öhrvall sände ut under 2012. Med hjälp av det materialet har vi kunnat jämföra över tid hur kommuner och regioner har hanterat sina anställdas bisysslor.

Våra intervjuer har syftat till att fördjupa bilden av hur offentliga arbetsgivare hanterar sina medarbetares bisysslor, men också till att hitta goda ex-

¹³ Erlingsson, G. & Öhrvall, R. 2013. *Kommunernas brister i hanteringen av anställdas bisysslor*, i Ekonomisk Debatt, nr.3.

empel på hur man kan arbeta för att förebygga otillåtna bisysslor bland medarbetarna.

Utöver denna empiri har vi även studerat revisionsrapporter och annat skriftligt material.¹⁴

I det fjärde kapitlet sammanfattar vi våra iakttagelser och ger vissa förslag på hur arbetet med de offentliganställdas bisysslor kan stärkas.

Rapporten har kvalitetssäkrats

Studien har genomförts av Charlotte Desprès och Peter Ehn (projektledare). Arbetet har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Delar av rapporten har granskats av jurister i SKL och Arbetsgivarverket samt företrädare för högskolor.

Gissur Erlingsson, biträdande professor i statsvetenskap vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet, har fungerat som extern expert och referensperson.

¹⁴ Vi har bland annat studerat ett 60-tal revisionsrapporter om kommuners och regioners hantering av bisysslor från perioden 2010–2017.

Regleringen av bisysslor

I det här kapitlet beskriver vi regleringen av de offentliganställdas bisysslor. Kapitlet är indelat i fem huvudavsnitt: förtroendeskadliga bisysslor, högskolelärares bisysslor, domares och myndighetschefer bisysslor, bisysslor som regleras i kollektivavtal samt en avslutande analys.

Iakttagelser i korthet:

- Bisysslor regleras både i lag och kollektivavtal. En nyligen genomförd ändring i kollektivavtalet för kommunalt anställda gör regleringen mer svårtolkad.
 - Risken för förtroendskada är större under vissa omständigheter och för vissa funktioner. Det finns viss vägledning i förarbeten och i praxis, men det kan vara svårt att avgöra om en bisyssla ska tillåtas eller inte.
 - År 2000 skärptes och förtydligades kontrollsystemet i lagen om offentlig anställning (LOA). Arbetsgivare är numera skyldiga att informera sina anställda om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten och arbetstagare ska på begäran lämna uppgifter om sina bisysslor.
 - Domare, högskolelärare och myndighetschefer ska på eget initiativ anmäla sina bisysslor. Detsamma gäller för arbetstagare som omfattas av det statliga chefsavtalet.
 - Vid kontroll av bisysslor måste arbetsgivaren alltid ta hänsyn till arbetstagarnas integritet. Om arbetsgivaren vill registrera och sammanställa arbetstagarnas bisysslor måste dataskyddsförordningens krav (GDPR) beaktas.
 - Högskolelärare har en utvidgad rätt till bisysslor inom forskning och utvecklingsarbete. Syftet är att på bästa sätt ta till vara högskolelärares kompetens. En FoU-bisyssla ska hållas klart åtskild från lärarnas arbete inom ramen för anställningen. Det finns vissa otydligheter och gränsdragningsproblem när det gäller bland annat nyttjandegörande av forskningsresultaten.
-

De offentliganställdas bisysslor regleras antingen i lagar eller i kollektivavtal. I lag regleras *förtroendskadliga bisysslor*, medan *arbetshindrande bisysslor* och *konkurrensbisysslor* regleras genom kollektivavtal.

Förtroendskadliga bisysslor är reglerade i lagen om offentlig anställning

Förtroendskadliga bisysslor regleras huvudsakligen genom bestämmelser i lagen om offentlig anställning (LOA), anställningsförordningen samt högskolelagen och högskoleförordningen.

Det finns ett allmänt förbud mot förtroendskadliga bisysslor i LOA

I 7 § LOA finns en allmän bestämmelse om förbud för arbetstagare att ha en förtroendskadlig bisyssla. Bestämmelsen lyder:

En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

Förbudet i bestämmelsen utgår från de mycket starka krav på de offentliganställdas objektivitet som riksdag och regering ställer. Ytterst vilar bestämmelsen på regeringsformens (RF) objektivitetsprincip. I regeringsformens 1 kap. 9 § stadgas:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Av bestämmelsen framgår att kraven på objektivitet gäller alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter. Kraven gäller således inte bara statligt och kommunalt anställda utan också privat anställda som utför offentliga förvaltningsuppgifter. LOA:s bestämmelser om bisysslor riktar sig däremot enbart till offentliganställda. De gäller inte för anställda i statliga och kommunala bolag och inte heller för den stora gruppen av konsulter och andra privata utförare av offentlig verksamhet.

Av 7 § LOA framgår att förbudet mot att åta sig förtroendskadliga bisysslor också gäller för bisysslor som kan rubba förtroendet för opartiskheten hos någon annan anställd än den som utför bisysslan, eller som kan skada

myndighetens anseende. Förbudet i 7 § LOA gäller oavsett om bisysslan klassificeras som ett uppdrag, en anställning eller som egen verksamhet. Det spelar inte heller någon roll om bisysslan utförs åt en privat eller offentlig uppdrags- eller arbetsgivare. Det bör också noteras att förbudet i princip också gäller då den anställda är tjänstledig från sin ordinarie anställning. Även en kortvarig verksamhet på fritiden kan strida mot förbudet mot att åta sig förtroendskadlig bisyssla. Regeringen har dock framhållit att förbudet inte gäller sådan verksamhet som hör till den anställdes privatliv och sådant som har direkt samband med detta.¹⁵

För vissa funktioner och befattningar kan en bisyssla hos en privat arbetsgivare medföra stor risk för förtroendskada

Risken för förtroendskada ökar om bisysslan är av mer kvalificerat slag, liksom om bisysslan eller den som tillhandahåller bisysslan har anknytning till myndighetens arbetsområde. Om bisysslan utförs i privat verksamhet kan riskerna ibland också vara större än om de utförs för en myndighet. Detta eftersom det är sällan som offentliga myndigheter står i sådant förhållande till varandra att bisysslan kan riskera att bli förtroendskadlig. Det kan naturligtvis också ha betydelse om bisysslan innebär ekonomiska förmåner för arbetstagaren.

Det finns ett antal förhållanden som medför att arbetsgivaren generellt endast bör acceptera en jämförelsevis liten risk för förtroendskada. Hit hör att myndigheten eller arbetstagaren

Hit hör att myndigheten eller arbetstagaren

- har maktutövande funktioner
 - förvaltar allmän egendom
 - befattar sig med upphandlingsfrågor
 - utövar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet.
-

¹⁵ Prop. 1970:72 med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274), m.m. s. 75.

Särskilt försiktig bör arbetsgivaren vara med bisysslor som kan påverka medborgarnas förtroende för myndigheter som har maktutövande eller rättsvårdande uppgifter.¹⁶

Vissa bisysslor medför liten risk för förtroendeskada

Det finns vissa bisysslor där det är mindre sannolikt att de omfattas av förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor. Vilka dessa bisysslor är framgår av förarbeten, lagstiftning och praxis.¹⁷

Hit hör

- fackliga förtroendeuppdrag
 - politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag
 - statliga eller kommunala uppdrag i allmänhet
 - uppdrag på grund av en domstols förordnande enligt föräldrabalken.
-

Vägledning för att avgöra om en bisyssla är otillåten finns i förarbeten till LOA och i praxis

Enligt 1966-års bisyssleutredning ska bedömningen om en bisyssla är tillåten eller otillåten göras med hänsyn till bland annat hur stor risken för förtroendeskada är i det enskilda fallet.¹⁸ Bedömningen ska dock inte bara ta hänsyn till hur stor risken för förtroendeskada är, utan också om risken är försvarlig. Dessutom ska bisysslans betydelse för arbetstagaren personligen beaktas. Om arbetstagaren har ett starkt personligt intresse av att utföra en viss bisyssla talar det för att en något större risk för förtroendeskada bör accepteras. Som exempel nämner bisyssleutredningen ideella bisysslor såsom socialvårdande eller annan välgörande verksamhet. Om det finns allmänna intressen för att en viss bisyssla bör utföras kan det också tala för att en något högre risk för förtroendeskada kan accepteras. Det gäller till

¹⁶ Prop. 1970:72 med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274), m.m., s. 58–59.

¹⁷ Se bl.a. SOU 1969:6. *Offentliga tjänstemäns bisysslor*, SOU 2000:80. *Offentligt anställdas bisysslor*, prop. 1970:72 med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274), m.m., JO 1992/93, s. 582.

¹⁸ SOU 1969:6. *Offentliga tjänstemäns bisysslor*, s. 79–86. Se även SOU 2000:80. *Offentligt anställdas bisysslor*, s. 85.

exempel fackliga och politiska förtroendeuppdrag. Vid den samlade bedömningen av vilken risk som i det enskilda fallet är acceptabel är arbetstagarens uppgifter inom myndigheten, kommunen eller regionen mycket betydelsefulla för bedömningen, liksom vilken typ av bisyssla som avses och hur omfattande den är.

Det kan i många fall vara svårt att avgöra om en bisyssla är förenlig med bestämmelserna i LOA. Vägledning finns då att hämta i propositioner och andra förarbeten till lagen samt i praxis som bildats genom regeringsbeslut, Arbetsdomstolens (AD) domar, och genom uttalanden av Justitiekanslern (JK) och Justitieombudsmannen (JO). Dessa regeringsbeslut, uttalanden och domar är dock starkt präglade av bedömningar i det specifika fallet och ger därför begränsad vägledning i enskilda fall, vilket torde framgå av nedanstående exempel på hur AD har resonerat i sina domar.

Allmänintresset motiverar att bisysslan godtas

AD godtog i en dom 2014 (nr 45) en bisyssla som god man. En inspektör på Kronofogdemyndigheten var utsedd av domstol som god man. AD konstaterade att det fanns risk för förtroendskada, men det samhällseliga intresset av att det finns tillgång till lämpliga gode män och förvaltare talade enligt AD för att bisysslan ändå borde tillåtas. AD ansåg att det inte fanns några påtagliga eller konkreta beröringspunkter eller intressekonflikter mellan arbetet som inspektör och uppdragen som god man och förvaltare.

Samma typ av resonemang återfinns i en annan dom i AD från 2004 (nr 108). Den domen gällde en polisman som var deltidbrandman. AD godtog denna bisyssla bland annat med hänvisning till de allmänna intressen som talar för att en polisman med sin kompetens också åtar sig att arbeta som deltidbrandman. Liknande resonemang finns också i en dom från 2011 (nr 83), där AD godtog en polisman's bisyssla att vara ledamot i en socialnämnd i kommunen.

En polisman's engagemang för ena parten gör bisysslan otillåten

I en dom från 2018 (nr 45) kom AD fram till att en bisyssla som ordförande för en förening med syfte att ge stöd och hjälp åt personer som varit utsatta för våld i nära relationer var förtroendskadlig för en person anställd vid polisen. Det spelade i detta fall ingen roll att polisen i sin anställning inte

arbetade med förundersökningar eller hade kontakt med brottsmisstänkta eller brottsoffer.

Domstolen påpekade att det i polisens verksamhet med ingripande och utredning av brott normalt finns två distinkta parter, den som anser sig vara utsatt för brottet och den som är misstänkt för detsamma. Polisen ska hantera dessa två parter så opartiskt och sakligt som möjligt. AD konstaterade att just för en polis var detta en bisyssla som till sin art var sådan att den riskerade förtroendet för opartiskheten i arbetet vid Polisen. Redan det förhållandet att en polis på fritiden engagerade sig för den ena partssidan innebär att det fanns en risk för förtroendeskada som inte var acceptabel. Genom engagemanget kunde allmänheten lätt få intrycket att en polis kunde komma att påverka sitt eget eller andras arbete vid Polisen i samma riktning.

Ovanstående domslut kan ställas i kontrast till ett intermistiskt beslut i AD från 2017 (nr 28) som gällde en polis som arbetade som utredare på en familjevårdssektion. Polisen var delägare och styrelseordförande i ett aktieföretag som arrangerade föreläsningar med poliser om näetik i bland annat skolor. Syftet var att förebygga att ungdomar utnyttjas. AD ansåg att det fanns få beröringspunkter av betydelse för opartiskheten mellan bisysslan och verksamheten vid Polisen och att risken för förtroendeskada därmed var så låg att den var acceptabel.

Kontrollsystemet inom LOA har skärpts och förtydligats

Bisysseutredningen såg inga allvarliga problem med de offentligt anställdas bisysslor och med regleringen av bisysslorna.¹⁹ Däremot fann utredningen brister när det gällde hur arbetsgivarna informerade om reglerna och hur de kontrollerade att de följdes. I den efterföljande propositionen föreslog regeringen därför att kontrollsystemet skulle skärpas, förtydligas och göras mer öppet. Kontrollen fick dock inte bli så omfattande och detaljerad att det ledde till överdriven byråkrati, eller att de anställdas personliga integritet riskerade att kränkas.²⁰

¹⁹ SOU 2000:80. *Offentligt anställdas bisysslor*, s. 13–15.

²⁰ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 18–20.

Regeringens proposition ledde till ändringar i LOA. Ändringarna innebar nya skyldigheter för både arbetsgivare och arbetstagare. Enligt 7 a § LOA ska arbetsgivaren på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. Det tydliggjordes också att arbetsgivaren har en skyldighet att reagera när denne får kännedom om otillåtna bisysslor. Arbetsgivaren ska besluta att en arbetstagare som har, eller avser att åta sig, en bisyssla som inte är förenlig med 7 § LOA ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan (7 c §). Arbetstagarna fick också en skyldighet att på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som arbetsgivaren behöver för att kunna bedöma arbetstagarens bisysslor (7 b §). Det infördes även en skyldighet för vissa arbetstagare med anställningar som ställer särskilt höga krav på förtroende att på eget initiativ anmäla till arbetsgivaren vilken typ av bisysslor de har. I dag riktar sig denna bestämmelse till ordinarie domare och chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen (7 d).

Enligt regeringen kan informationen till arbetstagarna lämnas både muntligt och skriftligt. Huvudregeln är dock att myndigheten ger en skriftlig vägledning om bisysslor. Frågan om bisysslor bör också tas upp muntligt vid nyanställning och vid personalträffar.²¹ Det kan noteras att bedömningen av om en anställds bisyssla är tillåten eller otillåten inte påverkas av om arbetsgivaren har lämnat information om bisysslor.

När det gäller arbetstagarens skyldighet att på begäran lämna uppgifter om sina bisysslor anger regeringen att myndigheterna bör beakta integritetsaspekterna när de begär in dessa uppgifter. Att behöva uppge sina bisysslor, varav de allra flesta förmodligen är klart tillåtna, kan upplevas som ett intrång i arbetstagarens personliga integritet. Kontrollsyftet kan ofta uppnås genom att arbetsgivaren bara begär in uppgifter om vilken typ av bisysslor som de anställda har. Endast om det finns någon särskild anledning till det bör arbetsgivaren begära in detaljerade uppgifter. Regeringen understryker att myndigheterna inte får begära in uppgifter på ett sätt som strider mot bestämmelserna i grundlagarna. Det gäller bland annat 2 kap. 2 § regeringsformen som säger att varje medborgare är skyddad mot tvång

²¹ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 29.

att ge till känna sin politiska, religiösa, kulturella eller annan sådan åskådning gentemot det allmänna.²²

Om den anställde vägrar att lämna de uppgifter arbetsgivaren begär, eller lämnar felaktiga eller ofullständiga uppgifter, kan det leda till arbetsrättsliga påföljder, som disciplinpåföljd eller uppsägning.²³

Kontrollen av anställdas bisysslor måste ta hänsyn till dataskyddsförordningen

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 (GDPR) trädde i kraft är dock detta ett arbete kringgärdat av en mängd regler att ta hänsyn till. GDPR anger ett antal principer för behandling av personuppgifter. Bland annat gäller att personuppgifter ska samlas in för uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de uppgifter som krävs in inte ska vara för omfattande i förhållande till ändamålet. Uppgifterna ska också vara uppdaterade och korrekta. De får inte heller lagras längre än vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet med behandlingen. Dessutom ska en sammanställning eller ett register diarieföras, eftersom det är fråga om en upprättad allmän handling.²⁴

Enligt GDPR kan personuppgifter bland annat begäras in om det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse. För att vara av allmänt intresse ska uppgiften följa av det regelverk som gäller för myndighetens verksamhet. Myndigheternas uppgifter enligt 7 § LOA bör uppfylla kravet på allmänt intresse.²⁵ Men även om så är fallet ska också de andra principerna i GDPR beaktas. Som nämnts är en av dessa principer att samman-

²² Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 22–23.

²³ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 23. För vissa arbetstagare, som domare, är sanktionsmöjligheterna mer inskränkta.

²⁴ 2 kap. artiklar 5–9 dataskyddsförordningen, se även Datainspektionens webbplats. <https://www.datainspektionen.se/vagledning/for-myndigheter/>.

²⁵ Samtal med juridisk expert på Arbetsgivarverket.

ställningen ska vara korrekt. Det innebär att den kontinuerligt måste uppdateras, vilket kan komma att kräva mycket tid och resurser.

Beslut om att upphöra med förtroendskadliga bisysslor kan överprövas av arbetsdomstolen

Arbetsgivaren ska, som nämnts, enligt 7 c § LOA besluta att en arbetstagarare som har eller avser att åta sig en förtroendskadlig bisyssla ska upphöra med eller inte åta sig den otillåtna bisysslan. MBL-förhandlingar ska inte tillämpas när det gäller sådana beslut.²⁶ Arbetstagararen kan dock själv eller genom sin fackliga organisation få beslutet prövat enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, där sista instans är AD. När det gäller en bisyssla som en anställd redan har bör beslutet gå ut på att denne inom en begränsad tid, högst 2–3 månader, ska upphöra med bisysslan.²⁷

Det finns inga sanktioner kopplade till arbetsgivarens beslut om att en bisyssla ska upphöra. Om arbetstagararen bryter mot förbudet och åtar sig eller fortsätter med bisysslan, kan denne dock straffas arbetsrättsligt. Ett AD-domslut från 1999 (nr 106) visar på vad som kan bli följden av att fortsätta en bisyssla trots att myndigheten beslutat att den är förtroendskadlig. En officer hade sedan mitten av 1980-talet till sin arbetsgivare hyrt ut skotrar som användes vid övningar. Till en början hade officeren täckt arbetsgivarens behov av skotrar genom att hyra skotrar av andra, men i mitten av 1980-talet hade han, på uppmaning av arbetsgivaren, startat en firma och köpt in egna skotrar. Vid en revision upptäcktes detta. Arbetsgivaren bedömde att det var fråga om en förtroendskadlig bisyssla. Trots det fortsatte officeren sin verksamhet. Han ålades då ett disciplinstraff genom löneavdrag för tjänsteförseelse. AD instämde i bedömningen, men mildrade påföljden till en varning.

Högskolelärare har utvidgad rätt till vissa bisysslor

För att underlätta samverkan mellan högskola och samhälle har de statliga högskolelärarna sedan 1986 en utvidgad rätt att ha sådana bisysslor som avser forskning eller utvecklingsarbete, så kallade FoU-bisysslor. Syftet

²⁶ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 31.

²⁷ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 31.

med att tillåta FoU-bisysslorna är, enligt regeringen, att på bästa sätt ta till vara den samhällsliga resurs som högskolelärares högt kvalificerade och specialiserade kompetens utgör. FoU-bisysslorna avser främst de tekniska och naturvetenskapliga områdena.²⁸

Regeringen anser att högskoleanställdas ställning i vissa avseenden skiljer sig från anställda i andra myndigheter. Den som forskar inom högskolan har exempelvis en särställning genom den i 1 kap. 6 § högskolelagen fastlagda principen om forskningens frihet. Principen innebär att forskaren fritt får välja forskningsproblem och forskningsmetoder samt fritt får publicera resultaten. Högskoleforskare har också, till skillnad från andra arbetstagare med liknande arbetsuppgifter, rätt till patenterbara uppfinningar som tagits fram i anställningen.²⁹ Enligt regeringen är inte heller rättssäkerhetsaspekterna lika starkt gällande som inom typisk myndighetsverksamhet. Till exempel förekommer knappast något inslag av myndighetsutövning inom forskningen. Sammantaget motiverar detta, enligt regeringen, en särreglering av högskolelärares rätt att utöva bisysslor avseende forskning och utvecklingsarbete inom anställningens ämnesområde.³⁰

FoU-bisysslorna regleras i 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434). Enligt bestämmelsen får högskolelärare

vid sidan av sin anställning som lärare ha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning eller utvecklingsarbete inom anställningens ämnesområden, om läraren därigenom inte skadar allmänhetens förtroende för högskolan. En sådan bisyssla ska hållas klart åtskild från lärarens arbete inom ramen för anställningen.

Som regleringen nu är utformad avser den högskolelärare. Det finns dock forskare inom högskolan som inte undervisar och inte definieras som lärare och som då, åtminstone formellt sett, inte täcks in av undantaget i paragrafen.

²⁸ Prop. 1985/86:11 *med förslag till lag om ändring i högskolelagen (1977:218)*.

²⁹ 1 § lag (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar.

³⁰ Prop. 1985/86:11 *med förslag till lag om ändring i högskolelagen (1977:218)*, s. 10–11.

I likhet med andra bisysslor får FoU-bisysslor inte vara förtroendeskadliga, arbetshindrande eller konkurrerande.

De bisysslor som avses i högskolelagens bestämmelse är exempelvis rådgivning i vetenskapliga frågor och andra konsultuppdrag inom anställningens ämnesområden. Till FoU-bisysslorna räknas också verksamhet som grundar sig på lärarens uppfinningar inom ämnesområdet eller på produktionsmetoder som denne har utvecklat. Likaså kan styrelseuppdrag för ett bolag vars verksamhet anknyter till lärarens ämnesområde betraktas som en FoU-bisyssla. Rena undervisningsuppdrag eller uppdrag som läraren har på grund av mer allmänna kunskaper räknas inte som FoU-bisyssla och sorterar därmed under LOA.

Jämfört med LOA är bestämmelsen i högskolelagen mindre omfattande när det gäller förutsättningarna för att en förtroendskada ska anses föreligga. Det gäller framför allt den hänsyn som arbetsgivaren vid riskbedömningen ska ta till bisysslans anknytning till myndighetens arbetsområde. När man prövar den risken enligt LOA ska den anses vara större om bisysslan har anknytning till myndighetens område. Detta gäller inte för högskolelärares FoU-bisysslor enligt högskolelagen. Kriteriet som säger att risken ökar om bisysslan är av mer kvalificerat slag gäller inte heller för högskolelärare, eftersom forskning och utveckling närmast per definition är av kvalificerat slag.³¹

Högskolelärare ska på eget initiativ informera om sina bisysslor

En högskolelärare är skyldig att hålla högskolan underrättad om sina FoU-bisysslor som har anknytning till anställningens ämnesområde. Högskolan ska dokumentera den informationen och göra detta på så sätt att det fortlöpande går att följa vilka bisysslor varje lärare har.³²

Högskolan ska informera sina lärare om vilka bisysslor som inte är förenliga med 3 kap. 7 § högskolelagen. Högskolan ska också ge råd till lärarna vid bedömningen om en viss bisyssla är tillåten enligt den bestämmelsen.

³¹ SOU 2000:80. *Offentligt anställdas bisysslor*, s. 164.

³² 4 kap. 15 § högskoleförordningen.

Om en lärare begär det ska högskolan lämna skriftligt besked i en sådan fråga.³³

Domare och myndighetschefer ska på eget initiativ anmäla bisysslor

År 2001 infördes i LOA en skyldighet för ordinarie domare och myndighetschefer att på eget initiativ anmäla till arbetsgivaren vilken typ av bisysslor de har. Anledningen var att regeringen ansåg att det är viktigt att bisysslorna för arbetstagare med anställningar som ställer särskilt stora krav på förtroende för innehavaren redovisas öppet och kan granskas. Regeringen ansåg att sådana krav på öppenhet i första hand ska ställas för domare och chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen.³⁴ Enligt anställningsförordningen ska anmälan vara skriftlig.³⁵

Arbetsgivarverkets chef ska göra sin anmälan till verkets styrelse, som även prövar om bisysslan är tillåten.³⁶ Övriga myndighetschefer ska göra sin anmälan till regeringen.³⁷ Ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, presidenterna i hovrätterna och kammarrätterna samt lagmän i tingsrätt och förvaltningsrätt ska göra sin anmälan till Domarnämnden, som också prövar om bisysslan är tillåten.³⁸

³³ 4 kap. 14 § högskoleförordningen.

³⁴ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 26. Enligt regeringen gällde kravet också direktörerna för de allmänna försäkringskassorna. Eftersom dessa har upphört som fristående organ är denna personalkategori inte längre relevant.

³⁵ 11 § Anställningsförordning.

³⁶ 14 § förordning (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

³⁷ 3 § Anställningsförordning.

³⁸ 33 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen, 32 § förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen, 56 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, samt 54 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, 58 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, samt 48 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

För ordinarie domare ska anmälan göras till respektive domstolschef, som också ska göra prövningen.³⁹

För att undvika ett omständligt anmälningsförfarande och ett alltför stort intrång i den enskildes personliga integritet bör domares och myndighetscheferns anmälningsskyldighet, enligt regeringen, bara omfatta uppgift om vilka typer av bisysslor som de har.⁴⁰ Om arbetsgivaren anser sig behöva mer information om en viss bisyssla bör denne begära in ytterligare uppgifter från arbetstagaren. Enligt regeringen bör arbetsgivaren som regel begära in ytterligare uppgifter om det av en anmälan till exempel framgår att en arbetstagare har styrelseuppdrag eller konsultuppdrag som kan beröra myndighetens verksamhetsområde.

Viss specialreglering av domares bisysslor

Utöver de begränsningar i närings- och yrkesfriheten som följer av 7 § LOA finns det i annan lagstiftning särskilda bestämmelser som innebär att domare inte får ha vissa uppdrag. De får till exempel inte vara förvaltare, rådgivare eller förlikningsman vid konkurser. För justitieråden gäller att de enligt 3 kap. 4 § rättegångsbalken inte får inneha eller utöva något annat ämbete.⁴¹

Det finns inte något särskilt förbud för domare att åta sig skiljemannauppdrag.⁴² Domstolsverkets inställning när det gäller dessa uppdrag är att domare normalt får åta sig uppdrag som skiljemän endast om de i det uppdraget är utsedda av någon annan än den enskilda parten.⁴³

³⁹ Arbetsgivarverket 2012. *Bisysslor*, s. 35.

⁴⁰ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 26–27.

⁴¹ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 11, rättegångsbalk (1942:740).

⁴² Skiljenämnd är beteckningen på ett organ som i stället för domstol kan avgöra tvister där förlikning kan träffas. Det finns stor efterfrågan på skiljemän inom näringslivet.

⁴³ Domstolsverket 2018. *Information om bisysslor (november 2018)*. PM, s. 10.

Arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor regleras i kollektivavtal

Förbud mot bisysslor av någon annan anledning än vad som avses i 7 § LOA kan införas genom kollektivavtal. Sådana bestämmelser finns också när det gäller arbetshindrande och konkurrensbisysslor. De centrala reglerna för statligt anställda återfinns i så kallade villkorsavtal mellan Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna.⁴⁴ Bestämmelserna om bisysslor är likalydande i samtliga villkorsavtal. För kommuner och regioner regleras bisysslor i avtal benämnda allmänna bestämmelser (AB).

Principiell skillnad mellan förtroendskadliga bisysslor och arbetshindrande och konkurrensbisysslor har motiverat olika reglering

Om förbud mot vissa bisysslor ska regleras i lag eller kollektivavtal övervägdes senast av Bisyssleutredningen och av regeringen i den efterföljande propositionen.⁴⁵ Deras bedömning var att förbud mot arbetshindrande och konkurrensbisysslor inte bör regleras i lag, utan att det räcker att liksom tidigare reglera dessa bisysslor i kollektivavtal. Ett skäl för denna bedömning var enligt regeringen att det finns en principiell skillnad mellan förbudet mot förtroendskadliga bisysslor, som syftar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen, och förbuden mot arbetshindrande och konkurrensbisysslor, som främst avser att skydda sådana direkta arbetsgivarintressen som att arbetstagaren ska kunna göra en fullgod arbetsinsats och att arbetsgivaren inte ska behöva möta konkurrens från sina egna arbetstagare.

Regeringen medger att systemet kan bli mer svåröverskådligt och svårare att tillämpa genom att de olika typerna av bisysslor regleras på skilda sätt. Enligt regeringen har dock problemet kunnat bemästras i praxis. Att göra systemet mer enhetligt och lättare att tillämpa genom en författningsreglering utgör inte heller ett tillräckligt starkt skäl för att i författning ytterligare

⁴⁴ Villkorsavtal finns mellan Arbetsgivarverket och Seko, Saco-S, OFR/S,P,O.

⁴⁵ SOU 2000:80. *Offentligt anställdas bisysslor*, s. 189–198, Prop. 2000/01:147. *Offentligt anställdas bisysslor*, s. 17–18.

inskränka offentliganställdas grundlagsskyddade närings- och yrkesfrihet, enligt regeringen.

I ett avseende föreslog regeringen dock en utökad reglering i lag. Regeringen föreslog att för arbetstagare i kommuner och landsting skulle samma lagreglerade förbud mot förtroendskadliga bisysslor gälla som för statligt anställda.⁴⁶ För anställda i kommuner och landsting reglerades vid denna tidpunkt förtroendskadliga bisysslor genom kollektivavtal. Som skäl till förändringen angav regeringen bland annat omfattningen av kommunernas och landstingens verksamhet.⁴⁷ Allmänheten har minst lika mycket kontakt med kommunala förvaltningar som med statliga myndigheter. De kommunala förvaltningarna utövar makt och myndighet, tillsyn och kontroll och bedriver upphandling på i princip samma sätt som statliga myndigheter.

Ett förbud mot förtroendskadliga bisysslor har också samma syfte på kommun- och landstingsområdet som på det statliga området. Det syftar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för den saklighet och opartiskhet som grundlagen kräver av förvaltningen. Regeringens slutsats blev därför att ett förbud för offentliganställda att ha förtroendskadliga bisysslor är så viktigt för förtroendet för den offentliga förvaltningen att det bör regleras i lag för alla offentliganställda. Enligt regeringen är de principiella skälen för förslaget så starka att man får acceptera att regleringen för arbetstagare i kommuner och landsting blir något mindre överskådlig när inte alla relevanta bestämmelser finns i kollektivavtal. Regeringen påpekar också att en uppdelning av bestämmelserna om bisysslor mellan lag och kollektivavtal har gällt sedan 1965 på den statliga sidan, utan att detta har lett till några besvärande problem.⁴⁸

⁴⁶ LOA gäller även för anställda i kommunalförbund. Detta eftersom kommunalförbunden utgör ett slags specialkommuner som övertagit myndighetsutövande uppgifter från de deltagande kommunerna.

⁴⁷ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 15.

⁴⁸ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 15–17.

Bisysslor för statligt anställda regleras i villkorsavtalet

Regleringen av arbetshindrande bisysslor syftar till att motverka att arbetstagare missköter sin anställning på grund av en omfattande bisyssla.

Arbetshindrande bisysslor regleras på den statliga sidan i 13 kap. 10 § villkorsavtalet. Där anges att en arbetstagare är skyldig att på begäran lämna uppgift till arbetsgivaren om och i vilken omfattning arbetstagaren har en bisyssla. Arbetsgivaren får dock begära en sådan uppgift endast om denne anser att det finns anledning till det med hänsyn till arbetstagarens sätt att utföra sina arbetsuppgifter. Arbetstagaren kan åläggas att helt eller delvis upphöra med bisysslan om arbetsgivaren anser att den inverkar hindrande för arbetet. Ett sådant beslut bör föregås av en MBL-förhandling.

Konkurrensbisysslor regleras i 13 kap. 11 § villkorsavtalet. Där anges att arbetstagare vid myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet inte får vara anställda eller ha uppdrag hos ett företag som bedriver verksamhet inom samma område som myndigheten. Arbetstagaren får inte heller ha del i att driva ett sådant företag, själv driva ett sådant företag, eller genom någon annan driva ett sådant företag, och inte heller på något annat sätt i förvärvssyfte utöva verksamhet som berör detta område. Enligt bestämmelsen kan dock arbetsgivaren medge undantag från förbudet. Om arbetsgivaren har gjort ett sådant undantag är arbetstagaren skyldig att på begäran lämna uppgift till arbetsgivaren om arten och omfattningen av konkurrensbisysslan.

Chefer ska på eget initiativ lämna uppgifter om bisysslor

Det statliga chefsavtalet omfattar normalt de arbetstagare som har anställningar som organisatoriskt är placerade direkt under myndighetschefen. Även vissa specialister kan ingå i den kretsen,⁴⁹ liksom arbetstagare som vid sidan av myndighetschefen har ansvar för löneförhandlingar på myndigheten.

En arbetstagare som omfattas av det statliga chefsavtalet är skyldig att på eget initiativ lämna uppgifter till arbetsgivaren om och i vilken omfattning

⁴⁹ 4 § chefsavtal. När det gäller specialister är det endast sådana som i sitt arbete kan företräda arbetsgivaren som bör omfattas av chefsavtalet.

arbetstagaren har eller avser att åta sig bisysslor. Arbetsgivaren får besluta att arbetstagaren helt eller delvis ska upphöra med bisysslan, eller avstå från att åta sig en bisyssla som är hindrande för arbetet.⁵⁰

Bestämmelsen i chefsavtalet ersätter andra regler om bisysslor i kollektivavtal.

Bisysslor i kommuner och regioner regleras i allmänna bestämmelser

För anställda i kommuner och regioner regleras bisysslor i allmänna bestämmelser (AB). I 8 § Mom. 1 AB 17 anges att arbetstagare som har en bisyssla ska anmäla denna och lämna de uppgifter som arbetsgivaren anser behövs för att göra en bedömning av bisysslan. Arbetstagaren ska således *på eget initiativ* anmäla en bisyssla. Arbetsgivaren ska informera arbetstagaren om skyldigheten att anmäla bisysslan och att lämna uppgifter. Här skiljer sig AB 17 från föregångaren AB 14 (som fortfarande gäller för lärarförbunden). Enligt AB 14 ska arbetstagare, i likhet med vad som anges i de statliga kollektivavtalen, först *på arbetsgivarens begäran* anmäla bisyssla.⁵¹

I kommentarerna till AB anges att arbetsgivaren minst en gång per år i samband med utvecklingssamtal bör informera arbetstagaren om skyldigheten att anmäla bisysslor samt utöver detta informera på lämpligt sätt, till exempel vid arbetsplatsträffar och när nya medarbetare introduceras.⁵²

Skrivningen i AB 17 skiljer sig inte bara från AB 14 utan också från LOA, där det anges att arbetstagaren har ”en skyldighet att *på arbetsgivarens begäran* lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor” (vår kursivering). Visserligen reglerar AB och LOA olika typer av otillåtna bisysslor, men arbetstagaren ska enligt AB på eget initiativ anmäla sina bisysslor, inte bedöma om de är för-

⁵⁰ 9 § punkt 2 i chefsavtalet.

⁵¹ § 8 Mom. 1 AB 14 (avtal med Lärarförbundets och Lärarnas Riksförbunds Samverkansråd). Lärarförbunden har inte skrivit under AB 17 och därför gäller den gamla skrivningen i AB 14 för deras avtalsområden.

⁵² SKL 2018. *Kommentarer till Allmänna bestämmelser*, s. 23. Se även SKL (2018). *Information om regler i lag och kollektivavtal om bisyssla*. Cirkulär 17:50.

troendeskadliga, arbetshindrande eller konkurrerande. Det innebär i praktiken att kommuner och regioner följer kollektivavtalets reglering (anmäla på eget initiativ) och inte lagens (anmäl på begäran). Detta trots att LOA inte är en dispositiv lag.⁵³ Förändringarna i AB 17 bidrar därmed till att göra regleringen av bisysslor mer svårtolkad.

Enligt 8 § Mom. 1 AB kan arbetsgivaren förbjuda en bisyssla om denne anser att bisysslan kan inverka hindrande för arbetsuppgifterna, eller konkurrera med arbetsgivarens verksamhet.

SKL ger i ett cirkulär exempel på vad som avses med *arbetshindrande bisyssla*. Det kan vara att bisysslans omfattning eller intensitet gör att arbetstagaren på grund av fysiska hinder som trötthet, helt eller delvis, inte kan utföra sina arbetsuppgifter hos arbetsgivaren, eller att tider kolliderar så att arbetstagaren inte kan arbeta vissa tider.⁵⁴ Med *konkurrensbisyssla* avses enligt SKL till exempel att arbetstagaren arbetar hos en privat eller annan utförare som är verksam inom samma typ av verksamhet som arbetsgivaren och som bedöms konkurrera eller kunna konkurrera med arbetsgivaren.⁵⁵

Arbetsgivaren ska känna till att arbetstagaren har en bisyssla och ha möjlighet att om nödvändigt förbjuda den. Bisysslor enligt AB behöver dock inte godkännas av arbetsgivaren.⁵⁶

En dom från AD kan exemplifiera arbetsgivarens möjligheter att förbjuda en, enligt arbetsgivaren, konkurrerande bisyssla.⁵⁷ Domstolen hade att avgöra om landstinget kunde förbjuda en barnmorska, som i sitt arbete bland annat utförde ultraljudsundersökningar, att ha en bisyssla som innebar att hon på kvällstid gjorde samma undersökningar för en privat utförare. Landstinget bedömde att det var en konkurrerande bisyssla och förbjöd

⁵³ Dispositiva lagstadganden kan avtalas bort.

⁵⁴ SKL 2018. *Information om regler i lag och kollektivavtal om bisyssla*. Cirkulär 17:50.

⁵⁵ SKL 2018. *Information om regler i lag och kollektivavtal om bisyssla*. Cirkulär 17:50.

⁵⁶ SKL 2018. *Information om regler i lag och kollektivavtal om bisyssla*. Cirkulär 17:50.

⁵⁷ AD 1999 nr.27.

den. AD kom till samma slutsats, trots att det inte var fråga om någon reell konkurrens mellan landstinget och den privata utföraren.

Av våra intervjuer framgår att arbetshindrande och konkurrerande bisysslor aktualiseras oftare inom hälso- och sjukvården än inom andra offentliga verksamheter. Till detta bidrar det fria vårdvalet som ökar möjligheterna för främst läkare och sjuksköterskor att arbeta privat på sin lediga tid. Läkarnas jour- och beredskapsavtal gör också att de har mycket ledig tid att ta ut. Tid som de ibland använder för att arbeta privat. Hur man ser på att anställda arbetar privat på sin lediga tid skiljer sig mycket mellan regionerna, enligt flera av våra intervjupersoner.

Till skillnad från LOA:s förbud mot bisysslor behöver ett förbud enligt AB MBL-förhandlas.⁵⁸

Särskild reglering i AB för kommunala bolag

I 8 § Mom 1 c AB finns ytterligare ett förbudsskäl angivet. Denna bestämmelse gäller specifikt för anställda i kommunala bolag och anger att arbetsgivaren kan förbjuda en bisyssla om den kan påverka arbetstagarens handläggning av ärenden i sitt arbete hos arbetsgivaren. Enligt kommentaren till AB är syftet med denna bestämmelse att förbjuda bisysslor där det kan finnas en risk för att förtroendet för arbetsgivarens verksamhet rubbas.⁵⁹ Enligt SKL kan en förtroendeskada exempelvis vara att arbetstagaren har ett uppdrag i en verksamhet som levererar varor eller tjänster till arbetsgivaren.⁶⁰ Bestämmelsen har således tillförts för att hantera frågan om förtroendeskadliga bisysslor för de arbetsgivare inom den kommunala sektorn som inte omfattas av LOA, det vill säga kommunala bolag. För de cirka 1100 bolag med cirka 100 000 anställda som är medlemmar i Sobona, de kommunala företagens arbetsgivarorganisation, gäller AB.⁶¹ Över hälften

⁵⁸ SKL 2018. *Information om regler i lag och kollektivavtal om bisyssla*. Cirkulär 17:50.

⁵⁹ SKL 2018. *Kommentarer till Allmänna bestämmelser*, s. 23.

⁶⁰ SKL 2018. *Information om regler i lag och kollektivavtal om bisyssla*. Cirkulär 17:50.

⁶¹ Statskontorets egna beräkningar baserade på uppgifter från SCB (november 2018). *Aktuell statistik från Företagsregistret, antal företag fördelat på ägarkategori*. (Hämtad 2019-09-05). <https://www.scb.se/>, och Sobona (2019). *Om Sobona*. (Hämtad 2019-09-05). <https://sobona.se/>.

av de kommunalt och regionalt ägda bolagen är dock inte medlemmar i Sobona. Hur bisysslorna regleras inom dessa bolag saknar vi kännedom om.

Allt mer svårtolkad reglering – en avslutande analys

Ett utmärkande drag för hanteringen av de offentliganställdas bisysslor är att den regleras både i lag och i kollektivavtal. De förtroendskadliga bisysslorna i 7 § LOA och de arbetshindrande och konkurrerande bisysslorna i de statliga och kommunala kollektivavtalen. Den skilda regleringen har motiverats med att det finns en principiell skillnad mellan förbudet mot förtroendskadliga bisysslor, som syftar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen, och förbuden mot arbetshindrande och konkurrensbisysslor, som främst avser att skydda direkta arbetsgivarintressen. Uppdelningen gör dock regleringen svårare för arbetstagarerna att förstå och svårare för arbetsgivarna att tillämpa. Genom den senaste ändringen i det kommunala kollektivavtalet har denna svårighet ökat. I avtalet anges numera att arbetstagaren på eget initiativ ska anmäla sina bisysslor till arbetsgivaren. Enligt LOA ska en sådan anmälan däremot ske på arbetsgivarens begäran. Konsekvensen av förändringen av det kommunala avtalet är att det i praktiken är kollektivavtalets bestämmelser som kommer att tillämpas och inte lagregleringen i LOA. Detta trots att LOA inte är dispositiv och således inte kan avtalas bort.

Det är inte bara relationen mellan lag- och kollektivavtalsreglering som gör regleringen av bisysslorna svårtolkad och därmed svårtillämpad. Även LOA:s bestämmelse om förtroendskadliga bisysslor kan vara svår att tillämpa. Bisysseutredningen påpekade exempelvis att eftersom bestämmelsen inte anger vilka fall och verksamheter som kan anses vara förtroendskadliga blir den svårtillämpad i det enskilda fallet. Utredningen föreslog därför att bestämmelsen skulle göras tydligare genom att i denna ange vissa verksamhetsområden där risken för förtroendskada är extra stor.

Dessa områden var enligt Bisysseutredningen

- rättsskipning
- myndighetsutövning
- tillsyn

- upphandling
 - egendomsförvaltning
 - ledning av offentlig förvaltning.
-

Regeringen delade inte utredningens bedömning, utan menade att förslaget i praktiken inte ger någon egentlig ledning för bedömningen av konkreta fall och att uppräknningen ibland skulle kunna leda tanken fel.⁶²

Det finns också en spänning mellan LOA:s reglering och bestämmelserna i grundlagarna. Det gäller i första hand bestämmelsen i RF som säger att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge till känna sin politiska, religiösa, kulturella eller annan åskådning, men också bestämmelserna om yttrandefrihet och föreningsfrihet. Detta är något som arbetsgivaren måste ta hänsyn till när denne begär in uppgifter om den anställdes bisysslor. Om uppgifter ska begäras in och registreras måste arbetsgivaren även ta hänsyn till GDPR och offentlighetsprincipen. Exempelvis ska uppgifterna vara uppdaterade och korrekta.

Vidare finns det vissa oklarheter när det gäller högskolelärares vidgade rätt att bedriva bisysslor, så kallade FoU-bisysslor. Högskolor som vi har samtalat med menar att det finns otydligheter och gränsdragningsproblem kring FOU-bisysslorna, bland annat när det gäller hur forskningsresultaten kan nyttjas.

⁶² Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 9.

Hantering av offentliganställdas bisysslor

I det här kapitlet redovisar och diskuterar vi resultaten från de enkätundersökningar vi har sânt ut till kommuner, regioner och olika typer av myndigheter samt de samtal vi har genomfört med företrädare för dessa organisationer. Där det är relevant kompletterar vi detta empiriska material med iakttagelser i forsknings- och revisionsrapporter, granskningar, riktlinjer med mera.

År 2012 genomförde forskarna Gissur Erlingsson och Richard Öhrvall en studie av hur kommuner och regioner hanterar bisysslor. Vi har fått ta del av den enkätundersökning som forskarna genomförde som underlag för sin studie. Eftersom vi ställer samma frågor i vår undersökning 2019 som forskarna gjorde 2012 har vi för kommuner och regioner möjlighet att studera förändringar över tid. Huvudavsnitten i kapitlet är strukturerade utifrån frågorna i våra enkäter.

Iakttagelser i korthet:

- Flertalet myndigheter, kommuner och regioner har tagit fram riktlinjer för hanteringen av bisysslor. Jämfört med 2012 har det blivit något vanligare att kommuner och regioner har riktlinjer. Riktlinjerna omfattar dock inte alltid de kommunala bolagen.
- Arbetsgivarna anser att regelverket är svårt att tolka och efterfrågar därför mer vägledning och exempel på hur bedömningar ska göras.
- Flertalet arbetsgivare lever upp till sin informationsplikt genom att informera nyanställda om vilka regler som gäller för bisysslor.
- Det har blivit vanligare att arbetsgivare i kommuner och regioner ställer frågor om anställdas bisysslor. Var femte kommun ställer dock inga frågor alls. En förklaring till detta kan vara att vissa arbetsgivare utgår från att arbetstagarna ska lämna uppgifterna på eget initiativ. En annan förklaring är att det av integritetsskäl kan uppfattas som känsligt att ställa den typen av frågor. Vår studie visar även att högskolor och dom-

stolar oftare än andra myndigheter ställer frågor om anställdas bisysslor.

- Flertalet myndigheter, kommuner och regioner dokumenterar anställdas bisysslor, men färre gör centrala sammanställningar över bisysslorna. Ett skäl till detta är att regelverket för behandling av personuppgifter uppfattas som komplicerat. Vissa arbetsgivare anser också att det är tidskrävande och tekniskt komplicerat att få till sökbara centrala sammanställningar.
- Kommuner och regioner kontrollerar sällan sina anställdas bisysslor och myndigheter gör det än mer sällan. Detta kan tolkas som att offentliga arbetsgivare inte anser att behovet av att kontrollera uppväger den tid och de resurser som skulle krävas för att genomföra kontrollerna.

Flertalet kommuner, regioner och myndigheter har tagit fram riktlinjer

Det finns inga lagkrav på att arbetsgivare ska ha riktlinjer för hanteringen av bisysslor. Vår enkätundersökning visar dock att det är vanligt att de offentliga arbetsgivarna beslutar om riktlinjer i syfte att klargöra vad bisysslor är och hur de ska hanteras.

De riktlinjer som vi har tagit del av innehåller vanligtvis exempel på vad som räknas som bisyssla och vilka bisysslor som betraktas som tillåtna respektive otillåtna. Riktlinjerna beskriver även rutinerna för hur rapportering, bedömning och beslut om bisysslor ska gå till. Som stöd för chefer kan det även finnas checklistor med frågor som ska ge vägledning i bedömningen om en bisyssla ska tillåtas eller inte.

Det har blivit något vanligare med riktlinjer om bisysslor i kommuner och regioner

År 2019 är det, jämfört med 2012, något vanligare att kommuner och regioner har tagit fram gemensamma riktlinjer om bisysslor för samtliga anställda. År 2012 fanns det riktlinjer för samtliga anställda i 55 procent av kommunerna, 2019 har andelen ökat till 64 procent (tabell 1). För regionerna har andelen som anger att de har riktlinjer för samtliga anställda i stället minskat något, från 88 procent till 79 procent. Andelen som helt saknar riktlinjer har minskat i både kommuner och regioner. I kommunerna

har andelen minskat från 18 till 5 procent och i regionerna från 6 procent till att samtliga regioner anger att de har riktlinjer 2019.

Tabell 1. Förekomst av gemensamma riktlinjer kring bisysslor bland anställda i kommuner och regioner, 2012 respektive 2019, i procent.

	Kommun		Region	
	2012	2019	2012	2019
Gemensamma riktlinjer som avser samtliga anställda finns	55	64	88	79
Gemensamma riktlinjer finns, dock inte för anställda vid kommunalt ägda bolag	24	30	6	21
Riktlinjer finns inom enskilda förvaltningar/ bolag, dock inga gemensamma	3	1	0	0
Inga riktlinjer finns	18	5	6	0
<i>Bas</i>	<i>217</i>	<i>211</i>	<i>16</i>	<i>19</i>

Vi kan inte se några väsentliga skillnader mellan större och mindre kommuner när det gäller om riktlinjer finns. Det är visserligen något vanligare att det finns gemensamma riktlinjer för samtliga anställda i små kommuner än i stora. Å andra sidan finns det inga större kommuner som helt saknar riktlinjer.

Av kommentarerna till vår enkät framgår också att vissa kommuner har skarpare krav på rutiner när det gäller medarbetare med nyckelfunktioner inom områden som erfarenhetsmässigt är extra riskutsatta, till exempel upphandling.

Riktlinjerna omfattar inte alltid anställda i kommunala bolag

Det är värt att notera att andelen kommuner och regioner som anger att de har riktlinjer, men att dessa inte gäller för deras bolag, har ökat. Nästan var tredje kommun och drygt var femte region saknar gemensamma riktlinjer som också gäller för deras bolag (tabell 1). Forskare har framhållit att sannolikheten för att de anställdas bisysslor ska utgöra en risk är större i de kommunala bolagen. Det beror bland annat på att bolagen genom sin konstruktion är svåra att övervaka och granska.⁶³

⁶³ Erlingsson, G. & Wittberg, E. 2017. *De kommunala bolagen och offentlighetsprincipen*.

Att det saknas gemensamma riktlinjer behöver dock inte betyda att det nödvändigtvis saknas riktlinjer för bisysslor inom de kommunala bolagen. I en enkät som Statskontoret genomförde 2012 framkom att 77 procent av de kommunala bolagen hade riktlinjer för bisysslor.⁶⁴

I vissa av de kommunala riktlinjer som vi har studerat närmare nämns att de kommunala bolagen inte omfattas av LOA utan de anställda hänvisas i stället till respektive bolags kollektivavtalsregler. I de revisionsrapporter som vi har tagit del av förekommer fall där bolagens kollektivavtal saknar bestämmelser om förtroendskadliga bisysslor.⁶⁵ Detta tyder på att det kan finnas kommuner och regioner där det är oklart hur förtroendskadliga bisysslor ska hanteras i deras bolag.

Nästan alla myndigheter har riktlinjer om bisysslor

Vår undersökning visar även att nästan alla myndigheter har riktlinjer om bisysslor för samtliga anställda, endast 6 procent av myndigheterna saknar helt riktlinjer (tabell 2).⁶⁶

När det gäller högskolor har samtliga svarande angett att de har riktlinjer, men för 8 procent gäller inte riktlinjerna för alla anställda. För domstolarnas del är andelen som har riktlinjer något lägre än för övriga typer av myndigheter – 14 procent av domstolarna saknar helt riktlinjer.

⁶⁴ Statskontoret 2012:20. *Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige.*

⁶⁵ Se t.ex. *Granskning av bisysslor Västerviks kommun*. Oktober 2017.

⁶⁶ Med ”myndigheter” avser vi här och i fortsättningen av kapitlet myndigheter exklusive högskolor och domstolar. Med ”högskolor” avser vi både högskolor och universitet.

Tabell 2. Förekomst av gemensamma riktlinjer kring bisysslor bland anställda i myndigheter, högskolor och domstolar 2019, i procent.

	Myndighet	Högskolor	Domstolar
Gemensamma riktlinjer som avser samtliga anställda finns	94	92	71
Gemensamma riktlinjer som avser enskilda personalgrupper finns	0	8	13
Riktlinjer finns inom enskilda avdelningar/enheter, dock inga gemensamma riktlinjer	0	0	2
Inga riktlinjer finns	6	0	14
<i>Bas</i>	<i>142</i>	<i>26</i>	<i>63</i>

Mer vägledning och klargöranden efterfrågas

För att få till en fungerande hantering av de anställdas bisysslor bör det finnas riktlinjer och rutiner på plats. Som vi har visat ovan finns också sådana i flertalet fall. Det räcker emellertid inte att ha skrivna riktlinjer för anställdas bisysslor. Riktlinjerna behöver också vara utformade på ett sätt som gör dem användbara. Huvuddelen av de riktlinjer som vi har haft tillfälle att studera lever, utifrån vår bedömning, upp till det kravet.

I våra samtal med företrädare för myndigheter, kommuner och regioner är en återkommande synpunkt att regelverket är svårt att tolka och att det därför kan vara svårt att dra en gräns mellan tillåtna och otillåtna bisysslor. Många företrädare efterfrågar därför mer vägledning och exempel på hur bedömningen av bisysslorna ska göras.

Arbetsgivarna följer inte heller alltid själva fullt ut sina riktlinjer. Särskilt gäller detta för anställda inom vissa bristyrken, där läkare är det tydligaste exemplet. Det har i flera sammanhang påpekats att arbetsgivarna nästan alltid godkänner läkares bisysslor hos privata arbetsgivare, även om dessa bisysslor kan vara tveksamma ur främst arbetshindrande och konkurrens-hänseende. Bland arbetsgivarna finns en rädsla för att om de är mindre till-

mötesgående när det gäller läkares bisysslor kan det leda till att läkare säger upp sig.⁶⁷

I de cirka sextio revisionsrapporter om bisysslor i kommuner och regioner som vi har tagit del av framförs en hel del kritik mot utformningen av riktlinjer och rutiner. Kritiken berör olika aspekter av dokumenten. Det är vanligt att revisorerna rekommenderar att en riktlinje eller policy ska kompletteras med tillämpningsföreskrifter och med en checklista för bedömning av om en bisyssla ska vara tillåten eller inte.

Högskolorna efterfrågar klargöranden

Statliga högskolelärare har en utvidgad rätt att utöva vissa bisysslor inom forskning och utvecklingsarbete, så kallade FoU-bisysslor (se kapitel 2). De företrädare för högskolor som vi har talat med lyfter fram att detta innebär en balansgång mellan att uppmuntra anställda att ha bisysslor som kan skapa innovation och tillväxt och å andra sidan säkerställa att högskolans verksamhet inte drabbas negativt. Flera menar att en otydlig reglering försvårar bedömningen av bisysslorna. Det gäller bland annat forskningsfinansiering och kommersialisering av forskningsresultaten. Ett exempel som nämns är att forskare som inte undervisar och inte definieras som lärare inte heller omfattas av den vidgade rätten till FoU-bisysslor. Även dessa forskare förutsätts dock kommersialisera sina forskningsresultat genom egna avknopningsbolag om de ska beviljas forskningsanslag från till exempel EU-institutioner.

Arbetsgivarna informerar om riktlinjerna vid nyanställning

Det räcker inte med ändamålsenligt utformade riktlinjer. Arbetsgivaren ska också informera de anställda om vilka regler som gäller för bisysslor. Av förarbetena till LOA framgår att frågan om bisysslor bör tas upp muntligt vid anställning och vid personalträffar.

I våra enkätundersökningar frågar vi om det i myndighetens, kommunens, eller regionens riktlinjer ingår att nyanställda ska informeras om regler gällande bisysslor. Enkätsvaren visar att flertalet arbetsgivare har detta krav i

⁶⁷ Se t.ex. TJP Analys och utveckling 2016. *Bisysslor. Granskningsrapport* (Region Skåne). Våra samtal med företrädare för regioner ger samma bild.

sina riktlinjer. Andelen för myndigheter är 91 procent, för kommuner 93 procent och för regioner 95 procent. Andelarna är i och för sig höga, men utifrån lagens förarbeten kan man tycka att samtliga arbetsgivare skulle ha detta krav i sina riktlinjer. Om vi sedan ser på högskolor och domstolar sjunker andelen som har krav på att informera nyanställda till 88 procent för högskolorna och 87 procent för domstolarna.

Med tanke på att det är viktigt att medarbetare och chefer så tidigt som möjligt får vetskap om vilka regler som gäller avseende bisysslor får vi hoppas att den informationen ges även om den inte finns angiven i riktlinjerna. Våra samtal med företrädare för de offentliga organisationerna tyder på att, utöver information vid nyanställningar, informerar cheferna om organisationens rutiner även vid årliga medarbetarsamtal, arbetsplats-träffar och/eller i samband med värdegrundsdiskussioner.

Det varierar hur ofta frågor ställs om anställdas bisysslor

Det har blivit vanligare att arbetsgivare i kommuner och regioner ställer frågor om de anställdas bisysslor...

Enligt LOA är det arbetsgivarens ansvar att inhämta information om anställdas bisysslor för att kunna bedöma om de ska tillåtas. I lagen anges att arbetstagaren ”på arbetsgivarens begäran ska lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisysslor”.⁶⁸ Vår enkätundersökning visar att det sedan 2012 har blivit betydligt vanligare att arbetsgivare inom kommuner och regioner regelbundet ställer frågor om anställdas bisysslor. Samtliga regioner som svarat på vår enkät anger att de ställer frågor till de anställda varje år eller oftare, jämfört med 75 procent 2012 (tabell 3). För kommunerna är andelen lägre, 68 procent, men det är ändå en ökning med över 30 procentenheter jämfört med 2012. Det är vanligare att arbetsgivarna i större kommuner ställer frågor till de anställda än att arbetsgivarna i små kommuner gör det. Av de stora kommunerna uppger 85 procent i 2019 års enkät att de varje år ställer frågor, jämfört med 56 procent av de små kommunerna.

⁶⁸ 7 b § lag (1994:260) om offentlig anställning.

Tabell 3. Andel kommuner och regioner som ställer frågor till de anställda om deras bisysslor, 2012 respektive 2019, i procent.

	Kommun		Region	
	2012	2019	2012	2019
Varje år, eller oftare	35	68	75	100
Mer sällan än varje år	25	15	19	0
Nej	41	18	6	0
<i>Bas</i>	<i>217</i>	<i>211</i>	<i>16</i>	<i>19</i>

... men nästan var femte kommun frågar inte alls

Även om utvecklingen går mot att flertalet kommuner och regioner minst årligen frågar sina anställda om deras bisysslor är det fortfarande nästan var femte kommun som inte frågar alls. Det skulle kunna vara så att vissa kommuner som inte frågar utgår från att de anställda på eget initiativ anmäler sina bisysslor. Det är visserligen inte vad lagen kräver, men den behandlar endast förtroendeskadliga bisysslor. Arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor regleras i kollektivavtal. Som vi beskriver i föregående kapitel har det skett en förändring i det senaste kollektivavtalet för kommuner och regioner (AB 17). Förändringen innebär att arbetstagare som har en bisyssla utan anmodan ska anmäla denna och lämna de uppgifter som arbetsgivaren anser behövs för en bedömning av bisysslan.⁶⁹ Som bestämmelserna ser ut nu ska således arbetstagaren på begäran lämna uppgift om bisysslor enligt LOA och på eget initiativ enligt kollektivavtalet. De samtal vi har haft med företrädare för kommuner och regioner tyder på att man i kommuner och regioner utgår från att arbetstagarna ska lämna uppgifterna på eget initiativ.

Att vissa kommuner och regioner inte regelbundet frågar sina anställda om deras bisysslor kan också bero på att det uppfattas som känsligt eller besvärligt att göra detta. Det är en synpunkt som återkommer vid flera tillfällen i våra samtal. Chefer kan tycka att det är jobbigt att ställa vad som kan uppfattas som integritetskränkande frågor om den anställdas aktiviteter utanför arbetet. Arbetstagare kan också anse att det inte angår arbetsgiva-

⁶⁹ 8 § Mom.1 Allmänna bestämmelser (AB) 17. Lärarförbunden har inte skrivit under AB 17 och därför gäller AB 14 för dessa. AB 14 har inget krav på att arbetstagaren på eget initiativ ska lämna uppgift om bisyssla.

ren vad de företar sig på fritiden. Integritetsaspekterna lyfts fram i förarbetena till LOA. Enligt regeringen kan kontrollsyftet ofta uppnås genom att uppgifter bara begärs in om vilken typ av bisysslor som de anställda har. Endast om det finns någon särskild anledning bör detaljerade uppgifter om bisysslor begäras in.⁷⁰

Ett särskilt problem är hur privata konsulter i offentlig verksamhet ska hanteras när det gäller bisysslor; LOA och de offentliganställdas kollektivavtal gäller inte för dem. Det är inte heller alltid som arbetsgivarens riktlinjer inkluderar denna personalkategori. Exempelvis anlidade trafiknämnden i Stockholms kommun 1700 konsulter 2014, många av dem under lång tid och i viktiga funktioner. Någon anmälan om bisyssla begärdes inte in från dessa konsulter.⁷¹

Högskolor och domstolar ställer oftare frågor om bisysslor än övriga myndigheter

När det gäller myndigheterna är det endast hälften av de svarande som anger att de ställer frågor till de anställda om bisysslor varje år eller oftare. Var tredje myndighet ställer inte några frågor över huvud taget med någon regelbundenhet (tabell 4).

Högskolor och domstolar skiljer sig från övriga myndigheter genom att oftare ställa frågor om bisysslor. För högskolorna är det 85 procent av de svarande som anger att de ställer frågor varje år eller oftare och bland domstolarna är det 71 procent. För båda myndighetstyperna är det endast 8 procent som inte ställer några frågor alls.

⁷⁰ Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*, s. 22.

⁷¹ TJP Analys och utveckling 2016. *Bisysslor. Granskningsrapport* (Region Skåne).

Tabell 4. Andel myndigheter, högskolor och domstolar som ställer frågor till de anställda om deras bisysslor 2019, i procent.

	Myndighet	Högskolor	Domstolar
Varje år, eller oftare	50	85	71
Mer sällan än varje år	16	8	21
Nej	34	8	8
<i>Bas</i>	<i>142</i>	<i>26</i>	<i>63</i>

Regleringen av bisysslor i domstolar och högskolor skiljer sig till viss del från vad som gäller för övriga myndigheter (se kapitel 2). Domarna ska på eget initiativ anmäla till arbetsgivaren vilken typ av bisysslor de har.⁷² För högskolorna gäller bland annat att högskolelärare är skyldiga att hålla högskolan underrättad om de bisysslor som de har och som har anknytning till anställningens ämnesområde. Högskolan ska dokumentera underrättelserna och göra detta på så sätt att det fortlöpande går att följa vilka bisysslor varje lärare har.⁷³ Eftersom domare och högskolelärare själva ska anmäla bisysslor till arbetsgivaren kan man tycka att behovet att fråga skulle vara lägre i domstolar och högskolor. Som framgår av enkätsvaren ställer dock dessa arbetsgivare i praktiken betydligt oftare frågor om anställdas bisysslor jämfört med andra statliga arbetsgivare. En förklaring till detta kan vara att de anställdas bisysslor generellt är en viktigare och mer uppmärksammas fråga för arbetsgivarna i domstolar och högskolor. Domare har en maktutövande ställning som gör att risken för förtroendeskada är särskilt stor i samband med bisysslor. När det gäller högskolorna har brister i deras kontroll av lärarnas bisysslor uppmärksammats av bland annat Riksrevisionen. Kritiken kan ha bidragit till att högskolorna är mer aktiva än övriga myndigheter med att kontrollera de anställdas bisysslor.

⁷² 7 d § lag (1994:260) om offentlig anställning.

⁷³ 4 kap. 15 § högskoleförordningen (1993:100).

Flertalet dokumenterar men färre gör sammanställningar över de anställdas bisysslor

Fler kommuner och regioner dokumenterar och sammanställer uppgifter om anställdas bisysslor

Kommuner och regioner har blivit flitigare med att dokumentera beslut om anställdas bisysslor. I årets enkät anger 91 respektive 95 procent av kommunerna och regionerna att de dokumenterar besluten (tabell 5). Det är en ökning sedan 2012, då drygt 80 procent av kommunerna och regionerna svarade ja på den frågan. Fortfarande finns det dock ett antal kommuner och någon enstaka region som inte dokumenterar besluten. Som det har påpekats underlättar det naturligtvis om det finns dokumentation utifall det skulle uppstå en diskussion om en anställds bisyssla.⁷⁴

Kommentarer till enkätsvaren på denna fråga antyder dock att enkätresultaten bör tolkas med viss försiktighet. För vissa som har angett att de dokumenterar besluten gäller det endast besluten om avslag, inte samtliga beslut. Det omvända kan också gälla, vissa som har svarat att de inte dokumenterar besluten dokumenterar ändå avslagna bisysslor.

Tabell 5. Andel kommuner och regioner som dokumenterar beslut om anställdas bisysslor anses vara tillåtna eller inte, 2012 respektive 2019, i procent.

	Kommun		Region	
	2012	2019	2012	2019
Ja	82	91	81	95
Nej	18	9	19	5
Bas	210	211	16	19

Vi kan se att andelen kommuner och regioner som har centrala sammanställningar över de anställdas bisysslor har ökat sedan 2012. Sådana sammanställningar görs i 23 procent av kommunerna 2019 jämfört med 13 procent 2012 (tabell 6). För regionerna är andelen högre, 47 procent 2019

⁷⁴ Jfr Erlingsson, G. & Öhrvall, R. 2013. Kommunerna brister i hanteringen av anställdas bisysslor, i *Ekonomisk Debatt*, nr.3, s. 11.

jämfört med 20 procent 2012. Över hälften av kommunerna saknar dock helt sådana sammanställningar.

Tabell 6. Förekomst av sammanställning av anställdas bisysslor i kommuner och regioner, 2012 respektive 2019, i procent.

	Kommun		Region	
	2012	2019	2012	2019
Central sammanställning	13	23	20	47
Sammanställningar inom olika förvaltningar, bolag, avdelningar eller enheter	22	22	40	37
Nej	65	55	40	16
<i>Bas</i>	<i>213</i>	<i>211</i>	<i>15</i>	<i>19</i>

Vår undersökning visar även att det är något vanligare att små kommuner har centrala sammanställningar (27 procent), jämfört med de större kommunerna (15 procent). De större kommunerna har i stället betydligt fler sammanställningar längre ned i organisationen, till exempel i de olika förvaltningarna, 43 procent jämfört med 15 procent i de små kommunerna. Här spelar säkerligen storleken roll. Det är enklare och förmodligen mer ändamålsenligt för en liten kommun att ta fram en central sammanställning, medan det är mer naturligt för en större kommun att göra sammanställningen längre ned i organisationen.

Nästan alla myndigheter dokumenterar beslut, men det finns inte alltid sammanställningar över de anställdas bisysslor

Det är vanligt att myndigheterna dokumenterar beslut om anställdas bisysslor. Det är inga större skillnader mellan myndighetstyperna (tabell 7). Högst andel som uppger att de dokumenterar besluten finner vi bland domstolarna (98 procent).

Tabell 7. Andel myndigheter, högskolor och domstolar som dokumenterar beslut om anställdas bisyssla anses vara tillåtna eller inte, 2019, i procent.

	Myndighet	Högskolor	Domstolar
Ja	92	88	98
Nej	8	12	2
<i>Bas</i>	<i>142</i>	<i>26</i>	<i>63</i>

I likhet med kommuner och regioner är myndigheterna inte lika aktiva när det gäller att ta fram sammanställningar över de anställdas bisysslor, som de är att dokumentera dem. Hälften av myndigheterna gör inga sådana sammanställningar (tabell 8). Till skillnad från vad som gäller för kommunerna tar dock större myndigheter något oftare än mindre myndigheter fram centrala sammanställningar. Räknas också högskolorna in blir skillnaden mellan små och stora myndigheter större, 46 procent av de stora har en central sammanställning jämfört med 27 procent av de små. Polisen är ett exempel på en mycket stor myndighet som har centraliserat hanteringen av bisysslorna när det gäller inrapportering, bedömning och sammanställning. En trolig förklaring till att kommuner och myndigheter skiljer sig när det gäller detta är att stora kommuner generellt är mycket större än stora myndigheter. Små kommuner har större likheter med kategorin större myndigheter när det gäller antalet anställda.

Domstolarna är något bättre än övriga myndigheter på att ta fram centrala sammanställningar, nästan 60 procent har sådana sammanställningar. Flitigast av myndigheterna är högskolorna. Av dem har 73 procent centrala sammanställningar och endast 15 procent saknar helt sammanställningar. Andelen är hög, men med tanke på att högskoleförordningen ställer krav på att högskolelärarnas bisysslor ska dokumenteras, och att det ska göras på ett sätt som gör det möjligt att fortlöpande följa vilka bisysslor varje lärare har, är det snarast förvånande att inte samtliga högskolor gör sammanställningar av de anställdas bisysslor.⁷⁵

Våra intervjuer visar att högskolornas rutiner till viss del skiljer sig åt. Vissa högskolor har ett system som innebär att alla lärare måste lämna en blankett om bisysslor, det vill säga även lärare som inte har några bisysslor. På så sätt blir det lättare för lärosätet att kontrollera att lärarna verkligen lämnar en redovisning.

⁷⁵ 4 kap. 15 § högskoleförordningen (1993:100).

Tabell 8. Förekomst av sammanställningar av anställdas bisysslor i myndigheter, högskolor och domstolar, 2019, i procent.

	Myndighet	Högskolor	Domstolar
Central sammanställning	38	73	59
Sammanställningar inom olika förvaltningar, bolag, avdelningar eller enheter	11	12	3
Nej	51	15	38
<i>Bas</i>	142	26	63

Den vanligaste synpunkten i de revisionsrapporter om kommuners och regioners hantering av bisysslor som vi har tagit del av är att kommunen eller regionen inte i tillräcklig grad har agerat för att skaffa sig kunskap om i vilken utsträckning anställda har bisysslor. Revisorerna påpekar ofta att det saknas uppföljningar av de anställdas bisysslor. Enkätresultaten ovan ger ingen anledning att tro att myndigheterna i det avseendet skiljer sig från kommuner och regioner.

En central sammanställning underlättar kontrollen av bisysslorna, men kräver tid och resurser

Om inte myndigheten, kommunen eller regionen gör någon sammanställning av förekomsten är det naturligtvis svårt att få en samlad bild av hur vanligt det är med bisysslor och vilka bisysslor det är frågan om. Ett register över de anställdas bisysslor gör det exempelvis lättare att i förväg upptäcka eventuella jävsituationer i samband med upphandlingar. Samtidigt bör det understrykas att värdet av en central sammanställning sammanhänger med dess kvalitet. Om inte anställda ger korrekt information om sina bisysslor minskar givetvis värdet av sammanställningen. Värdet av en central sammanställning måste också vägas mot det merarbete som krävs för att ta fram en sådan. Oftast finns bisysslorna enbart dokumenterade i den anställdes personakt. Flera av de företrädare som vi har talat med menar att det är tidskrävande och ibland tekniskt komplicerat att utifrån personakterna skapa sökbara system eller register över anställdas bisysslor.

Om en sammanställning ska göras måste dataskyddsförordningens krav beaktas

Som flera av de företrädare vi har samtalat med påpekar är det svårt att ta fram en central sammanställning av de anställdas bisysslor och samtidigt leva upp till de krav som numera ställs i dataskyddsförordningen (GDPR). Kraven innebär bland annat att de uppgifter som krävs in inte ska vara för omfattande i förhållande till ändamålet. Uppgifterna får inte heller lagras längre än vad som är nödvändigt för ändamålet. Inte minst viktigt är att uppgifterna måste vara korrekta, vilket kräver en kontinuerlig uppdatering.⁷⁶

Att ha en central sammanställning av medarbetarnas bisysslor kräver således mycket resurser. Det är en omständighet som kan ha bidragit till att relativt många myndigheter, kommuner och regioner saknar sådana sammanställningar.

Anställdas bisysslor granskas i liten utsträckning

Vi har i våra enkätundersökningar frågat om kommunen, regionen eller myndigheten någon gång under de senaste fem åren har granskat de anställdas bisysslor. Genom en granskning kan arbetsgivaren få reda på om riktlinjer och rutiner är kända och följs, till exempel hur väl inrapporteringen av bisysslor fungerar. Ett sätt att göra dessa granskningar är att jämföra anställdas uppgifter om vilka bisysslor de har med de uppgifter som finns i Bolagsverkets näringslivsregister. Detta tillvägagångssätt används ofta i de revisionsrapporter som vi har tagit del av.

Kommunerna granskar sällan de anställdas bisysslor ...

Nästan 70 procent av kommunerna har inte genomfört någon granskning av sina anställdas bisysslor de senaste fem åren (tabell 9). För regionerna är motsvarande siffra 37 procent. Vi ser inte heller någon ökning av antalet granskningar över tid.

Vår undersökning visar att det är mer än dubbelt så vanligt att stora kommuner gör granskningar jämfört med mindre kommuner. I 48 procent av

⁷⁶ 2 kap. artiklar 5–9 dataskyddsförordningen, se även Datainspektionens webbplats. <https://www.datainspektionen.se/vagledningar/for-myndigheter/>.

de stora kommunerna görs granskningar. Motsvarande siffra för små kommuner är 23 procent. Skillnaden mellan större och mindre kommuner skulle kunna bero på att man i en liten kommun anser sig ha en tydlig bild av sina anställdas bisysslor och en tillräcklig kontroll över dem, utan att en särskild granskning behöver göras. Detta är också något som företrädare för mindre kommuner påpekar.

Tabell 9. Andel kommuner och regioner som någon gång de senaste fem åren har gjort en granskning av ett stickprov eller av samtliga anställdas bisysslor, 2012 respektive 2019, i procent.

	Kommun		Region	
	2012	2019	2012	2019
Ja, med hjälp av extern revisionsbyrå eller motsvarande	14	13	19	26
Ja, genom egen granskning	19	18	44	37
Nej	67	69	38	37
<i>Bas</i>	<i>212</i>	<i>211</i>	<i>16</i>	<i>19</i>

De granskningar i form revisionsrapporter av kommuner och regioner som vi har tagit del av visar på många brister i hanteringen av bisysslor. Revisorererna pekar bland annat på att kommuner och regioner inte följer regelverket, att kommuner och regioner inte följer upp omfattningen av anställdas bisysslor och att kommuner har gjort inköp från bolag där anställda har intressen i form av till exempel en styrelsepost. Den sistnämnda punkten är naturligtvis mest problematisk. I några fall har kommuner gjort mångmiljonaffärer med bolag där anställda har intressen.

... och myndigheterna gör det än mer sällan ...

Våra enkätundersökningar visar att det är sällsynt att myndigheter granskar sina anställdas bisysslor. Endast 20 procent uppger att de har genomfört sådana granskningar de senaste fem åren. Ungefär samma resultat ser vi för domstolarna (tabell 10).

Tabell 10. Andel myndigheter, högskolor och domstolar som någon gång de senaste fem åren har gjort en granskning av ett stickprov eller av samtliga anställdas bisysslor, 2019, i procent.

	Myndighet	Högskolor	Domstolar
Ja	20	50	19
Nej	80	50	81
Bas	142	26	63

... men högskolorna är mer aktiva granskare

Riksrevisionen har tidigare pekat på omfattande brister i högskolornas kontroll av lärarnas bisysslor.⁷⁷ Vår undersökning visar att i dag är högskolorna betydligt mer aktiva än övriga myndigheter och domstolar när det gäller att granska sina anställdas bisysslor. Hälften av de högskolor som besvarat vår enkät uppger att de någon gång under de senaste fem åren har gjort en granskning av ett stickprov eller av samtliga anställdas bisysslor.

Offentliga arbetsgivare tycks inte prioritera granskning av bisysslor

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att granskningar generellt inte tycks vara någon prioriterad fråga för de offentliga arbetsgivarna. Flertalet av de företrädare som vi har talat med anger att de endast gör en närmare granskning av anställdas bisysslor i de fall där arbetsgivaren blir uppmärksam på att en anställd har en bisyssla som inte har anmälts, eller när arbetsgivaren upptäcker något avvikande. Det kan till exempel handla om att en anställd återkommande är mycket trött under arbetstiden och det finns skäl att tro att det kan sammanhålla med en bisyssla.

Med tanke på att bisysslor är vanligt förekommande och att vissa bisysslor, visserligen ovanliga, påtagligt kan skada förtroendet för myndigheten, kommunen eller regionen är det naturligt att kräva att fler granskningar ska göras. Att granska anställdas bisysslor uppfattas dock inte alltid som oproblemiskt. Vi har exempelvis noterat att det finns kommuner som menar att det inte är tillåtet för arbetsgivaren att göra generella undersökningar eller förfrågningar för att kontrollera medarbetares eventuella bisysslor.

⁷⁷ RiR. (2008:5). *Högskolelärares bisysslor*.

Ytterligare en aspekt som tas upp i våra enkätsvar och intervjuer är att granskning och kontroll skapar administrativt arbete. Behovet av kontroller måste därför vägas mot den tid och de resurser som krävs för att göra denna kontroll möjlig. Det är inte alltid som arbetsgivarna anser att kontrollen ger ett sådant mervärde att det berättigar den insatsen.

Studiens slutsatser

I detta avslutande kapitel för vi en samlad diskussion utifrån de iakttagelser som vi har gjort i våra enkätundersökningar och intervjuer, i lagar, förordningar och avtal samt i de granskningar och forskningsstudier vi har tagit del av. Vidare lämnar vi vissa förslag på hur arbetet med de offentliganställdas bisysslor kan stärkas.

Våra slutsatser och förslag i korthet:

- Att offentliganställda har bisysslor är inte nödvändigtvis negativt, men engagemanget utanför arbetet måste bland annat vägas mot samhällets krav på objektivitet och opartiskhet; bisysslorna får inte vara förtroendeskadliga. Inte heller får de konkurrera med arbetsgivarens verksamhet eller vara arbetshindrande.
- Regleringen av bisysslor är komplex och svår att tolka. Det beror bland annat på att den är uppdelad mellan lag och kollektivavtal. Som regleringen nu är utformad kan den vara svår att tillämpa. Vår studie visar att det finns en efterfrågan bland kommuner, regioner och myndigheter på tydligare vägledning och stöd i bedömningen av om en bisyssla ska anses vara tillåten eller inte. Statskontoret föreslår att Arbetsgivarverket och SKL bistår med fördjupad information och eventuellt stödmaterial riktade till myndigheter respektive kommuner och regioner. Statskontoret föreslår också att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) på motsvarande sätt bistår med vägledning och stöd inom högskoleområdet.
- Bisysslorna är inte reglerade för alla anställda i offentlig verksamhet. I studien pekar vi på oklarheter när det gäller regleringen av bisysslor för anställda i statliga och kommunala bolag samt privat anställda konsulter som är verksamma i myndigheter, kommuner och regioner. Statskontoret bedömer att offentliga arbetsgivare bör kunna ställa samma krav på anställda i bolag och på konsulter som på den offentligt anställda personalen. En stor mängd kommunal verksamhet utförs också i privat drivna organisationer, huvudsakligen inom skola, vård

och omsorg. Det är viktigt att också dessa privata arbetsgivare är uppmärksamma på att deras anställda inte har bisysslor som kan vara förtroendeskadliga, arbetshindrande eller konkurrerande.

- Hanteringen av bisysslorna måste bygga på en balans mellan arbetsgivarens tillit till att den anställde korrekt informerar om sina bisysslor och en effektiv, men inte integritetskränkande och administrativt betungande, kontroll. Vi anser att kontrollen främst bör vara inriktad på att säkerställa att chefer och medarbetare känner till regleringen, vilket bör ge goda förutsättningar för att den också följs. Detta arbete kan arbetsgivaren göra bland annat genom att återkommande informera vid introduktionsutbildningar, medarbetarsamtal och genom så kallade dilemmaövningar. Vi vill särskilt framhålla hur viktigt det är att första linjens chefer får det stöd de behöver för att kunna bedriva ett systematiskt arbete med bisysslorna.
- Förutsättningarna och behoven av uppgiftslämning och kontroll av bisysslor skiljer sig mycket åt i olika myndigheter, kommuner och regioner. Hanteringen av bisysslor bör därför anpassas till verksamhetens storlek och karaktär. Det handlar bland annat om att riskbasera kontrollen genom att fokusera på ”riskgrupper” och områden som kräver särskild uppmärksamhet, exempelvis bisysslor i samband med upphandling.

Offentliganställdas engagemang utanför ordinarie arbetet måste vägas mot samhällets krav på objektivitet och opartiskhet

Lagstiftarna ställer krav på de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter som till vissa delar skiljer sig från vad som gäller för andra kategorier av anställda. Objektivitetsprincipen i regeringsformen föreskriver att alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet i verksamheten. De som utför offentlig verksamhet ska utgå från en värdegrund som innebär att arbetet ska utföras på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt. I det ligger också att alltid vara vaksamma på korrupcion och oegentligheter.

Den offentliga förvaltningen är en grundsten i det svenska demokratiska systemet. Det är därför av största vikt att förvaltningen har medborgarnas

fulla förtroende. Förbudet för de offentliganställda att ha förtroendeskadliga bisysslor bidrar till att upprätthålla detta förtroende.

Offentliganställda chefer och medarbetare är ofta aktiva i olika sammanhang utanför sin ordinarie anställning. Att anställda på olika sätt deltar i samhällslivet utanför arbetsplatsen är inte något som per definition är negativt. Tvärtom kan de kunskaper och influenser som anställda tillägnat sig utanför arbetet bidra till att utveckla den offentliga förvaltningen. Samtidigt måste anställdas intresse av att ha engagemang utanför sin anställning vägas mot andra intressen. Det handlar om att balansera den offentligt anställdes intresse av att få använda fritiden för egna aktiviteter vid sidan av anställningen och samhällets krav på att dessa aktiviteter inte sker på ett sätt som rubbar förtroendet för förvaltningens objektivitet och opartiskhet. Bisysslorna får inte heller vara arbetshindrande eller strida mot vad som stadgas om konkurrensbisysslor.

Frågor kring anställdas bisysslor upptar inte det dagliga arbetet för HR-ansvariga, myndighetsjurister och chefer på olika nivåer. Men när frågorna väl hamnar på deras bord kan de ofta vara besvärliga att hantera och, om de inte sköts rätt, ha potential att skada myndigheten och i allra värsta fall tilltron till den offentliga förvaltningen i vid bemärkelse. Det är därför viktigt att arbeta systematiskt med de offentliganställdas bisysslor.

Regleringen av bisysslor är svårtolkad

Som vi tidigare har beskrivit är regleringen av bisysslorna inte helt lätt att tolka och därför också svår att tillämpa. Ett skäl till detta är uppdelningen av regleringen i lag och kollektivavtal. Ett annat skäl är att själva regleringen är svårtillämpad. Detta beror bland annat på att bedömningen av om bisysslan kan vara förtroendeskadlig måste utgå från hur allmänheten hypotetiskt skulle se på vissa förhållanden, såsom vilka uppgifter arbetstägaren har i sin anställning och vilka denne skulle ha i sin bisyssla. Bedömning grundar sig således på hur en viss bisyssla framstår i allmänhetens och olika intressenters ögon. Regleringen är till för att förebygga skada, inte hantera något som redan har skett.

Komplexiteten i bedömningarna framgår också av praxis. Som bland annat framgår av de exempel på domar i AD som vi redovisar i kapitel 2 är det svårt att se någon tydlig linje i AD:s ställningstaganden. Det gäller även

för äldre regeringsbeslut och uttalanden från JO och JK. Att det förhåller sig på det sättet är knappast förvånande. Arbetstagarna är verksamma i olika typer av organisationer, med olika typer av arbetsuppgifter och de bisysslor som ska prövas skiljer sig också. Ställningstagandet i varje enskilt fall måste bygga på en värdering av hur de olika unika parametrarna i fallet kan framstå i allmänhetens ögon.

Det finns behov av tydligare vägledning och stöd

Vår studie visar att myndigheter, kommuner och regioner efterfrågar tydligare vägledning och stöd för sin hantering av bisysslor. Utöver svårigheten att dra en gräns mellan tillåtna och otillåtna bisysslor pekar de företrädare som vi har talat med på att det i vissa fall är oklart hur de ska tolka regelverket, till exempel om det är tillåtet att skapa centrala register över anställdas bisysslor och om de kan begära in uppgifter om anställdas samtliga bisysslor. För att klargöra vad som gäller föreslår vi att Arbetsgivarverket och SKL bistår med fördjupad information och eventuellt stödmaterial. Vi noterar även att högskolorna efterfrågar klargöranden när det gäller regleringen av så kallade FoU-bisysslor, till exempel när det gäller hur forskningsresultaten kan nyttjas. Här föreslår vi att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) bistår med vägledning och stöd.

Bisysslorna är inte reglerade för alla i offentlig verksamhet

Som framgår av vår beskrivning i kapitel 2 täcker inte lagstiftning och kollektivavtal in alla som arbetar med offentlig verksamhet. Det finns till exempel anställda i statliga och kommunala bolag där det är oklart i vilken utsträckning deras kollektivavtal reglerar hanteringen av bisysslor. Det finns också ett betydande antal privat anställda konsulter verksamma i myndigheter, kommuner och regioner. Dessutom utförs en växande mängd kommunal verksamhet i privat drivna organisationer, huvudsakligen inom skola, vård och omsorg. Hur bisysslorna regleras för dessa privat anställda arbetstagare har vi ingen kännedom om. Vi bedömer att åtminstone när det gäller anställda i bolag och konsulter som är verksamma i den egna organisationen bör den offentliga arbetsgivaren ställa samma krav som på sin egen personal. När det gäller privata utförare av offentlig verksamhet är det viktigt att också dessa arbetsgivare är uppmärksamma på att deras anställda inte har bisysslor som kan vara förtroendeskadliga, arbetshindrande eller konkurrerande.

Integritetsaspekterna måste vägas in i kontrollen av bisysslorna

Om myndigheten, kommunen eller regionen inte förmår att förebygga förekomsten av förtroendskadliga bisysslor riskerar det att försvaga medborgarnas förtroende för förvaltningens oberoende och opartiskhet. Därför är kontrollen av bisysslorna viktig. Samtidigt är det viktigt att beakta integritetsaspekterna. Att behöva uppge sina bisysslor till arbetsgivaren kan upplevas som ett intrång i den personliga integriteten. Regeringen har också framhållit att offentliga arbetsgivare bör begära in detaljerade uppgifter om anställdas bisysslor först om det finns någon särskild anledning till det.

Av våra enkätresultat och samtal med företrädare för kommuner, regioner och myndigheter framgår att kontroll av anställdas bisysslor inte är en prioriterad uppgift för arbetsgivarna. De offentliga arbetsgivarna är bra på att ta fram riktlinjer och andra dokument. Betydligt sämre är de på att fråga sina anställda om deras bisysslor och att granska bisysslorna. Här kan det säkert vara så att vissa arbetsgivare avstår att fråga och kontrollera av integritetsskäl. Våra intervjuer visar även att arbetsgivare kan uppleva det som jobbigt att fråga anställda om deras aktiviteter utanför arbetet. Det händer också att anställda reagerar negativt på att bli tillfrågade – ”vad jag gör på min fritid är väl min ensak”.

En fungerande hantering av bisysslorna måste bygga på en balans mellan tillit och kontroll

Hantering av offentliganställdas bisysslor har ingen central roll i myndigheters, kommuners och regioners dagliga verksamhet. Det är inte heller något som kan förväntas eller bör eftersträvas; kärnverksamheten måste alltid prioriteras. Samtidigt har bisysslorna en potential att ställa till stor skada om myndigheten, kommunen eller regionen inte upptäcker och förhindrar att anställda ägnar sig åt förtroendskadliga bisysslor. Det är därför viktigt att hanteringen av bisysslorna sköts rätt.

Som regleringen är utformad är ansvaret för hanteringen av bisysslorna delat mellan arbetsgivaren och den anställde. Enligt LOA ska arbetsgivaren informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. Arbetsgivaren är också skyldig att reagera om denne får vetskap om otillåtna bisysslor. Den anställdes ansvar är att på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kun-

na göra en bedömning av bisysslorna. Även om kollektivavtalet på den kommunala sidan skiljer sig genom att det där anges att arbetstagaren på eget initiativ ska lämna uppgifter om bisysslor är ansvaret i kommuner och regioner på samma sätt delat mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Utformningen av regleringen av bisysslorna innebär i praktiken att arbetsgivaren i huvudsak, men inte enbart, behöver lita på att den anställde korrekt informerar om sina bisysslor. Det finns både praktiska och principiella skäl till detta. För det första vore det praktiskt ohanterligt för arbetsgivaren att ha en fullständig kontroll över alla anställdas bisysslor. Det skulle kräva ett omfattande administrativt arbete, som naturligtvis också skulle stjäla tid från annan verksamhet. För det andra skulle de anställda med stor sannolikhet uppfatta en sådan fullständig kontroll som integritetskränkande. Det är också tveksamt om en sådan total kontroll vore förenlig med de krav som GDPR ställer, till exempel att uppgifterna som krävs in inte ska vara för omfattande för ändamålet och att de ska vara korrekta och därför behöver hållas kontinuerligt uppdaterade.

Enligt vår bedömning måste hanteringen av bisysslorna således i huvudsak bygga på att arbetsgivaren litar på att den anställde korrekt informerar om sina bisysslor. Som vi konstaterar ovan är dock regleringen av bisysslorna inte helt lätt att tolka. Det är därför viktigt att arbetsgivaren lever upp till kravet att informera arbetstagaren om vad som kan göra en bisyssla otillåten.

För varje anställd som ägnar sig åt en otillåten bisyssla ökar risken att medborgarnas förtroende för myndigheten, kommunen eller regionen skadas. Med tanke på dessa konsekvenser bör tilliten också kompletteras med kontroll. Kontrollen bör då utformas så att den är så effektiv som möjligt, samtidigt som den inte är integritetskränkande och administrativt betungande. Ett inte helt lätt uppdrag. Det är väl känt att allt för omfattande kontroll leder till ökad byråkrati och riskerar att skapa räddhågsna anställda som mer ägnar sig åt att ”hålla ryggen fri” än åt sin kärnverksamhet.⁷⁸

⁷⁸ Se t.ex. Anechiarico, F. & Jacobs, J.B. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective.*

Kontrollen bör främst vara inriktad på att säkerställa att chefer och medarbetare känner till och följer regleringen

Som vi har beskrivit finns det både praktiska och principiella skäl som talar emot en alltför omfattande och detaljerad kontroll av anställdas bisysslor. Vi menar att det bästa sättet att uppnå en tillräcklig nivå av kontroll inte är genom att ta fram en mängd uppföljningsbara dokument, utan genom att på olika sätt hålla frågan om bisysslor levande. Vi har också kunnat konstatera att flertalet myndigheter, kommuner och regioner har dokument som riktlinjer och rutiner på plats. Det är inte där som det i första hand brister. Bristerna finns i genomförandet.

Vi anser att det bästa sättet att förebygga förekomsten av otillåtna bisysslor är genom återkommande information, genom att bisysslorna tas upp vid introduktionsutbildningar, anställningsintervjuer och medarbetarsamtal och genom så kallade dilemmaövningar. Och, allra viktigast, genom att ge första linjens chefer det stöd de behöver för att i sin tur kunna informera och göra rätt bedömningar. Det är dessa chefer som dagligen möter medarbetarna och som i medarbetarsamtal och arbetsplatsträffar ska informera om vad som gäller avseende bisysslor. Det är även dessa chefer som ska ta emot anmälningar om bisysslor.⁷⁹ Arbetsgivaren bör ge första linjens chefer nödvändig utbildning och se till att de har ett bra stöd från HR- och/eller juristfunktionen. Det är också viktigt att stödet till cheferna inte leder till att deras administrativa börda ökar.⁸⁰ Avgörande är att arbetet med att hantera bisysslorna bedrivs systematiskt och strukturerat.

Bisysslor i samband med upphandling kräver särskild uppmärksamhet

Det är väl känt att bland tjänstemän med ansvar för upphandling finns en påtaglig risk för korruption. Det finns också en uppenbar risk för förtroendeskada om kommunen, regionen eller myndigheten upphandlar tjänster av företag som har en nära koppling till en offentligt anställd med upphand-

⁷⁹ I en Statskontorsrapport från 2017 lyfts mellanchefernas centrala roll för arbetet med att främja en god förvaltningskultur i staten fram (*Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*).

⁸⁰ Statskontoret har i en tidigare studie konstaterat att mellanchefer i statliga myndigheter är de chefer som är särskilt tyngda av administration. Se Statskontoret 2016:10. *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

lingsansvar. Risken för förtroendeskada kan finnas även om den anställda inte har något direkt ansvar för den enskilda upphandlingen.

Ett sätt som kommunrevisorer ofta använder för att granska om anställda är ägare eller sitter i styrelsen för företag som kommunen upphandlar från är att jämföra anställdas uppgifter om bisysslor med de uppgifter om företagsengagemang som finns i Bolagsverkets näringslivsregister. Om en kommun, region eller myndighet vill använda sig av Bolagsverkets register är det dock viktigt att ta hänsyn till de krav som GDPR ställer.

En central sammanställning över de anställdas godkända bisysslor skulle kunna ge arbetsgivaren en möjlighet att undvika att göra upphandlingar med företag som anställda har intresse i. Även här måste man ta hänsyn till GDPR. Behovet av en central sammanställning varierar rimligtvis också utifrån verksamhetens storlek och art. Vi återkommer till det nedan.

Uppgiftslämning och kontroll bör anpassas till verksamhetens storlek och karaktär

Det finns ingen modell för arbetet med bisysslor som passar alla. Det behov som en stor myndighet som Polisen har, med många anställda med maktutövande funktioner, skiljer sig väldigt mycket mot de behov som en liten myndighet utan myndighetsutövning och med begränsad upphandling har. Polisen har utifrån sina behov valt att centralisera hanteringen av bisysslor. I en riktigt stor kommun, som Stockholm, har man i stället valt att lägga ansvaret längre ned i organisationen och låta varje förvaltning hantera sina anställdas bisysslor. I små kommuner och små myndigheter är hanteringen oftast mindre formaliserad. Det är där lättare att utan formalia hålla koll på anställdas bisysslor.

Det finns ingen anledning att kräva att små offentliga aktörer, kommuner eller myndigheter, ska bygga upp en omfattande administrativ apparat för att hantera sina bisysslor. Det är emellertid inte bara storleken på verksamheten som har betydelse, minst lika viktigt är vilken typ av verksamhet som bedrivs. Domstolar kan exempelvis ofta vara relativt små, men där finns flera befattningar där bisysslor är känsliga och i vissa fall otillåtna. Det är därför viktigt att även små myndigheter där risken för förtroendeskada är särskilt stor arbetar systematiskt och genomtänkt med hanteringen av bisysslorna. Detta betyder dock inte att de ska bygga upp en övertung

administrativ apparat. Som vi nämner ovan är det allra viktigaste att hålla frågan levande genom att återkommande informera, för att på så sätt se till att både chefer och medarbetare har kunskap om hur bisysslorna ska hanteras.

Riskbasera kontrollen

Myndigheter, kommuner och landsting ska hushålla med sina resurser. Fokus måste rimligtvis ligga på kärnverksamheten. Hanteringen av bisysslor kan inte vara en jämförelsevis prioriterad verksamhet. Samtidigt kan förekomsten av förtroendeskadliga bisysslor skada tilltron till den enskilda organisationen och i värsta fall till offentlig verksamhet i stort. Vi menar att ett ekonomiskt och effektivt sätt att kontrollera förekomsten av otillåtna bisysslor är att fokusera på ”riskgrupper”, i stället för att brett granska alla anställda. Exempelvis har vi i kapitel 2 nämnt vissa områden där risken för förtroendeskada är särskilt stor. De områden som nämns är rättsskipning, myndighetsutövning, tillsyn, upphandling, egendomsförvaltning och ledning av offentlig verksamhet. Inom dessa områden finns det tjänster som generellt sett är extra känsliga för förtroendeskada. Det gäller till exempel poliser, åklagare, domare, högre chefer och personer med ansvar för upphandlingar. Exakt vilka tjänster som kan komma i fråga kan variera och kunskap om detta har man förstås bäst inom den enskilda organisationen. Om tyngdpunkten i kontrollen läggs på ”risktjänster” menar vi att det går att uppnå en mer effektiv kontroll utan att myndigheten, kommunen eller regionen behöver lägga mer resurser på uppgiften.

Referenser

Andersson, S. 2002. *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change.*

Anechiarico, F. & Jacobs, J.B. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective.*

Arbetsgivarverket 2012. *Bisysslor.*

Brå 2007:21. *Korruptionens struktur i Sverige. ”Den korrupte upphandlaren” och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk.*

Domstolsverket 2018. *Information om bisysslor (november 2018).* PM.

Erlingsson, G. & Öhrvall, R. 2013. Kommunernas brister i hanteringen av anställdas bisysslor, i *Ekonomisk Debatt*, nr.3.

Erlingsson, G. & Wittberg, E. 2017. *De kommunala bolagen och offentlighetsprincipen.*

Granskning av bisysslor Västerviks kommun. Oktober 2017.

Ivarsson Westerberg, A. 2014. New Public Management och den offentliga sektorn, i Ivarsson Westerberg, A., Waldemarsson, Y. & Östberg, K. (red.) *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades.*

Prop. 1970:72 med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274), m.m.

Prop. 1985/86:11 med förslag till lag om ändring i högskolelagen (1977:218).

Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor.*

Riksrevisionen 2008:5. *Högskolelärares bisysslor.*

Riksrevisionen 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption.*

Riksrevisionen 2019:8. *Köp på saklig grund – myndigheters skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner.*

SKL 2018. *Kommentarer till Allmänna bestämmelser.*

SKL 2018. *Information om regler i lag och kollektivavtal om bisyssla.*
Cirkulär 17:50.

SOU 1969:6. *Offentliga tjänstemäns bisysslor.*

SOU 2000:80. *Offentligt anställdas bisysslor.*

Statskontoret 2012:20. *Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige.*

Statskontoret 2015:23. *Myndigheters arbete för att förebygga och upptäcka korruption.*

Statskontoret 2016:10. *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten.*

Statskontoret 2017. *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten.*

TJP Analys och utveckling 2016. *Bisysslor. Granskningsrapport (Region Skåne).*

Summary

Public employees' complementary employment – a study on the management of complementary employment in government agencies, municipalities and regions

In this study, we describe how government agencies, municipalities and regions manage their employees' complementary employment. We also outline the regulation of complementary employment. Furthermore, we provide certain proposals for how the work with the public employees' complementary employment can be strengthened.

Regulation that is difficult to apply

Our study shows that the regulation of public employees' complementary employment is complex and can be difficult to interpret. This is due, among other things, to the fact that it is divided between law and collective agreements. Due to an amendment of the collective agreement for municipalities and regions, this regulation has become increasingly difficult to apply. It can also be problematic to determine whether or not specific complementary employment is permissible. In this respect, the legislative history and practice only provides limited guidance.

In the study, we highlight certain ambiguities regarding the extended right of higher education teachers to pursue complementary employment, so-called R&D-related complementary employment. This concerns, among other things, a lack of clarity as regards the utilisation of the research results.

One aspect that we focus on in the study is that the complementary employment is not regulated for all employees within the public sector. We address the ambiguities relating to complementary employment for employees in state-owned and municipal companies, for private-sector consultants engaged by government agencies, municipalities and regions, and employees of private public service providers, primarily within the areas of schools, healthcare and social care. The Swedish Agency for Public Management (Statskontoret) is of the opinion that in the case of employees

of companies and hired consultants, public employers should impose the same requirements as they do for their own staff.

The majority have procedures in place to manage complementary employment but few examine the use of it

Our study shows that most municipalities, regions and government agencies have established procedures for managing complementary employment. The employers have guidelines, provide information on the applicable rules, and document their employees' complementary employment.

At the same time, the study indicates that municipalities and regions rarely examine their employees' complementary employment, and government agencies do so even less frequently. Public employers do not seem to consider the benefits of inspecting their employees' complementary employment to outweigh the time and resources that would be required.

The management of complementary employment must be based on a balance between trust and control

Statskontoret believes that proper management of employees' complementary employment must be based on a balance between the employer's trust in their employees to correctly inform them of their complementary employment and a control system that is deemed effective, but which does not violate the employee's privacy or involve extensive administrative efforts. The best way to prevent unauthorised complementary employment is to maintain a dialogue on the issue within the organisation. This is done, for example, through continuous information and through the issue of complementary employment being addressed during introductory training, job interviews and performance appraisals. Most importantly, first-line managers must receive the support they need to provide accurate information and make the right assessments.

In the study, we identify a number of factors that public employers should consider in their work with the employees' complementary employment. These include ensuring that managers and employees are familiar with the regulation and basing the oversight on risk by focusing on "risk groups" and areas that require particular attention, for example, complementary employment in connection with procurement.

Need for clearer guidance and support

Our study also shows that government agencies, municipalities and regions require clearer guidance and support in the assessment of whether or not specific complementary employment is permissible. Statskontoret proposes that the Swedish Agency for Government Employers, The Swedish Association of Local Authorities and Regions and the Swedish Higher Education Authority assist in this work by providing in-depth information and possibly support material.