

Saksframlegg

Saksgang:

Styre	Møtedato
Styret Helse Sør-Øst RHF	6. mai 2010

SAK NR 030-2010

BEHANDLING AV SAKER OM ANSATTES BIERVERV I HELSE SØR-ØST

Forslag til vedtak:

1. Styret slutter seg til den fremlagte redegjørelsen for prinsipper for behandling av saker om ansattes bierverv i Helse Sør-Øst.
2. Styret forutsetter at disse prinsippene bekreftes i foretaksmøter og implementeres i alle underliggende helseforetak og andre virksomheter eid av helseforetak i Helse Sør-Øst.
3. Ved implementering i foretakene m.v. skal de fremlagte standardvilkår for arbeidsavtaler og felles krav til prosedyredokumenter legges til grunn. Prosedyrer utarbeides lokalt under hensyntaken til partsforholdet etter Hovedavtalen.
4. Som følge av dette oppheves tidligere gjeldende retningslinjer for praktisering av regelverket for bierverv i Helse Sør, jf. styresaker Helse Sør RHF 038-2003 og 041-2005, og Helse Øst, jf. styresaker Helse Øst RHF 101-2003 og 031-2005.

Hamar, 28. april 2010

Bente Mikkelsen
administrerende direktør

1. Administrerende direktørs anbefalinger / konklusjon

Det er foretatt en ny gjennomgang av prinsipper og retningslinjer for ansattes bierverv i Helse Sør-Øst. Arbeidet har tatt utgangspunkt i gjeldende retningslinjer for praktisering av aktuelle regelverk i hhv. tidligere Helse Sør og tidligere Helse Øst, de erfaringer som er gjort med disse retningslinjer, og nye rettslige føringer.

Formålet med gjennomgangen har først og fremst vært å etablere en felles standard for foretaksgruppen Helse Sør-Øst. Samtidig bør det foretas en nødvendig revisjon av retningslinjene i tråd med den faktiske og rettslige utvikling som har funnet sted siden siste vedtatte retningslinjer ble utformet.

Det forslås at gjeldende særskilte retningslinjer oppheves, og at de erstattes av prinsipper og hovedretningslinjer som angis i denne sak. Prinsippene bekreftes i foretaksmøter og implementeres i alle underliggende helseforetak og andre virksomheter eid av helseforetak i Helse Sør-Øst. I den forbindelse legges nye standardvilkår for arbeidsavtaler og nye felles krav til prosedyredokumenter til grunn.

2. Faktabeskrivelse

Styrene i alle de regionale helseforetakene vedtok i 2003 noen enkle felles retningslinjer for foretakenes håndtering av bierverv. Dette innbefattet et krav til at bierverv måtte vurderes i forhold til så vel forsvarlig utførelse av arbeidet som konkurranseforhold og habilitet. Videre skulle arbeidsavtalene samordnes. Likelydende formuleringer ble forutsatt tatt inn i alle nye arbeidsavtaler. Det ble også skissert et felles opplegg for informasjon samt gjennomgang og vurdering av eksisterende ordninger (se bl.a. styresak Helse Sør RHF 038-2003 og styresak Helse Øst RHF101-2003)

Styrene i tidligere Helse Sør og Helse Øst gikk i 2005 et skritt videre i å formalisere og samordne sine retningslinjer for praktisering av regelverket for bierverv. Dette med utgangspunkt i et felles ønske om å redusere det samlede omfanget og praktisere en restriktiv holdning til godkjenning av nye bierverv. Samtidig ble det vist til behovet for samarbeid i et delvis felles arbeidsmarked.

De retningslinjer som da ble vedtatt, gjelder fortsatt – med virkeområde begrenset til hhv. foretak i tidligere Helse Sør og tidligere Helse Øst. Vi viser til følgende styresaker, som følger som utrykte vedlegg:

- Styresak Helse Sør RHF nr. 41/2005: Retningslinjer for praktisering av regelverk for bierverv i Helse Sør
- Styresak Helse Øst RHF nr. 031-2005: Retningslinjer for praktisering av regelverk for bierverv i Helse Øst

Det ble i begge styresakene presisert at hensikten ikke var å fastsette absolutte forbud mot bierverv. Poenget var å sikre ryddige ansettelsesforhold. Derfor ville man tydeligere markere grensene for hvilke typer og hvilke omfang av bierverv som den enkelte arbeidstaker kunne påta seg. Rettstilstanden var uendret. Siste aktuelle lovendring kom med helsepersonelloven i 2001. Man ønsket imidlertid å sette fokus på praktisering av regelverket og få til en mer ensartet etterlevelse.

Etter sammenslåingen til Helse Sør-Øst har en utredet behovet for endringer av gjeldende retningslinjer på området. .

Hensikten har vært å etablere en felles standard for virksomhetene i Helse Sør-Øst. De tidligere retningslinjene ble i praksis vurdert som likeverdige, men bør av formelle og praktiske grunner samles i et felles dokument.

Derne er det behov for å oppdatere dokumentene materielt i forhold til nye rettslige føringer, spesielt som følge av Sivilombudsmannens uttalelse i den såkalte "radiograf-saken" (Sivilombudsmannens sak 2006: 823, Helse- og omsorgsdepartementets brev til de regionale helseforetakene 30.3.07 og 14.8.08). Dette krever bl.a. en omvurdering av begrepet "konkurrerende virksomhet". I tillegg er det et hovedpoeng å innskjerpe kravet til individuell og konkret vurdering. Også andre forhold må gjennomgås. For øvrig har det vært et mål å rydde opp i en del situasjonsbestemte formuleringer i de tidligere styrevedtakene.

Administrerende direktør har i tråd med ovennevnte premisser og i samarbeid med det regionale biervervsutvalget, utarbeidet forslag til reviderte bestemmelser. Det regionale HR-direktørnettverket har gitt innspill underveis i prosessen.

Helseforetakene og de konserntillitsvalgte har uttalt seg til et tidligere utsendt utkast til nye felles retningslinjer. Dette var organisert som ett hoveddokument (konsernbestemmelser) m/vedlegg (felles krav til prosedyredokumenter). Høringsuttalelsene er oppsummert i to notater, som følger vedlagt.

Utfallet av den interne høringsrunden kan sammenfattes slik:

Fra helseforetakene er det få innspill. De er lite omfattende, men berører i noen grad prinsipielle spørsmål – implementering av regelverk, saksgang mellom foretak og regionhelseforetak/biervervsutvalg, tolkning av konkurrerende virksomhet, avveining av interesser m.m. De konserntillitsvalgte har derimot omfattende kommentarer og sterke prinsipielle synspunkter på en rekke forhold – herunder arbeidsgivers innsikt i medarbeidernes privatliv, lovligheten av krav til forhåndsgodkjenning, negative effekter på arbeidsmiljø og byråkrati, deltidsansattes inntektsmuligheter m.m.

På bakgrunn av høringsuttalelsene er det foretatt en ny administrativ gjennomgang for å kvalitetssikre og forankre forslag til endringer. Innspillene er drøftet både med Spekters advokatkontor og vårt eget biervervsutvalg.

Både fra foretakene og de konserntillitsvalgte er det fremkommet synspunkter av mer generell karakter, som vi ikke er uenig i, og som ikke berører de foreslåtte endringene. Dette gjelder for eksempel avveining av arbeidsgivers og arbeidstakers interesser og sikring av deltidsansattes inntektsmuligheter.

Det understrekes at begge parter i arbeidsavtalen har legitime interesser, som må ivaretas også ved vurdering av bierverv. Deltidsansatte skal ikke hindres i å ta bierverv som gir dem mulighet for å øke sin samlede beskjeftigelse med mindre habilitets- eller lojalitetshensyn gjør det nødvendig.

De prinsipielt viktige innspillene faller inn under tre hovedoverskrifter:

- **Definisjon av bierverv:** Begrepet er for vidt definert – det omfatter etter sin ordlyd både lønnede stillinger/engasjementer, eierinteresser/styreverv og ulønnede verv av ideell/ faglig karakter m.v. I utgangspunktet bør begrepet knyttes til aktiviteter som på en eller annen måte kompenseres økonomisk
- **Forhåndsgodkjenning:** Forslaget innebærer at det stilles et generelt krav om forhåndssamtykke fra arbeidsgiver når arbeidstaker ønsker å ta et bierverv. Dette er ikke hjemlet verken i lov eller ulovfestede prinsipper knyttet til arbeidsgivers styringsrett/arbeidstakers lojalitetsplikt. Forhåndsgodkjenning vil innebære et utilbørlig inngrep i arbeidstakers rett til fritt å disponere sin fritid, samt en urettmessig innsikt i arbeidstakers privatliv. I tillegg har inngrepet negative konsekvenser for arbeidsmiljø og byråkrati
- **Prosedyre for klage/anke:** Bestemmelsene må skjerpes når det gjelder saksbehandlingsregler. Det må gis klare regler om hvem som har vedtakskompetanse, og hvordan vedtak kan påklages/ankes.

Vurdering av hovedargumentene:

Ad definisjon av bierverv:

Vi er enig i at definisjonen er vid, men den er ikke ny. Den foreslåtte formulering er ordrett gjengitt fra de tidligere retningslinjer i Helse Øst RHF og Helse Sør RHF. Nå har vi bare forsøkt å presisere en del unntak for funksjoner som representerer ordinær deltakelse i samfunnslivet. Argumentet har likevel prinsipiell gyldighet.

Ad forhåndsgodkjenning:

Hensikten med den foreslåtte prosedyren har ikke vært å foreta ytterligere inngrep i arbeidstakers rett til selv å råde over egen fritid. Utgangspunktet har vært det motsatte. Grunnlaget for en revisjon av gjeldende retningslinjer har som nevnt vært tilpasning til Sivilombudsmannens "radiografavgjørelse". Dette innebærer at interesseavveining og individuell vurdering av hvert tilfelle understrekes mer enn tidligere. Når vi har lagt opp til en søknadsprosedyre, er det begrunnet i et behov for å forenkle og systematisere kommunikasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Det erkjennes imidlertid at dette grepet ligger i grenseland i forhold til arbeidsgivers styringsrett. Forslagets formuleringer kan tolkes slik at ingen har rett til å ta bierverv før de har søkt og uttrykkelig fått tillatelse fra arbeidsgiver. En så kategorisk regel har vi neppe grunnlag for. Derimot vil en invitasjon til forhåndsvurdering – med sikte på å unngå konflikt i ettertid – være godt begrunnet i både arbeidstakers og arbeidsgivers hensyn.

Ad prosedyre for klage/anke:

En beslutning om å nekte arbeidstaker å ta bierverv er så vidt inngripende for den det gjelder, at det må stilles krav til formell, skriftlig saksbehandling i samsvar med gjeldende fullmaktsstruktur. Når saken tas opp fra arbeidstakers side, må det gis svar innen rimelig tid. Et evt. avslag vil dessuten kunne kreves drøftet.

Det er senere avholdt nytt møte med de konserntillitsvalgte (mars 2010) på grunnlag av deres innspill til et revidert dokument. De nye innspillene utdyper en del av de prinsipielle synspunktene som ble gitt i høringsrunden, og som etter de konserntillitsvalgtes oppfatning ikke i tilstrekkelig grad ble tatt til følge. Dette gjelder spesielt definisjonen av bierverv og dermed bestemmelsenes virkeområde. De stilte videre spørsmål ved lojalitetspliktens rekkevidde. I tillegg kom en del konkrete forslag til presiseringer og omformuleringer.

En partssammensatt arbeidsgruppe bestående av representanter for ledelsen og de konserntillitsvalgte har på denne bakgrunn gått gjennom dokumentene pånytt.

En går ikke inn nærmere inn på de enkelte diskusjonstemaer her. Uavhengig av enkeltheter er det imidlertid enighet mellom partene om de hovedpunkter som fremgår nedenfor.

Følgende prinsipper og hovedretningslinjer legges til grunn:

Generelt

Som utgangspunkt har alle ansatte i foretaksgruppen Helse Sør-Øst rett til fritt å disponere sin fritid. Dette prinsipp supplerer de alminnelige rettsprinsipper om borgernes organisasjons- og ytringsfrihet m.v. Alle vil derfor kunne påta seg bierverv i tillegg til sitt ansettelsesforhold. Denne rett begrenses likevel av arbeidsgivers styringsrett – herunder den ansattes lojalitetsplikt, lovfestede forpliktelser og vilkår iht. arbeidsavtalen. Ethvert bierverv må således vurderes opp mot gitte begrensninger i henhold til arbeidsavtalen

Begrensninger i adgangen til å ta bierverv

Arbeidstakers adgang til å ta bierverv begrenses av lojalitetsplikten til arbeidsgiver samt rammebetingelser knyttet til habilitet og muligheten for forsvarlig tjenesteutførelse. Ut fra disse hensyn kan bierverv kreves nedtrappet eller avvirket. Alle slike begrensninger må likevel ha saklig grunnlag i arbeidsgivers interesser eller beskyttelsesbehov og ikke gå lengre enn nødvendig eller være urimelige overfor arbeidstaker.

For ledere er identifikasjonen med arbeidsgiver så tydelig at lojalitetsplikten generelt vil sette strammere grenser for retten til å ta bierverv. Også dette må vurderes i hvert tilfelle. Desto høyere opp i virksomheten lederen befinner seg, desto høyere terskel vil det være for å få samtykke til et bierverv.

Habilitetshensyn vil måtte vurderes spesielt nøye i de tilfeller ansattes bierverv innebærer eierskap og/eller styreverv eller ansettelse i virksomheter som vil kunne få forretningsmessige interesser som er i motstrid til egen virksomhets interesser. Det anses ikke å være motstridende forretningsmessige interesser mellom virksomheter som omfattes av regionhelseforetakets utøvelse av sitt samlede "sørge for"-ansvar.

Forsvarlig tjenesteutførelse innebærer at et eventuelt bierverv ikke må gå utover det avtalte arbeid i egen virksomhet. Dette gjelder spesielt arbeidets kvalitet, men også arbeidsgivers mulighet for å omdisponere ressurser når dette er nødvendig. Ansatte må i påkommende tilfeller bl.a. kunne ta overtid eller ekstravakter. Deltidsansatte skal likevel ikke ugrunnet hindres i å ta annen deltidsstilling - se foran.

Det er ikke anledning til å bruke arbeidstid eller arbeidsgivers utstyr m.v. til annet enn avtalte arbeidsoppgaver.

3. Administrerende direktørs vurderinger:

Administrerende direktør mener at det ikke lenger er grunn til å opprettholde særskilte og detaljerte retningslinjer for praktisering av regelverket for bierverv. Retningslinjene har hatt sin misjon. De skjerpet i sin tid oppmerksomheten rundt nødvendige avveininger mellom lojalitet og habilitet på den ene side og den enkeltes råderett over egen fritid på den annen side. Det har blitt foretatt en oppgang av grenselinjene. Nå synes tiden inne for å oppsummere og markere prinsippene fra eiers side. Den enkelte virksomhet har som selvstendig juridisk enhet ansvar for hvorledes disse skal praktiseres på detaljnivå.

Hovedprinsippene i det opprinnelige forslag vurderes å kunne ligge til grunn også etter høring med foretakene og de konserntillitsvalgte.

Administrerende direktør anbefaler at tidligere særskilte retningslinjer utgår og erstattes med de prinsipper og hovedretningslinjer som fremgår ovenfor - se "Hovedpunkter"- supplert med standardtekst for arbeidsavtaler og felles krav til prosedyredokumenter.

Trykte vedlegg:

- Standardtekst for arbeidsavtaler
- Felles krav til prosedyredokumenter
- Oppsummeringsnotat (helseforetakene)
- Oppsummeringsnotat (konserntillitsvalgte)

Utrykte vedlegg:

- Styresak Helse Sør RHF nr. 38/2003
- Styresak Helse Sør RHF nr. 41/2005
- Styresak Helse Øst RHF nr. 101-2003
- Styresak Helse Øst RHF nr. 031-2005