



KomRedo AB

Granskning av Region Uppsalas arbete med den interna kontrollen och uppföljning av tidigare granskningar med inriktning mot korrruption och andra oegentligheter

Uppdrag från Regionrevisorerna

KomRedo AB

Uppsala 2023-03-20

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	2
1. Inledning och bakgrund.....	4
1.1. Bakgrund.....	4
2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning.....	4
2.1. Syfte.....	4
2.2. Revisionsfrågor.....	4
2.3. Avgränsning.....	5
2.4. Projektorganisation.....	5
3. Revisionskriterier.....	5
4. Utgångspunkter och förutsättningar.....	6
4.1. Begreppet korruption.....	6
4.2. Begreppet bisyssla.....	7
5. Metod.....	8
6. Resultat av granskningen.....	10
6.1. Dokumentgranskningen.....	11
6.2. Intervjusvar.....	14
6.3. Övriga områden av betydelse.....	15
7. Sammanfattande kommentarer och samlad bedömning.....	19
7.1. Sammanfattande kommentarer.....	19
7.2. Vår samlade bedömning.....	19
7.3. Svar på revisionsfrågorna.....	20
8. Slutsatser och rekommendationer.....	21
8.1. Slutsatser.....	21
8.2. Rekommendationer.....	21

Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna i Region Uppsala har KomRedo under oktober 2022 till mars 2023 granskat Region Uppsalas arbete med den interna kontrollen och uppföljning av tidigare granskningar med inriktning mot korruption och andra oegentligheter.

Regionens revisorer har tidigare vid flera tillfällen granskat regionens arbete med intern kontroll och att förhindra korruption.

Syftet med denna granskning har varit att bedöma om tidigare granskningar lett till en förbättrad internkontroll och om nämndernas risk- och väsentlighetsanalyser är tillräckliga för att upptäcka eventuell korruption och andra oegentligheter.

Våra samlade iakttagelser

Av granskningen har framkommit brister i arbetet med att sammanhållet motverka oegentligheter. Vi har dock funnit att åtgärder har vidtagits i olika sammanhang med det konkreta syftet att minimera riskerna för korruption och andra oegentligheter ska förekomma.

Vi vill särskilt framhålla att metodutvecklingen avseende risk- och väsentlighetsanalys utvecklats positivt.

Granskningen visar också att åtgärder vidtagits i olika sammanhang som kan vara hänförliga till revisorernas rekommendationer från tidigare granskningar. Omfattningen om och hur konkreta dessa åtgärder är framgår dock inte tydligt av de underlag vi tagit del av. Det går alltså inte att med säkerhet utläsa vilken inverkan som tidigare rekommendationer haft på regionens verksamhet.

Granskningen visar vidare att kännedomen om dessa åtgärder och rekommendationer skiftar bland de personer som intervjuats. Vi kan således konstatera att roll- och ansvarsfördelningen i dessa avseenden är otydlig. Det finns inte en tydligt utpekad ansvarig funktion under regionstyrelsen som har till uppgift att hantera resultaten av samtliga revisionsgranskningar.

Dessutom har vi konstaterat att det finns utrymme för att ytterligare öka anställdas medvetenhet och kunskap som kan kopplas till oegentligheter och korruption i verksamheten.

Den övergripande revisionsfrågan och vår samlade bedömning

Den övergripande revisionsfrågan är om regionen har en intern kontroll som är tillräcklig för att upptäcka korruption och andra oegentligheter?

Med utgångspunkt i det underlag vi tagit del av är KomRedo's samlade bedömning att Region Uppsala inte har en intern kontroll som är tillräcklig för att motverka och upptäcka korruption och andra oegentligheter.

Vi bedömer därför att regionstyrelsen, berörda nämnder och styrelser inte vidtagit åtgärder i erforderlig utsträckning med anledning av de rekommendationer som regionrevisorerna lämnat i tidigare granskningar.

Vi bedömer att risken för att utsättas för oegentligheter inom Region Uppsala kvarstår så länge det inte finns erforderliga system för att motverka, följa upp och kontrollera misstänkta oegentligheter.

Vi bedömer också att regionstyrelsen brister i sin uppsiktsplikt och det övergripande ansvaret för att omhänderta revisionens tidigare rekommendationer på tillfredsställande sätt.

Rekommendationer

- Regionstyrelsen rekommenderas att verka för att en tydligare roll- och uppgiftsfördelning inom inköps- och upphandlingsområdet införs samt att säkerställa väl fungerande attest- och delegationsordningar.
- Regionstyrelsen rekommenderas att säkerställa att roll- och ansvarsfördelningen inom hela regionen tydliggörs avseende hanteringen av oegentlighets/korruptionsfrågor.
- Regionstyrelsen rekommenderas att tydliggöra säkerhets- och beredskapsenhetens uppdrag och funktion inom området för såväl förtroendevalda som tjänstepersoner.
- Regionstyrelsen rekommenderas säkerställa att regionens regelverk för insatser mot korruption och andra oegentligheter är uppdaterad, känd och tillämpas samt att arbetet med att följa upp bisysslor utvecklas ytterligare.
- Regionstyrelsen rekommenderas att skapa förutsättningar för att följa upp och dokumentera de åtgärder som regionen vidtagit/inte vidtagit med anledning av rekommendationer från revisorer och egna kontrollplaner. Det rekommenderas vidare att beslut fattas om vilken funktion under regionstyrelsen som ska ansvara för att åtgärder vidtas samt att dessa åtgärder följs upp i takt med att rekommendationer tas om hand.
- Regionstyrelsen rekommenderas säkerställa att det finns tydliga rutiner, arbetsätt och dokumentation för att minimera risken för korruption och oegentligheter samt ytterligare öka medvetenheten om och utbilda personalen i dessa frågor.

1. Inledning och bakgrund

KomRedo har fått i uppdrag av revisorerna i Region Uppsala att genomföra en granskning av regionens arbete med den interna kontrollen. Uppdraget redovisas nedan.

1.1. Bakgrund

Revisorskollegiet har beslutat att genomföra en granskning av Region Uppsalas arbete med den interna kontrollen.

Regionens revisorer har tidigare granskat arbete med intern kontroll och arbete att förhindra korruption. Exempel på oegentligheter inkluderar mutbrott, förskingring, trolöshet mot huvudman, bedrägeri, stöld, oriktig finansiell rapportering, otillåtna bisysslor och anlitande av ”svart” arbetskraft.

Revisorerna har i tidigare granskningar bedömt att Region Uppsala har en intention att förhindra korruption och andra oegentligheter.

I den senaste granskningen som gjordes 2021 konstaterades dock att regionen saknar ett fortlöpande arbete som även involverar de anställda och bidrar till att göra frågan levande i organisationen. Av granskningen framgick att det på avdelningar och enheter inte diskuterades risker för förekomst av oegentligheter.

Regionens revisorer rekommenderade då att regionen skall arbeta med att lyfta och levandegöra frågorna på ett bättre sätt, genomföra utbildningsinsatser löpande inom området samt arbeta mer med risk- och väsentlighetsanalys som underlag för intern kontroll. I granskningar av den interna kontrollen gjorda 2019 och 2020 blev det ungefär samma rekommendationer.

I granskningen 2019 rekommenderades dessutom fastighets- och servicenämnden också att få inhämta information från åklagarmyndigheten och skatteverket angående entreprenörer och leverantörers vandel.

2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

2.1. Syfte

Syftet med denna granskning har varit att bedöma om tidigare granskningar lett till en förbättrad internkontroll och om nämndernas risk- och väsentlighetsanalyser är tillräckliga för att upptäcka eventuell korruption och andra oegentligheter.

2.2. Revisionsfrågor

Inom ramen för det övergripande syftet ska granskningen lämna svar på bland annat följande frågeställningar:

Den övergripande revisionsfrågan är om regionen har en intern kontroll som är tillräcklig för att upptäcka korruption och andra oegentligheter? Förutom den övergripande revisionsfrågan ska följande delfrågor ska besvaras i granskningen:

- a) Är risk- och väsentlighetsanalyserna tillfyllest avseende risker för oegentligheter?
- b) Är förtroendevalda involverade i processen?
- c) Är medarbetare involverade i utbildning om korruption och andra oegentligheter?
- d) Har styrelserna och nämnderna fungerande rutiner för att kontrollera entreprenörers och leverantörers vandel?
- e) Är arbetet återkommande och inte bara bestående av kontrollåtgärder?

2.3. Avgränsning

Granskningen ska avse regionstyrelsen, sjukhusstyrelsen, vårdstyrelsen, fastighets- och servicenämnden, trafik- och samhällsutvecklingsnämnden samt varuförsörjningsnämnden (gemensam nämnd).

2.4. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Camilla Karlsson, certifierad kommunal revisor och Gunnar Stetler, juridisk expert samt Bo Anderson, senior revisor och kvalitetssäkrare.

Kontaktperson vid Region Uppsala har varit Cecilia Forss, förtroendevald revisor.

3. Revisionskriterier

De kriterier som har legat till grund för analys, bedömning och rekommendationer är hämtade från:

Lagar, förordningar och regelverk m.m.

- Kommunallagen (KL) (2017:725) 6 kap § 6 (LOA)
- Lagen om offentlig upphandling (LOU) (2016:1145)
- Lag om offentlig anställning (LOA) (1994:260)
- Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden
- Brottsbalken (1962:700) (straffbestämmelserna om mutbrott, förskingring, trolöshet mot huvudman, bedrägeri, tillgreppsbrott, tjänstefel m.m.)
- Regeringsformen (RF) 1 kap. § 9
- Kod mot korruption i näringslivet, Institutet mot Mutors näringslivskod 2020
- COSO-ramverket¹. Vi har i vår bedömning utgått från COSO-modellens beståndsdelar för intern kontroll, med utgångspunkt i följande redovisning.

Intern kontroll är en process genom vilken regionstyrelsen och nämnder, ledning och annan personal samverkar, skaffar sig rimlig grad av säkerhet för att fullmäktiges mål uppnås inom följande områden:

¹ Den amerikanska oberoende revisionsorganisationen Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) har beskrivit den interna styrningen och deras samband.

- ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- tillförlitlig rapportering och information om verksamheten
- efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer med mera
- kontrollmiljön, förekomsten av riskbedömning, riktlinjer, ansvars- och arbetsfördelning, kontrollaktiviteter, kommunikation och information samt ansvar för uppföljning.

Granskningen har genomförts med utgångspunkt i COSO-modellens krav.

Interna riktlinjer, styrdokument och redovisande dokument

- Reglemente för regionstyrelsen och berörda styrelser/nämnder i Region Uppsala
- Upphandlingspolicy och riktlinjer
- Regler för intern kontroll, samt tillämpningsanvisningar
- Regler mot tagande och givande av muta och jäv
- Attest-och delegationsregler, regler för representation, förmåner, bisysslor m.m.
- Övriga styrdokument (verksamhetsuppdrag och budget, policydokument, med mera)
- Övrigt material som är relevant för uppdraget exempelvis revisorernas granskningar inom området

Övrigt underlag och överenskommelser som är relevanta för granskningen framgår av efterföljande redovisning. I övrigt arbetar vi i enlighet med Kommunallagen och SKYREV's riktlinjer och vägledning vad gäller revisionsarbete, god revisionsred etcetera Vid analys och bedömning har vi tillämpat lagar, föreskrifter och övriga regelverk som gäller för aktuell period.

4. Utgångspunkter och förutsättningar

4.1. Begreppet korrupktion

Även om uppdragsbeskrivningen av oss uppfattats som mycket tydlig finns här inledningsvis skäl att från vår sida komma med några synpunkter. Att i sak fastställa vad som kan eller bör definieras som/med begreppet korrupktion är inte helt entydigt. Vi utgår därför inledningsvis från FN:s korrupktionskonvention som definierar korrupktion mer som "abuse of power for private gain". Här behöver inte fördelen tillfalla "mig själv" (vilket ofta är en missuppfattning och vilket lätt kan leda till felaktigt fattade beslut av enskild) utan det är tillräckligt att det av ovidkommande skäl/utan saklig grund företas en handling som innebär någon fördel för mig själv eller annan. Denna fördel behöver dock inte vara direkt ekonomisk. Dessa beteenden utgör ofta en straffrättslig överträdelse som begås med för straffbarhet erforderligt uppsåt. Som exempel kan nämnas trolöshet mot huvudman, bedrägeri, mutbrott, med mera (även om det finns exempel på oaktsamhetsbrott av denna typ exempelvis som tjänstefel).

Det finns alltså en skiljelinje mellan straffrättsliga överträdelser och andra olämpliga beteenden, här tillsammans beskrivna som oegentligheter. Oegentligheter kan också vara en funktion av bristande insikt, felaktig uppfattning om vad som är tillåtet och lämpligt. Det går inte att bortse från

möjligheten av att någon som begår exempelvis ett mutbrott inte inser detta. Detta kanske är självklart för många men inte för alla. För straffrättsligt ansvar krävs inte att det finns ett uppsåt att begå ett brott utan det som ska finnas är ett uppsåt till ett visst handlande som är straffbart. Regelverket och föreskrifter med mera måste ta hänsyn till detta. Det är därför viktigt att regelverket är tydligt och på lämpligt sätt kommunicerat.

Begreppet oegentligheter blir med utgångspunkt i Region Uppsalas uppdragsbeskrivning ovan därför något vidare nämligen att medarbetarna låter sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete och uppdrag. Enligt vårt sätt att se på detta uppdrag har granskningen därför inte inriktats på att utreda eller påpeka förekomsten av eller misstankar om oegentligheter inklusive mutbrott i Region Uppsala utan inriktats mot och hur väl den interna kontrollen och de interna systemen är utformade för att motverka och upptäcka så kallade oegentligheter och även risk för oegentligheter.

4.2. Begreppet bisyssla

Det finns inte någon allmänt vedertagen definition av begreppet bisyssla. En definition som täcker begreppet tillräckligt väl för detta sammanhang är att en bisyssla är i princip allt som en anställd tillfälligt eller permanent ägnar sig åt vid sidan av sin anställning och som inte kan hänföras till privatlivet. Det kan innebära att arbeta extra i en anställning, utöva ett uppdrag eller bedriva egen verksamhet vid sidan av sitt ordinarie arbete. Det är utan betydelse om bisysslan ger ekonomisk ersättning eller inte. Även extra arbete för huvudarbetsgivaren eller – i fråga om anställda hos staten eller en kommun – en annan myndighet kan vara bisyssla. Normalt anses politiska och fackliga uppdrag inte utgöra bisyssla.

Som huvudregel gäller att bisysslor är tillåtna men rätten att inneha bisysslor är inte oinskränkt. Genom regler av olika slag har rätten till bisysslor därför reglerats. För offentliganställda finns sålunda regler i såväl lagbestämmelser som i kollektivavtal. Privatanställdas rätt till bisysslor regleras i kollektivavtal.

Bakgrunden till behovet av att reglera de anställdas rätt till bisysslor i offentlig verksamhet är allmänhetens intresse av saklighet och opartiskhet i utövandet av verksamheten så att förtroendet för denna och de anställda upprätthålls. Om en verksamhet – offentlig eller privat - är konkurrensutsatt får en bisyssla inte innebära någon konkurrerande verksamhet med huvudarbetsgivarens.

Enligt 1 kap. 9 § ska den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter iaktta saklighet och opartiskhet i sitt arbete.

Kommunallagen (1991:900) innehåller en närmare reglering av frågor om jäv i kommunal verksamhet (6 kap. 24-27§§). Jäv innebär att en person står i något sådant särskilt förhållande till ett ärende eller till personer med anknytning till ärendet som är ägnat att rubba förtroendet för personens sätt att fullgöra sin uppgift med ärendets handläggning. Enligt kommunallagen får en förtroendevald eller en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte delta eller närvara vid

handläggningen av ärendet. Med handläggning avses i detta sammanhang, utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande.

När det gäller den närmare regleringen av anställdas rätt till bisysslor föreskriver lagen (1994:260) om offentlig anställning (7-7c §§) att en arbetstagare inte får ha någon anställning, något uppdrag eller utöva någon verksamhet, som kan rubba förtroendet för hans eller hennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet, eller som kan skada myndighetens anseende. Det är arbetsgivarens skyldighet att på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. En arbetstagare ska på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. Om arbetsgivaren förbjuder en anställd att inneha en bisyssla eller förbjuder honom eller henne att åta sig en bisyssla, ska beslutet vara skriftligt och även innehålla en motivering till förbudet.

Lagen om offentlig anställning gäller i frågor om bisysslor för anställda hos såväl staten som hos kommunerna. Enligt sin lydelse är lagen inte direkt tillämplig på anställda i statliga eller kommunala bolag. Staten eller kommunen som arbetsgivare har genom kollektivavtal säkerställt att regler om bisysslor liknande dem som gäller enligt lag också omfattar anställda i bolagen.

I de kollektivavtal som gäller för anställda hos Region Uppsalas förvaltningar finns sålunda bestämmelser som innebär att arbetsgivaren kan förbjuda en bisyssla om den bedöms vara förtroendeskadlig, verka hindrande på arbetet eller konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet.

En bisyssla kan bedömas som förtroendeskadlig om den till exempel innebär en risk för att den anställda inte annat än tillfälligtvis blir jävig i sin huvudanställning.

Bestämmelser om förbud mot arbetshindrande bisysslor finns i kollektivavtal. Förbudet ska motverka att en anställd missköter sitt arbete på grund av bisysslan. Men det kan också vara så att bisysslan – även om den utövas utanför ordinarie arbetstid, är så omfattande eller tröttande att den inverkar negativt på den anställdes sätt att utföra sina huvudsakliga arbetsuppgifter. Även konkurrensbisysslor kan medföra risk för förtroendeskada.

Anställda är som nämnts inte skyldiga att självmant anmäla bisysslor till arbetsgivaren. Men på arbetsgivarens förfrågan är de skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna avgöra om bisysslan är tillåten eller inte. Om en anställd fortsätter att utöva en bisyssla trots arbetsgivarens förbud aktualiseras sedvanliga arbetsrättsliga disciplinära förfaranden. Ytterst kan uppsägning eller avskedande från anställningen komma i fråga.

5. Metod

Uppdraget har genomförts genom att granska relevanta dokument och med ett 20-tal individuella intervjuer. Intervjuade personer har varit dels anställda företrädare/representanter för regionstyrelsen, sjukhusstyrelsen, vårdstyrelsen, fastighets- och servicenämnden, trafik- och samhällsutvecklingsnämnden samt varuförsörjningsnämnden, dels förtroendevalda, dels anställda i allmänhet avseende deras kunskap om korruption och oegentligheter, mm.

I dokumentgranskningen har vi tagit del av regionens styr- och stöddokument inom området såsom regelverk, uppförandekoder, riktlinjer, tidigare rapporter och skrivelser, protokoll, arbets- och delegationsordningar, arbetssätt, ansvar- och rollfördelningar, tjänsteutlåtanden m.m. Underlagen har inhämtats genom Region Uppsalas registratur.

En stor del av granskningen har handlat om att kartlägga och kontrollera dokumentation, rutiner och beslut samt att genomföra kompletterande intervjuer för att klargöra oklarheter.

I uppdraget ingår bygg- och fastighetsbranschen, som är en personalintensiv verksamhet och kännetecknas av långa entreprenörskedjor. Entreprenadtjänster av det slag som är vanliga inom byggsektorn innebär erfarenhetsmässigt en risk för att "svart" arbetskraft anlitas för olika uppgifter, vilket medför uteblivna skatte- och avgiftsintäkter, lönedumpning och snedvriden konkurrens. Problem återfinns således ofta i underleverantörsskiktet. Vi har därför granskat hur ett större projekt från "ax till limpa" dvs. från beställning till mottagande av "tjänsten" för att få underlag att bedöma hur processen har genomförts med avseende på den interna kontrollens tillförlitlighet i syfte att upptäcka eventuell korruption och andra oegentligheter.

På motsvarande sätt har regionstyrelsen, sjukhusstyrelsen, vårdstyrelsen, fastighets- och servicenämnden, trafik- och samhällsutvecklingsnämnden samt varuförsörjningsnämnden (gemensam nämnd) granskats genom att vi tagit del av befintlig dokumentation rörande det förebyggande arbetet mot oegentligheter.

Regionens centrala upphandlingsavdelning arbetar i nära samverkan med styrelser och nämnders verksamheter i samband med beställningar av inköps- och upphandlingsprojekt. Vi har därför granskat samverkansformerna för upphandlingsprocessen, ansvar- och rollfördelning, intern styrning och kontroll, riskbedömningar och uppföljning av avtal samt om värdering finns för att minimera ev. risker. Det kan inte heller uteslutas att oegentligheter kan förekomma inom verksamheter i samband med inköp och upphandling genom anställdas och uppdragstagares försorg.

Vi har granskat styrelsernas och nämndernas arbete med risk- och sårbarhetsanalys samt kontinuitetsplaneringen för att förebygga oväntade händelser. Vi har granskat kontrollmiljön med avseende på hur effektiviteten i arbetet med intern styrning och kontroll är organiserad. Om varje förvaltning utarbetar egna kontrollplaner eller om detta samordnas i ett "koncernperspektiv"? Det gäller även det övriga arbetet med interna policys, hederskodex och motsvarande. Tyngdpunkten har här, enligt uppdragsbeskrivningen, lagts på vad som vidtagits med anledning av tidigare revisioner.

Vi har således lagt stor vikt vid att granska hur riskbedömningar och kontinuitetsplanering har genomförts, vilka åtgärder som har vidtagits i form av seriositetskontroller och andra kontroller av anlitade aktörer.

Information och kommunikation är grundläggande förutsättningar för att säkerställa att verksamheten efterlever gällande regler, att regler och anvisningar är aktuella och relevanta i informationsflödet mellan medarbetarna och ledning. Med ett sådant underlag anser vi att vi fått underlag för att till viss del kunna bedöma "säkerhetskulturen" hos ledning och anställda. I denna del har vi därför granskat följsamheten till interna riktlinjer för hantering av information kring

riskerna för oegentligheter och hur dessa har förankrats och gjorts kända för medarbetare och ledningen inom de olika verksamheterna.

Utifrån revisorernas tidigare granskningar har vi genom dokumentstudier av bland annat beslut och intervjuer bedömt hur regionstyrelsen sköter sin uppgift med uppsiktsplikten och säkerställer en tillräcklig kontrollmiljö avseende riskerna för oegentligheter.

Granskningen har i anslutning till uppdragsbeskrivningen utgått från ramverket för COSO) som framgår av tidigare avsnitt, där följande funktioner särskilt uppmärksammats:

- Kontrollmiljön
- Förekomsten av riskbedömning
- Riktlinjer
- Ansvars- och arbetsfördelning
- Kommunikation och information
- Ansvar för uppföljning

Granskningens fokus har varit att bedöma hur väl regionens integrerade process för intern styrning och kontroll är utformad med avseende på att förebygga korruption och oegentligheter i olika former som till exempel mutbrott, förskingring, trolöshet mot huvudman och otillåtna bisysslor.

Granskningen har således inte syftat till att upptäcka konkreta fall av korruption eller andra slags oegentligheter i verksamheten. Granskningen har därför, i enlighet med uppdragsbeskrivningen, inriktats mot att identifiera områden där risk för korruption kan föreligga och vilka åtgärder regionen vidtagit med anledning av revisionens rekommendationer och påpekanden från tidigare granskningar. Granskningen har inriktats mot åtgärder som riktas mot såväl egen personal som anlitande av leverantörer och underleverantörer vad avser förhindrande av korruption och andra oegentligheter.

6. Resultat av granskningen

Nedan redovisas resultatet av dokumentgranskningen och genomförda intervjuer med utgångspunkt i det underlag som ställts till vårt förfogande. Frågeställningar med svar och bedömningar för respektive fråga redovisas i en sammanfattande tabell i avsnitt 7.3 längre fram i texten.

Granskningen har särskilt fokuserat på att följa upp tidigare genomförda granskningar inom området.

Dessa granskningar är följande:

- Granskning av Region Uppsalas arbete mot korruption, KPMG 2021
- Granskning av Intern kontroll, KPMG 2020
- Granskning av beredskaperna mot korruption och andra oegentligheter, KomRedo 2018

6.1. Dokumentgranskningen

Iakttagelser

Under granskningen av regionens styr- och stöddokument har vi funnit att det finns övergripande riktlinjer och vägledningar inom de aktuella områdena. Dessa har tagits fram centralt inom regionen varefter varje förvaltning har till uppgift att anpassa dessa efter egna förutsättningar, vilket inte alltid skett. Det gäller även vid användandet av SKRs styr- och stöddokument i form av mallar och checklistor. Vi har konstaterat att regionkontoret och samtliga styrelser och nämnder, som granskats, har tagit fram risk- och väsentlighetsanalyser som redovisats i bilaga i respektive nämnds Verksamhetsuppdrag (VU). I dessa dokument har vi konstaterat att planerade åtgärder för att besvara revisorernas rekommendationer är redovisade tillsammans med andra åtgärder i internkontrollplanen, vilket försvårat möjligheten att uttyda vad som föranletts av revisionens rekommendationer eller av andra skäl. Vi har inte heller funnit konkreta handlingsplaner kopplade till rekommendationerna och inte heller effekterna av vidtagna åtgärder. Vi har dessutom funnit att styrdokument och uppförandekoder inte alltid har uppdaterats i enlighet med gällande lagstiftning.

I sammanhanget kan nämnas att Region Uppsala (dåvarande landstinget) år 2013 lät genomföra en extern oberoende utredning om "landstingets beredskap och arbete med etikfrågor samt åtgärder mot korruption och andra oegentligheter. Utredningen kom till samma slutsatser som konstaterats i de senare revisionsrapporterna dvs. att beredskapen mot korruption och oegentligheter i vissa avseenden är bristfällig. Utredningen konstaterade vidare att dessa brister torde kunna åtgärdas relativt snabbt och utan alltför resurskrävande insatser. Det förefaller dock som att dessa brister inte tillräckligt åtgärdats, eftersom senare granskningar pekar på samma problem.

Vi har särskilt följt upp om tidigare granskningar lett till en förbättrad internkontroll för att motverka risken för oegentligheter och korruption. För att klargöra vem som ansvarar för att vidta åtgärder har vi följt revisorernas skrivelser till berörda styrelser och nämnder med anledning av de aktuella granskningsrapporterna. Dessa skrivelser har diarieförts som inkommande ärenden och beretts inom respektive styrelse/nämnd varpå yttranden på rekommendationerna inlämnats till revisorerna. Av dessa framgår, mer eller mindre tydligt, att berörda nämnder/styrelser har intentionen att vidta åtgärder med anledning av revisionskrivelserna. Däremot inte när och hur.

Utöver erhållna yttranden har vi följt upp om respektive rekommendation lett till någon förändring eller annan effekt i form av åtgärder kopplat till respektive revisionsrapport. Vi har inte funnit någon sådan dokumenterad uppföljning, varken på övergripande nivå eller på styrelse- och nämndnivå. Däremot kan vi utläsa att aktiviteter har utförts, dock ej med anledning av genomförda revisionsrapporter.

Den senaste revisionsrapporten tar upp följande rekommendationer:

- Se över och göra en bedömning om det finns behov av att uppdatera styrdokument inom området.

Kommentar: Respektive processägare ska säkerställa detta. Ytterst är det juristernas ansvar vilket flera av de vi intervjuat lyft fram. Gammalt begrepp finns kvar i de nya reglerna mot tagande och givande av muta (begreppet "bestickning" togs bort redan år 2012 i brottsbalkens delar om mutor).

- Säkerställa att medarbetare har vetskap och kunskap om regionens styrdokument inom området.

Kommentar: Alla anställda erbjuds att genomgå en utbildning vid nyanställning.

- Se över hur ett fortlöpande systematiskt arbete för att motverka och upptäcka oegentligheter skulle kunna se ut och upprätta en handlingsplan. Regionstyrelsen bör ta en ledande roll i detta arbete.

Kommentar: Vi har inte erhållit någon dokumentation som visar detta. Ingen dokumenterad handlingsplan är framtagen, varken på central nivå eller ute i organisationen.

- Lyfta och levandegöra frågorna på ett helt annat sätt än vad som för nuvarande är fallet. Detta kan ske inom ramen för arbetsplatsträffar, enhetsträffar och avdelningsmöten. Genomföra utbildningsinsatser löpande inom området.

Kommentar: Intresset för frågorna har ökat inom regionen. Bland annat har införts en webbutbildning (via SKR) för alla anställda och området har aktualiserats i större utsträckning. Även förtroendevalda ledamöter har erbjudits utbildning i området vid ett tillfälle under föregående mandatperiod. Det är oklart vad som särskilt bidragit till förändringen. Om detta beror på genomförda granskningar, utbildningar, enskilda initiativ eller på fallet vid akademiska sjukhuset har inte kunnat säkerställas. Oavsett orsak så har det blivit bättre och intresset för frågorna har ökat.

- Säkerställa att blanketter avseende godkända och icke godkända bisysslor diarieförs. Överväga att förvara dokumentation avseende bisysslor digitalt för att därigenom få en bättre överblick än vad för närvarande är fallet. Genomföra stickprovskontroller avseende godkända och icke godkända bisysslor.

Kommentar: Ny systembaserad rutin har införts för att fånga upp om anställda innehar en bisyssla som kan var förtroendeskadlig eller på annat sätt att arbetet i anställningen blir lidande eller om en verksamhet – offentlig eller privat - är konkurrensutsatt, får en bisyssla inte innebära någon konkurrerande verksamhet med huvudarbetsgivaren. Regionen har infört ett digitalt system för denna hantering. Däremot saknas en systematisk uppföljning (stickprovskontroller) av godkända och icke godkända bisysslor.

- Arbeta mer med frågorna och området inom ramen för respektive nämnds och styrelses arbete med risk- och väsentlighetsanalys som ligger till grund för en intern kontrollplan där dessa frågor och områden kan vara en del.

Kommentar: Finns med i respektive styrelse och nämnds verksamhetsuppdrag och budgetdokument, VU, inför 2023. Under granskningsperioden 2018-2022 har systemet för intern kontroll utvecklats och inom samtliga styrelser och nämnder har införts att det är de förtroendevalda ledamöterna som ansvarar för risk- och väsentlighetsanalysen för respektive verksamhet. Se vidare under avsnitt 6.3.

- Tydliggöra säkerhetsenhetens uppdrag och funktion inom området för såväl förtroendevalda som tjänstepersoner.

Kommentar: I dagsläget framstår säkerhetsenhetens uppdrag och funktion, trots ambitioner från dess ledning, som otydligt och kan utvecklas.

- Säkerställa att en visselblåsarfunktionen genomförs. Formellt möjliggöra för allmänheten att anmäla fall som uppfattas som oönskade händelser inom regionen.

Kommentar: En visselblåsarfunktion finns och vid eventuella ärenden sker analys och bedömning med representanter från regionens juridikavdelning samt säkerhets- och

beredskapsenheten och med stöd från extern advokatbyrå. Avseende patientärenden så är det patientnämnden som hanterar klagomål, resterande hanteras dagligen av ordinarie verksamhet. Funktionen har medfört ett mycket begränsat antal anmälningar. Ingen dokumenterad analys har gjorts för att utröna orsaken därtill.

- Riskbedöma situationer när personal på grund av pressade situationer kan behöva frånga gällande regelverk samt genomföra stickprovskontroller avseende efterlevnad av gällande avtal.

Kommentar: I internkontrollplanerna finns anvisningar om kontroll av direktupphandlingar utanför ramavtal med. I övrigt inget direkt kopplat till kontroller av efterlevnad av gällande avtal. Det torde dock vara svårt att upprätta en händelsekatalog för sådana typer av situationer där man kan behöva frånga gällande regelverk. Det framgår inte av dokumentationen som vi erhållit om revisorernas rekommendationer förkastats eller beaktats.

- Göra en uppföljning och analys av pandemins konsekvenser och ytterligare bedöma vilka ökade risker som bland annat den uppbyggda vårdskulden har inneburit vad gäller oegentligheter och korruption. Detta gäller främst vid anställnings-, upphandlings- och inköpsrelaterade situationer i regionen.

Kommentar: Vi har inte funnit några åtgärder vidtagna och inte heller någon dokumentation som visar något annat. Vi har inte funnit dokumentation som utvisar att åtgärder har vidtagits (även om sådana kan ha vidtagits).

Vi konstaterar sammantaget att regionen vidtagit åtgärder under de senaste åren. Under inhämtandet av uppgifter/revisionsbevis kan vi konstatera att det råder oklarhet om vem som ansvarar för att revisorernas granskningar och rekommendationer, oavsett styrelse eller nämnd, hanteras och bedöms utifrån regionens perspektiv. Därför har vi hänvisats till flera personer, som sammantaget visat sig ha otillräcklig kännedom om vem/vilka som ansvarar för hanteringen av revisionens rekommendationer.

Vi kan således konstatera att roll- och ansvarsfördelningen i dessa avseenden är otydlig. Det finns inte en tydligt utpekad ansvarig funktion under regionstyrelsen som har till uppgift att hantera resultaten av samtliga revisionsgranskningar, utan olika verksamhetsområden berörs beroende på vad granskningen handlar om. Det finns inte heller en dokumenterad handlingsplan framtagen för fortlöpande systematiskt arbete för att motverka och upptäcka oegentligheter. En handlingsplan hade tydliggjort ansvarsfördelning och roller på ett mer konkret sätt. Däremot anser vi att beredningsarbetet inom de granskade verksamheterna förvaltningsmässigt skett utan anmärkning.

Vidare har vi noterat att regionen har tillskapat en visselblåsarfunktion för att underlätta anmälningsförfarandet vid misstanke eller upptäckt av oegentligheter.

Bedömning

Vi bedömer att regionstyrelsen inte kan undgå kritik i sin plikt att tillräckligt säkerställa att styrelser och nämnder har tillräcklig intern styrning och kontroll i sitt förebyggande arbete mot korruption och andra oegentligheter.

Vidare bedömer vi att roll- och ansvarsfördelningen framstår som otydlig i förhållande till hanteringen av revisionens genomförda granskningar och tillhörande rekommendationer.

Genom granskningen har vi konstaterat att aktiviteter som genomförts inte kan härledas till rekommendationer. För att säkerställa att åtgärder vidtas, att rekommendationer inte ”faller mellan stolarna” eller att åtgärder inte sker, är det därför av vikt att regionstyrelsen tar det övergripande ansvaret för att rekommendationerna kan följas upp fram till åtgärd, oavsett vilken styrelse eller nämnd som berörs.

6.2. Intervjusvar

Under granskningen har information inhämtats från ett 20-tal intervjuade personer. Ytterligare personer vid centrala funktioner har samlat ihop och överlämnat information som vi efterfrågat i granskningen. Personerna företräder olika verksamheter och olika nivåer inom regionens organisation och utgörs av både förtroendevalda och tjänstepersoner.

De verksamheter som de intervjuade personerna företräder är de som omfattas av granskningen det vill säga regionstyrelsen, sjukhusstyrelsen, vårdstyrelsen, fastighets- och servicenämnden, trafik- och samhällsutvecklingsnämnden samt varuförsörjningsnämnden (gemensam nämnd).

Den övergripande revisionsfrågan, om regionen har en intern kontroll som är tillräcklig för att upptäcka korrupktion och andra oegentligheter, besvaras längre fram i texten under avsnittet vår samlade bedömning. Nedan ges en sammanfattning av våra iakttagelser och bedömningar utifrån intervjusvaren.

Iakttagelser

Under intervjuerna har framkommit att det är oklart vem som har ansvaret för att vidta åtgärder med anledning av revisorernas rekommendationer.

Flera av de intervjuade har uppgivit att arbetet med det förebyggande arbetet för att motverka korrupktion och andra oegentligheter under de senaste åren fått ökad uppmärksamhet. Det har också framförts att uppmärksamheten avseende det förebyggande arbete mot oegentligheter främst är att hänföra till ett inslag som Uppdrag granskning visade om en större inköp av en röntgenutrustning, snarare än till revisorernas tidigare granskningar.

Även om det ligger utanför ramen för uppdraget har vi i skrivande stund konstaterat att intentionerna att ytterligare förbättra det förebyggande arbetet genom utbildningsinsatser etcetera ökat. Detta framgår av bland annat olika planerings- och styrdokument inför åren 2023 och 2024.

Av dokumentgranskningen och intervjusvaren framgår att risk- och väsentligheter har utvecklats och bedömda riskområden återfinns nu i samtliga styrelser och nämnders planer för intern kontroll som redovisas i respektive Verksamhetsuppdrag, VU. Vi har dock inte erhållit samtliga risk- och väsentlighetsanalyser från samtliga år som ingår i granskningsperioden men av genomförd stickprovsgranskning framgår att den positiva utvecklingen är tydlig över tid.

Vidare har framkommit att ansvarsfördelningen uppfattas som otydlig men att flertalet av de intervjuade har kunskap om att det är till närmast chef man ska vända sig vid upptäckt eller misstanke om oegentligheter.

Bedömning

Av intervjusvaren har framkommit att revisorernas tidigare rekommendationer inte har omhändertagits (inte kan följas i erhållen dokumentation) på ett tillfredsställande sätt. Vår bedömning av revisionsbevisen är att det främst beror på bristande prioritet och otydligt ansvar. Bristande uppföljning av vad som framförts i styrelsernas och nämndernas svar på revisorernas

rekommendationer tydliggör vikten av en sammanhållen ansvarsroll, vilket också kan vara en förklaring till att åtgärder uteblivit.

Flera av intervjuaren anger snarare hur det borde se ut i en s.k. ”bör situation” men inte hur det ser ut i praktiken, vilket enligt vår mening visar att rekommendationerna kommit i skymundan och inte prioriterats. Flertalet av svaren tyder dock på att de intervjuade i viss mån är medvetna om vad som krävs men också att åtgärder inte vidtagits i tillräcklig omfattning.

6.3. Övriga områden av betydelse

6.3.1. Risk- och väsentlighetsanalyser

Iakttagelser

Vi har konstaterat att granskade styrelser och nämnder har utarbetat risk- och väsentlighetsanalyser där förtroendevalda har medverkat bland annat i workshops. Förtroendevaldas medverkan var en av de rekommendationer som revisorerna lämnat efter tidigare granskningar. På frågan huruvida de förtroendevaldas medverkan har förbättrat arbetet skiftar svaren från att det alltid är bra att ha politikerna med i arbetet, till att det blir omständigare och tar längre tid.

Risk- och väsentlighetsanalyserna har dokumenterats på olika sätt inom styrelser och nämnder. Vi har erhållit analyserna i separata Excel-dokument eller i andra typer av presentationsmaterial. Gemensamt är att samtliga har sammanställt ett antal riskområden som redovisas i ett särskilt avsnitt i verksamhetsuppdraget. I dokumentationen går det som tidigare redovisats inte att urskilja vad som är hänförligt till revisorernas rekommendationer eller till andra faktorer.

Flera av de intervjuade har uppgivit att arbetet med risk- och väsentlighetsanalyser kan förbättras. Granskningen ger en bild av att det finns en uppfattning att ett tydligare klarläggande av riskbilden för varje förvaltningsdel skulle göra de anställda mer medvetna om riskerna för brottsliga angrepp mot verksamheten. Det anses att relevanta risk- och sårbarhetsanalyser samt kontrollåtgärder bara kan göras om varje nämnd/styrelse, förvaltning och enhet etc. är medveten om vad som kan förekomma i just deras verksamhet. Det kan ifrågasättas om någon tillräcklig uppföljning sker av de analyser som gjorts föregående år.

Bedömningar

Granskningen visar att risk- och väsentligheter tas fram och riskområden dokumenteras under verksamhetsuppdragen samt att förtroendevalda medverkar i arbetet. Vi bedömer dock att analyserna är överlag för generellt hållna och därför inte tillräckligt anpassade till respektive verksamhets speciella förutsättningar. En väsentlig förbättring har dock skett numera inom detta område genom ett nytt arbetssätt och blankettförfarande samt genom förtroendevaldas medverkan. Det har kommit till vår kännedom att brister finns avseende informationsöverlämnande då annan tjänsteperson övertagit arbetsuppgifter och att enskilda upplevt detta som besvär under intervjun. Eftersom dokumentation om vad som gjorts/inte gjorts kan ha saknats innebär detta också att informationsbrist kan uppstå när någon slutar sin anställning i regionen.

Frågor kring bisysslor är enligt intervjuvar numera behandlade under medarbetarsamtalen, arbetsmöten etcetera. Vår bedömning är att hanteringen kring bisysslor och möjligheten till uppföljning och kontroll av dessa har förbättrats och därmed minskat risken i verksamheten. Vi saknar dock en konkret handlingsplan för uppföljning och kontroll.

6.3.2. Inköps- och upphandlingsorganisationen. Delegation och attestförfarande

Lakttagelser

Inköps- och upphandlingsorganisationen är utspridd på flera funktioner inom regionens verksamhet, vilket visar på en decentraliserad verksamhet, där verksamheterna med delegation ganska självständigt kan inköpa/upphandla tjänster och varor för relativt stora belopp. Under intervjuerna har framförts att en sådan långtgående decentralisering försvårar den interna styrningen och kontrollen. Under granskningen har vidare framkommit att attestreglerna tillämpas olika inom organisationen. Det har nämnts fall där i praktiken en och samma person står för både beslutsattesten och kontroll- respektive utbetalningsattesten. Den s.k. dualitetsprincipen har i dessa fall således satts ur spel. Såvitt framkommit förekommer f.n. en intern diskussion avseende dessa metodfrågor.

Vi har särskilt kartlagt upphandlingsprocessen av större fastighets- och byggprojekt inom fastighets- och servicenämnden samt hur samverkansformerna och ansvarsfördelningen fungerar. Innan ett nytt upphandlingsprojekt initieras till den centrala upphandlingsavdelningen ska projektet tas upp i nämnd för beslut. Efter beslut i nämnden sänder verksamheten en beställning till upphandlingsavdelningen som tilldelar en ansvarig upphandlare uppdraget. Därefter bokar upphandlaren in uppstartsmöte med de personer från verksamheten som ska vara delaktiga och bestämmer entreprenadform. Beställaren tydliggör behov och fyller i upphandlingsmallar. Tidsplan som följer processen bestäms och uppföljningsmöten bokas in. All dokumentation läggs upp i ett digitalt system och när allt är fullständigt sker publicering av upphandlingen. När anbud erhållits sker utvärdering tillsammans med beställaren. Upphandlaren sköter de ekonomiska kontrollerna av anbudsleverantörerna. Beställaren utvärderar den tekniska kapaciteten, erfarenheter och referenser m.m. Det är oklart om vem som ansvarar för uppföljning och kontroll av leverantörernas efterlevnad till avtalen. Enligt uppgift finns idag ingen funktion för att följa upp och granska huvudentreprenörens ansvar för att underentreprenörer efterlever kraven som ställs i förfrågningsunderlagen. När väl avtalstecknande är genomfört är det upp till beställande organisation att följa upp avtalsefterlevnaden. Detta sker inte systematiskt idag.

Vi noterar att det finns förslag på metoder som skulle minska risken för oegentligheter i inköps- och upphandlingsverksamheten. Förslaget skulle innebära, för att minska risken, att inköps- och upphandlingsverksamheten ska "äga" alla avtal som tas fram tillsammans med beställaren. Respektive avtal ska utformas specifikt för den beställande verksamheten. Inköps- och upphandlingsverksamheten bör enligt intervjuade ansvara för hela processen, vilket inte sker idag, från planeringsstadiet och slutligen till att följa upp leverantörerna mot gällande avtal.

En lösning för att undvika korruption, enligt intervjuer med upphandlingsfunktionen, kan ansvaret delas upp mellan olika ansvarsområden, vilket skulle innebära att varken person eller funktion kan godkänna hela inköpsprocessen. Den som har behovet definierar vad som behöver anskaffas, lämnar sedan över behovsbeskrivning till en inköpsverksamhet som ansvarar för att köpa upp den specificerade tjänsten eller varan på marknaden. Resultatet ska sedan godkännas av den som beställde enligt behovsspecifikationen. Slutligen godkänner en tredje part att fakturan godkänns och betalas av verksamheten som haft behovet. En kontrollfunktion byggs därmed in om ansvaret delas upp i en tydlig inköps- och upphandlingsprocess. En sådan roll- och ansvarsfördelning med inbyggda kontroller genom olika ansvarsområden kan övervägas för att minska risken för korruption.

Bedömningar

Inköps- och upphandlingsorganisation hanterar inköp och upphandlingar som omsätter stora belopp. Beslutsfunktionen är decentraliserad med utspritt ansvar och många leverantörer, och ingen som tar ett helhetsansvar för uppföljning och kontroll. En organisation av den omfattning som Region Uppsala är komplex och mångfacetterad vilket försvårar den interna styrningen och kontrollen.

Av dokumentgranskningen och intervjuer framgår att det förekommer brister i den nuvarande organisationen vad gäller styrande och stödjande dokument och i tillämpningen av dessa. Vi är väl medvetna om att det krävs en noga avvägd balans mellan lokala krav på nära tillgång till leverantörer och centrala krav på övergripande ansvar för kostnadseffektivitet, likformighet, styrning och kontroll men att förutsättningarna för denna avvägning inte är tillräckligt utredda.

Vi bedömer att det också finns överhängande risk för ansvarsglapp i inköp- och upphandlingsprocessen på grund av att ingen organisatorisk funktion ansvarar för helheten och nödvändiga kontrollfunktioner idag. I och med avsaknad av tydligt kontrollansvar finns en inbyggd risk för att underentreprenörer och de underentreprenörer som de i sin tur anlitar, inte uppfyller kraven enligt genomförda upphandlingar och tecknade avtal. Vi har dock noterat att regionen i princip inte genom egna system uppmärksammat några misstänkta oegentligheter i en verksamhet som omsätter miljarder.

6.3.3. Intern styrning och kontroll - kontrollmiljön

För ett bra och tillförlitligt skydd mot oegentligheter till exempel mutor och svartarbete krävs att verksamheten har en god intern kontroll. COSO-ramverket är ett vedertaget, globalt ramverk för intern kontroll som innefattar vägledande principer för effektiv riskhantering och intern kontroll.

Följande funktioner har särskilt uppmärksammats i granskningen:

Kontrollmiljön utgör grunden på vilka de övriga kontrollkomponenterna vilar. Kontrollmiljön skapar de grundläggande förutsättningarna för den interna kontrollen. Viktiga aspekter är riktlinjer, ansvars- och befogenhetsfördelning men även tekniska system och personalens erfarenhet och kompetens. Riskbedömning handlar om att analysera risker och att vidta åtgärder för att minimera dessa. Kontrollaktiviteter är de åtgärder och rutiner som upparbetats för att upptäcka fel. Dessa kommuniceras sedan ut till medarbetare och ledning. Slutligen utövas uppföljning och tillsyn över processen.

Styrelser och nämnder ansvarar för den interna kontrollen enligt KL 6 kap 6 § och ska var och en inom sitt område se till att verksamheterna bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Iakttagelser

Granskningen visar att det i flera avseenden finns brister i den interna styrningen och kontrollen. Det framgår inte hur den politiska och verksamhetsmässiga ledningen ser på betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka och upptäcka oegentligheter och korruption. Vi har även konstaterat att omfattningen av den interna kontrollen inte tillräckligt anpassats utifrån bedömda risker i de interna kontrollplanerna. Vidare har under granskningen uppgivits att det brister i de kontrollfunktioner som utformats för att förebygga uppkomsten av fel respektive upptäcka och åtgärda fel som inträffat. Exempel på sådana brister som konstaterats och framförts är bland annat

otydliga ansvars- och arbetsfördelningar, brister i utarbetade rutiner, resultatuppföljningar, delegations- och attestregler, avstämningsfunktioner och inbyggda kontrollfunktioner i IT-systemen.

En god kontrollmiljö omfattas av att ovan angivna moment och funktioner samverkar och fungerar på ett kostnadseffektivt och tillfredsställande sätt.

Bedömningar

Enligt kommunallagen ansvarar styrelser och nämnder för att den interna kontrollen är tillräcklig. De brister som uppmärksammats i granskningen visar att den interna kontrollen inte i alla avseenden är tillräcklig hos berörda styrelser och nämnder.

Vi bedömer att regionstyrelsen brustit i utövandet av sin uppsiktsplikt genom att inte haft tillräcklig kontroll över styrelsernas och nämndernas arbete med den interna styrningen och kontrollen avseende arbetet med att motverka förekomsten av korruption och andra oegentligheter enligt de rekommendationer som regionrevisorerna lämnat efter tidigare granskningar rörande de nu aktuella frågeställningarna.

6.3.4. Säkerhetskulturen

Iakttagelser

Med säkerhetskultur menar vi att säkerhet ges hög prioritet och att detta genomsyrar verksamheten. Det är en verksamhetskultur med högt säkerhetstänkande som innefattar ledningssystem och säkerhetssystem likaväl som individuella attityder och uppfattningar.

Granskningen ger dock intryck av att frågor om korruption eller andra oegentligheter i verksamheten inte har någon central plats i det dagliga arbetet. Vi har noterat att säkerhetsavdelningen i yrkanden för kommande år synes ligga på framkant.

Regionen har sedan några år tillbaka infört en visselblåsarfunktion som ett led i det förebyggande arbetet mot oegentligheter. Ett visselblåsarssystem infört i offentlig verksamhet exempelvis en region, myndighet eller dylikt är avsett att styra visselblåsaren så att dennes uppgifter hanteras internt, så är också meningen med visselblåsarfunktionen i Region Uppsala.

I granskningen har vi konstaterat att regionen genomför årliga utbildningar inom området för medarbetarna i syfte att påverka kulturen om att det är viktigt att ha kännedom om och att agera ”om något händer”.

Bedömningar

Vårt konstaterande att oegentlighetsfrågorna inte ges tillräcklig framträdande plats i arbetet kan vara att förhållandena för regionens verksamheter generellt inte ger anledning till otrygghet eller oro. Men det kan också vara så att medvetenheten inte är tillräcklig om de risker som är förbundna med en så omfattande, mångskiftande och kostnadsbetingad verksamhet som regionen svarar för. Den sistnämnda tolkningen framstår, enligt vår mening, som mest trolig.

Skälen till att revisorernas rekommendationer inte följts upp tillräckligt anser vi till stora delar kan vara en kulturfråga, såtillvida att säkerhetsfrågorna inte tidigare tagits på tillräckligt allvar.

Vi bedömer att införandet av en visselblåsarfunktion i regionen förstärker det förebyggande arbetet genom att det är lättare och mindre känsligt att påkalla uppmärksamhet vid misstanke om ev. oegentligheter.

7. Sammanfattande kommentarer och samlad bedömning

7.1. Sammanfattande kommentarer

För att kunna besvara uppdragets frågeställningar har analysen utgått från de typer av oegentligheter och brottslighet materiellt och förtroendeskadligt som regionen riskerar att drabbas av och som det ur regionens synvinkel är mest angeläget att vidta åtgärder mot. Våra konstateranden och bedömningar av vilken slags brottslighet som kan drabba regionen baseras på en kommunal- och straffrättslig analys.

Granskningen visar att arbetet med att motverka korruption och andra oegentligheter i flera avseenden kan utvecklas. Det har inte heller tydligt framgått att revisionens tidigare rekommendationer omhändertagits på tillfredsställande sätt, eller omhändertagandet av dessa åtminstone kunnat följas, då åtgärder kan ha vävts in i andra förebyggande åtgärder. Vi tolkar detta som att bland annat medvetenheten om risken att utsättas för angrepp av olika slag brister. Vi har konstaterat att medvetenheten inom organisationen om risken för att utsättas för brott har ökat under den senaste tiden, dels efter pågående arbete nationellt, dels med anledning av vissa inslag i TV om misstankar om omfattande oegentligheter. En del av vidtagna åtgärder är också förenliga med revisionens rekommendationer som påbörjade utbildningsinsatser och förtroendevaldas medverkan i arbetet med risk- och väsentlighets analyser.

Den största delen av regionens medelomslutning utgörs av löner till anställda. Regionens hela organisation omfattas av ett hundratal olika verksamheter med delvis skilda förutsättningar. En organisation av den omfattningen och som hanterar så stora penningflöden är därför särskilt intressant ur brottsynpunkt, vilket inte beaktats i de underlag vi tagit del av. Inte heller att framtagna risk- och väsentlighets analyser tillräckligt har anpassats till respektive verksamhets förutsättningar och mot vissa brottstyper, som till exempel bedrägeri- och förskingringsbrott, mutbrott, skatte- eller bokföringsbrott mm. Dessa är samtidigt i stor utsträckning förtroendeskadliga för regionen som företrädare för det allmänna, en skada som inte alltid är lätt att åsätta ett värde på i pengar/siffror. Hur dessa olika slag av förutsättningar och typer av brott kan förebyggas framgår inte klart i de revisionsbevis vi tagit del av.

Vi har även konstaterat brister avseende attestrutinerna som ska omfatta både en beslutsattest och en behörighets- eller kontrollattest och att dessa attestanter har tillräcklig insikt om verksamheten för att göra beställningar och kontrollera dessa på ett för var och en oberoende och kompetent sätt.

Ett annat område som är särskilt utsatt för risken att utsättas för oegentligheter är inom inköp och upphandling. Vi noterar att det också finns överhängande risk för ansvarsglapp i inköp- och upphandlingsprocessen på grund av att ingen organisatorisk funktion ansvarar för helheten och nödvändiga kontrollfunktioner idag. Uppgifter finns att ansvaret för avtalsuppföljning är otydligt och genomförs inte, varken under eller i samband med att avtalet upphör. Vi har dock noterat att regionen i princip inte genom egna system uppmärksammat några misstänkta oegentligheter i en verksamhet som omsätter miljarder.

7.2. Vår samlade bedömning

Med utgångspunkt i det underlag vi tagit del av är vår samlade bedömning att regionen inte har en intern kontroll som är tillräcklig för att motverka och upptäcka korruption och andra oegentligheter.

Vi bedömer att regionstyrelsen, berörda nämnder och styrelser inte vidtagit åtgärder i erforderlig utsträckning med anledning av de rekommendationer som regionrevisorerna lämnat i tidigare granskningar. Det återstår således en del arbete för de granskade styrelserna och nämnderna för att förbättra kontrollmiljön och för att uppnå en tillräckligt väl fungerande internkontroll i det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter.

Vi konstaterar att regionens nämnder och styrelser under åren inte gett dessa frågor erforderlig prioritet bland annat mot bakgrund av att Region Uppsala (dåvarande landstinget) i en egen utredning från år 2014 kom fram till liknande slutsatser och rekommendationer som revisorerna senare konstaterat i sina granskningar från 2018-2022.

Vi bedömer att risken för att utsättas för oegentligheter inom Region Uppsala kvarstår så länge det inte finns erforderliga system för att motverka, följa upp och kontrollera misstänkta oegentligheter. Vi bedömer också att regionstyrelsen brister i sin uppsiktsplikt och det övergripande ansvaret för att omhänderta revisionens tidigare rekommendationer på tillfredsställande sätt.

7.3. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Vår bedömning
Den övergripande revisionsfrågan är om regionen har en intern kontroll som är tillräcklig för att upptäcka korruption och andra oegentligheter?	Nej. Region Uppsala har inte en intern kontroll som är tillräcklig för att motverka och upptäcka korruption och andra oegentligheter.
Är risk- och väsentlighetsanalyserna tillfyllest avseende risker för oegentligheter?	Nej. Analyserna har förbättrats väsentligt men är inte tillräckligt anpassade efter respektive verksamhetsförutsättning.
Är förtroendevalda involverade i processen?	Ja. De förtroendevalda är numera involverade på ett bättre sätt än tidigare. Numera börjar i allt väsentligt processen med att förtroendevalda är involverade från början/inledningsvis och inte som tidigare att det började på tjänstepersonnivå och kom till politiken senare i processen.
Är medarbetare involverade i utbildning om korruption och andra oegentligheter?	Ja. De är delaktiga främst genom den webb-utbildning som erbjuds via SKR.
Har styrelserna och nämnderna fungerande rutiner för att kontrollera entreprenörers och leverantörersandel?	Delvis. Vandeln kontrolleras i samband med upphandling. Dock saknas system för att följa upp underentreprenörer och underentreprenörer under löpande avtalsperiod. Det är otydligt vem som har detta ansvar.

Är arbetet återkommande och inte bara bestående av kontrollåtgärder?	Ja, i samband med upphandling.
--	--------------------------------

8. Slutsatser och rekommendationer

8.1. Slutsatser

Av granskningen har framkommit brister i arbetet med att sammanhållet motverka oegentligheter. Vi har dock funnit att åtgärder har vidtagits i olika sammanhang med det konkreta syftet att minimera riskerna för korruption och andra oegentligheter ska förekomma. Vi vill särskilt framhålla att metodutvecklingen avseende risk- och väsentlighetsanalys utvecklats positivt. Granskningen visar också att åtgärder vidtagits i olika sammanhang som kan vara hänförliga till revisorernas rekommendationer från tidigare granskningar. Omfattningen om och hur konkreta dessa åtgärder är framgår dock inte tydligt av det underlag vi tagit del av. Det går alltså inte att med säkerhet utläsa vilken inverkan som tidigare rekommendationer haft på regionens verksamhet. Granskningen visar vidare att kännedomen om dessa åtgärder och rekommendationer skiftar bland de personer som intervjuats. Slutligen, det finns utrymme för att ytterligare öka anställdas medvetenhet och kunskap som kan kopplas till oegentligheter och korruption i verksamheten.

8.2. Rekommendationer

Den nu genomförda granskningen ger därför anledning till ett antal rekommendationer hur man från regionens sida bör arbeta vidare för att säkerställa att verksamheten kan bedrivas utan inslag av företeelser som kan hänföras till korruption eller oegentligheter av annat slag.

Rekommendationerna i det följande grundas i allt väsentligt på de revisionsbevis som framkommit genom dokumentgranskningen och intervjuerna.

- Regionstyrelsen rekommenderas att verka för att en tydligare roll- och uppgiftsfördelning inom inköps- och upphandlingsområdet införs samt att säkerställa väl fungerande attest- och delegationsordningar.
- Regionstyrelsen rekommenderas att säkerställa att roll- och ansvarsfördelningen inom hela regionen tydliggörs avseende hanteringen av oegentlighets/korruptionsfrågor.
- Regionstyrelsen rekommenderas att tydliggöra säkerhets- och beredskapsenhetens uppdrag och funktion inom området för såväl förtroendevalda som tjänstepersoner.

- Regionstyrelsen rekommenderas säkerställa att regionens regelverk för insatser mot korruption och andra oegentligheter är uppdaterad, känd och tillämpas samt att arbetet med att följa upp bisysslor utvecklas ytterligare.
- Regionstyrelsen rekommenderas att skapa förutsättningar för att följa upp och dokumentera de åtgärder som regionen vidtagit/inte vidtagit med anledning av rekommendationer från revisorer och egna kontrollplaner. Det rekommenderas vidare att beslut fattas om vilken funktion under regionstyrelsen som ska ansvara för att åtgärder vidtas samt att dessa åtgärder följs upp i takt med att rekommendationer tas om hand.
- Regionstyrelsen rekommenderas säkerställa att det finns tydliga rutiner, arbetssätt och dokumentation för att minimera risken för korruption och oegentligheter samt ytterligare öka medvetenheten om och utbilda personalen i dessa frågor.

Dag som ovan,

Camilla Karlsson

Certifierad kommunal revisor

Gunnar Stetler

Senior konsult och specialist

Bo Anderson

Senior revisor och kvalitetssäkrare