

Korruption och otilbörlig påverkan - uppföljning

Revisionsrapport nr 12 2022



Ansvarig verksamhet	Revisionskontoret
Kontakt	Johan.magnusson@regionvarmland.se 010-831 40 60
Datum	2022-11-24
Diarienummer	Rev/22020
Region Värmland Regionens hus 651 82 Karlstad	

1. Inledning

Regionens revisorer ansvarar för att genomföra årlig granskning av regionens samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har regionens revisorer utarbetat dokumentet "Granskningsstrategi" i vilket beskrivs de områden som revisorerna främst ska fokusera på under innevarande mandatperiod. Utifrån granskningsstrategin gör revisorerna en årlig riskbedömning och revisionsplan. I "Revisionsplan 2022" ingår bland annat en uppföljning av den granskning som genomfördes år 2019 avseende regionens arbete, samt beslutade regelverk och styrdokument, för att motverka korruption och otillbörlig påverkan.

Vid regeringssammanträde 2022-07-07 beslutades att en särskild utredare ska göra en översyn av vilka åtgärder som behövs för att motverka otillåten påverkan och korruption. Översynen ska omfatta statlig, regional och kommunal verksamhet samt näringsliv med särskilt fokus på verksamhet som är offentligt finansierad. I uppdraget ingick bland annat att föreslå åtgärder för att förebygga och bekämpa otillåten påverkan och korruption.

I den granskning som revisorerna genomförde år 2019 konstaterades bland annat att Regionfullmäktige under hösten 2019 hade fastställt en policy mot korruption och givit Regionstyrelsen i uppdrag att ta fram styrdokument utifrån policyn.

Styrdokumentet, som Regionfullmäktige gav Regionstyrelsen i uppdrag att ta fram, var vid tiden för granskningen (2019) under utarbetande och var då ännu inte fastställda. Enligt uppgift skulle Regionstyrelsen anta styrdokumentet under år 2020.

Förstudien 2019 utgick från följande revisionsfrågor:

Har regionstyrelsen tillsett att regionens regelverk och arbete med skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan utformats i enlighet med vägledningarna från SKL och Institutet mot mutor IMM?

Har regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att riskbedömningar avseende mutor och otillbörlig påverkan genomförs?

Har regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att kontrollsystemen är baserade på riskbedömningar och att de är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?

Är regionens styrdokument (riktlinjer) utformade på ett sådant sätt att de på ett effektivt sätt motverkar och förhindrar korruption och andra oegentligheter?

Har information om regelverk, riskanalys och kontroller kommunicerats till regionens medarbetare?

Har regionstyrelsen och nämnderna tillsett att processen följts upp och har den

återrapporterats?

Tillämpas tillförlitliga attestregler?

I granskningen 2019 noterades att revisorerna i tidigare granskningar (2012 och 2016) uppmärksammat vikten av att bedriva ett strukturerat arbete mot korruption, mutor och otillbörlig påverkan. Revisorernas uppfattning i dessa granskningar var att dåvarande landstingets arbete med de aktuella frågorna borde förstärkas.

Revisorernas råd i rapporterna var att landstinget borde utveckla arbetsformer och regelverk i enlighet med vägledningarna från SKL och IMM för att säkerställa ett ändamålsenligt skydd.

Revisorerna konstaterade att Regionfullmäktige under hösten 2019 fastställt en policy mot korruption och givit Regionstyrelsen i uppdrag att ta fram styrdokument.

Revisorerna noterade att de styrdokument som Regionfullmäktige givit Regionstyrelsen i uppdrag att ta fram, ännu inte var fastställda av Regionstyrelsen. Enligt uppgift skulle Regionstyrelsen anta en riktlinje under år 2020.

Revisorerna framförde i rapporten 2019 att en uppföljande granskning skulle genomföras när styrdokument finns på plats.

1.1 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna granskning var att bedöma om Regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att det finns en tillräcklig intern kontroll för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter. I granskningen har även ingått en uppföljning av de iakttagelser som framfördes i den granskning som genomfördes år 2019.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

-Har Regionstyrelsen tillsett att regionens regelverk och arbete med skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan utformats i enlighet med vägledningarna från SKR och IMM?

-Har Regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att det genomförts riskbedömningar avseende mutor och otillbörlig påverkan?

-Har Regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att styrdokument och kontrollsystem är baserade på riskbedömningar och att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?

-Är regionens styrdokument (riktlinjer) utformade på ett sådant sätt att de på ett effektivt sätt motverkar och förhindrar korruption och andra oegentligheter?

-Har styrdokument implementerats i verksamheten och har information kommunicerats till regionens medarbetare?

-Har Regionstyrelsen och nämnderna följt upp arbetet mot mutor och otillbörlig påverkan?

-Tillämpas tillförlitliga attestregler?

1.2 Avgränsning

Denna uppföljande granskning har avgränsats till att gälla regionens arbete med att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter. Det har dessutom ingått en uppföljning av iakttagelserna som framfördes i rapporten från 2019.

Granskningen kommer att ligga till grund för ansvarsprövningen för år 2022.

1.3 Revisionskriterier

Uppföljningen har skett utifrån regionfullmäktiges beslut samt tillämplig lagstiftning, föreskrifter och nationella riktlinjer.

1.4 Ansvarig nämnd

Enligt kommunallagen ska styrelsen och nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten 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 ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Regionstyrelsen och nämnderna har ansvar för att tillse att de har ett skydd mot korruption och otillbörlig påverkan eftersom detta kan anses ingå i den interna kontrollen.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier och intervjuer som bedömts vara relevanta för granskningen.

2. Granskningens resultat

Utgångspunkten för denna uppföljning har varit att korruption innefattar såväl mutbrott som annan otillbörlig påverkan.

2.1 Granskningsfrågor

- *Har Regionstyrelsen tillsett att regionens regelverk och arbete med skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan utformats i enlighet med vägledningarna från SKR och IMM?*

De vägledningar och rapporter avseende mutor och otillåten påverkan mot myndighetspersoner som SKR utgivit ska utgöra ett stöd och en vägledning för kommuners och regioners arbete för att motverka korruption.

IMM:s Näringslivskod riktar sig främst till företag som bedriver näringsverksamhet. I dokumentet anges dock tydligt att koden kan användas som vägledning även av myndigheter, kommuner och andra aktörer.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) anger följande i ett dokument "Att motarbeta otillåten påverkan är en demokratifråga, eftersom vissa påverkansförsök leder till att felaktiga beslut fattas, att kontroller utförs på ett yttligare sätt eller att påverkarens ärende får förtur på bekostnad av andras."

Den riktlinje *Representation, mutor och jäv*, som fastställdes av Regionfullmäktige 2022-04-06, gäller för såväl förtroendevalda som medarbetare. Riktlinjen följer innehållsmässigt i stora delar de ovan nämnda vägledningarna samt beskriver väl de tre områden som anges i riktlinjens rubrik. Texten är i huvudsak kongruent med de nationella vägledningarna. Riktlinjen anger hur förtroendevalda och arbetstagare, på ett lagenligt och i övrigt förtroendefullt sätt, ska hantera situationer där regionens regler om mutor och jäv aktualiseras. Dokumentet innehåller även regler avseende representation.

Otillbörlig påverkan, i ett vidare perspektiv, innefattar förutom mutor även påverkan som kan ske genom hot, våld, trakasserier, infiltration m.m. Detta lyfts bland annat fram i ett kommittédirektiv "Åtgärder mot otillåten påverkan och korruption" som beslutades vid regeringssammanträde den 7 juli 2022. (En särskild utredare ska göra en översyn av vilka åtgärder som behövs för att motverka otillåten påverkan och korruption. Översynen ska bland annat omfatta regional och kommunal verksamhet). Även BRÅ aktualiserar i ett flertal dokument vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga och hantera försök till otillåten påverkan genom hot och våld.

Otillbörlig påverkan, genom hot och våld, aktualiseras inte i regionens fastställda riktlinje.

Riktlinjen *Representation, mutor och jäv* saknar också en beskrivning/vägledning för hur arbetet mot mutor och otillbörlig påverkan ska följas upp och vilka eventuella kontrollsystém som ska finnas.

I ett annat av regionens styrdokument, *Riktlinje vid våld och hot om våld mot förtroendevalda* från 2019, nämns problematiken med denna typ av otillåten påverkan. Där anges hur förtroendevalda ska agera om de utsätts för våld eller hot om våld. Det finns dock, i den riktlinjen, inget specifikt angivet hur förtroendevalda ska agera om hoten eller våldet avser otillåten påverkan. I riktlinjen anges att: "Med otillåten påverkan avses allvarliga trakasserier och hot samt våldssituation mot person eller egendom. Fysiskt våld är den grövsta formen av otillåten påverkan."

- *Har Regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att det genomförts riskbedömningar avseende mutor och otillbörlig påverkan?*

Av den fastställda riktlinjen, *Representation, mutor och jäv* framgår att det gjorts en övergripande bedömning av de risker för otillåten påverkan, som kan vara aktuella inom regionens verksamheter. Det har, enligt uppgift, även gjorts särskilda riskbedömningar inom områden som ansetts vara särskilt känsliga.

I riktlinjen anges olika definierade risker som kan uppstå i verksamheten. Det handlar bland annat om risksituationer, brister i redovisning, identifierade riskgrupper, risken för att bli påverkad av en förmån och förmånens värde.

- *Har Regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att styrdokument och kontrollsystém är baserade på riskbedömningar och att kontrollsystémerna är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?*

I Regionstyrelsens och nämndernas ansvar ingår att se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Styrelsen och nämnderna har ansvar för att tillse att de har ett skydd mot korruption och otillbörlig påverkan eftersom detta kan anses ingå som en del av den interna kontrollen.

I Institutet mot mutors (IMM) dokument *Kod mot korruption i näringslivet* anges att organisationer ska ha de interna kontrollsystém som krävs för att säkerställa implementeringen av förebyggande åtgärder. De åtgärder som vidtas ska löpande följas upp och utvärderas samt uppdateras vid behov. Riskbedömning och en väl uppbyggd intern kontroll är grunden i förebyggande och upptäckt av korruption och andra oegentligheter.

Den framtagna riktlinjen innehåller anvisningar för hur det förebyggande arbete mot mutor ska bedrivas. Det finns dock inga specifika anvisningar för hur kontrollen och uppföljningen av det förebyggande arbetet ska ske.

- *Är regionens styrdokument (riktlinjer) utformade på ett sådant sätt att de på ett effektivt sätt motverkar och förhindrar korruption och andra oegentligheter?*

De styrdokument som fastställts följer innehållsmässigt, till stora delar vägledningarna från SKR, IMM och BRÅ. Dokumentet beskriver också på ett tydligt sätt de tre områden som anges i riktlinjens rubrik. Att man i riktlinjen följer de nationella vägledningarna har ett värde, men är i sig ingen garanti för att de är effektiva.

Region Värmland har även utformat en gemensam uppförandekod för leverantörer och den omfattar all upphandling av varor och tjänster. Uppförandekoden bygger på ILO:s (International Labour Organization) åtta kärnkonventioner, FN:s mänskliga rättigheter, barnkonventionen samt tillverkningsländernas nationella lagstiftning om arbetarskydd, arbetsmiljölagstiftning och arbetsrätt inklusive FN:s deklaration mot korruption.

Region Värmland deltar också i *Socialt ansvarstagande i offentlig upphandling*, ett samarbete mellan Sveriges regioner. Samarbetsparterna kräver bland annat att FN:s deklaration mot korruption efterlevs.

En funktion som tillkommit från den 17 juli 2022 och som kan bidra till att upptäcka korruption och otillbörlig påverkan är regionens visselblåsarfunktion. Till denna kan misstankar om bland annat korruption och oegentligheter rapporteras. Rapportering till visselblåsarfunktionen kan göras såväl av regionens anställda som konsulter, praktikanter med flera.

- *Har styrdokument implementerats i verksamheten och har information kommunicerats till regionens medarbetare?*

Riktlinjen, *Representation, mutor och jäv* finns på regionens intranät. Diskussion pågår om att skapa en digital utbildning utifrån riktlinjen, för förtroendevalda och anställda.

Information om representation, mutor och jäv skulle kunna inkluderas i den introduktion/utbildning som samtliga nya chefer genomgår. Detta vore rimligt eftersom chefen, när det gäller förebyggande arbete inom detta område, har ett tydligt ansvar. Riktlinjen anger bland annat att: "Det åligger chefer i alla led att kontinuerligt beakta riskerna för mutor och annan otillbörlig påverkan".

- *Har Regionstyrelsen och nämnderna följt upp arbetet mot mutor och otillbörlig påverkan utifrån iakttagelserna i 2019 års uppföljande granskning?*

Såvitt vi kunnat utläsa av protokoll har varken Regionstyrelsen eller nämnderna följt upp arbetet med att förhindra mutor och annan otillbörlig påverkan utifrån de iakttagelser som revisorerna framförde 2019.

Regionstyrelsen beslutade 2022-02-22 att föreslå Regionfullmäktige att anta förslaget till riktlinje för representation, mutor och jäv samt att regionens tidigare policy mot korruption skulle upphävas. I samband med detta ärende fick styrelsen en föredragning.

- *Tillämpas tillförlitliga attestregler?*

Det pågår en översyn av attestreglementet och vid tidpunkten för granskningen var det reviderade reglementet ännu ej fastställt politiskt.

I Vida på Intranätet finns ett antal styrdokument och rutiner publicerade avseende hur attestering ska ske. Dessa styrdokument har under åren succesivt ersatt den tidigare Ekonomihandboken

En aktuell attestlista, där sakattestant och beslutsattestant för varje s.k. beställar-ID finns också på intranätet.

Utifrån vår uppföljning och andra genomförda granskningar, är den samlade bedömningen att regionens attestregler och rutiner avseende dessa uppfyller rimliga krav.

2.2 Sammanfattande bedömning

Den av Regionfullmäktige fastställda riktlinjen, *Representation, mutor och jäv* har föregåtts av riskbedömningar på olika nivåer i organisationen. Riktlinjen gäller för såväl förtroendevalda som medarbetare. Innehållsmässigt följer riktlinjen i stora delar vägledande dokument från SKR, IMM och BRÅ. Riktlinjen beskriver väl de tre områden som anges i riktlinjens rubrik och innehåller även exemplifieringar.

För att utveckla riktlinjen till att omfatta korruption i ett vidare perspektiv, skulle ett avsnitt om otillbörlig påverkan via hot, våld, trakasserier m.m. kunna tillfogas dokumentet. I riktlinjen anges att "Det åligger chefer i alla led att kontinuerligt beakta riskerna för mutor och annan otillbörlig påverkan". Hot och våld är en sådan "annan otillbörlig påverkan". Denna form av otillbörlig påverkan behandlas inte i den aktuella riktlinjen.

Vi kan inte av protokoll (2021 och 2022) utläsa att Regionstyrelsen eller nämnderna följt upp arbetet med att motverka korruption och otillbörlig påverkan. Det går därför inte att besvara frågan om styrdokumentet är utformade så att de på ett effektivt sätt motverkar och förhindrar korruption och andra oegentligheter.

Regionens nyinrättade visseblåsarfunktion och inrapportering till denna, kan bidra till att upptäcka korruption och otillbörlig påverkan och därigenom även bli en bidragande faktor i arbetet för att motverka otillbörlig påverkan.

3. Källor

Regionens *Riktlinje Representation, mutor och jäv*.

Regionens *Riktlinje vid våld och hot om våld mot förtroendevalda*

Vägledande dokument från:

Sveriges kommuner och regioner SKR,
Institutet mot mutor IMM och
Brottsförebyggande rådet BRÅ.

Intervju med berörda tjänstepersoner

Revisionen är ett demokratiskt kontrollinstrument som på uppdrag av fullmäktige ska granska styrelsens och nämndernas verksamhet samt presentera en revisionsberättelse. I Kommunallagen fastslås att revisorerna bland annat ska granska:

- Om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.
- Om räkenskaperna är rättvisande, samt
- Om nämndernas interna kontroll är tillräcklig.

Vidare genomför revisorerna fördjupade granskningar inom områden där det finns betydande risker som kan medföra allvarliga konsekvenser.

Region Värmlands revisorsgrupp består av sju revisorer som utses av Regionfullmäktige. Revisionen biträds av sakkunniga vid regionens egna revisionskontor samt av upphandlade revisionsbyråer.

Information om revisionen och revisionsrapporter hittar du här: [Revision - Region Värmland \(regionvarmland.se\)](https://regionvarmland.se)
