

Fördjupad granskning 3/2024

Granskning av kontroller mot välfärdsbrott inom upphandling, inköp och avtalsförvaltning år 2024

December 2024
Olov Andersson
Petra Segerbrant
Revisionskontoret

Region Västerbotten
Diarienummer: REV 6–2024

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
Rekommendationer	4
2. Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Ansvarig nämnd samt avgränsningar	6
Revisionskriterier	6
Metod	6
3. Välfärdsbrott ur ett nationellt perspektiv	9
4. Styrning för att motverka välfärdsbrott	9
Svag politisk styrning av arbetet mot välfärdsbrott	10
Arbete mot välfärdsbrott pågår i regionstyrelsens förvaltning	10
5. Kontroller för att motverka välfärdsbrott inom upphandling och inköp	11
Styrdokument för att motverka välfärdsbrott saknas inom inköp och upphandling	11
Kontroller för att motverka möjliggörare saknas	12
Avgränsade kontroller vid upphandling	15
Oklart vem som ansvarar för avtalsuppföljningen	17
Risk för oseriösa leverantörer och oegentligheter förekommer	18
Styrelsen och nämnden har svag kontroll över välfärdsbrott	19
Styrelsens och nämndens internkontrollplaner	20
6. Styrelsens och nämndens uppföljning av arbetet med att motverka välfärdsbrott	20
Hälso- och sjukvårdsnämnden har fått information om risker	20
Regionstyrelsen fick information om arbetet mot välfärdsbrott	21
7. Svar på syfte och revisionsfrågor	21
8. Rekommendationer	22
<i>Regionstyrelsen</i>	22
<i>Hälso- och sjukvårdsnämnden</i>	22
Bilaga 1	24

1. Sammanfattande analys

Välfärdsbrottslighet handlar om brottslighet som riktar sig mot välfärdssystemets utbetalningssystem och centrala beslutsprocesser. Välfärdsbrottslighet är ett stort och växande samhällsproblem och det finns exempel på att kriminella aktörer alltmer vänder sig mot hälso- och sjukvården. Ett riskområde för välfärdsbrott är inom inköp, upphandling och avtalsförvaltning. Tidigare granskningar av upphandlings- och inköpsprocesser har visat att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte haft tillräcklig styrning och kontroll på inköp, upphandling och avtalsförvaltning. De brister som identifierats kan öka regionens utsatthet att drabbas av välfärdsbrottslighet. Bristerna kan även skapa möjligheter för anställda att missbruka sin anställning till vinning för sig själv eller andra eller att anställda blir utsatta för otillåten påverkan i form av mutor, påtryckningar och hot eller våld.

Granskningen visar att ett arbete mot välfärdsbrott i regionen har påbörjats av tjänstepersonledningen men att det är i uppstartsfasen. Styrelsen och nämnden har inte varit tillräckligt aktiva i styrningen av det påbörjade arbetet. Det finns exempelvis ingen tydlig policy som anger vägledande principer och ambitionsnivåer för arbetet mot välfärdsbrott i regionen. Det saknas riskanalyser, styrdokument och kontroller inom flertalet områden som rekrytering, tillsättning av upphandlingsgrupper, upphandling, inköp och avtalsförvaltning.

Vi bedömer att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte haft en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning över arbetet med att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott inom upphandling, inköp och avtalsförvaltning.

Bedömningen grundar sig bland annat i att Regionstyrelsen:

- inte har säkerställt att det finns några politiska beslut eller policys som anger vägledande principer och ambitionsnivåer för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott i regionen.
- inte har säkerställt att det i styrelsens och nämndens förvaltningar finns tillräckliga styrdokument, system eller metoder för att motverka välfärdsbrott inom inköp, upphandling och avtalsförvaltning.
- inte har säkerställt en tillräcklig uppföljning av arbetet för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott inom inköp, upphandling och avtalsförvaltning.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte säkerställt att nämndens verksamheter får tillräckligt stöd från regionstyrelsens förvaltning för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott kopplat till de upphandlingar och inköp som nämndens verksamheter genomför. Nämnden har inte säkerställt att avtalsuppföljningen inom nämndens ansvarsområde är ändamålsenlig när det gäller att förebygga, upptäcka eller utreda välfärdsbrott. Nämnden har inte följt upp hur nämndens verksamheter arbetar för att motverka välfärdsbrott.

Rekommendationer

Regionstyrelsen

- Säkerställ att det finns en övergripande policy eller beslut som anger vägledande principer och ambitionsnivåer för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott i regionen.
- Stärk den interna kontrollen utifrån ett välfärdsbrottsperspektiv. Säkerställ att riskanalyser tas fram för välfärdsbrott inklusive risk för möjliggörare vid inköp, upphandling och avtalsförvaltning.
- Säkerställ att det finns tillräckliga styrdokument, system och metoder vid inköp, upphandling och avtalsförvaltning inom regionen för att motverka välfärdsbrott.
- Säkerställ en tillräcklig uppföljning av arbetet för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott inom inköp, upphandling och avtalsförvaltning.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

- Säkerställ att nämndens verksamheter får stöd från regionstyrelsens förvaltning för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott kopplat till de upphandlingar och inköp som nämndens verksamheter genomför.
- Säkerställ att det finns en tillräcklig uppföljning av avtalen inom nämndens ansvarsområde för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott.
- Säkerställ en tillräcklig uppföljning av arbetet för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott inom nämndens verksamheter kopplat till inköp, upphandling och avtalsförvaltning.

2. Bakgrund

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har under år 2024 tillsammans med revisionsföretaget KPMG tagit fram en vägledning för kommuner och regioner som handlar om att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet¹. Av vägledningen framgår att välfärdsbrott är ett stort och växande samhällsproblem. Vidare framgår att ingen vet exakt hur mycket pengar som omsätts genom välfärdsbrottsligheten men myndigheternas egna beräkningar visar att minst 16 miljarder årligen utbetalas på felaktiga grunder från de statliga välfärdssystemen. KPMG:s experter bedömer att olika välfärdsbrott mot kommuner och regioner kan omfatta minst lika stora belopp.

Begreppet välfärdsbrott har ingen enhetlig definition men handlar om brottslighet som riktar sig mot välfärdssystemets utbetalningssystem och centrala beslutsprocesser. Det kan exempelvis vara företag, föreningar eller privatpersoner som utnyttjar välfärdssystemet för egen vinning.

Välfärdsbrott kan medföra att offentlig verksamhet belastas med onödiga kostnader, men också att oseriösa leverantörer fuskar med leveranser av välfärdstjänster vilket drabbar medborgarna. Det finns exempel på att kriminella aktörer döljer sig bakom oseriösa vårdbolag. Enligt SKR:s vägledning var narkotikahandeln tidigare den stora inkomstkällan för kriminella gäng men nu drar de kriminella gängen in mer pengar på bedrägerier och välfärdsbrott.

År 2023 genomförde revisorerna en förstudie om risker för välfärdsbrottslighet i Region Västerbotten (rapport nr 14/2023). Förstudien visade att regionen saknade politisk styrning och kontroll inom området för välfärdsbrottslighet. Inte heller på verksamhetsnivå fanns något sammanhållet arbete inom detta område. Förstudien pekade på en stor risk att regionen var dåligt rustad för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott. Förstudien identifierade bland annat att inköp, upphandling och avtalsförvaltning var områden där det fanns behov av att genomföra fördjupade granskningar av regionens kontroller för att motverka välfärdsbrottslighet. Utifrån identifierade risker beslutade revisorerna i sin revisionsplan för år 2024 att granska regionens arbete mot välfärdsbrottslighet inom upphandling, inköp och avtalsförvaltning.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har haft tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott inom upphandling, inköp och avtalsförvaltning. För att besvara syftet använder vi av oss följande revisionsfrågor:

Har regionstyrelsen och hälso – och sjukvårdsnämnden säkerställt

- en tillräcklig styrning av arbetet med upphandling, inköp och avtalsförvaltning avseende risken för välfärdsbrott?
- en god kontrollmiljö avseende risken för välfärdsbrott inom upphandling, inköp och avtalsförvaltning?

¹ •SKR ”Förebygga och motverka välfärdsbrottslighet” (SKR:s hemsida)

- en tillräcklig uppföljning av arbetet med upphandling, inköp och avtalsförvaltning avseende risken för välfärdsbrott?

Revisionsfrågorna har brutits ned i underliggande frågor.

Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Granskningen omfattar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Granskningen omfattar inte regionala utvecklingsnämnden, folkhögskolestyrelsen, patientnämnden eller måltidsnämnden. Regionstyrelsen granskas utifrån sitt övergripande ansvar för regionens inköpsprocesser. Inom regionstyrelsens ledningsstab finns även enheten för juridik och säkerhet som ansvarar för det allmänna säkerhetsarbetet i regionen vilket omfattar välfärdsbrottslighet. Hälso- och sjukvårdsnämnden granskas utifrån sitt verksamhetsansvar för hälso- och sjukvården.

Granskningen är avgränsad till upphandling och inköp inom lagen om offentlig upphandling (LOU) och avtalen i regionens avtalsdatabas. Granskningen kontrollerar inte inköp utanför avtal eller upphandlingar som genomförs utanför regionens inköpsavdelning.

Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgör de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning har varit följande:

- **Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 1 §** om styrelsens ansvar att leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter.
- **Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §** som anger att nämnder och styrelser ska 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.
- **Fullmäktiges reglemente för regionstyrelsen** som bland annat anger att styrelsen har ansvar för att se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Styrelsen har även ett övergripande ansvar för interna säkerhetsfrågor i regionen.
- **Fullmäktiges reglemente för hälso- och sjukvårdsnämnden** som bland annat anger att nämnden ska säkerställa en ändamålsenlig uppföljning av avtalen inom sitt ansvarsområde.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalyser, intervjuer, leverantörskontroller, kontroller av bisysslor och utbetalningar.

Dokumentanalyser

Vi har granskat protokoll och styrdokument relaterade till inköp, upphandling, avtalsförvaltning, riskområden, rekrytering och bisysslor. Syftet med dokumentanalyserna var att identifiera och samla in revisionsbevis, det vill säga sådan

information som ger stöd för slutsatserna i granskningsrapporten. Bilaga 1 visar en förteckning över samtliga dokument som ingått i granskningen.

Intervjuer

Intervjuer har använts för att få en bättre förståelse av granskningsområdet samt för att stämma av våra iakttagelser och slutsatser. Intervjuer och avstämningar har genomförts med:

- Avdelningschef och sektionschefer inom inköp och upphandling
- Strategiska inköpare och upphandlare
- Områdeschefer för länssjukvårdsområde 1 och 2 samt närsjukvård Umeå
- Sektionsledare på sektionen för samverkan och avtal under hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab
- Säkerhetsstrateg på enheten för juridik och säkerhet
- Direktör för ledningsstaben
- Företrädare för HR-staben
- Verksamhetschefer inom bild och funktionsmedicin, laboratoriemedicin samt enhetschef för läkemedelscentrum. Dessa enheter hanterar många avtal eller gör inköp för stora summor.

Leverantörskontroller

Leverantörskontroller har genomförts för samtliga upphandlade avtal i avtalsdatabasen (förutom utländska bolag och enskilda firmor²) genom en digital tjänst som heter kapitel 13. Tjänsten hjälper upphandlare att utreda om en organisation som lämnar anbud i en offentlig upphandling är "oseriös"³ på ett sådant sätt att företaget bör uteslutas ur upphandlingen. Tjänsten baseras på de uteslutningsgrunder som beskrivs i LOU, Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 13 Kapitlet. Tjänsten kontrollerar om företrädarnas eventuella brott belastar de juridiska personer som de företräder i enlighet med LOU. Exempel på uteslutningsgrunder som kontrolleras är mutbrott, bedrägeri, penningtvätt, terroristbrott, människohandel, skattebrott, beslut om skattetillägg, miljöbrott, konkurs, näringsförbud, brott mot utlänningslagen med mera.

Tjänsten kapitel 13 utgår från ett organisationsnummer och söker om företaget och dess företrädare förekommer i en rättsdatabas som innehåller rättsdata från Sveriges domstolar (allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och specialdomstolar) och dokument från fler än 600 olika myndigheter. Tjänsten är begränsad till att endast redovisa de brott som är angivna i det 13:e kapitlet i LOU och enbart de

² Uppgifter om utländska bolag saknas i svenska register och vid kontroll av enskilda firmor behöver man hantera personuppgifter då firmornas organisationsnummer är samma som personnumret.

³ Enligt ekobrottsmyndigheten kan oseriösa aktörer använda företag som ett brottsverktyg för att få förmåner och rättigheter de inte har rätt till. Det kan handla om offentliga eller privata kontrakt, tillstånd av olika slag eller ekonomiskt stöd. De betalar inte in rätt skatter eller avgifter, levererar inte rätt kvalitet, lever inte upp till sina tillstånd, och deras anställda får inte rätt löner.

domar som vunnit laga kraft de senaste 5 åren från söktillfället. Leverantörskontrollen är genomförd 30 september 2024.

Förekomsten av bisyssla inom ekonomistaben

I granskningen har vi även kontrollerat förekomsten av bisysslor inom ekonomistaben per sista augusti 2024 gentemot aktiebolagsregistret, samt handels- och föreningsregistret hos Bolagsverket. Ekonomistaben är organisatoriskt placerad inom regionstyrelsens förvaltning och består av cirka 100 anställda fördelat mellan enheterna inköp och upphandling, controllerstöd, redovisning samt kund- och leverantörsfaktureringsfunktioner. Dessa funktioner har en central roll i regionens inköp, upphandlingar, avtalshantering och utbetalningar vilket gör dessa funktioner särskilt utsatta vid välfärdsbrott och eventuella möjliggörare⁴.

Kontrollen av bisysslor visade om anställda hade ett eller flera uppdrag som ägare eller styrelseledamot i ett företag eller en förening. Kontrollen visade inte om personer har en enskild firma eftersom det inte är krav på att dessa ska registreras hos Bolagsverket. Kontrollen visade inte heller om en person har en anställning i ett företag, utan enbart om personen är ägare eller styrelseledamot. I resultatet från registerkontrollen rensades föreningsuppdrag bort eftersom dessa i regel hör till privatlivet och inte är att betrakta som bisyssla.

Enligt regionens rutiner ska bisysslor anmälas och dokumenteras. Vi har också kontrollerat om bisysslorna var kända och dokumenterade genom att kontakta ansvariga chefer inom ekonomistaben och bad dem uppge kända bisysslor och om dokumentation fanns. I granskningen kontrollerade vi även om företag som fanns som bisyssla fanns i regionens leverantörsregister. Vi har också kontrollerat om regionen gjort utbetalningar till företag där medarbetare har någon bisyssla. Kontrollen är genomförd i regionens ekonomisystem.

Rapporten är kvalitetssäkrad

Rapporten har kvalitetssäkrats internt genom att den granskats av sakkunnig inom revisionskontoret samt av tillförordnad revisionsdirektör. Intervjuade personer har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

⁴ Brottsförebyggande rådets definition av möjliggörare är en person som missbrukar sin anställning eller sitt uppdrag i kommunal, statlig eller privat sektor för att hjälpa kriminella nätverk.

3. Välfärdsbrott ur ett nationellt perspektiv

Att regioner löper risk att utsättas för välfärdsbrottslighet är något som uppmärksammats i flera rapporter de senaste åren men även i den politiska debatten. Fler-talet nationella utredningar och uppdrag pågår inom området om hur man kan komma åt välfärdsbrottsligheten.

En statlig utredning från år 2023 (Leverantörskontrollutredningen, SOU 2023:43) visar att dagens möjligheter att kontrollera leverantörer är ineffektiva och behöver stärkas för att förhindra att oseriösa leverantörer vinner kontrakt vid offentliga upphandlingar. Utredningen föreslår flera lagändringar men även att Bolagsverket ska skapa ett system för att samordna kontroller av företag vid upphandling och uppföljning av avtal.

Under år 2024 har finansdepartementet tagit fram två förslag på lagändringar i kommunallagen (DS 2024:10). Det ena förslaget handlar om att stärka förtroendevaldas skydd mot hot och våld. Det andra förslaget handlar om att stärka den interna kontrollen för att förebygga oegentligheter som exempelvis välfärdsbrottslighet och korruption. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

I februari 2024 gav regeringen utredare i uppdrag att undersöka om kommuner bör få bättre möjligheter att göra bakgrundskontroller på anställda. Utredningen, som blev klar i oktober 2024 (Ds 2024:24), handlar om att förhindra att personer med kopplingar till organiserad brottslighet, så kallade möjliggörare, får jobb i kommuner där de kan påverka beslut eller samla information. Utredningen föreslog att kommuner ska få göra registerkontroller för vissa kritiska tjänster. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i oktober 2024 föreslagit att utredningen ska utvidgas så att även regioner får samma möjligheter att skydda strategiskt viktiga funktioner från oseriösa aktörer.

Även Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Socialstyrelsen har under 2023 och 2024 fått uppdrag av regeringen inom välfärdsbrottsområdet. IVO har fått i uppdrag att förhindra och motverka välfärdsbrottslighet inom omsorg och hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen har fått i uppdrag att kartlägga och analysera kommuner och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården.

4. Styrning för att motverka välfärdsbrott

SKR skriver i sin vägledning att arbetet mot välfärdsbrott behöver styras av en tydlig policy med vägledande principer och ambitionsnivåer för att arbetet ska få genomslag i organisationen.

SKR anser att arbetet mot välfärdsbrott måste vara välorganiserat och innefatta hela organisationen med tydlig ansvarsfördelning. Även om nämnder, styrelser och bolag har huvudansvaret för sina verksamheter så behöver det brottsförebyggande arbetet mot välfärdsbrott även fångas upp i strategiska verksamhetsövergripande områden kopplade till exempelvis upphandling, näringsliv samt kultur- och föreningsliv.

Svag politisk styrning av arbetet mot välfärdsbrott

Region Västerbotten har ingen övergripande policy om arbetet mot välfärdsbrott. För år 2024 fanns varken några direktiv eller uppdrag inom detta område i regionstyrelsens eller hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsplaner.

Regionstyrelsen beslutade i april 2024 om en uppdaterad riktlinje för korruption och mutor som gäller för regionens samtliga anställda och förtroendevalda. Riktlinjen angränsar till välfärdsbrottsområdet men är inte helomfattande. Riktlinjen anger vad som är olagligt eller olämpligt när någon i sin tjänst erbjuder förmåner eller gåvor från personer, organisationer eller företag. Riktlinjen anger även vad som gäller kring jäv. Av riktlinjen framgår att den som misstänker brott eller allvarliga oegentligheter i första hand ska vända sig till sin chef eller gruppleddare. Riktlinjen lyfter fram att anställda som arbetar med upphandling behöver vara särskilt uppmärksamma på risken att bli utsatt för otillbörlig påverkan. Detsamma gäller för anställda som arbetar med avtalsförhandlingar, övervakning, besiktning och kontroll samt personal inom hälso- och sjukvården.

År 2021 beslutade regionstyrelsen att inrätta en visselblåsartjänst i regionen. Regiondirektören fastställde riktlinjer för visselblåsarfunktionen. Ärenden som kan anmälas till visselblåsarfunktionen är misstankar om allvarliga oegentligheter och missförhållanden som står i strid med lagstiftning eller utgör allvarliga avsteg från regionens styrande dokument. Det kan exempelvis röra sig om ekonomisk brottslighet, korruption, mutor och andra allvarliga händelser. Även misstankar om miljöbrott eller säkerhetsrisker som rör liv och hälsa kan anmälas till visselblåsarfunktionen.

Arbete mot välfärdsbrott pågår i regionstyrelsens förvaltning

I december 2023 godkände regiondirektören en regionövergripande riskanalys över potentiella oegentligheter och förtroendeskadliga beteenden. Enheten för juridik och säkerhet hade lett arbetet med att ta fram riskanalysen. Analysen fokuserade på interna risker och var avgränsad till några verksamheter. Analysen innehöll bland annat risker kopplat till rekrytering och bisysslor samt upphandling och inköp. Identifierade risker rörde främst risk för jäv, bisysslor, mutor och brott mot sekretess.

En slutsats av analysen var att det saknades ett systematiskt arbetssätt för att motverka förtroendeskadligt beteende. I februari 2024 beslutade regiondirektören att det systematiska och förebyggande arbetet mot välfärdsbrott skulle hantteras i ett råd. Syftet med rådet är att skapa en gemensam bild av hur välfärdsbrottslighet och korruption påverkar organisationen, vilka risker som finns och att föreslå åtgärder som behöver vidtas. Rådet ska föreslå inriktning för arbetet mot välfärdsbrottslighet och korruption, driva och utveckla regionens arbete samt verka som referensgrupp i framtagandet av styrande dokument inom regionens övergripande arbete mot välfärdsbrottslighet och korruption

I slutet på februari 2024 anställde enheten juridik och säkerhet en säkerhetsstrateg vars uppdrag bland annat skulle vara att koordinera och leda arbetet mot välfärdsbrott.

I september 2024 beslutade regiondirektören om hur organiseringen av "rådet mot välfärdsbrottslighet och korruption" skulle se ut. Rådet ska ledas av direktören för ledningsstaben och samordnas av säkerhetsstrategen från enheten för juridik och

säkerhet. Medlemmarna i rådet är chefer från olika områden inom regionen, inklusive juridik och säkerhet, inköp och upphandling, hälso- och sjukvård, fastighet, beställarenheten, företag och projektfinansiering, kultur samt HR.

Rådets medlemmar ska genomgå lämplighetsbedömningar innan tillsättning vilket innebär kontroller mot rättsdatabaser och granskning av bisysslor. När den här granskningen avslutades i november 2024 var dessa bedömningar inte klara och rådet hade ännu inte haft sitt första möte. Av intervjuer med enheten för juridik och säkerhet framgår att arbetet under hösten 2024 främst fokuserat på att öka kunskapen och medvetenheten om välfärdsbrott inom regionen.

Vår kommentar

Det saknas politiska beslut som anger vägledande principer och ambitionsnivåer för regionens arbete mot välfärdsbrott. Styrelsen har beslutat om en riktlinje mot korruption och mutor samt om att inrätta en visselblåsarfunktion.

Det arbete som pågår i regionstyrelsens förvaltning har initierats av regiondirektören och arbetsformerna är ännu inte fullt utvecklade. Det råd mot välfärdsbrott som bildades i början av år 2024 har ännu inte haft några möten.

Den riskanalys som är genomförd visar på risker för potentiella oegentligheter och förtroendeskadliga beteenden. Riskanalysen handlar främst om vissa interna risker och täcker inte alla risker för välfärdsbrott. Det saknas en struktur för att arbeta med de frågor och ärenden som kan uppstå.

Vi ser en risk i att svag politisk styrning kan leda till otydlig prioritering av resurser och insatser i förvaltningens arbete mot välfärdsbrott.

5. Kontroller för att motverka välfärdsbrott inom upphandling och inköp

Enligt SKR:s vägledning behöver regionen ta kontroll över arbetsprocesser och ekonomiska flöden så att felaktigheter kan upptäckas så snabbt som möjligt. Det kan handla om dataanalys eller stickprovskontroller men även att göra bakgrundskontroller vid rekrytering för att motverka infiltratörer.

Styrdokument för att motverka välfärdsbrott saknas inom inköp och upphandling

Inom området inköp och upphandling har tidigare granskningar av upphandlings- och inköpsprocesser visat att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte haft tillräcklig styrning.⁵ Det har saknats övergripande riktlinjer och strategier samtidigt som ansvar och roller i organisationen varit otydliga. De brister som de tidigare granskningarna identifierat kan öka regionens utsatthet att drabbas av välfärdsbrottslighet. Vår granskning visar att varken regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden har beslutat om några styrdokument inom inköp- och upphandlingsområdet. De dokument som finns har beslutats av regiondirektören.

⁵ REV 46–2014, REV 34–2015, REV 22–2017, REV 37–2019, REV 22–2023

Riktlinje för inköp av varor, tjänster och entreprenader

I den riktlinje som regiondirektören fastställde i januari 2023 ”Riktlinje för inköp av varor, tjänster och entreprenader” framgår att regionens inköpsorganisation ska ansvara för avtalsuppföljningen och äga den affärsmässiga relationen med leverantörerna. Enligt riktlinjen ska alla upphandlade avtal följas upp systematiskt. Om verksamheter som avropar från avtal upptäcker att leverantör inte följer avtalade villkor ska verksamheterna kontakta inköpsorganisationen för vidare hantering.

Enligt riktlinjen ska regionens inköp främja ekonomisk hållbarhet, motverka kränkningar av mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter samt motverka negativ miljöpåverkan och korruption. Av riktlinjen framgår det inte hur oseriösa leverantörer och oegentligheter ska hanteras.

Strategisk handlingsplan för inköp

Hösten 2023 fastställde regiondirektören en strategisk handlingsplan för inköp. Handlingsplanen gäller för åren 2023–2030 och ger en målbild för regionens upphandlings- och inköpsverksamhet år 2030. Handlingsplanen innehåller fem fokusområden varav ett handlar om systematisk uppföljning och avtalsförvaltning. Handlingsplanen slår fast att alla upphandlade avtal måste följas upp systematiskt för att säkerställa att leveranserna motsvarar verksamheternas behov. Den betonar vikten av tydlig ansvarsfördelning för avtalsuppföljning, inklusive vem som ansvarar för att hantera uppföljning och åtgärder. Avtal ska delas in i olika nivåer beroende på hur viktiga de är, där vissa avtal kräver extra uppmärksamhet. För varje avtal ska en förvaltningsplan tas fram som gäller under hela avtalsperioden. Eventuella avvikelser från avtalen ska dokumenteras och både korrigerande och förebyggande åtgärder ska genomföras. Handlingsplanen hänvisar till riktlinjen för inköp av varor, tjänster och entreprenader som fastställer att enheten för inköp har ansvaret för inköpsprocesser.

Vår kommentar

Det finns inga dokumenterade regler eller rutiner som beskriver hur riskbedömningar och uppföljande kontroller ska genomföras för att förebygga, motverka och utreda värdsbrott. Det saknas exempelvis rutiner för vilka kontroller som behöver genomföras under upphandlingsprocessen och vid avtalsuppföljning. Det är inte heller tydligt hur ansvaret för riskbedömningar och kontroller är fördelat när det gäller avtalsuppföljning.

Den riktlinje som regionen har om korruption och mutor anger att anställda ska vända sig till sin chef vid misstankar om något strider mot riktlinjen. Anställda och även externa har möjlighet att använda sig av visselblåsarfunktionen. Däremot finns det inga specifika regler eller rutiner för vilka åtgärder som ska vidtas vid misstanke om välfärdsbrott inom upphandling och inköp.

Kontroller för att motverka möjliggörare saknas

En organisation kan arbeta mot välfärdsbrottslighet på ett flertal sätt. Enligt SKR:s vägledning är viktiga delar i arbetet att bland annat skapa en medvetenhet om välfärdsbrott hos medarbetarna och öka och förbättra olika kontroller. Kontroll vid rekrytering, information till medarbetare om otillåten påverkan och hanteringen av bisysslor är viktiga delar av arbete i att motverka möjliggörare av välfärdsbrott.

Begränsade kontroller i samband med rekrytering

Regionen har rutiner och riktlinjer för rekrytering och på regionens intranät finns en guide för chefer att använda vid rekrytering. Rekryterande chef är ansvarig för att rekryteringen går rätt till och till sin hjälp har chefen en HR-partner som kan stötta utifrån behov.

Vid rekrytering av chefsbefattningar har både rekryterande chef och HR-partner ansvar för att regionens rutiner följs enligt rutin för chefsrekrytering. Av intervju framgår att HR-partnern har en mer aktiv roll vid rekrytering av chefer och ofta leder processen tillsammans med rekryterande chef.

Rekryteringsprocessen består av ett flertal steg från formulering av kravprofil, inbjudan till rekryteringsgrupp och annonsering till intervjuer, arbetspsykologiska tester och referenstagning. Fördjupade bakgrundskontroller ska utföras av rekryterande chef om den anställde ska:

- Arbeta med barn. Enligt lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn ska regionen kontrollera belastningsregistret i samband med rekrytering. Enligt regionens riktlinjer ska ett utdrag ur belastningsregistret inhämtas för alla personer som Region Västerbotten avser att anställa där huvuddelen av arbetstiden förväntas läggas på patientnära kontakter inom psykiatrisk sjukvård, habilitering, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare. Även anställning som AT-läkare omfattas eftersom delar av AT-läkarnas tjänstgöring är förlagd vid psykiatrisk sjukvård.
- Arbeta med säkerhetskänslig verksamhet. Enligt säkerhetsskyddslagen ska den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet säkerhetsprövas. Säkerhetsprövningen kan bland annat omfatta en grundutredning och registerkontroll.

Av intervju med företrädare för HR-staben framgår att inga andra befattningar omfattas av bakgrundskontroller. Det finns varken riskanalyser eller dokumentation över vilka befattningar som kan vara särskilt utsatta för möjliggörare.

Begränsad information inför deltagande i upphandling

Anställda i regionen kan bli delaktiga i en upphandling genom att bli ombedd att delta i en upphandlingsgrupp. Upphandlingar i regionen inleds med ett uppstarts-möte där deltagarna i upphandlingen får information om hur en upphandling går till och deras respektive roller. Företrädare för inköp berättar att medverkande i upphandling skriver under en ansvarsförbindelse. Ansvarsförbindelsen är framtagen utifrån ett upphandlingsperspektiv och omfattar sekretess, tystnadsplikt och jäv. Ansvarsförbindelsen omfattar exempelvis inte mutor och otillbörlig påverkan. Förbindelsen ska signeras.

Regionens riktlinje mot korruption och mutor identifierar områden där det finns risk för mutbrott. Riktlinjen uppger att anställda som arbetar med upphandling uppmärksammas vara särskilt uppmärksamma. Även anställda som arbetar med till exempel avtalsförhandlingar, övervakning och kontroll anges som områden som kan vara särskilt utsatta för otillbörlig påverkan. Det finns inga dokumenterade rutiner för att informera medarbetare inom upphandling, inköp och avtalsförvaltning om mutor och otillbörlig påverkan. Intervjuade personer vid inköpsenheten har beskrivit att de pratar om mutor och otillbörlig påverkan på bland annat arbetsplatsträffar.

Kontroll av bisysslor

Enligt SKR:s vägledning för att förebygga och motverka välfärdsbrott är kontroll av bisysslor en åtgärd som verksamheter kan utföra för att upptäcka välfärdsbrott. Bisysslor kan innebära en risk för möjliggörare där den anställda kan missbruka anställning och uppdrag för egen eller annans vinning. Att ha kontroll över bisysslor kan skydda organisationen och minska risken för möjliggörare. Att inte ha kontroll över bisysslor skulle exempelvis kunna innebära att medarbetare kan påverka upphandlingsprocessen till fördel för företag som medarbetaren har en koppling till.

Regionens riktlinjer anger hur bisysslor ska hanteras och dokumenteras

Enheten för juridik och säkerhet genomförde under hösten 2023 en regionövergripande riskanalys över potentiella oegentligheter och förtroendeskadliga beteenden. I riskanalysen identifierades bland annat risker kopplat till rekrytering och bisysslor.

Regionen har ett antal riktlinjer och dokument för hanteringen av bisysslor. Riktlinjen för *bestämmelser kring bisyssla* anger vilka lagar och krav som gäller för regionsanställdas bisysslor samt vilket ansvar respektive chef har och på vilka grunder som en bisyssla kan förbjudas. Utöver riktlinjerna finns en checklista som stöd vid bedömning av bisysslan samt en blankett för anmälan av bisyssla. Av regionens riktlinjer framgår att det är den anställdes ansvar att på eget initiativ anmäla bisyssla till sin chef och chefen ansvarar för att informera om vad som gäller för bisysslor, inventera och följa upp bisysslor.

Enligt riktlinjerna ska de anställdas bisysslor dokumenteras. Riktlinjerna anger att ett beslut om förbud ska diarieföras och om bisysslan tillåts ska dokumentationen av bisysslan sparas enligt gällande dokumenthanteringsplan. Kopplat till dokumenthanteringsplanen finns en förteckning över personal- och lönehandlingar (som beskriver vilka handlingar som finns, hur de ska förvaras och hur länge). Av förteckningen framgår att en anmälan av en bisyssla som tillåts ska arkiveras i personakt⁶ och att en kopia av beslutet sparas hos chef. Det framgår inte av riktlinjerna hur efterlevnaden av hanteringen av bisysslor ska kontrolleras.

Revisorerna granskade år 2023 hanteringen av bisysslor. Granskningen visade att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade säkerställt att hanteringen av bisysslor fungerade tillfredsställande. Ett stickprov visade att endast 13 procent av läkarnas bisysslor var hanterade enligt riktlinjerna. Vidare visade granskningen att det saknades systematiska kontroller och uppföljningar av anställdas bisysslor.

Bisysslor förekom hos 9 procent av de anställda inom ekonomistaben.

Vi har genomfört en kontroll av bisysslor inom ekonomistaben. Inköp- och upphandling ligger organisatoriskt placerade under ekonomistaben tillsammans med controllerstöd, redovisning samt kund- och leverantörsfakturerings. Vår kontroll mot bolagsverkets register visade att 8 av 97 anställda hade en eller flera bisysslor i företag. Det motsvarar cirka 9 procent av de anställda vid ekonomistaben. Två av de åtta anställda hade dubbla bisysslor. Totalt fanns bisysslor inom 10 olika företag.

Den vanligaste företagsformen var aktiebolag och de vanligaste uppdragen i företagen var som ledamot eller suppleant i styrelsen.

⁶ Personakter finns för alla anställda och innehåller viss dokumentation som berör den anställda och dess anställning

Majoriteten av bisysslorna var inte kända

Vi har kontrollerat om de 10 bisysslorna var dokumenterade och kända hos närmsta chef. Vår kontroll visar att:

- 2 av 10 bisysslor var kända. Bisysslorna var inte dokumenterade.
- Vid förfrågan om bisysslor hos närmsta chefer framkom ytterligare 2 bisysslor som inte fångats upp av vår kontroll. Bisysslorna var dokumenterade i samband med medarbetarsamtal. Regionens blankett för anmälan av bisyssla hade inte använts.

Vi har även kontrollerat om något av de 10 företagen förekommer i regionens leverantörsregister samt om det skett någon utbetalning från regionen till något av företagen. Kontrollen visade att inget av företagen förekom i regionens leverantörsregister samt att det inte förekommit några utbetalningar till något av företagen.

Vår kommentar

Det saknas tillräckliga kontroller för att motverka möjliggörare. Kontroll vid rekrytering, hantering av bisysslor och information till medarbetarna är åtgärder som kan motverka möjliggörare i en organisation.

Vår granskning visar att de bakgrundskontroller som utförs i samband med rekrytering utgår från lagkrav och omfattar inte perspektivet välfärdsbrott. Det saknas riskanalyser och kontroller utifrån ett möjliggörarperspektiv vid rekrytering och vid tillsättning av upphandlingsgrupper. Det finns även brister i hanteringen av bisysslor som inte blir anmälda och dokumenterade i enlighet med riktlinjerna. Bisysslor kan på olika sätt komma i konflikt med regionens verksamhet och leda till förtroendeskada för regionen. Det kan också möjliggöra situationer där den enskilde medarbetaren skulle kunna utnyttja sin anställning för att exempelvis påverka en upphandling.

Granskningen visar också att anställda som ska ingå i en upphandling inte får information om regionens riktlinje för mutor och korruption. Deltagarna i en upphandling signerar en ansvarsförbindelse med information om sekretess och jäv. Ansvarsförbindelsen är ett exempel på befintliga rutiner som skulle kunna uppdateras för att även inkludera ett välfärdsbrottsperspektiv. Anställda på inköp och upphandling samt medarbetare som deltar i upphandling bör vara informerade om regionens riktlinje för mutor och korruption för att skydda organisationen.

Avgränsade kontroller vid upphandling

Enligt brottsförebyggande rådet⁷ är den mest effektiva åtgärden mot välfärdsbrott att aldrig ge oseriösa leverantörer tillträde till marknaden, vilket regioner främst kan bidra till genom granskningar av företag vid upphandling.

Ekobrottsmyndigheten har tagit fram en vägledning hur man kan förebygga arbetslivskriminalitet genom upphandling och en checklista för att undvika oseriösa aktörer. Ekobrottsmyndigheten framhåller att det är viktigt att man inför upphandlingar gör riskbedömningar och om det finns risker för arbetslivskriminalitet även genomför fördjupade kontroller. Ekobrottsmyndigheten beskriver att oseriösa aktörer ofta har lärt sig att ha fina fasader och att det behövs fördjupade kontroller för att

⁷ Brå 2022:1 Välfärdsbrott mot kommuner och regioner

upptäcka detta. Ett arbetssätt som utgår från riskbedömningar och förankring inom hela organisationen är nödvändigt.

Riskanalyser vid upphandling eller under avtalsperiod saknas

Granskningen visar att risken för välfärdsbrott vid upphandlingar eller under avtalsperiod inte finns med i någon dokumenterad riskanalys i de enheter vi granskat. Intervjuade personer beskriver att det inte genomförs några riskanalyser innan upphandlingar eller under avtalsperiod kopplat till risken för välfärdsbrott eller oseriösa leverantörer.

Upphandlare gör en del kontroller

Intervjuade personer vid upphandlingssektionen har berättat att de vid upphandling kontrollerar att leverantörer uppfyller krav gällande skatter, avgifter och kreditvärdighet. Leverantörer ska även lämna en sanningsförsäkran att utslutningsgrunder inte finns. Detta framgår av "ska-kraven" i upphandlingsmallarna. Ett "ska-krav" i en upphandling är något som ska uppfyllas för att leverantören ska kunna bli godkänd.

BROTT OCH ÖVRIGA MISSFÖRHÅLLANDEN

Leverantör försäkrar härmed på heder och samvete att leverantör enligt lagakraftvunnen dom inte är dömd för brott enligt 13 kap 1§ och heller inte är föremål för missförhållanden som anges i 13 kap 3§ Lag om offentlig upphandling.

Krav om sanningsförsäkran i upphandlingsmall.

Intervjuade upphandlare uppgav att de inte haft tid och möjlighet att genomföra djupare kontroller av leverantörer. De kontroller som genomförts har inte genomförts utifrån ett välfärdsbrottsperspektiv. Upphandlare har inte haft något uttalat uppdrag att arbeta mot välfärdsbrottsområdet utan de jobbar efter den lagstiftning som finns. Upphandlarnas utmaningar är också att veta vad man juridiskt får och kan kontrollera. Intervjuade upphandlare menar att det inte fyller någon funktion att samla information om det inte är tydligt vad informationen ska användas till eller hur informationen ska eskaleras.

De upphandlingsmallar som finns är framtagna utifrån vad som följer av LOU och mallarna påverkas av vad som ska upphandlas och vad som är proportionerligt att ställa krav på. I avtalsmallarna finns villkor till stöd för uppföljning och möjligheter till åtgärder under avtalstid om det behövs. Sanktioner ifall leverantörer bryter mot avtal kan se olika ut beroende på vad som upphandlas. Sanktioner vid avtalsbrott kan vara vite, avropsstopp, uppsägning av avtal, hävning, skadestånd. Intervjuade beskriver att en del sanktioner ibland tas bort om inköpare eller verksamheter inte har möjlighet att följa upp kraven. Generella sanktioner som gäller om verksamheter exempelvis överfakturerat ska dock finnas kvar enligt intervjuade.

Efter att en leverantör blivit godkänd genomför upphandlare i regel inte några fler strukturerade kontroller. Regionens upphandlare har fokus på upphandlingsfasen och uppger att de varken har tid eller resurser att följa upp avtalen.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen samverkar med inköpsenheten

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har ingen egen organisation för inköp och upphandling. När verksamheter inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen ska upphandla vänder de sig till enheten för inköp i regionstyrelsens förvaltning. Hos de

verksamheter vi kontaktat inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen finns inga dokumenterade arbetssätt eller rutiner för kontroller inför upphandling eller inköp.

Enheten för juridik och säkerhet

Intervjuade vid enheten juridik och säkerhet uppgav att de under hösten år 2024 haft dialog med inköpsenheten om hur man kan arbeta med frågor kring välfärdsbrott och leverantörskontroller i upphandlingsfasen. Dialogen handlade om arbetssätt, om hur hantering av eventuella risker och signaler om oseriösa leverantörer vid upphandling skulle kunna omhändertas. Det finns ännu inga beslut om implementering av nya arbetssätt. Det finns inte heller några dokumenterade arbetssätt eller rutiner för kontroller eller för hur enheterna för juridik och säkerhet samt inköp ska samverka med varandra.

Vår kommentar

Granskningen visar att upphandlare gör en del kontroller vid upphandling som följer av LOU och regionens avtalsmallar. Inga ytterligare kontroller utifrån ett välfärdsbrottsperspektiv genomförs av inköpsenheten eller av de granskade enheterna inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen som beställer upphandlingar från inköpsenheten. Det finns inte några beslutade arbetssätt för samverkan mellan inköpsenheten och enheten för juridik och säkerhet vid upphandling utifrån ett välfärdsbrottsperspektiv. Avsaknad av riskanalyser, arbetssätt samt regler och rutiner för kontroller mot välfärdsbrott vid upphandling kan leda till ökad risk att oseriösa leverantörer får avtal med regionen. Ett avtal kan vara vägen in för att utnyttja välfärdsystemet.

Oklart vem som ansvarar för avtalsuppföljningen

Enligt regiondirektörens riktlinje för inköp av varor, tjänster och entreprenader har regionens inköpsenhet ansvar för avtalsuppföljningen. Intervjuade medarbetare vid inköpsenheten och inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen uppger att det finns en otydlighet kring vilka förväntningar som finns och vad ansvaret är för de avtal som tecknats och hur avtalen ska följas upp. Vår granskning visar att det inte finns någon systematisk avtalsuppföljning. Intervjuade chefer för inköp beskriver att de har önskemål att ändra detta så att inköpsenheten ska vara avtalsägare och äga ansvar för uppföljning genom de strategiska inköparna.

Planerade och pågående förändringar inom inköpsenheten är att starta upp kategoristyrkt inköpsarbete och ha kategoriteam för avtalen. Målet är att riskkategorisera avtalen för att kunna prioritera uppföljningen av de avtal som är mest kritiska för regionen. Ansvariga kategoriledare för olika avtalsområden ska arbeta för att få i gång avtalsförvaltningen. Det ska även införas ett nytt inköpssystem där avtal och fakturor ska matchas i systemet. Genom detta system är det tänkt att överdebiteringar ska fastna i systemet.

Två av inköpsenhetens strategiska inköpare har muntligt av tidigare chef fått ett uppdrag att särskilt uppmärksamma frågor kring välfärdsbrott. Det finns inget skriftligt uppdrag eller rutiner för hur dessa inköpare ska arbeta eller vilka kontroller de ska genomföra. De strategiska inköparna uppger att de har inlett uppföljning efter signaler om avvikelser och inte utifrån systematiska riskbedömningar.

Intervjuade inköpare menar att även om avtalsförvaltning skulle finnas på plats finns svårigheter att exempelvis uppmärksamma domar mot bolag. Det kräver ett

administrativt arbete att hitta eventuella domar och dessa ska ha vunnit laga kraft för att man ska kunna agera. Det finns också frågeställningar kring vad man ska göra med den informationen man hittar. Det saknas en process och systematik för att hantera detta.

Inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen skiljer sig arbetet åt med avtalsförvaltning och avtalsuppföljning. En del av de granskade verksamheterna arbetar mer aktivt med avtalsförvaltning och avtalsuppföljning, exempelvis har ackrediterade verksamheter ställt högre krav på kontroller av leverantörer och avtal. Andra granskade verksamheter har inte gjort egna uppföljningar eller hänvisar till att inköpsenheten hanterar och följer upp avtalen. Genomgående för samtliga enheter är att det saknas styrdokument och rutiner för kontroller under avtalstiden utifrån ett välfärdsbrottsperspektiv.

Vår kommentar

Granskningen visar att det inom regionen inte finns en tydlig avtalsförvaltning och avtalsuppföljning vilket är något som även uppmärksammats i tidigare granskningar. Vissa enheter inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen tar ett större ansvar för avtalsuppföljning men det arbetet utgår inte från några beslutade centrala regler eller rutiner inom regionen. Avsaknad av arbetssätt, regler och rutiner för kontroller mot välfärdsbrott under avtalsperioden medför ökad risk att oseriösa leverantörer får agera ostört och inte blir uppmärksammade förrän avvikelser eller incidenter sker. Det är viktigt att man tydliggör och förankrar avtalsförvaltningen och avtalsuppföljningen i hela organisationen för att få till förändring.

Risk för oseriösa leverantörer och oegentligheter förekommer

Som en del av granskningen har revisionskontoret genomfört leverantörskontroller av alla upphandlade avtal i avtalsdatabasen förutom utländska bolag och enskilda firmor. Listan på upphandlade avtal har tillhandahållits av inköpsenheten. Syftet har varit att ta reda på om det finns risk för oseriösa leverantörer hos Region Västerbottens avtalade leverantörer.

Tidigare erfarenheter i såväl Region Västerbotten som i andra regioner har visat att oseriösa leverantörer och välfärdsbrott kan förekomma. Ett exempel från år 2023 i Region Västerbotten är händelserna kring kapitalförvaltningen av pensionsmedel där oegentligheter uppdagades. Rådgivningsföretaget som upphandlades för kapitalförvaltningen saknade tillstånd från finansinspektionen vilket inte kontrollerats vid upphandlingen⁸. Den tjänsteperson som föreslagit placeringarna hade även kopplingar till rådgivningsföretaget och utreds för mutbrott.

Under år 2024 polisanmälde Region Västerbotten ett upphandlat städbolag på grund av upptäckta oegentligheter. Enligt intervjuade personer vid inköpsenheten upptäcktes oegentligheterna först efter att man fått signaler från verksamheten som anlitat städbolaget om att städningen inte fungerade.

Från andra regioner finns fler exempel som mutbrotts härvan i region Uppsala under 2024 där en läkare tog emot mutor från olika bolag⁹. SKR skriver i sin

⁸ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/radgivningsforetaget-saknade-tillstand-region-vasterbotten-har-sagt-upp-avtalet--jvrrz0>

⁹ <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/sju-personer-doms-i-mutskandal-pa-akademiska-sjukhuset-efter-uppdrag-gransknings-avslojande>

vägledning att kriminella aktörer ofta döljer sig bakom de oseriösa vårdbolagen och att fokus alltmer riktas mot hälso- och sjukvården.

Leverantörskontroll

Vid upphandling ska leverantörer ha lämnat en sanningsförsäkran som intygar att uteslutningsgrunder inte finns. Att sanningsförsäkran stämmer är inget som upphandlarna gör extra kontroller för att verifiera. Leverantörskontrollutredningen (SOU 2023:43) har bedömt att värdet av sanningsförsäkran är tveksamt och föreslår i sin utredning att en samordnad registerkontroll ska ersätta systemet med sanningsförsäkran. Tjänsten kapitel 13 som vi använt i den här granskningen är ett sätt att kontrollera om sanningsförsäkran stämmer.

I granskningen har vi kontrollerat 570 leverantörer som regionen har avtal med mot den digitala tjänsten "Kapitel 13". Många leverantörer har flera olika avtal med regionen. Av de 570 leverantörerna fanns 14 (cirka 2 procent) som visade på att det kan finnas uteslutningsgrund enligt LOU.

Påträffade uteslutningsgrunder

- 10 leverantörer hade fått beslut om skattetillägg vilket tyder på att uteslutningsgrund kan föreligga enligt LOU 13 Kap §2.
- 3 leverantörer var inte registrerad för svensk företagsskatt (F-skatt) eller har fått den indragen vilket tyder på att uteslutningsgrund kan föreligga enligt LOU 13 Kap §2.
- 1 leverantör eller dess företrädare har dömts för brott mot utlänningslagen vilket tyder på att uteslutningsgrund kan föreligga enligt LOU 13 Kap §3 punkt 3 (allvarligt fel i yrkesutövningen).

De flesta utan anmärkning

En majoritet (97 procent) av granskade leverantörer visade inte på någon uteslutningsgrund i vår kontroll mot Kapitel 13.

- Kapitel13 hittade inga fällande domar på bolagen eller dess företrädare under de senaste 5 åren avseende de brott som finns listade i LOU 13 Kap.
- Bolagen fanns inte med i Sveriges Offentliga Varningslista som är ett register för oseriösa företag inrapporterat av upphandlande myndigheter.

Vår kommentar

Vid upphandling ska leverantörer ha lämnat in en sanningsförsäkran som visar att uteslutningsgrunder inte finns. Vår leverantörskontroll visar att regionen har avtal med leverantörer där det kan finnas uteslutningsgrunder trots inlämnad sanningsförsäkran. Listan över leverantörer som fastnade i vår kontroll har lämnats över till inköpsenheten och till enheten för juridik och säkerhet för kännedom.

Styrelsen och nämnden har svag kontroll över välfärdsbrott

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden ska enligt kommunallagen säkerställa tillräcklig intern kontroll. Enligt det nya lagförslaget (DS 2024:10) ska den interna kontrollen stärkas ytterligare och användas för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten vilket omfattar välfärdsbrottslighet. Att ha genomtänkta strategier och tydliga processer är en viktig del i att förebygga, upptäcka och kunna utreda välfärdsbrott enligt SKR:s vägledning *förebygga och motverka*

välfärdsbrott. Tidigare granskningar¹⁰ och även denna granskning har visat att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte haft tillräcklig kontroll inom upphandling, inköp och avtalsförvaltning. Brister har identifierats inom avtalshandling, kontroll och uppföljning vilket kan öka risken för att drabbas av välfärdsbrottslighet. Bristerna kan även skapa möjligheter för anställda att missbruka sin anställning till vinning för sig själv eller andra eller att anställda blir utsatta för otillåten påverkan i form av mutor, påtryckningar och hot eller våld.

Styrelsens och nämndens internkontrollplaner

I internkontrollplanerna för både styrelsen och nämnden finns en identifierad risk för utbetalning till bluffleverantör vilket leder till ekonomisk förlust och förlorat förtroende. Regionstyrelsen rapporterar i tertiäl 2 att styrelsen genomfört stickprov gällande risken för utbetalning till bluffleverantör. Stickprovet bestod av kontroll ifall beställare godkänt utländska fakturor innan de utbetalats. Stickprovet visade inga brister.

Styrelsen och nämnden lyfter även i internkontrollplanerna risken för att deltagare i upphandlingsgrupper kan vara jäviga på grund av intressekonflikter. För denna risk har styrelsen infört elektronisk signering av jävsdeklaration samt uppdaterat rutin inför uppstart av upphandling med förtydligande kring krav på signering av ansvarsförbindelse.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har i sin internkontrollplan identifierat risk för välfärdsutnyttjande eller välfärdsbrott kopplat till regionens upphandlade vårdtjänster. Åtgärden var att tillsammans med andra förvaltningar utveckla det strukturerade arbetet med att motverka välfärdsutnyttjande eller välfärdsbrott. Enligt intervjuer med sektionsledare på sektionen för samverkan och avtal under hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab innebär detta arbete exempelvis att medverka i det råd för välfärdsbrott som regiondirektör fattat beslut om att inrätta samt att samverka över förvaltningsgränserna med bland annat enheten för inköp och enheten för juridik och säkerhet vid behov. Nämnden har inte följt upp uppdraget i sin internkontrollplan vid rapportens färdigställande och det finns inte några dokumenterade avtalsuppföljningar av upphandlade vårdtjänster i diariet vid förfrågan.

Vår kommentar

Regionstyrelsen har i sin internkontrollplan identifierat risker i närliggande områden till välfärdsbrott men riskanalysen är inte heltäckande för området välfärdsbrott. Hälso- och sjukvårdsnämnden har i sin internkontrollplan specifikt identifierat risk för välfärdsbrott inom området upphandlade vårdtjänster vilket är en del av de avtal nämnden ansvarar för. Riskanalysen är inte heltäckande för området välfärdsbrott och det finns inga dokumenterade åtgärder.

6. Styrelsens och nämndens uppföljning av arbetet med att motverka välfärdsbrott

Hälso- och sjukvårdsnämnden har fått information om risker

I mars 2024 fick hälso- och sjukvårdsnämnden information om arbetet mot välfärdsbrott av enheten för juridik och säkerhet. Informationen de fick var bland

¹⁰ REV 46–2014, REV 34–2015, REV 22–2017, REV 37–2019, REV 22–2023

annat att en risk- och konsekvensanalys genomförts och att det finns olika riskområden samt att ett råd hade inrättats mot välfärdsbrott och korruption. Nämnden fick även information om att det arbetas reaktivt och symptomatiskt, att man endast hittar avvikelser i kvalitet och att målbilden är ett förebyggande och systematiskt arbetssätt som upptäcker risker och stänger ute oegentliga aktörer i exempelvis upphandlingar. Av informationen framgick att målet är att få en medveten personal som lyfter oro och problem och agerar därefter vilket slutligen blir en besparing för Region Västerbotten. Nämnden beslutade att informationen var delgiven.

Regionstyrelsen fick information om arbetet mot välfärdsbrott

Styrelsen fick vid sammanträdet i april 2024 information om att:

- Region Västerbotten inlett ett arbete med att systematisera och organisera arbetet med att motverka, upptäcka och beivra korruption och välfärdsbrottslighet.
- ett råd mot korruption och välfärdsbrottslighet skulle bildas och att en säkerhetsstrateg hade anställts med uppdrag att bland annat koordinera och leda detta arbete under styrning från ledningen.
- Region Västerbotten ingår i ett flertal nätverk, till exempel SKR:s båda nätverk mot korruption respektive välfärdsbrottslighet samt länsstyrelsens nätverk "Avbrott".
- området är komplext och omfattande vilket medför att utbildningsbehovet såväl som behovet av medvetandegörande samtal är stort.
- utbildningsinsatser planeras och även kommer att erbjudas förtroendevalda. Styrelsen beslutade inte om några åtgärder med anledning av informationen.

Vår kommentar

Av protokoll framgår att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vid ett tillfälle under våren 2024 fått information om det pågående arbetet mot välfärdsbrott.

7. Svar på syfte och revisionsfrågor

Vår samlade bedömning är att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte haft tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott inom upphandling, inköp och avtalsförvaltning.

Revisionsfråga	Vår kommentar
Har regionstyrelsen och hälso – och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig styrning av arbetet med upphandling, inköp och avtalsförvaltning avseende risken för välfärdsbrott?	Nej. Styrelsen har inte säkerställt att det finns några politiska beslut eller policys som anger vägledande principer och ambitionsnivåer för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott i regionen. Nämnden har inte säkerställt att nämndens verksamheter får tillräckligt stöd från regionstyrelsens förvaltning i arbetet med att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott kopplat till de upphandlingar och inköp som nämndens verksamheter genomför.

Har regionstyrelsen och hälso – och sjukvårdsnämnden säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för välfärdsbrott inom upphandling, inköp och avtalsförvaltning?

Nej. Styrelsen har inte säkerställt att det inom styrelsens och nämndens förvaltningar finns tillräckliga styrdokument, system eller metoder för att motverka välfärdsbrott inom inköp, upphandling och avtalsförvaltning.

Nämnden har inte säkerställt att avtalsuppföljningen inom nämndens ansvarsområde är ändamålsenlig när det gäller att förebygga, upptäcka eller utreda välfärdsbrott.

Har regionstyrelsen och hälso – och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning av arbetet med upphandling, inköp och avtalsförvaltning avseende risken för välfärdsbrott?

Nej. Styrelsen och nämnden fick i början av år 2024 information om arbetet med välfärdsbrott. Informationen var översiktlig. Av protokoll framgår inte att styrelsen eller nämnden följt upp arbetet med välfärdsbrott ytterligare under året.

8. Rekommendationer

Regionstyrelsen

- Säkerställ att det finns en övergripande policy eller beslut som anger vägledande principer och ambitionsnivåer för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott i regionen.
- Stärk den interna kontrollen utifrån ett välfärdsbrottsperspektiv. Säkerställ att riskanalyser tas fram för välfärdsbrott inklusive risk för möjliggörare vid inköp, upphandling och avtalsförvaltning.
- Säkerställ att det finns tillräckliga styrdokument, system och metoder vid inköp, upphandling och avtalsförvaltning inom regionen för att motverka välfärdsbrott.
- Säkerställ en tillräcklig uppföljning av arbetet för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott inom inköp, upphandling och avtalsförvaltning.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

- Säkerställ att nämndens verksamheter får stöd från regionstyrelsens förvaltning för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott kopplat till de upphandlingar och inköp som nämndens verksamheter genomför.
- Säkerställ att det finns en tillräcklig uppföljning av avtalen inom nämndens ansvarsområde för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott.
- Säkerställ en tillräcklig uppföljning av arbetet för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott inom nämndens verksamheter kopplat till inköp, upphandling och avtalsförvaltning.

Umeå den 16 december

Olov Andersson
Petra Segerbrant
Sakkunniga

Revisionskontoret
Region Västerbotten

Bilaga 1

Dokument som ingått i granskningen

- Fullmäktiges regionplan för år 2024
- Fullmäktiges reglementen för regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden (år 2023–2026)
- Styrelsens och nämndens verksamhetsplaner och interkontrollplaner för år 2024
- Styrelsens och nämndens delårsrapport per april och augusti 2024
- Regiondirektörens riktlinje ”Inköp av varor, tjänster och entreprenader” (finns i regionens digitala ledningssystem)
- Regiondirektörens ”Strategiska handlingsplan för inköp 2023–2030” (finns i regionens digitala ledningssystem)
- Regiondirektörens dokument ”Råd mot välfärdsbrottslighet och korruption” (finns i regionens digitala ledningssystem)
- Regionstyrelsens protokoll under åren 2023–2024
- Hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll under åren 2023–2024
- Regiondirektörens centrala ledningsgrupps protokoll (CLG) år 2023–2024
- Hälso- och sjukvårdens ledningsgrupps protokoll (HSLG) år 2023–2024
- Regionstyrelsens ledningsgrupps protokoll (RSLG) år 2023–2024
- Verksamhetsplan basenhet inköp år 2024
- Riktlinjer mot korruption och mutor (Versionen från 2020 finns i regionens digitala ledningssystem, Version 2024 finns i diariet)
- Riktlinje för visselblåsarfunktion (finns i regionens digitala ledningssystem)
- Risk- och konsekvensanalys för Region Västerbotten med riskvärdering över oegentligheter och förtroendeskadliga beteenden (RS 92–2024)
- Ansvarsförbindelse i samband med upphandling
- Regler och rutiner kopplat till rekryteringsprocesser samt utbildningsmaterial

Referenslitteratur

- Brottsförebyggande rådet rapport ”Välfärdsbrottslighet mot kommuner och regioner” (2022:1)
- Ekobrottsmyndigheten ”Vägledning förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling” (Ekobrottsmyndighetens hemsida)
- Ekobrottsmyndigheten ”Checklista: Vet du vem du gör affärer med? Undvik oseriösa aktörer” (Ekobrottsmyndighetens hemsida)
- SKR ”Hemställan om åtgärder för att bekämpa välfärdsbrottslighet i offentlig upphandling” (SKR2023/02118)
- SKR ”Förebygga och motverka välfärdsbrottslighet” (SKR:s hemsida)
- Upphandlingsmyndigheten och polismyndigheten ”Belastningsregistrets användning vid offentlig upphandling” (UHM-2017-0083, A101.405/2017)
- Leverantörskontrollutredningen (SOU 2023:43)
- Promemoria- Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner (DS 2024:10)

- Utökade registerkontroller vid anställning i kommun (DS 2024:24)
- Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen (S2024/00041)
- Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom hälso – och sjukvården och tandvården (S2024/00037)
- Välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård och tandvård. (Socialstyrelsen 2024-9-9224)
- <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/radgivningsforetaget-saknade-tillstand-region-vasterbotten-har-sagt-upp-avtalet--jvrrz0>
- <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/sju-personer-doms-i-mutskandal-pa-akademiska-sjukhuset-efter-uppdrag-gransknings-avslojande>