

Landstingsrevisionen

Landstingsstyrelsen

Granskning av landstingsstyrelsens förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter

Landstingets revisorer har, med hjälp av sakkunnigt biträde, granskat landstingets förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter.

Syftet med granskningen är att bedöma om landstingsstyrelsens förebyggande arbete med mutor och oegentligheter är ändamålsenligt.

Resultatet av granskningen framgår av bifogad granskningsrapport rubricerad ”Landstingets förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter”, daterad september 2013.

Revisorernas bedömning

Revisorernas övergripande bedömning är att landstingets förebyggande arbete gällande mutor och oegentligheter i huvudsak är ändamålsenligt. Bedömningen grundar sig på nedanstående iakttagelser och bedömningar av de kontrollmål, som ingår i granskningen.

- Både landstingsstyrelsen och tjänstemannaledningen är måna om att agera föredömligt och att sända ut rätt signaler i organisationen vad gäller frågor om mutor och oegentligheter.
- Policyer och riktlinjer finns vad gäller oegentligheter. En tydlig ansvarsfördelning, vad gäller det förebyggande arbetet mot mutor och oegentligheter, saknas i dokumenten. Dokumenten är utlagda på landstingets hemsida och bedöms vara väl förankrade i den praktiska verksamheten. Några av dokumenten är inte uppdaterade sedan början av 2000-talet.

- Det finns inte någon dokumenterad risk- och sårbarhetsanalys vad gäller oegentligheter. Bedömningen är därför att det finns en fara för att riskerna underskattas och därmed även för att åtgärderna mot oegentligheter blir ineffektiva.
- Bedömningen är att förutsättningarna för att upptäcka oegentligheter inte är helt tillfredsställande. I nuläget finns inte ett ändamålsenligt kontroll- eller uppföljningssystem, som är anpassat till identifierade risker.
 - Det finns inte någon framtagen och dokumenterad handlingsplan för åtgärder om oegentligheter skulle inträffa. Beredskapen inom landstinget bedöms dock vara god. Stödfunktioner finns i organisationen och information når landstingets ledning när allvarligare händelser inträffar.
 - Det finns inte några skriftliga rutiner eller riktlinjer för hur anställda ska rapportera olika former av misstänkta oegentligheter.
 - Det finns inte några riktlinjer för hantering av situationer då anställda blivit utsatta för otillåten påverkan eller agerat oegentligt.
- Rapporteringen till landstingsstyrelsen bedöms vara ändamålsenlig.

Revisorernas rekommendationer

För att ytterligare stärka det förebyggande arbetet mot mutor och andra oegentligheter, rekommenderar revisorerna landstingsstyrelsen

- att säkerställa att risk- och sårbarhetsanalyser avseende mutor och oegentligheter genomförs och dokumenteras såväl på central nivå som på förvaltningsnivå
- att tillse att förvaltningarnas delaktighet i analysarbetet stärks
- att ansvaret för att motverka och förebygga mutbrott och andra oegentligheter tydliggörs och dokumenteras
- att i samband med revidering av styrdokumentet förtydliga hur anställda ska rapportera misstänkta oegentligheter och hur situationer då anställda blivit utsatta för otillåten påverkan eller agerat oegentligt ska hanteras
- att utarbeta en handlingsplan för åtgärder då oegentligheter inträffar

- att skapa ett system eller en formell rutin för uppföljning av landstingets policyer och riktlinjer gällande oegentligheter

-att kartlägga behovet av utbildning inom området och då särskilt uppmärksamma behovet av riktade utbildningar till anställda inom identifierade riskområden/riskgrupper.

Frågor till landstingsstyrelsen

1. Vilka åtgärder avser landstingsstyrelsen vidta för att vidareutveckla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser avseende mutor och oegentligheter?
2. På vilket sätt avser landstingsstyrelsen i övrigt vidareutveckla styrningen och uppföljningen av det förebyggande arbetet vad gäller mutor och oegentligheter?

Svar från landstingsstyrelsen

Revisorerna vill ha svar på ovanstående frågor senast den 21 januari 2014.



Doris Johansson
Ordförande



Arnold Carlzon
Vice ordförande

Revisionsrapport

Landstingets förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter

Landstinget i Jönköpings län

Bo Thörn
Cert. kommunal revisor
Sofia Blixtberg
September 2013



Sammanfattning

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget i Jönköpings län att granska landstingets förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter.

Revisionsfrågan för granskningen är: Är landstingsstyrelsens förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter ändamålsenligt?

Vårt svar på revisionsfrågan är att landstingets förebyggande arbete i huvudsak är ändamålsenligt. Vi bygger vår bedömning på det engagemang som styrelsen och tjänstemannaledningen visar, de styrsignaler som sänds ut i organisationen samt omfattningen av policy och riktlinjer och deras förankring i den praktiska verksamheten.

Vi har också noterat följande behov av utvecklingsinsatser. Dessa kommenteras vidare i avsnittet revisionell bedömning.

- Vi rekommenderar att arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen utvecklas och att risk- och sårbarhetsanalyserna på ett tydligare sätt sammanlänkas med de olika verksamheterna.
- Det finns idag inget fastställt system för uppföljning av antagna policyer, regler och rutiner. Vi förordar att ett system eller en formaliserad rutin för uppföljning utarbetas inom landstinget.
- Det finns i nuläget ingen utarbetad och dokumenterad handlingsplan om oegentligheter skulle inträffa. Landstinget har heller inte utarbetat några skriftliga rutiner eller riktlinjer för hur anställda ska rapportera olika former av misstänkta oegentligheter. Landstingsstyrelsen kan göra ett tillägg i de vägledande riktlinjerna kring hur situationer där anställda blivit utsatta för otillåten påverkan eller agerat oegentligt ska hanteras.
- Behovet av riktade utbildningsinsatser bör kartläggas.

Innehållsförteckning

BAKGRUND	1
UPPDRAG	1
GENOMFÖRANDE	2
IAKTTAGELSER	3
ENGAGEMANG FRÅN STYRELSE OCH TJÄNSTEMANNALEDNING	3
RISK- OCH SÅRBARHETSANALYS	3
POLICIES OCH RIKTLINJER	4
KÄNNEDOM OM SAMARBETSPARTNERS OCH ANSTÄLLDA	8
IMPLEMENTERING OCH UTBILDNING	9
KONTROLL, UPPFÖLJNING OCH RAPPORTERING	9
REVISIONELL BEDÖMNING	11
SAMMANFATTANDE BEDÖMNING	11
ENGAGEMANG FRÅN STYRELSEN OCH TJÄNSTEMANNALEDNING	11
RISK- OCH SÅRBARHETSANALYS	11
POLICIES OCH RIKTLINJER	12
KÄNNEDOM OM SAMARBETSPARTNERS OCH ANSTÄLLDA	12
IMPLEMENTERING OCH UTBILDNING	13
KONTROLL, UPPFÖLJNING OCH RAPPORTERING	13

Bakgrund

Uppdrag

Bedrägerier och oegentligheter dyker upp med jämna mellanrum. De händelser som figurerat i media har bland annat medfört att uppmärksamheten riktas mot landstingens förebyggande arbete i syfte att begränsa riskerna för att oegentligheter ska uppstå, med påföljd att förtroendet för landstingen skadas. Ny mutbrottslagstiftning trädde i kraft 1 juli 2012. Statskontoret genomförde en utredning under år 2012 (Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige). Av denna framgår att de flesta kommuner och landsting uppger att de aldrig har upptäckt någon korruption även om många upptäckt andra former av oegentligheter. Riskmedvetenheten uppges generellt vara låg och risker för korruption analyseras idag endast undantagsvis och kommer därför inte heller med i den övergripande internkontrollplanen. Med utgångspunkt i risk och väsentlighet har revisorerna i landstinget beslutat att övergripande granska landstingets förebyggande arbete.

Revisionsfrågan för granskningen är: Är landstingsstyrelsens förebyggande arbete mot mutor och bestickning ändamålsenlig?

Revisionskriterierna för denna granskning har hämtats ur följande:

- Brottsbalken kap. 10
- Om mutor och jäv, Vägledning från SKL
- Vägledning från Institutet Mot Mutor

Med utgångspunkt i revisionskriterierna har följande kontrollmål formulerats:

- Det finns ett engagemang från styrelsen och dess tjänstemannaledning.
- Risk- och sårbarhetsanalys (avseende oegentligheter) genomförs i verksamheten.
- Det finns policyer och riktlinjer med utgångspunkt i sårbarhetsanalys och riskbedömning.
- Det finns en tillräcklig kännedom om samarbetspartners och anställda. Risker för jäv och intressekonflikter förebyggs och hanteras.
- Implementering och utbildning gällande korruption och mutor sker på ett ändamålsenligt sätt.
- Kontroll, uppföljning och rapportering sker på ett ändamålsenligt sätt.

Genomförande

Granskningen har avgränsats till att omfatta landstingsstyrelsen. Granskningen sker på en övergripande nivå.

Granskningen innefattar intervjuer med landstingsstyrelsens ordförande, landstingsdirektör, personaldirektör, ekonomidirektör, inköpsdirektör och fastighetsdirektör. Kompletterande frågor har ställts till ordförande i landstingets läkemedelskommitté och sekreterare i Etikrådet.

Vi har tagit del av styrande dokument och planer för intern kontroll.

En workshop har genomförts med ett urval företrädare från landstingsstyrelsen. Vid denna workshop gjordes en avstämning och kontroll av det sakliga innehållet i arbetsmaterialet. Vidare diskuterades brister och förbättringsområden som noterats i granskningen.

Iakttagelser

Engagemang från styrelse och tjänstemannaledning

Engagemanget hos Landstingsstyrelsen och landstingets ledning är en viktig komponent för ett väl fungerande förebyggande arbete mot mutor och oegentligheter. Deras medverkan i policyfrågor och de styr signaler som sänds ut bildar normer för övriga i organisationen.

Under intervjuerna med företrädare för landstingsstyrelsen och tjänstemannaledningen betonades vikten av en god kultur, ett bra organisationsklimat och ett väl förankrat värdegrundsarbete. Landstingets grundläggande värderingar utgör fundamentet för arbetet med balanserat styrkort, policyer och riktlinjer samt i förlängningen det förebyggande arbetet mot oegentligheter. De grundläggande värderingarna beskrivs som väl etablerade i organisationen.

Värdet av att styrelsen och ledningen agerar föredömligt och sänder ut rätt signaler i organisationen framhölls under intervjuerna. Betydelsen av att snabbt agera vid misstankar om oegentligheter och att ha ett öppet förhållningssätt betonades likaså vid upprepade tillfällen. Uttrycket ”vi ska hålla rent” återkom under intervjuerna. De intervjuade förmedlade sammantaget en positiv bild av organisationskulturen och organisationsklimatet inom landstinget. Styrelsen såväl som tjänstemannaledningen beskrevs genomgående som engagerade i arbetet mot mutor och oegentligheter.

Risk- och sårbarhetsanalys

Landstinget bör vidta åtgärder mot mutor och oegentligheter som står i förhållande till de risker som föreligger i organisationen. Effektiva åtgärder möjliggörs av att riskerna för oegentligheter i landstinget kartläggs på ett ändamålsenligt sätt. En risk- och sårbarhetsanalys syftar till att identifiera var riskerna för oegentligheter finns, vilka de är och hur de kan begränsas.

Den risk- och väsentlighetsanalys som utgör grunden för landstingets övergripande och centralt utformade internkontrollarbete omfattar inte en bedömning av risken för oegentligheter. Enligt landstingets reglemente för intern kontroll ska varje förvaltningschef inom sin förvaltning upprätta en särskild plan för genomförande och uppföljning av den interna kontrollen. Några förvaltningsspecifika risk- och sårbarhetsanalyser eller kontrollmoment som tydligt riktar fokus mot oegentligheter har inte utarbetats.

Enligt genomförda intervjuer pågår det inom några förvaltningar ett arbete med att ta fram förvaltningsspecifika kontrollmoment. Intervjusvaren bekräftar dock att den interna kontrollen, på central- såväl som förvaltningsnivå, inte riktar fokus mot oegentligheter. Landstingets ledningsgrupp diskuterar under våren 2013, enligt uppgift vid intervju, utformningen av intern kontroll.

Under intervjuerna nämndes några identifierade områden där risken för oegentligheter kan betraktas som förhöjd. De intervjuade framhöll följande riskområden som centrala: upphandlingar, inköp och leverantörskontakter, relationer med byggsektorn, bisysslor, jäv, frågor relaterade till läkemedelsområdet, kapitalförvaltning, hanteringen av kontokort och utbildningar.

Ett flertal av de intervjuade anförde att risken för oegentligheter diskuterats i samband med aktuella fall i andra landsting samt kommuner. Utifrån inträffade händelser har samtalen kretsat kring om en liknande händelse skulle kunna inträffa inom landstinget i Jönköping och vilka förebyggande insatser som görs i den egna organisationen.

Policyer och riktlinjer

Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns genomtänkta och sammanhängande riktlinjer, regler och rutiner samt att dessa bygger på en medvetenhet om risker.

Landstinget har utarbetat följande riktlinjer och policydokument relaterade till ämnesområdet oegentligheter:

Policy och riktlinje	Fastställd eller senast uppdaterad	Kommentarer
Grundläggande värderingar.	Budget med verksamhetsplan 2013	Behandlar inte uttryckligen oegentligheter men innehåller värderingar som stödjer ett förebyggande arbete mot oegentligheter, exempelvis samhällsansvar och kundorientering.
Muta och otillbörliga förmåner.	2004 Landstingsdirektören	I riktlinjerna anges exempel på tillåtna respektive otillåtna förmåner. Det framgår att regelbundna sociala aktiviteter tillsammans med en leverantör inte är acceptabelt och att landstinget alltid betalar för kost, logi och resor i samband med utbildningar och konferenser.
Gåvor och förmåner från patienter och anhöriga till personal inom hälso- och sjukvård och tandvård	2005 Etikrådet	I rekommendationerna framgår att vårdpersonal i regel bör avstå för att ta emot gåvor från patienter och dess anhöriga. Etiska rådet uppmanar till ett restriktivt förhållningssätt - en gåva kan accepteras "endast under förutsättning att gåvans art och omständigheterna vid

		dess överlämnande inte kan ge anledning till antagande eller misstanke om särbehandling av vårdtagaren”.
Sjukvårdspersonalens roll vid upprättande av testamente.	2000 Etikrådet	Etiska rådet rekommenderar att personer som är direkt engagerade i vården av en patient inte bevittnar testamenten. Den vårdgivande personalen skall däremot se till att andra lämpliga personer kan närvara och bevittna testamenten.
Policy och riktlinjer för upphandling av varor och tjänster samt tillämpning och riktlinjer.	2011 Landstingsfullmäktige	Bland annat framgår det att upphandlingsprocessen ska genomföras så att arbetet tillgodoser sociala och etiska krav. I dokumentet beskrivs en ansvarsfördelning.
Uppförandekod för leverantörer samt handlingsplan.	2013 Landstingets kansli	Omfattar bland annat ILO:s så kallade kärnkonventioner, bland annat tvångsarbete, lika lön och minimiålder, barnkonventionen samt FN:s konvention mot korruption.
Riktlinjer/etiska regler för leverantörskontakter.	2013 Inköpsavdelningen	Riktlinjerna omfattar inköpsavdelnings chefer och dess medarbetare. Innehåller riktlinjer om kontakter med leverantörer och definitioner om vad som är jäv respektive muta. Vidare anges regler för inköpsavdelningens medarbetare som gäller gåvor, måltider, representation, studieresor och konferenser, rabatter, presentkort och bonuspoäng. Vem som ansvarar för att lagar och riktlinjer följs anges i dokumentet.
Bisyssla – landstingets riktlinjer.	2011 Personaldirektören	Till riktlinjerna finns bilagor med vägledning inför beslut om tillåten eller otillåten bisyssla, blankett för inventering av bi-

		<p>syssla, checklista för bedömning om bisysslan är förtroendeskadlig samt en exempelsamling. I riktlinjerna framgår det att arbetsgivaren ska informera om riktlinjerna och att medarbetarna ska informera närmaste chef om bisyssla. Ytterligare vägledning när det gäller läkare finns i "Överenskommelse om samverkansformer mellan medicinska företag och medarbetare i den offentliga hälso- och sjukvården" samt ett internt PM med riktlinjer för "Bisysslor och andra engagemang inom läkemedelsområdet".</p>
<p>Överenskommelse om samverkansformer mellan läkemedelsföretag och den offentliga hälso- och sjukvården och dess medarbetare</p>	<p>2010 SKL Läkemedelsindustri-föreningen</p>	<p>Riktlinjer för samarbetet och relationen mellan personal i vården och läkemedelsindustrin.</p>
<p>Lokal tillämpning i Landstinget i Jönköpings län av Överenskommelse om samverkansformer mellan läkemedelsföretag och den offentliga hälso- och sjukvården och dess medarbetare.</p>	<p>Läkemedelskommittén</p>	<p>Läkemedelskommittén har tagit fram lokala föreskrifter för kontakter och samarbete med läkemedelsindustrin. De lokala föreskrifterna är ett tillägg till den nationella överenskommelsen från 2010 mellan Läkemedelsindustrin och SKL.</p>
<p>Läkemedelsföretagens information, sponsring, utbildning och uppdrag till personal inom hälso- och sjukvården.</p>	<p>Före detta Planeringsdirektören</p>	<p>Hänvisning görs till den överenskommelse som Sveriges Kommuner och Landsting har med Läkemedelsindustriföreningen.</p>
<p>Resor i tjänsten och beskattningsregler</p>	<p>2006 Personaldirektören</p>	<p>Resor i tjänsten och beskattningsregler är en vägledning kring eventuell förmånsbeskattning vid kurser, studieresor och konferenser som landstinget bekostar. Dokumentet behand-</p>

		lar även medfinansiering från läkemedelsföretag och andra intressenter.
Reglemente för intern kontroll	2003 Landstingsfullmäktige	I reglementet anges hur ansvar och organisation för intern kontroll är utformat. Landstingsstyrelsen har det yttersta ansvaret för att se till att det finns en god intern kontroll. Intern kontrollplan för 2013 innefattar 6 kontrollmoment, inget av momenten har direkt koppling till oegentligheter.
Rätt att teckna avtal	2011 Landstingsstyrelsen	Klargör vem som fattar beslut om vem som tecknar avtal. Tar bland annat upp firmateckning, civilrättsliga avtal och förvaltningsavtal. Anger regler för direktupphandling.

Det finns i nuläget ingen utarbetad och dokumenterad handlingsplan om oegentligheter skulle inträffa. Landstinget har i nuläget inte heller utarbetat några skriftliga rutiner eller riktlinjer för hur anställda ska rapportera olika former av misstänkta oegentligheter. Granskningsresultatet tyder dock på att beredskapen i landstinget är god. De intervjuade framhöll vikten av att förtroendet för landstinget inte får skadas. Likaså betonades betydelsen av ett snabbt agerande. Det finns likaså en rad stödfunktioner som är kända i organisationen och information när landstingets ledning när allvarigare händelser inträffar, till exempel via läkemedelskommittén.

Enligt nuvarande hållning ska policydokument antas av fullmäktige medan riktlinjer utarbetas på tjänstemannanivå. Några av policydokumenten samt riktlinjerna har antagits innan den nuvarande hållningen och följer därmed inte den nu gällande distinktionen. Policydokumenten- samt riktlinjerna finns tillgängliga på landstingets hemsida.

Som tidigare nämnts, grundas inte valet av policyer och riktlinjer i någon dokumenterad riskanalys. Många av nu gällande policydokument och riktlinjer har antagits alternativt uppdaterats under perioden 2011-2013, några dokument har dock inte reviderats sedan i början eller mitten av 00-talet. Många av policydokumenten samt riktlinjerna saknar en beskrivning av hur reglerna ska implementeras och följas upp.

Inköpsavdelningen har utarbetat en anpassad sammanställning av rådande policyer och riktlinjer relaterade till oegentligheter. Syftet med sammanställningen är att

samla informationen i ett dokument samt att förtydliga tolkningen i förvaltnings-specifika spörsmål.

Landstingets värdegrund bedöms, av de intervjuade, som implementerad och välkänd i organisationen. Under intervjuerna beskrevs landstingets policyer och riktlinjer, relaterade till ämnesområdet oegentligheter, som adekvata och ändamålsenliga. De intervjuade ansåg vid intervjutillfället inte att det saknas centrala policydokument eller riktlinjer inom ämnesområdet. Eventuellt kan rutinerna, enligt intervjuvaren, kring hur man agerar när det händer något formaliseras. En av de intervjuade poängterade exempelvis vikten av att aldrig själv utreda på den egna avdelningen och att man i stor utsträckning bör ta in externa granskare. Under 2013 har en uppförandekod för leverantörer utarbetats. De nuvarande riktlinjerna kring bisysslor kommer, enligt uppgift vid intervju, eventuellt att omarbetas för att följa utveckling med vårdval.

Tillämpningen av riktlinjerna för bisysslor framhölls under några intervjuer fortfarande som ett snårigt och svårt område. Även läkemedelsområdet beskrevs som förhållandevis problematiskt även om det skett förbättringar.

Kännedom om samarbetspartners och anställda

För att förebygga oegentligheter krävs det en tillräcklig kännedom om samarbetspartners och anställda. Det är av central vikt att risken för jäv och intressekonflikter förebyggs.

För att förebygga intressekonflikter har riktlinjer kring bisysslor utarbetats. Frågan om eventuella bisysslor hos de anställda aktualiseras vid medarbetarsamtal. Någon uppföljning av hur väl detta fungerar i praktiken har inte genomförts.

Läkemedelskommittén har tagit fram lokala föreskrifter ”Överenskommelse om samverkansformer mellan läkemedelsföretag och den offentliga sjukvården och dess medarbetare” för kontakter och samarbete med läkemedelsindustrin. Kommittén har beslutanderätt när det gäller läkares deltagande i föredrag och advisory board samt förfogar över medel för att finansiera resor med mera i samband med de konferenser som läkare deltar i, till exempel som föreläsare. Enligt intervjuerna är kommitténs intention att undvika att läkare och landstinget hamnar i jävsituationer på grund av kontakter med läkemedelsindustrin.

Någon rutin för hur ansvariga bör agera när anställda blivit utsatta för otillåten påverkan inom upphandlingsfunktionen, exempelvis arbetsrotation, har ej formaliserats.

Inköpsavdelningen har under året utarbetat riktlinjer/etiska regler för leverantörskontakter. Inköpsavdelnings riktlinjer/etiska regler för leverantörskontakter behandlar bl.a. hur de anställda bör agera under pågående upphandling, när en medarbetare kan betraktas som jävig samt information kring intressekonflikter. Landstinget har nyligen upprättat en uppförandekod för leverantörer samt en handlingsplan. 2011 antog landstingsfullmäktige en policy och riktlinjer för upphandling av varor och tjänster. Syftet med dokumenten är att säkerställa att kommunen har ett konsekvent agerande gentemot externa aktörer.

Eventuella jävsförhållanden har kartlagts inom inköpsavdelningen i samband med uppstarten av upphandlingar, när referensgrupper bildas. Utifrån intervjuvaren föreligger det ingen planerad arbetsrotation inom inköpsenheten.

Implementering och utbildning

För att motverka och upptäcka förekomsten av mutbrott och andra oegentligheter bör landstingsstyrelsen säkerställa att det finns en lämplig ansvarsfördelning. Det är viktigt att aktuella policyer och riktlinjer är implementerade och väl förankrade inom samtliga förvaltningar och verksamheter. De anställda måste likaså ges ändamålsenlig information och adekvat utbildning inom ämnesområdet.

Det finns ett angivet ansvar för respektive policy.

Vid intervjutillfällena förmedlades en bild av att policyer- och riktlinjer i hög utsträckning är förankrade i verksamheten. Exempelvis kommuniceras policyer- och riktlinjer vid nyanställningar och personalen informeras vid förändringar. Vid medarbetarsamtal förmedlas även viss information om rådande riktlinjer.

Läkemedelskommittén har en rådgivande funktion. En landstingsjurist har nyligen anställts som ett stöd både till ledningen och till förvaltningarna. Landstingsjuristen och upphandlad juristfirma kan bistå de anställda med råd i frågor relaterade till eventuella oegentligheter.

Några specifika utbildningar relaterade till ämnesområdet mutor och oegentligheter har, enligt uppgifter vid intervjuer, ej genomförts. I utbildningen av nya chefer ingår dock bl.a. ett avsnitt om bisysslor. Vid nyanställningar ges information om rådande riktlinjer och policyer. Nyanställda inom inköpsenheten går en utbildning för att bli diplomerade inköpare. I utbildningen ingår avsnitt kring mutor och oegentligheter.

Kontroll, uppföljning och rapportering

För att säkerställa att rätt åtgärder vidtas för att hantera risker bör kontroller, kontinuerliga uppföljningar eller separata utvärderingar genomföras inom de enheter och funktioner där relevanta riskområden har identifierats.

Landstinget i Jönköpings län genomför ingen risk- och sårbarhetsanalys med fokus på oegentligheter. Interkontrollplanerna innefattar generellt sett inte risken för oegentligheter. Relevanta riskområden har därmed inte identifierats. Inte heller har några systematiska kontrollmoment utarbetats.

En rad riktlinjer och policyer relaterade till området oegentligheter har utarbetats inom landstinget. Någon systematisk uppföljning eller utvärdering av antagna policyer och riktlinjer har dock inte genomförts. Det finns inte några fasta rutiner eller någon ansvarsfördelning för hur policyer och regler ska utvärderas eller följas upp. En genomgång av rådande policydokument och riktlinjer kommer emellertid, enligt uppgift vid intervju, att ske framöver.

Ett avvikelssystem finns inom hela landstinget. Personalen har inom detta system även möjlighet att rapportera frågor och händelser som är relaterade till oegentligheter. Något anonymt anmälningssystem eller felanmälning via hemsidan existerar

inte i nuläget men de intervjuade anser att det trots allt finns många kanaler för anställda som vill rapportera misstankar om oegentligheter. Några skriftliga rutiner eller riktlinjer för hur anställda ska rapportera oegentligheter har, som tidigare nämnts, ej utarbetats.

Landstingets kansli rapporterar till landstingsstyrelsen när det gäller arbetet med den interna kontrollen. Aktuella händelser och större förändringar når likaså landstingsstyrelsen.

Revisionell bedömning

Sammanfattande bedömning

Revisionsfrågan för granskningen är: Är landstingsstyrelsens förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter ändamålsenlig?

Vårt svar på revisionsfrågan är att landstingets förebyggande arbete i huvudsak är ändamålsenligt. Vi bygger vår bedömning på det engagemang som styrelsen och tjänstemannaledningen visar, de styr signaler som sänds ut i organisationen samt omfattningen av policy och riktlinjer och deras förankring i den praktiska verksamheten.

Vi har också noterat behovet av utvecklingsinsatser. Dessa kommenteras nedan under respektive kontrollmål.

Engagemang från styrelsen och tjänstemannaledning

Styrelsens och tjänstemannaledningens engagemang är en central komponent för ett väl fungerande arbete mot oegentligheter. Granskningsiakttagelserna visar på att styrelsen och dess tjänstemannaledning är måna om att agera föredömligt och sända ut rätt signaler i organisationen. Samtliga intervjuade var angelägna om att verksamheten ska präglas av en positiv organisationskultur som följer landstingets grundläggande värderingar.

Vi bedömer, utifrån granskningsresultatet, att det finns ett engagemang från styrelsen och dess tjänstemannaledning. Kontrollmålet är därmed uppfyllt.

Risk- och sårbarhetsanalys

Styrelsen genomför ingen dokumenterad risk- och sårbarhetsanalys avseende oegentligheter. De risk- och väsentlighetsanalyser som utgör grunden för de centrala samt förvaltnings specifika interna kontrollplanerna omfattar generellt inte risker för oegentligheter. Det saknas i nuläget därmed en ändamålsenlig risk- och sårbarhetsanalys avseende oegentligheter.

Vi bedömer därmed att det finns en fara för att riskernas underskattas och att eventuella åtgärder mot oegentligheter blir ineffektiva. Styrelsen bör säkerställa att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser avseende oegentligheter utvecklas och dokumenteras på såväl central nivå som på förvaltningsnivå. En kartläggning bör förslagsvis ske av risker relaterade till oegentligheter och förvaltningarnas delaktighet i analysarbetet kring risker bör stärkas. Riskanalysen bör ha en tydligare koppling till de olika verksamheterna och uttryckligen beskriva hur risken för oegentligheter kan hota landstingets möjligheter att nå sina mål. Förvaltningarna och de olika verksamheterna bör ta fler initiativ i arbetet med intern kontroll. Likaså bör identifierade risker på ett tydligt sätt länkas samman med specifika kontrollmoment.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kontrollområdet inte uppfylls i nuläget. Vi rekommenderar att arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen utvecklas och att risk- och sårbarhetsanalyserna på ett tydligare sätt sammanlänkas med de olika verksamheterna. Detta kan exempelvis ske genom att förvaltningarnas plan för intern kontroll ingår i landstingsstyrelsens plan, att ett mer strukturerat arbetssätt införs och att stödjande material tas fram.

Policyer och riktlinjer

Landstinget har utarbetat ett flertal policyer och riktlinjer som är relaterade till ämnesområdet oegentligheter. Dokumenten tar sin utgångspunkt i landstingets grundläggande värderingar. Aktuella policyer och riktlinjer relaterade till ämnesområdet oegentlighet bedöms, utifrån intervjuvarerna, som väl förankrade i den praktiska verksamheten. Samtliga policyer och riktlinjer återfinns på landstingets hemsida och tillgängligheten kan betraktas som god.

Det finns idag inget fastställt system för uppföljning av antagna regler och några av dokumenten har inte reviderats sedan i början eller mitten av 2000-talet. Vi förordar därmed att ett system eller en formaliserad rutin för uppföljning utarbetas inom landstinget. Likaså bör det i varje dokument tydligt framgå vem som ansvarar för att policyn/riktlinjen anpassas till de olika verksamheterna, implementeras, följs upp samt utvärderas.

Det finns i nuläget ingen utarbetad och dokumenterad handlingsplan om oegentligheter skulle inträffa. Granskningsresultatet tyder dock på att beredskapen i landstinget är god. De intervjuade framhåller vikten av att förtroendet för landstinget inte får skadas. Likaså betonas betydelsen av ett snabbt agerande. Det finns stödfunktioner som är kända i organisationen och information når landstingets ledning när allvarigare händelser inträffar. Landstingsstyrelsen kan göra ett tillägg i de vägledande riktlinjerna kring hur situationer där anställda blivit utsatta för otillåten påverkan eller agerat oegentligt ska hanteras. Tillägget kan exempelvis innefatta en skildring av rutiner, påföljder, hur kontakten med media samt allmänheten bör hanteras samt initiativ till nya kontrollaktiviteter.

Landstinget har inte utarbetat några skriftliga rutiner eller riktlinjer för hur anställda ska rapportera olika former av misstänkta oegentligheter. Under den kommande översikten av rådande riktlinjer och policydokument relaterade till oegentligheter kan det följaktligen vara aktuellt att diskutera om det finns ett behov av att utveckla samt förtydliga landstingets förhållningsregler i detta avseende.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kontrollmålet i huvudsak är uppfyllt. Vid den kommande översikten av rådande policyer och riktlinjer bör dock ovanstående punkter beaktas.

Kännedom om samarbetspartners och anställda

Inom landstinget har en rad åtgärder vidtagits för att förebygga intressekonflikter. Riktlinjer för anställdas bisysslor har utarbetats och kommuniceras bland annat genom årliga medarbetarsamtal. Läkemedelskommittén har en aktiv roll när det gäller läkarnas samarbete med läkemedelsindustrin. Inköpsavdelningens riktlin-

jer/etiska regler för leverantörskontakter behandlar bland annat hur de anställda bör agera under en pågående upphandling, när en medarbetare kan betraktas som jävig samt information kring intressekonflikter.

Någon rutin för hur ansvariga bör agera när anställda blivit utsatta för otillåten påverkan har inte utarbetats. Eventuella jävsförhållanden har, enligt uppgift vid intervju, kartlagts inom inköpsavdelningen. Utifrån intervju svaren föreligger det ingen planerad arbetsrotation inom inköpsenheten.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kontrollmålet i huvudsak är uppfyllt.

Implementering och utbildning

En tydlig ansvarsfördelning, när det gäller det förebyggande arbetet mot mutor och oegentligheter, återfinns inte i rådande policyer och riktlinjer. För att motverka och upptäcka förekomsten av mutbrott och andra oegentligheter bör landstingsstyrelsen säkerställa att det finns en lämplig och tydligt dokumenterad ansvarsfördelning.

Några specifika utbildningar relaterade till ämnesområdet mutor och oegentligheter har, enligt genomförda intervjuer, ej genomförts. Ämnesområdet behandlas dock inom ramen för andra utbildningsinsatser. Nyanställd personal inom inköpsavdelningen har exempelvis tagit del av en riktad utbildning som innefattar information kring oegentligheter.

Vi bedömer att behovet av utbildningsinsatser inom ämnesområdet bör kartläggas så att det säkerställs att samtliga anställda/förtroendevalda vet hur de ska hantera otillbörlig påverkan. Speciellt bör anställda inom identifierade riskområden/riskgrupper erbjudas riktade utbildningsinsatser. Landstingsstyrelsen bör även, för att ytterligare stärka det förebyggande arbetet, säkerställa att det utarbetas en rutin för anställda som blivit utsatta för otillåten påverkan.

Vid intervjutillfällena förmedlades en bild av att policyer- och riktlinjer i hög utsträckning är förankrade i den praktiska verksamheten. Det finns även, enligt uppgifter vid intervjuerna, ett flertal stödfunktioner som kan vara behjälpliga om en anställd utsätts för otillåten påverkan.

Vår sammanfattande bedömning är att kontrollområdet i huvudsak är uppfyllt. Rådande policyer och riktlinjer är förankrade i organisationen och utgör en bra grund för det preventiva arbetet. Några åtgärder bör emellertid vidtas för att ytterligare stärka det förebyggande arbetet. Ansvarsfördelningen bör tydliggöras i de vägledande dokumenten. Behovet av utbildningsinsatser bör, enligt vår bedömning, likväl kartläggas så att riktade utbildningsinsatser kan erbjudas anställda inom identifierade riskområden.

Kontroll, uppföljning och rapportering

Några dokumenterade kontroller, kontinuerliga uppföljningar eller separata utvärderingar med fokus på oegentligheter genomförs inte i nuläget inom landstinget i Jönköpings län.

Det finns inte några fasta rutiner eller någon fastställd ansvarsfördelning för hur policyer, riktlinjer och regler ska utvärderas eller följas upp. Några skriftliga rutiner eller riktlinjer för hur anställda ska rapportera oegentligheter har inte heller utarbetats. Vi bedömer således att det i nuläget inte finns ett ändamålsenligt kontroll- eller uppföljningssystem som är anpassat till identifierade risker.

Rapporteringen till landstingsstyrelsen bedöms, utifrån granskningsresultatet, som ändamålsenlig.

Sammanfattningsvis så bedömer vi att förutsättningarna för att upptäcka oegentligheter inte är helt tillfredsställande i nuläget. Det saknas framförallt en systematik i arbetet med kontroller och uppföljning. Utifrån identifierade risker bör ändamålsenliga kontroller utformas. Det är av central vikt att systematiska och dokumenterade uppföljningar av kontrollerna genomförs. Ett formaliserat system och rutiner för hur misstankar om oegentligheter ska fångas upp, hanteras och rapporteras bör likväl utvecklas inom landstinget.

Kontrollmålet är, enligt vår bedömning, inte helt uppfyllt i nuläget.

Ange datum

Bo Thörn

Projektledare

Jean Odgaard

Uppdragsledare