

Köp på saklig grund

– myndigheters skydd mot
förtroendskadliga
närståendetransaktioner

RIR 2019:8



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-513-8

RIR 2019:8

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: ANDREAS KINDLER

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Köp på saklig grund

– myndigheters skydd mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner

Riksrevisionen har granskat myndigheters skydd mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen, Polisen, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket och Trafikverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Ämnessakkunnig Marianne Danielsson har varit föredragande. Revisorerna Max Dahlbäck och Ebba Brismark och enhetschef Robin Travis har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Marianne Danielsson

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Arbetsförmedlingen, Polisen, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, Trafikverket.

Innehåll

Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer	5
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskning	15
1.2 Frågeställningar och avgränsningar	17
1.3 Preciseringar och avgränsningar	18
1.4 Bedömningsgrunder	20
1.5 Metod och genomförande	23
2 Verktyg för god kontroll av närståendetransaktioner	27
2.1 Inköp	27
2.2 Utbetalning av ersättningar och bidrag till företag	29
2.3 Jäv och bisysslor	30
2.4 Övergripande riskhantering	31
2.5 Sammanfattning	32
3 Myndigheternas riskmiljö	33
3.1 Många inköp från privata aktörer	33
3.2 Anställdas företagskopplingar	36
3.3 Sammanfattande iakttagelser	40
4 Närståendetransaktioner i fem myndigheter	41
4.1 Anställdas kopplingar till myndighetens leverantörer	41
4.2 Leverantörer med kopplingar till anställda	44
4.3 Sammanfattande iakttagelser	46
5 Arbetsförmedlingen	47
5.1 Vilka anställda hade kopplingar till leverantörer?	47
5.2 Vilka leverantörer hade kopplingar till anställda?	48
5.3 Risker för förtroendskada	49
5.4 Skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner	51
5.5 Sammanfattande iakttagelser	59
6 Polisen	61
6.1 Vilka anställda hade kopplingar till leverantörer?	61
6.2 Vilka leverantörer hade kopplingar till anställda?	62
6.3 Risker för förtroendskada	63
6.4 Skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner	65
6.5 Sammanfattande iakttagelser	71
7 Trafikverket	73
7.1 Vilka anställda hade kopplingar till leverantörer?	73
7.2 Vilka leverantörer hade kopplingar till anställda?	74
7.3 Risker för förtroendskada	75
7.4 Skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner	76
7.5 Sammanfattande iakttagelser	88

8	Skogsstyrelsen	90
8.1	Vilka anställda hade kopplingar till leverantörer?	90
8.2	Vilka leverantörer hade kopplingar till anställda?	91
8.3	Risker för förtroendskada	92
8.4	Skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner	92
8.5	Sammanfattande iakttagelser	102
9	Tillväxtverket	104
9.1	Vilka anställda hade kopplingar till leverantörer?	104
9.2	Vilka leverantörer hade kopplingar till anställda?	105
9.3	Risker för förtroendskada	105
9.4	Skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner	106
9.5	Sammanfattande iakttagelser	111
	Referenslista	113
	Bilaga 1. Intervjuförteckning	120
	Bilaga 2. Anställdas funktioner i företag	121

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns ett digitalt underlag att ladda ned. Det kan också begäras ut från ärendets akt genom registraturen. Underlaget ingår inte i den beslutade rapporten.

Underlag a. Metodbeskrivning – analys av inköp från anställda och anställdas anhöriga

KÖP PÅ SAKLIG GRUND

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer

Många myndigheter har omfattande handel med företag för att kunna fullgöra sina uppdrag. Myndigheters anställda har personliga kopplingar till företag – det följer av näringsfriheten. Därtill har anställdas anhöriga olika kopplingar till företag. I kombination innebär dessa fenomen att myndigheter måste vara uppmärksamma på vad som kan hända när anställdas ekonomiska intressesfär överlappar myndighetens. Ges det möjlighet att styra myndighetens inköp mot egna företagsintressen kan det vara en grogrund för oegentligheter. Den här granskningen handlar om överlappande intressesfärer och hur detta hanteras i ett urval av myndigheter.

Granskningsfrågor och genomförande

När företag som en myndighet handlar med har en nära koppling till någon av myndighetens anställda, eller deras anhöriga, talar man om *närståendetransaktioner*. Det är inte nödvändigtvis fel. Däremot ställer det höga krav på myndigheternas hantering av inköp, ersättningar, jävssituationer, bisysslor och risker, särskilt om den anställda har sin tjänst i den del av organisationen som gjort transaktionen eller har en position som innebär en möjlighet att påverka beslutet. Det måste vara tydligt att en leverantör med en koppling till en anställd inte kunnat dra fördel av det. En illa hanterad närståendetransaktion kan i värsta fall dölja en oegentlighet, och bara misstanken om det riskerar att skada förtroendet för myndigheten. Det finns förstås andra förtroendeskadliga situationer, men vi menar att myndigheternas förmåga att skydda sig mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner säger något generellt om hur robust myndighetens skydd mot oegentligheter är.

Fem myndigheters närståendetransaktioner har undersökts i den här rapporten: Arbetsförmedlingens, Polisens, Skogsstyrelsens, Tillväxtverkets och Trafikverkets. De fem fallen har valts för att tillsammans belysa olika typer av situationer där myndighetens intressen och de anställdas företagsintressen har beröringspunkter som – potentiellt – innebär utmaningar för myndigheterna. Tillsammans har de undersökta myndigheterna runt en femtedel av de anställda i staten och de stod 2016 för cirka 40 procent av statliga myndigheters utbetalningar till privata företag.

Den granskningsfråga som ställts är:

- Är myndigheternas skydd mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner ändamålsenligt?

För att besvara granskningsfrågan har vi ställt följande delfrågor om myndigheternas riskmiljö och vad de gör för att förebygga förtroendeskadorna:

1. I vilken utsträckning har myndighetsanställda kopplingar till företag i branscher där myndigheten gör stora inköp eller betalar ut andra ersättningar?
2. I vilken utsträckning, på vilken typ av områden, förekommer närståendetransaktioner, och vilka är inblandade?
3. I vilken utsträckning kan identifierade närståendetransaktioner betraktas som potentiellt förtroendeskadliga?
4. Hur hanteras risker kopplade till närståendetransaktioner?
5. Är vidtagna åtgärder väl utformade, sett till de risker som uppdragats i granskningen?

I de myndigheter som valts för granskningen har verksamheten en karaktär som medför stora kontaktytor med privata företag, där närståendetransaktioner kan inträffa. Vissa av de valda myndigheterna gör både många och stora inköp. I alla myndigheterna finns – om än nivåerna är olika – många mindre inköp med lägre formkrav. I flera av myndigheterna finns expertkompetens bland anställda som de skulle kunna nyttja i egna eller andras företag i branscher som myndigheten handlar med. I ett fall har en marknad skapats i stort sett enkom för myndighetens behov, vilket kan ge företag med anknytning till anställda med kunskaper om dessa behov försteg. I andra fall har de valda myndigheterna en omfattande lokal organisation som skulle kunna innebära inköp på mer begränsade marknader där kontaktytorna mellan anställdas och deras anhörigas företagsintressen och myndighetens inköpsverksamhet är stora.

De närståendetransaktioner som undersökts är sådana där antingen den anställda själv, eller dennas anhörig, har en koppling till en leverantör. Kopplingarna har undersökts med hjälp av registerdata från Statistiska centralbyrån och Bolagsverket samt uppgifter från de granskade myndigheterna. Därefter har vi intervjuat nyckelpersoner på myndigheterna. Centrala dokument som styr och beskriver myndigheternas hantering av inköp, bisysslor och jäv har också samlats in. De registerdata som beskriver förekomst av närståendetransaktioner är från 2016 och tidigare, medan de system för att hantera närståendetransaktioner som vi beskriver är de som är aktuella nu. Vi försöker därför i möjligaste mån beskriva utvecklingen av dessa system några år tillbaka i tiden för att kunna resonera om huruvida det kan tänkas ha skett förändringar i skyddet mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner sedan 2016.

Granskningens resultat

Granskningen visar att de myndigheter som ingått i undersökningen har system och rutiner till skydd mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner som i det

stora hela är ändamålsenliga. Arbetet med att få bättre kontroll över inköpsprocessens olika steg är en prioriterad fråga i myndigheterna och granskningen visar att det sker en positiv förändring.

Ett viktigt utvecklingsområde där arbete pågår i flera av myndigheterna handlar om att få bättre överblick över inköpsflöden. Det möjliggör analys och målinriktade insatser mot sådana inköp som inte följer fastställda processer. Ett annat utvecklingsområde är att säkerställa att jävs- och bisysslefrågor regelmässigt lyfts i relevanta sammanhang. Ett tredje utvecklingsområde gäller det bredare arbetet med risker för oegentligheter, vilket är en fråga som skulle kunna belysas mer systematiskt i flera av myndigheterna. Detta är områden där myndigheterna behöver bli bättre. Att fullfölja det påbörjade arbetet och säkerställa genomslaget i alla berörda delar av myndigheterna är viktigt för att säkerställa ett fullgott skydd.

Att Riksrevisionen ser förbättringsmöjligheter betyder inte att vi menar att det förekommit felaktigheter eller oegentligheter. Men det högst ställda målet måste vara att både myndighetens egna företrädare och utomstående betraktare kan känna sig säkra på att alla inköp skett på saklig grund och att personliga relationer inte har påverkat valet av leverantör, utan att själv ha granskat varje enskilt fall.

Riksrevisionen vill därför inskräpa att kontrollen mot förtroendeskadorna kopplade till närståendetransaktioner, i bred mening, bör vara fortsatt prioriterad av myndigheterna. Vår granskning visar att det sparsamt men löpande förekommit kopplingar mellan anställda och leverantörer, där det samtidigt funnits en närhet mellan den del av organisationen som gjort inköpet och den anställda med koppling till leverantören. Granskningen visar att detta förekommit vid samtliga undersökta myndigheter. Det är rimligt att tro att det också, åtminstone i någon utsträckning, förekommit andra mer svårgranskade typer av närståendetransaktioner där kopplingen till ett företag grundas på vänskap eller beroende. Det räcker med enstaka fall där man kan misstänka att anställda har gynnats av myndighetens inköp för att det ska orsaka stora förtroendeskadorna. Om brister i rutiner hos myndigheterna har gjort det möjligt för en anställd att göra ett inköp på osaklig grund är risken för förtroendeskada extra stor.

I det följande utvecklas de slutsatser som Riksrevisionen dragit av granskningen. Även om slutsatserna handlar om de granskade myndigheterna är de på många sätt relevanta även för andra myndigheter.

Ovanligt men heller inte undantagsfall med närståendetransaktioner där det kan finnas en risk för att myndigheternas förtroende skadas

Kopplingar till privata företag var relativt vanligt bland myndigheternas anställda, och gällde i viss utsträckning även företag verksamma i de branscher där myndigheterna gjorde inköp för störst belopp.

Däremot var att det ovanligt att anställda hade inkomster eller funktioner i myndigheternas leverantörer. Sammanlagt rörde det sig om cirka 750 av nära 45 000 anställda (1,7 procent) som hade en sådan koppling. När vi inkluderade anställda vars anhöriga hade en funktion i en leverantör blev andelen anställda med någon sorts koppling nästan den dubbla. De var inga dramatiska skillnader mellan myndigheterna i fråga om hur vanligt det var att anställda hade kopplingar till leverantörer. När vi istället tittade på kopplingarna ur ett leverantörsperspektiv blev skillnaderna mellan myndigheterna större. Vid Arbetsförmedlingen och Polisen, båda myndigheter med betydligt fler anställda än leverantörer, hade 4,6 respektive 7,2 procent av myndighetens leverantörer någon sorts koppling till en anställd. I de andra tre myndigheterna, med fler leverantörer än anställda, var andelen leverantörer med koppling till en anställd under 2 procent.

De leverantörer som de anställda hade en koppling till fanns inom vitt skiftande verksamhetsområden, inklusive branscher som myndigheten gjorde stora inköp från. Vanligast var att anställda hade uppdrag som styrelseledamöter eller styrelsesuppleanter, men flera hade även ledande uppdrag såsom innehavare av företag eller styrelseordförande. Det var med andra ord vanligt med funktioner som innebär ett formellt ansvar för företagets verksamhet. De inkomster som anställda hade från leverantörer skilde sig mellan myndigheterna. Medianen varierade mellan 4 000 och 62 000 kronor per år.

Hittills har vi presenterat den bild av kopplingarna som den övergripande statistiken gav i granskningen. Vi har dock också tittat närmare på kopplingarna för att undersöka vad de består i. En majoritet av de granskade kopplingarna föreföll vid närmare påseende innebära mycket låga risker för förtroendskador, till exempel för att den del av myndigheten som köpt något från en leverantör var en helt annan än den där den anställda med koppling till leverantören arbetade. Det fanns dock också en inte helt obetydlig mindre andel relationer mellan anställda och leverantörer som skulle kunna innebära en högre risk, till exempel för att det fanns en närhet mellan den anställda och den del av organisationen där inköpet gjordes och/eller för att den anställda hade en position som kan ha gett möjligheter att påverka köpet. Sammanlagt har vi kunnat identifiera 99 stycken sådana fall, spridda över de fem granskade myndigheterna.

Spridda risker

Granskningen visar att sådana närståendetransaktioner där det fanns någon sorts närhet mellan den anställda och den del av organisationen där inköpet gjorts var spridda över olika delar av organisationen och flera olika kategorier av inköp. Det gällde i alla fem myndigheterna. I myndigheter med lokal organisation har de också förekommit i den lokala organisationen.

De kopplingar som fanns mellan anställda och företag låg relativt ofta nära myndighetens kärnverksamhet i alla de fem granskade myndigheterna, och kan därför innebära en risk för förtroendeskador:

- Vid Arbetsförmedlingen har det handlat om kopplingar till myndighetens leverantörer av arbetsförmedlingstjänster.
- Vid Trafikverket har det handlat om anställda som haft kopplingar till tekniska konsultföretag.
- Hos Polisen handlar det om anställda med kopplingar till företag inom säkerhetsbranschen.
- I Skogsstyrelsens fall är det kopplingar till företag i skogssektorn och utbetalningar av områdesskydd.
- På Tillväxtverket har det varit kopplingar till olika typer av management- och utvärderingskonsulter.

Vi menar att närheten till kärnverksamheten i dessa fall innebär en särskild risk för att de ska te sig förtroendeskadliga.

Ytterligare några områden har gått att urskilja, där kopplingarna haft en karaktär som kan ha inneburit en risk för förtroendeskada. Ett första sådant område handlar om utgifter för kurser, konferenser och intern representation. Det kan exempelvis handla om att en enhet besökt en kursgård eller om restaurangbesök. I samtliga myndigheter, förutom Skogsstyrelsen där detta inte alls förekom, handlar det om mer än enstaka fall. Denna typ av inköp handlar om utgifter som hanteras på förhållandevis låg organisatorisk nivå, vilket kan innebära en lägre grad av transparens kring inköpsbesluten.

Ett andra område som kan urskiljas i några myndigheter är transaktioner som i olika avseenden hanteras separat från myndighetens upphandlings- och inköpsorganisation. Det har bland annat handlat om bidrag som lämnas av myndigheterna. Närståendetransaktioner av detta slag styrs av färre lagregler än upphandlingspliktiga inköp.

Ett tredje område handlar om myndigheters användning av konsulter. Det har både handlat om användande av bemanningsföretag för bemanning av olika stödfunktioner och om konsulter inom myndigheternas kärnverksamhet. Tillsammans utgör de en inte oväsentlig andel av de fall där det funnits en närhet mellan den anställda som har företagskopplingen och den del av organisationen där inköpet gjorts. Hos några av de granskade myndigheterna finns kopplingar mellan anställda och leverantörer som pekar mot att kopplingen uppstått genom att myndigheten anställt personal som dessförinnan arbetat som konsulter åt myndigheten. I vissa fall tycks den anställda fortsatt arbeta för företaget som levererat konsulttjänsten, parallellt med anställningen på myndigheten. I dessa situationer luckras gränserna mellan vad som är inköp och vad som är anställning upp. Det är då särskilt viktigt att myndigheterna tydliggör ansvarsförhållanden

mellan anställd och inhyrd personal, samt försäkrar sig om att samma krav på exempelvis jävshantering används då inköp hanteras av externt anlita personal.

För alla myndigheter gäller att många riskfyllda närståendetransaktioner handlar om inköp från leverantörer för belopp som inte överstiger de gränser som upphandlingslagarna sätter för krav på annonsering och anbudsförfarande. Det innebär att många av närståendetransaktionerna innefattar inköp som inte nödvändigtvis omgärdas av de skarpaste formkraven och därför kanske inte uppmärksammas på samma sätt. I en del myndigheter är flera av beloppen så små att inte heller formkrav på större direktupphandlingar är tillämpliga.

Att beloppen är jämförelsevis små innebär med ett sådant perspektiv en särskild ”risk”. När vi talar om transaktioner som skulle kunna resa misstankar om oegentligheter, om de inte hanterats väl, är det förstås samtidigt en bra sak att det mer sällan rör sig om större och mer frekvent återkommande belopp.

Arbete pågår för att förbättra myndigheternas inköpssystem

En central del i arbetet med inköp är att stegvis minska de olika sätt som det är möjligt att genomföra ett inköp på och de frihetsgrader som finns för den anställda i inköpsituationer. Granskningen visar att flera av myndigheterna, framför allt de större, arbetar med att i större utsträckning samordna myndighetens inköp. Bland annat utses ansvariga för olika inköpskategorier, som arbetar strategiskt med behovsformulering. Vidare sker en professionalisering av inköp där en ökande andel av inköp och upphandlingar genomförs av handläggare på särskilda inköps- och upphandlingsfunktioner och avrop hanteras av särskilda beställare. Professionaliseringen har bland annat lett till ett fokus på betydelsen av att kravspecifikationer inte utformas med en särskild leverantör i sikte. En bieffekt av professionaliseringen av inköpsverksamheten till särskilda inköps- eller upphandlingsfunktioner är att det leder till fler ögon i inköpsprocesserna. Tydligast är det vid de stora upphandlingarna, men samordning kan också innebära att fler inköp samlas till stora. Även för mindre inköp sker dock i de flesta myndigheter ett arbete både med att utveckla rutiner och att tydliggöra för resten av verksamheten vad som gäller.

Flera av de granskade myndigheterna bedriver ett omfattande arbete för att modernisera sina inköps- och upphandlingssystem. Det handlar ofta om att utveckla och bygga ut olika former av e-handelssystem, vilket förbättrar myndigheternas möjlighet att spåra och följa upp inköp, och möjliggör mer riktade utvecklingsinsatser. På sikt kan detta antas minska möjligheten att närståendetransaktioner sker utan oberoende saklig prövning. Granskningen visar dock att det i dagsläget finns vissa brister i myndigheternas inköpsarbete. Utmaningarna ser olika ut. Bland annat finns brister i uppföljningsarbetet inom inköpsverksamheten på flera av myndigheterna.

Myndigheterna kan och ska dock inte följa upp allt, utan behöver hitta andra sätt att försäkra sig om att arbetssätt är förankrade på alla nivåer i organisationen. Skyddet mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner hänger ytterst på att de som gör inköp är införstådda med myndighetens rutiner och att denna medvetenhet styr deras agerande. Det sistnämnda torde i stor utsträckning vara en fråga om vilken kultur som råder i myndigheten, både rent generellt och mer specifikt när man gör inköp.

Olika aktivt arbete med bisysslor

När anställda på en myndighet själva har en funktion i eller ersättning från ett privat företag så är det en *bisysla*. Bestämmelserna kring bisysslor ger möjlighet för en myndighet att skaffa sig kunskap om och pröva anställdas bisysslor. Om det finns rutiner för att lyfta frågan om bisysslor kan det ha en förebyggande effekt. I diskussioner om bisysslor kan myndigheten ge vägledning om vilka företagsengagemang som är olämpliga och kan vara otillåtna i kombination med anställningen på myndigheten.

Myndigheterna har olika inställning till hur man kan arbeta med bisysslor. Det finns myndigheter som ger uttryck för att de huvudsakligen ska pröva enskilda fall rättsligt, för att försöka avgöra vad som vid en prövning i Arbetsdomstolen skulle bedömas vara tillåtet och inte. Andra myndigheter uttrycker tydligare uppfattningar om typer av situationer som myndigheten bedömer kan vara olämpliga och förtroendeskadliga, även om de sedan prövar vad som kan vara tillåtet eller ej utifrån omständigheter i enskilda fall. De riktlinjer som finns på några av de större myndigheterna, som tar sikte på bisysslor hos leverantörer (Trafikverket) eller bisysslor på myndighetens huvudsakliga verksamhetsområde (Polisen), klagör den skada som myndigheten bedömer kan drabba verksamheten. Det kan i sin tur göra det lättare för den enskilde att bedöma om en bisysla ska anmälas för bedömning än om den förhandsinformation som ges enbart betonar att själva rättsbedömningen alltid görs från fall till fall.

Oavsett om frågan om bisysslor huvudsakligen ses som begränsad till prövning av enskilda fall, eller om myndigheten tar på sig att tydliggöra mer generella risker sett ur myndighetens perspektiv, är det viktigt att medarbetarna återkommande upplyses om att bisysslor ska inrapporteras. Annars är det stor risk att information om anställdas bisysslor inte kommer myndigheten till del fast de skulle behöva prövas. Det vanliga är att någon typ av information finns på internwebben, och att medarbetarnas närmsta chef har ansvar för att frågan behandlas på något sätt, antingen vid nyanställningar, på arbetsplatsträffar eller vid medarbetarsamtal. Det finns i några av myndigheterna en viss osäkerhet om i vilken utsträckning det faktiskt görs. Utifrån hur vanligt det är med bisysslor – föreliggande granskning har visat att mellan 20 och 45 procent hade en bisysla i ett privat företag och detta är bara en typ av bisysla – är det rimligt att frågan på något sätt tas upp med alla

medarbetare varje år. Det säkraste sättet att åstadkomma det bör vara att resa frågan vid årliga medarbetarsamtal, men det kan också lösas på andra sätt.

God jävshantering – viktigt för att säkra saklighet, svårt att följa upp

Jävshantering tar sikte på att skydda enskilda ärenden från påverkan av osakliga intressen, men också från misstankar om osaklig påverkan som kan uppkomma för att det *ser ut* som om osakliga intressen fått påverka. Att jäviga personer inte deltar i beslut är alltid viktigt, men kanske särskilt viktigt vid transaktioner där ett upphandlingsreglemente inte styr processens olika steg och tvingar fram en viss grad av transparens och kontroll genom kriteriestyrda leverantörsval.

Ansvaret för att lyfta frågor om eventuellt jäv ligger typiskt sett på den enskilda anställda. Utan regelbunden uppmärksamhet på jävsreglerna i organisationen ökar risken att medarbetare som är jäviga inte lyfter frågan. Det betyder att kunskap om jäv behöver spridas och förankras. Det sker också, i större och mindre utsträckning, på flera myndigheter. Andra sätt att stärka jävshanteringen är att regelmässigt ställa frågor om jäv i inköpsituationer. Bara Polisen rapporterar om en sådan rutin för att löpande lyfta frågan om jäv vid inköp.

Myndigheterna kan också ha rutiner för vad som ska ske när det konstaterats att någon i processen är jävig. Det vanligaste, som kanske ligger närmast till hands, är att lyfta ur den person som är jävig ur beslutsprocessen. Skogsstyrelsen har för sina områdesskydd en annan ordning. Där flyttas istället hela ärendet till en annan del av organisationen. Om det alls är möjligt i andra typer av ärenden beror förstås på deras omfattning och karaktär. Proceduren har fördelen att det avstånd som etableras mellan den jäviga personen och beslutet typiskt sett blir större om beslutet flyttas till en annan enhet än om den jäviga personen inte deltar i det formella beslutet.

I delar av Polisens inköpsverksamhet finns rutinen att även dokumentera den "jävsinventering" som skett vid en upphandling på en särskild blankett. Ingen annan myndighet beskriver någon rutin för att dokumentera uppmärksammade jävsförhållanden och hur de hanterats. Det finns skäl både för och emot dokumentering. Med dokumentationskrav följer påtagliga risker. De tenderar att lagras på andra dokumentationskrav, utan att informationen nödvändigtvis används. Anteckningar om jävsprövningar skulle dock göra det lättare att i efterhand spåra hanteringen av jäv och vilka avväganden myndigheten gjort.

Riskmedvetenhet i hela organisationen en förutsättning för gott skydd

För att kunna utforma välavvägda åtgärder mot oegentligheter krävs en god förståelse av de risker myndigheten har att hantera, kunskap hos medarbetarna om hur riskerna kan minimeras och en förtrogenhet med de värden som ska styra myndighetsutövning. Det skapas inte bara genom att informera om enskilda rutiner och processer för att hantera närståendetransaktioner. Dessa behöver ingå

i ett större sammanhang av analys, förebyggande åtgärder, rapporteringsmöjligheter, utredningskapacitet etc. och bäras av en kultur där skydd mot oegentligheter tas på allvar – i alla delar av organisationen, på alla nivåer. Att skapa ett sådant brett och heltäckande skydd mot oegentligheter kräver tydliga styr signaler från myndighetsledningen.

Ett viktigt steg är att risker för oegentligheter inventeras. Alla myndigheterna gör detta på någon nivå, men skillnaderna i ambitionsnivå är mycket stora. Även beaktat att verksamhetens karaktär ställer olika krav i olika myndigheter kan analysen av risker kopplade till oegentligheter och närståendetransaktioner utvecklas i de myndigheter där frågan får minst uppmärksamhet.

I flera myndigheter har ledningen eller internrevisionen identifierat just genomslaget för rutiner, regler och värden i hela organisationen som en risk i arbetet mot oegentligheter. Alla myndigheter har rutiner och riktlinjer som ska adressera olika typer av oegentligheter. Arbetet med att stimulera medarbetarna att reflektera över olika dilemman kopplade till oegentligheter är olika aktivt och strukturerat.

Myndigheterna behöver också ha en beredskap för att fånga upp anställdas frågor om vad som är lämpligt i olika situationer, men också eventuella misstankar om oegentligheter. Frågor om bisysslor hanteras ofta i direkt diskussion med ansvarig chef. Internrevisionen kan fungera som rådgivare i olika frågor om risker och oegentligheter. Någon myndighet har ett särskilt råd för etiska frågor. Alla myndigheter har visselblåsarfunktion, några sedan länge och några sedan alldeles nyligen. Beroende på bland annat storlek och typ av verksamhet och hur många fall som lyfts för hantering i myndigheten är det mycket olika tydligt vad som händer om något misstänkt oegentlighet skulle uppdagas. På vissa myndigheter kan man knappt dra sig till minnes något fall eller hur det hanterats.

Rimlig ambitionsnivå på kontrollsystemen givet förekomst av närståendetransaktioner – men viktigt fullfölja arbetet

Granskningen har visat att antalet kopplingar mellan anställda och leverantörer är ganska litet, i relation till antalet anställda och antalet leverantörer, och av dem framstår i sin tur majoriteten som oproblematiske i så måtto att det verkar finnas ett avsevärt avstånd mellan inköpsbeslutet och den berörda anställda. Om de återstående fallen är tillräckligt eller betryggande få, låter sig inte sägas. Vad vi kan se är att närståendetransaktioner inträffar på alla de områden vi på förhand trodde skulle vara riskområden, men i litet antal och utan tydlig koncentration. Kopplingarna till leverantörer är i hög grad glest utspridda i olika delar av myndigheterna.

En slutsats vi drar av närståendetransaktionernas spridning i de undersökta myndigheterna är att skyddet mot förtroendskadliga närståendetransaktioner

behöver fungera i hela organisationen och alltså inte kan isoleras till enskilda typer av inköp eller anställda. De närståendetransaktioner som förekommit bedöms samtidigt inte i någon myndighet vara av en mängd eller art som gör det rimligt med *särskilda* åtgärder mot just denna typ av närståendetransaktioner. Snarare krävs ett gott allmänpreventivt skydd som tar sikte på närståendetransaktioner i bredare mening än vad som här undersökts, som både arbetar med risker för oegentligheter och för att förhindra att misstankar om oegentligheter uppkommer på grund av bristande transparens eller otydliga inköpsprocesser.

Den sammantagna bedömningen av myndigheternas befintliga skydd är att rutiner och system har lagt en god grund för kontroll, att det utvecklingsarbete som pågår går i rätt riktning och att det behöver fullföljas. Det är värt att betona att det inte går att kräva av myndigheterna att närståendetransaktioner aldrig ska inträffa. Det följer bland annat av att näringsfriheten även gäller för offentliganställda, av att regleringen av bisysslor ska värna *både* det allmännas intressen och de anställdas näringsfrihet samt av att de upphandlingsregler som styr många inköp bygger på principen om konkurrensneutralitet. Det gör att ett budgivande företag inte kan uteslutas från affärsmöjligheter på grund av personkopplingar. En myndighet behöver alltså *räkna med* att närståendetransaktioner då och då inträffar. System där inköp och övriga ersättningar behandlas måste därför vara så robusta och transparenta att det står helt klart både internt och externt att också ärenden som involverar närståendetransaktioner behandlas sakligt och opartiskt.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att den uppgift myndigheterna har framför sig handlar om att fullfölja och i vissa delar förstärka det arbete som redan pågår, inte om att göra helt andra saker än det man redan gör. Riksrevisionen vill utifrån granskningen lämna följande rekommendationer till de granskade myndigheterna:

- Myndighetsledningarna bör säkerställa att frågan om myndighetens hantering av oegentligheter kopplade till inköp aktualiseras i arbetet med myndigheternas riskanalys.
- Varje enskild myndighet bör säkerställa att myndighetens anställda årligen uppmärksammas på frågan om bisysslor, till exempel vid medarbetarsamtal.
- Myndigheterna bör tillse att frågan om jäv lyfts vid upphandlingar. De bör även ta ställning till vid vilka upphandlingar som det är lämpligt att bedömningar av jäv dokumenteras.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Myndigheters inköp av varor och tjänster har sett i ett längre tidsperspektiv ökat avsevärt i omfång. Upphandlingsmyndigheten har uppskattat att stat, kommun och landsting under 2016 upphandlade varor och tjänster till ett sammanlagt värde av 683 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka en sjättedel av Sveriges BNP.¹ Därtill sker omfattande inköp som inte är upphandlingspliktiga.² Företag får även vissa andra typer av ersättningar och bidrag för att utföra uppgifter inom olika myndigheters ansvarsområden.

Det ligger i både allmänhetens och anbudsgivarnas intressen att de företag som konkurrerar om att leverera varor och tjänster till myndigheter kan göra det utifrån tydligt definierade spelregler. Med vissa preciserade undantag ska inköp över vissa gränsvärden alltid ske genom ett offentligt anbudsförfarande. Detta ska säkerställa effektivitet och priskontroll genom konkurrens, men innebär också en viss offentlighet kring inköpen som reser hinder mot att egennyttiga motiv får påverka inköp och kontrakt.³ För inköp för mindre belopp och andra typer av ersättningar kan goda interna rutiner kring beslut skapa en transparens inom myndigheten, med samma syfte.

Inte sällan lyfts statens relationer med privata leverantörer fram som ett riskområde för korruption.⁴ Olika typer av inköp kan dock antas vara sårbara för oegentligheter på olika sätt. Å ena sidan finns statliga kontrakt där mycket höga belopp står på spel vid storskaliga upphandlingar, med hög offentlighet kring förfarandet. Å andra sidan finns det många vardagliga inköp, för mindre summor per tillfälle, där informationen om köpet är svårtillgänglig för utomstående. Direktupphandlingar, det vill säga inköp under vissa gränsvärden som styrs av färre krav, har därför ibland utpekats som ett särskilt riskområde.⁵ De interna risker som myndigheterna har att hantera i samband med upphandling sträcker sig mellan risker för grovt kriminella handlingar, som stora mutor i utbyte mot kontrakt, till förtroendeskadorna som kan uppkomma därför att ärenden hanterats

¹ Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2018:2 s. 34.

² Arnek m.fl. 2015.

³ Lagen om offentlig upphandling (2016:1145), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (2016:1146), lagen om upphandling inom försvars- och säkerhetsområdet (2011:1029), lagen om upphandling av koncessioner (2016:1147), lagen om valfrihetssystem (2008:962), jf lagen 2010:536 om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Upphandlingslagstiftningen vilar i sin tur på ett antal EU-direktiv.

⁴ Bergh m.fl. 2016; Andersson 2002; Brottsförebyggande rådet 2013:15.

⁵ Wersäll/Transparency International 2012:20.

på ett sådant sätt att osakliga eller partiska hänsyn skulle kunna misstänkas.

Sverige lyfts ofta fram som ett av världens minst korrupta länder, och andelen invånare som uppger att de avkrävt en muta är liten. Samtidigt framhålls i forskning att även om det inte finns skäl att misstro att Sverige har en i jämförelse mycket välfungerande förvaltning, så kan det ändå finnas problem med nepotism, jäv och egenintyg hantering av allmänna medel. Föreställningen att korruptionen är låg kan leda till bristande uppmärksamhet på sådana fenomen.⁶

När Riksrevisionen 2013 granskade statliga myndigheters skydd mot korruption drogs slutsatsen att skyddet kunde stärkas. Bland annat identifierades brister i myndigheternas riskanalyser, vilket kan påverka effektiviteten i vidtagna kontrollåtgärder.⁷ Förvaltningens och förvaltningstjänstemännens värdegrund har på senare år med jämna mellanrum satts i fråga, med utgångspunkten att olika händelser uppmärksammade i medierna kan antas vara ett tecken på ett mer utbrett problem.⁸ Det är av vikt att syna sådana misstankar, för att antingen kunna avfärda dem eller klarlägga problemen och vidta välavvägda åtgärder.

En utmaning för såväl granskare som myndigheterna själva är att vad som är en välavvägd åtgärd beror av problemets karaktär och magnitud. Samtidigt är kunskapen om hur vanligt det är med oegentligheter låg – av naturliga skäl. Ett exempel där myndighetens saklighet och opartiskhet kan sättas i fråga är när företag som myndighetsanställda har intressen i gynnas av myndigheters inköp. Hanteringen av offentliganställdas bisysslor och nära relationer i anslutning till myndigheters inköp har varit i centrum i flera uppmärksammade granskningar under senare tid. Det har bland annat handlat om kommuner där anställda har upphandlat tjänster för betydande belopp från anhöriga, och liknande företeelser har förekommit bl.a. vid Statens fastighetsverk.⁹ Flera granskningar av bisysslor har även genomförts av Riksrevisionens årliga revision, där frågan om inköp från anställdas företag har uppmärksammats. Det har bland annat lett till rekommendationer om hur hanteringen av bisysslor vid Sjöfartsverket kan förbättras.¹⁰ Ett skäl att undersöka risker för oegentligheter kopplade till just denna typ av relationer är att själva relationen, till skillnad från till exempel vänskap och beroenderelationer, är möjlig att urskilja med hjälp av offentlig statistik.

⁶ Till exempel Bergh m.fl. 2016, se även Statskontoret 2012:20.

⁷ Riksrevisionen 2013:2.

⁸ Andrén, U. i SvD 2017-01-26 "Vi är inte förskonade från korruption" och Ahlenius, I. SvD 2017-01-19, "Farligt när allt blir politik", se även Transparency International 2017 "Sverige backar i korruptionsindex. Pressmeddelande".

⁹ Mitt i 2017-03-28 "Chef i kommn sitter på två stolar"; Dagens Nyheter 2017-03-09 "Lät anlita sambo för miljontals kronor"; Aftonbladet 2017-02-01 "Nya misstankar i härvan kring Statens fastighetsverk".

¹⁰ Riksrevisionen, 2017b.

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

I granskningen undersöks i vilken utsträckning det förekommer att företag som levererar varor och tjänster till myndigheter har en nära koppling till myndigheters anställda, samt hur myndigheter hanterar sådana kopplingar. Betalningar till företag som har kopplingar till myndighetens anställda, direkt eller via anhöriga, kallas i granskningen för *närståendetransaktioner*.¹¹ Fem myndigheter granskas: Arbetsförmedlingen, Polisen, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket och Trafikverket.

Granskningsfrågan är:

- Är myndigheternas skydd mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner ändamålsenligt?

För att kunna besvara granskningsfrågan ska följande delfrågor ställas om myndigheternas riskmiljö och förekomsten av närståendetransaktioner:

1. I vilken utsträckning har myndighetsanställda kopplingar till företag i branscher där myndigheten gör stora inköp eller betalar ut andra ersättningar?
2. I vilken utsträckning, på vilken typ av områden, förekommer närståendetransaktioner, och vilka är inblandade?
3. I vilken utsträckning kan identifierade närståendetransaktioner betraktas som potentiellt förtroendeskadliga?

Att ett företag, som en anställd eller dennas anhörig har en inkomst från eller funktion i, levererar varor eller tjänster till den myndighet där denna arbetar behöver inte vara fel. Bedömningen av om myndighetens saklighet och opartiskhet kan sättas i fråga på grund av närståendetransaktioner är i hög grad en fråga om hur myndigheterna hanterar inköp, ersättningar, jävssituationer och bisysslor. För att besvara granskningsfrågan krävs därför en analys av hur myndigheterna hanterar relationer till företag som anställda och anställdas anhöriga är knutna till. Följande frågor och delfrågor ska ställas om hur myndigheterna använder tillgängliga verktyg:

4. Hur hanteras risker kopplade till närståendetransaktioner?
 - a. Vilka verktyg används för att säkerställa en ordnad och transparent hantering av myndighetens inköp och utbetalningar av övriga ersättningar?

¹¹ Termen syftar på transaktioner med företag som står myndighetens anställda nära. "Närstående" syftar alltså i granskningen inte på anhöriga. Ett företag som levererar varor eller tjänster kan stå nära en anställd på grund av en anställds funktion i eller inkomst från företag (direkt koppling), men också genom en anställds anhörigs funktion i företaget (indirekt koppling).

- b. Vilka kontrollsystem används för att förhindra jäv vid inköp och utbetalningar av övriga ersättningar till företag?
 - c. Hur hanteras anställdas bisysslor?
 - d. Uppmärksammas risker för oegentligheter kopplat till inköp och företagsrelationer?
5. Är vidtagna åtgärder myndigheterna väl utformade, sett till de risker som uppdagats i granskningen?

De direkta slutsatserna och rekommendationerna kommer att handla om de granskade myndigheterna. Slutsatserna kan emellertid antas ha relevans för andra myndigheter vars omständigheter liknar de granskades.

1.3 Preciseringar och avgränsningar

Riksrevisionens granskning omfattar statliga myndigheters inköp av varor och tjänster från inhemska privata företag samt vissa övriga ersättningar till dessa. Granskningsobjekten har valts bland statliga myndigheter (se avsnitt 1.5.1 nedan). Granskningen omfattar inte statliga bolag och stiftelser. Inte heller högskolor och universitet har inkluderats.¹²

I granskningen har vi undersökt inköp som görs genom offentlig upphandling med anbudsförfaranden, direktupphandlingar samt vissa inköp som inte är upphandlingspliktiga, till exempel lokalhyror. Även vissa andra typer av ersättningar till företag ingår, exempelvis vissa bidrag som utbetalas för utförande av tjänster inom myndighetens verksamhetsområde.¹³ Upphandlingspliktiga inköp utgör dock den stora merparten.

Också företag som får ersättning eller bidrag för att utföra en tjänst kallas i rapporten för *leverantörer*. En mer utförlig beskrivning av de uppgifter som Riksrevisionen fått av myndigheterna återfinns som ett elektroniskt underlag till rapporten på Riksrevisionens webbplats.

En viktig utgångspunkt i granskningen är att inköp utan annons- och anbudskrav sker i en mindre transparent process, och att det därmed är viktigt att granska även inköp som omfattar mindre summor.¹⁴ Förtroendeskadorna till följd av att offentliga inköp inte hanteras korrekt eller gynnar enskilda kan vara avsevärda, även om de ekonomiska förlusterna är mindre betydande. Samma resonemang

¹² Universitetsanställda forskare uppmuntras ofta uttryckligen att utveckla idéer i företagsform, varför problematiken kopplad till deras företagskopplingar inte är helt jämförbar. Högskolelärares bisysslor granskades av Riksrevisionen 2008 (se Riksrevisionen 2008:5).

¹³ För Arbetsförmedlingen ingår lönebidrag till företag, för Skogsstyrelsen utbetalningar för biotopskydd och naturvårdsavtal och för Trafikverket vägbidrag.

¹⁴ Inköp över en viss storlek är i hög grad regelstyrda. Bland annat finns krav på annonsering och kriteriestyrt anbudsförfarande. Inköp under vissa gränsvärden, så kallade direktupphandlingar, omgärdas däremot av färre processkrav.

kan föras om andra ersättningar. Granskningen inriktas därför i första hand på förekommande fall snarare än de största beloppen. Eftersläpning i tillgång på data gör att registeruppgifter gäller året 2016 och två år dessförinnan. En bedömning har därmed fått göras av huruvida de kontrollsystem som funnits på myndigheterna när dessa granskats under 2018 har förändrats sedan 2016.

Nedan preciseras vad vi menar med ett antal begrepp som förekommer i granskningen.

Närståendetransaktioner: I denna text avser närståendetransaktioner myndighetens transaktioner med företag som har kopplingar till myndigheten via den anställda själv, tidigare anställda eller anställdas anhöriga.¹⁵ I granskningen undersöks enbart ekonomiska transaktioner från myndighet till företag i utbyte mot varor eller tjänster. Granskningen kan inte fånga in kopplingar mellan anställda och företag som baseras på till exempel vänskap eller beroenderelationer. Det finns dock inga särskilda skäl att tro att olämpliga transaktioner relaterade till sådana mer vaga kopplingar är ovanligare än olämpliga transaktioner relaterade till släktskap och egenintresse. Kopplingar grundade på vänskap och beroende kan dock inte upptäckas med hjälp av register.¹⁶

Leverantörskopplingar: En koppling mellan en anställd och ett företag kan bestå i att den anställda själv, eller dennas anhöriga, har en *funktion* i ett företag. Det kan till exempel vara ägare, vd, styrelseledamot eller revisorssuppleant. Den kan också bestå i att den anställda har en *inkomst* från företaget.¹⁷

Anhöriga till anställda: Till gruppen anhöriga räknas sambo, make/maka, föräldrar, barn och syskon.¹⁸ Anhöriga är här av intresse enbart i relation till den anställda, med utgångspunkten att anhöriga kan ses som en förlängning av den anställdas privata intressesfär. Om en anställds anhörig har ett engagemang som styrelseledamot, vd, ägare eller styrelsesuppleant i ett företag bedöms alltså även den anställda ha en koppling till företaget. Det antas däremot inte uppenbart ligga i den myndighetsanställdas utvidgade intresse att myndigheten gör inköp eller betalar ut ersättningar till ett företag som dennas anhöriga "bara" har en inkomst från. Därför räknas de leverantörer till myndigheten som en anställds anhörig har en inkomst från inte som kopplade till den anställda i den här studien.

¹⁵ Användandet av termen "närstående" på detta sätt kommer från finansiell revision, se till exempel Europeiska revisionsrätten 2012:108.

¹⁶ Närståendetransaktioner kan i princip också inkludera andra transaktioner, till exempel en vidare krets av bidragsbeslut där en person eller organisation med en nära koppling till myndighetens personal är föremål för ett beslut om bistånd.

¹⁷ "Inkomst" inbegriper både inkomst från tjänst och inkomst från näringsverksamhet.

¹⁸ Jf kretsen anhöriga i förvaltningslagens jävsbestämmelse i dess tidigare lydelse, se 11 § 1 förvaltningslagen (1986:223). I nuvarande förvaltningslag talas om "närstående" generellt, se 16 § förvaltningslagen (2017:900).

Tidigare anställda. I gruppen tidigare anställda ingår de som varit anställda de närmast föregående två åren.¹⁹

Förtroendskadlighet: En närståendetransaktion är inte att likställa med en förtroendskadlig relation. Förtroendskadlig är den relation som har potential att skada myndighetens förtroende genom att relationen antingen uppfattas kunna ha påverkat beslut på ett osakligt sätt, eller faktiskt har gjort det. En sådan misstanke kan uppkomma genom att beslut har fattats på ett sätt som gör att myndighetens saklighet kan sättas i fråga, eller genom att relationen har en karaktär som gör att myndighetens saklighet och opartiskhet mer allmänt kan ifrågasättas.²⁰

Här görs en samlad bedömning av om myndighetens transaktioner med anställdas och anställdas anhörigas företag innebär en risk för att myndighetens förtroende skadas, vilket är något annat än en bedömning av om det förekommit enskilda fall som är förtroendskadliga i lagens mening. Granskningen syftar inte heller till att göra rättsliga bedömningar av om inköpsbeslut, leverantörsrelationer eller utbetalningar kan utgöra lagöverträdelse.²¹

1.4 Bedömningsgrunder

De bedömningskriterier som Riksrevisionen använder vilar på av Riksdagen stadfästa normer och principer, eller på normer och principer som på andra grunder kan antas vara allmänt omfattade.

1.4.1 Normativa utgångspunkter

Medborgarna har rätt att förvänta sig att myndighetsbeslut sker fria från misstanke om att myndighetsanställda påverkas av personliga hänsyn. Principen är grundläggande i det svenska statsskicket, vilket återspeglas i grundlag så väl som i lag. I regeringsformen uttrycks att "[d]omstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter

¹⁹ Det finns ingen självklar tidsgräns för när en person som haft ett arbete eller uppdrag upphör att ha en koppling till den tidigare arbets- eller uppdragsgivaren. Statsråd och statssekreterare kan omfattas av karens eller ämnesrestriktion upp till 12 månader (prop. 2017/18:162, bet. 2017/18:KU42 rskr 2017/18:305). Också riksbanksledamöter och generaldirektören för Transportstyrelsen har en karenstid på 12 månader för vissa uppdrag. För privatanställda finns en överenskommelse mellan Svenskt Näringsliv och PTK att en avtalad karenstid inte kan överstiga 18 månader (SOU 2017:3 kap 6). Eftersom vårt syfte inte är att sätta en gräns för när en anställning kan förbjudas, utan enbart att beskriva den grupp myndighetsanställda som potentiellt sett har kopplingar till privata företag genom tidigare uppdrag, har vi bedömt att det är motiverat med en något vidare tidsavgränsning än i de angivna exemplen.

²⁰ Jämför hur regler om jäv i förvaltningslagen motiveras utifrån risk för förtroendskador, se nedan.

²¹ Det är tänkbart att det förekommer enstaka lagöverträdelse i en myndighet som har ett välfungerande skyddssystem. På en myndighet med ett illa fungerande system kan det finnas flera fall som tillsammans bedöms som förtroendskadliga, utan att det för den skull finns skäl att misstänka regelbrott i något av fallen.

ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet”.²² Riksdagen har nyligen lyft in dessa krav även i förvaltningslagen (2017:900).²³ Krav på likvärdighet och icke-diskriminering finns sedan tidigare vid offentlig upphandling.²⁴ Osakliga hänsyn till privata intressen orsakar förtroendeskadorna vilket i sin tur kan ge upphov till avsevärda negativa ekonomiska konsekvenser.²⁵

Jäv är en av de företeelser som innebär att sakligheten kan påverkas, till exempel vid en upphandlingssituation. Regler om jäv finns i förvaltningslagen.²⁶ De ska förhindra att anställda med egna eller anhörigas intressen i ett ärende deltar i handläggningen, så att objektiviteten i besluten kan sättas i fråga.²⁷ Behovet att skydda förtroendet för myndigheternas objektivitet har också lett till att myndighetsanställdas möjligheter att bedriva sidoverksamhet har reglerats i sådana fall där deras egenintressen kan uppfattas kollidera med myndighetens och statens. Lagen (1994:260) om offentlig anställning förbjuder bisysslor som kan skada förtroendet för myndigheten, oavsett om det gäller förtroendet för att den anställda själv är opartisk, för myndighetens anställda mer allmänt eller om det kan skada hela myndighetens anseende (LOA 7 §). Tillsammans markerar regelverken den vikt som riksdagen lägger vid att myndigheternas verksamhet inte ska kunna ifrågasättas med medarbetarnas egenintressen som utgångspunkt.

Samtidigt finns ett grundlagsfäst skydd av näringsfriheten, som bara kan inskränkas till skydd för angelägna allmänna intressen.²⁸ Näringsfriheten omfattar också offentliganställda. Riksdagen har i regleringen av offentliganställdas bisysslor utgått från att såväl offentliganställda chefer som medarbetare kan ha bisysslor, så länge de inte är förtroendeskadliga (eller strider mot allmänna intressen på andra sätt som preciserats i föreskrifter eller avtal).²⁹

1.4.2 Kriterier för bedömning

Givet skyddet för näringsfriheten, regleringen av bisysslor och att myndigheternas inköpsarbete förutsätts bygga på konkurrensneutralitet är det inte självklart att det aldrig inträffar att myndigheter gör inköp från företag som anställda har egna

²² 1 kap. 9 § regeringsformen.

²³ 5 § förvaltningslagen 2017:900.

²⁴ I 4 kap 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling föreskrivs att "[u]pphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt".

²⁵ Vikten av att hushålla med allmänna medel finns stadfäst i det mandat riksdagen givit. Riksrevisionen, se 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., samt till exempel i budgetlagen, se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

²⁶ 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900).

²⁷ Prop. 2016/17:180, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

²⁸ 2 kap. 17 § regeringsformen.

²⁹ Prop 1993/94:65 s. 56–57, bet. 1993/94:AU18, rskr 1993/94:257.

engagemang i. Givet att de offentliganställdas krets av anhöriga tillsammans utgör en mycket stor grupp människor kommer det att inträffa att anställdas anhöriga har engagemang i myndigheters leverantörer.

Om det finns en risk för att myndighetens förtroende kan skadas av närståendetransaktioner får därför bedömas utifrån om det finns en närhet mellan den anställda på myndigheten och den del av organisationen som fattat beslut om inköpet eller ersättningen. Finns det en sådan närhet beror vår bedömning av myndigheternas skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner på om processer och rutiner kring inköp och vissa övriga ersättningar är sådana att vi kan känna oss säkra på ärendehanteringens saklighet och opartiskhet trots att det funnits en sådan närhet.

Generella krav som kan ställas på myndigheternas arbete mot oegentligheter är att de ska 1) göra de analyser som krävs för att skaffa sig en god förståelse av risker 2) utforma välavvägda åtgärder utifrån riskanalysen 3) utföra den kontroll och uppföljning av vidtagna åtgärder som behövs för att säkerställa att de fungerar samt 4) i rimlig utsträckning dokumentera sitt arbete.³⁰ Myndigheterna bör således skaffa sig god förståelse för sårbarheter i de egna inköps- och ersättningsprocesserna kopplat till anställdas egenintressen. De bör också utforma åtgärder och rutiner som förhindrar osakliga hänsyn och som om möjligt fångar upp närståenderelationer så att dessa kan övervägas och i problematiska fall undvikas. Dessutom bör myndigheternas hantering av närståendetransaktioner som kan uppfattas som förtroendskadliga dokumenteras, för att med hjälp av tydlighet och transparens förhindra förtroendskador. I fråga om myndigheternas hantering av risken för förtroendskadliga närståendetransaktioner kan kravet alltså formuleras så att frågan ska tas på det allvar som är rimligt utifrån en rättvisande analys av de faktiska risker som föreligger. Kraven på styrning och kontroll är inte sådana att varje teoretiskt tänkbar oegentlighet ska vara omöjlig.

Även om det är myndigheternas hantering av inköp och vissa övriga ersättningar som ska bedömas med avseende på kontroll mot förtroendskadliga närståendetransaktioner, så kommer antalet fall vara en del av bakgrunden. Det kan antas inverka negativt på förtroendet för myndigheten om det skulle visa sig vara vanligt förekommande att anställda har ekonomiska intressen i leverantörer, mer generellt eller i ett visst segment. Det går dock inte att sätta upp några kriterier för vad som är *för* vanligt.

Bedömningen av myndigheternas kontroll kommer av nödvändighet vara resonerande. Dess slutsats kommer mot denna bakgrund att bygga på en analys av hur tillgängliga verktyg används, satt i relation till de kopplingar till företag som

³⁰ Se till exempel förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och internationell standard för intern styrning och kontroll. Det finns vissa variationer i vad som inkluderas som centrala element i processen, men kärnan är lik, jfr Riksrevisionen 2013:2.

finns och de närståendetransaktioner som kan påvisas. Myndigheternas verktyg beskrivs närmare i kapitel 2.

1.5 Metod och genomförande

Undersökningen omfattar fallstudier av fem statliga myndigheter. Myndigheterna har undersökts med avseende på fenomenets utbredning och de verktyg som myndigheterna har och hur de används. Den bild som framträder har sedan bedömts i ljuset av kraven ovan på upprätthållande av saklighet och opartiskhet genom välavvägda system för styrning och kontroll (se avsnitt 1.4).

1.5.1 Val av myndigheter

Myndigheterna har valts på grundval av olika omständigheter som, utan att vara extrema eller ovanliga, kan antas innebära en förhöjd risk för att förtroendeskadliga närståendetransaktioner förekommer. Verksamhetens karaktär skapar på olika sätt *tillfällen* där anställdas egenintressen kan påverka myndighetens inköpsbeslut.³¹

1. **Inköpens omfattning.** Storleken på de värden som myndigheten upphandlar för kan i sig vara ett incitament för den som vill påverka upphandlingssystemet för att gynna egna eller anhörigas företagsintressen.
2. **Många små inköp från mindre leverantörer.** Ett stort antal leverantörer och inköp under gränsen för anbudsförfarande kan antas innebära att det blir svårare för interna kontrollfunktioner, konkurrenter eller medier att avgöra om upphandlings- och inköpsbeslut fattas opartiskt och sakligt. Det kan innebära en särskild risk för att osakliga relationer mellan inköpare och leverantörer undgår uppmärksamhet.
3. **Personalgrupper med en kompetens som är efterfrågad på den privata marknaden.** Vid vissa myndigheter finns specifika yrkesroller eller anställda med en eftertraktad utbildning eller erfarenhet. Det kan innebära att det är vanligare att myndighetens anställda har företag eller uppdrag vid sidan om sin ordinarie tjänst. I de fall då myndigheten vid sidan av egenproduktion även köper tjänster eller varor som kräver en sådan kompetens finns det en risk för att inköp sker från företag som anställda har en funktion i eller inkomst från.
4. **Nyttillkomna eller snabbt växande marknader.** Det finns flera exempel på områden där politiska beslut innebär att nya typer av tjänster eller varor ska upphandlas från den privata marknaden med offentlig sektor som huvudsaklig kund. Då upphandlingar sker från marknader som snabbt

³¹ De fem fallen har valts bland de myndigheter som ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll som gäller myndigheter där regeringen har bedömt att behovet av kontroll är särskilt stort.

expanderar till följd av politiska beslut kan myndighetspersonal ofta antas äga en efterfrågad kunskap om hur tjänsten eller varan ska utformas. Ett specialfall av nya tjänster är när en verksamhet har övergått från myndighetsintern produktion till privat produktion.

5. **Omfattande lokal organisation.** En verksamhet som är spridd över stora delar av landet, exempelvis genom drift av lokala eller regionala kontor, innebär ofta fler inköp från lokala leverantörer. Beställare kan vilja gynna lokala leverantörer av lokalpatriotiska skäl. Sådana inköp kännetecknas ofta av kortare avstånd mellan leverantörer och beställare, vilket innebär en förhöjd risk för att inköp sker från företag som en anställd eller anhörig har en koppling till.³²

Utifrån de omständigheter som beskrivs ovan har fem myndigheter valts för fallstudier. Ingen bedömning av hur myndigheterna hanterar de ovan beskrivna omständigheterna har gjorts inför urvalet.

Tabell 1 Urvalsgrunder

	Stora beställar- organisationer	Stort antal leverantörer	Efterfrågad expert- kompetens	Nya typer av tjänster	Decentraliserade /lokala organisationer
Arbetsförmedlingen	x	x		x	x
Polisen		x			x
Skogsstyrelsen			x		x
Tillväxtverket			x		
Trafikverket	x	x	x		

Urvalet inkluderar verksamheter av olika slag och myndigheter av olika storlek. Det täcker in de huvudkategorier av inköpare som Statskontoret urskiljer i sin studie av myndigheter som upphandlar kärnverksamhet: inköpare av centrala välfärdstjänster (Arbetsförmedlingen), infrastruktur (Trafikverket) och expertis (Tillväxtverket).³³ Eftersom såväl den största inköparen (Trafikverket) som den största arbetsgivaren (Polisen) ingår, omfattar granskningen en betydande andel av både statens samlade inköp och personal. Tillsammans hade de undersökta myndigheterna cirka en femtedel av de anställda i staten och stod 2016 för cirka 40 procent av statliga myndigheters utbetalningar till privata företag.³⁴

³² Brottsförebyggande rådet 2007:21; Andersson 2002.

³³ Statskontoret, 2015.

³⁴ Myndigheternas årsredovisningar för 2016; Arbetsgivarverket, 2017; Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, 2018.

1.5.2 Datainsamling

De första två delfrågorna har besvarats med hjälp av uppgifter om anställda och inköp och vissa övriga ersättningar från de granskade myndigheterna. Uppgifter om vilka som var anställda vid de granskade myndigheterna samt vilka leverantörer myndigheterna ersatt för varor och tjänster åren 2014–2016 har begärts in. Statistiska centralbyrån (SCB) har därefter på Riksrevisionens uppdrag kompletterat uppgifterna med registerdata som inkluderat uppgifter om anhöriga till de anställda, personernas inkomster och om leverantörerna. Uppgifter från Bolagsverket om eventuella funktioner i företag har också lagts till.

Registeruppgifterna har anonymiserats avseende person- och organisationsnummer innan de tillgängliggjorts för Riksrevisionen. Vi har därefter undersökt i vilken utsträckning anställda och anställdas anhöriga har en funktion i eller inkomst från företag, och i vilken utsträckning de granskade myndigheterna gör inköp eller betalar ut andra ersättningar till dessa.³⁵

Fråga tre, om huruvida det finns risk att dessa närståendetransaktioner skadar förtroendet, har undersökts genom att vi så långt det varit möjligt har försökt avgöra sannolikheten att den anställda har haft möjlighet att påverka inköpet. I detta har ingått att undersöka:

1. geografisk närhet mellan den anställda och var ett inköp genomförts
2. organisatorisk närhet mellan den anställda och var ett inköp genomförts
3. om det finns en anknytning mellan en anställds tjänst och typen av inköp
4. hur inköp och personens anställning förhåller sig till varandra i tid
5. om den anställda genom sin position kan ha haft en större möjlighet att påverka inköpet.

Det är värt att betona att vi därmed inte kan klarlägga att det säkert förekommit en förtroendeskadlig transaktion, eller ens förelegat en risk för det. Det undersökningen kan klarlägga är omständigheter som gör att misstankar om oegentlighet kopplade till närståendetransaktionen *kan* uppkomma, om det inte kan visas att ärendehanteringens förhindrat att osakliga hänsyn påverkat transaktionerna.

För att svara på fråga fyra, om hur myndigheterna hanterar risker, har vi gjort intervjuer med tjänstemän i nyckelpositioner och samlat in styrdokument av olika slag, i syfte att beskriva myndighetens organisation och rutiner. Någon fullständig bedömning av i vilken utsträckning de rutiner och riktlinjer som finns också levandegörs i organisationen har inte kunnat göras. Svaret på fråga fem bygger därmed på en analys av om myndigheterna i tillräcklig utsträckning har skapat *förutsättningar* för ett gott arbete som kan förebygga förtroendeskadorna. Analysen grundas på hur personer i ansvarig ställning beskriver att de organiserat arbetet,

³⁵ För en utförligare beskrivning av tillvägagångssättet i granskningen: se elektroniskt underlag a.

på hur processer beskrivs i olika beslut och rapporter med mera och på förekommande fall.

Även om förekomsten av potentiellt förtroendeskadliga närståendetransaktioner, granskat på ovanstående sätt, och utformningen av myndigheternas kontroll mot dem kan antas säga något om hur myndigheternas kontroll mot oegentligheter mer allmänt fungerar, måste man alltid utgå från att det vid sidan av de fall som synliggörs i denna granskning också kan finnas ett visst mörkertal av kopplingar mellan leverantörer och anställda som grundas på vänskap, rent ekonomiskt utbyte eller beroende. De arbetssätt som beskrivs i granskningen kan dock antas ha en skyddande effekt också mot sådana fall.

1.5.3 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Marianne Danielsson och projektmedarbetarna Max Dahlbäck och Ebba Brismark. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Gissur Erlingsson, biträdande professor i statsvetenskap, Linköpings universitet
- Monika Sellgren Karlsson, utredare Brottsförebyggande rådet samt doktorand i kriminologi, Stockholms universitet.

Företrädare för Arbetsförmedlingen, Polisen, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket och Trafikverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Verktyg för god kontroll av närståendetransaktioner

Vad kan myndigheterna göra för att förhindra förtroendeskadliga närståendetransaktioner? Nedan listas några viktiga exempel på åtgärder och arbetssätt som kan bidra till god processhygien, och därmed minska risken för förtroendeskadliga närståendetransaktioner.

2.1 Inköp

Offentliga inköp är reglerade i lagar och förordningar och föremål för myndighetsövergripande utvecklingsarbete. Att arbeta strategiskt med inköp, öka regelefterlevnaden och utnyttja myndighetsgemensamma avtal kan också bidra till bättre kontroll mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner.

Upphandla med annonsering och anbudskonkurrens. Inköp över en viss storlek är i hög grad regelstyrda.³⁶ Upphandlingsregelverkets processkrav syftar till att främja likabehandling, icke-diskriminering och transparens. En väl fungerande upphandlingsprocess kan därför antas minska risken för att förtroendeskadliga närståendetransaktioner sker. Om upphandling sker i en offentlig, transparent och kontrollerad urvalsprocess minskar *betydelsen* av att en anställd eller dennas anhörig har intressen i det utvalda företaget, såvitt denna inte varit beslutsfattare i processen. Riskerna för förtroendeskadliga närståendetransaktioner bör alltså kunna hållas lägre i myndigheter vars upphandlingsprocesser utformats för att underlätta regelefterlevnad och som arbetar med att hålla andelen inköp som görs som otillåtna direktupphandlingar låg. Det gäller fastän detta arbete inte primärt görs för att minska risken för just förtroendeskadliga närståendetransaktioner.³⁷ Processen ska i kombination med en fungerande jävskontroll (se nedan) säkerställa att inköp beslutas på sakliga grunder, *även* om någon anställd har kopplingar till företagen.

Använda gemensamma statliga ramavtal. För varor och tjänster som ofta köps in av statliga myndigheter upphandlar Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet *ramavtal*, vilket är överenskommelser om framtida inköp från en leverantör på vissa villkor under en bestämd tidsperiod.³⁸ Myndigheter under regeringen ska normalt sett använda Kammarkollegiets ramavtal om det finns ett sådant för den typ av köp myndigheten vill genomföra.³⁹ Huvudskälet till de gemensamma

³⁶ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, särskilt kapitel 10 och 19.

³⁷ Konkurrensverket 2013:6, s. 95 och 98.

³⁸ Se Inköpsrådet 2017. Ramavtal kan i olika utsträckning specificera villkoren för framtida inköp och parternas åtaganden. Mycket lösa ramavtal torde ha begränsade effekter på ordningen för inköpen.

³⁹ Se 1 och 3–4 §§ förordningen (1998:796) om statlig inköpsamordning.

statliga ramavtalen är att åstadkomma besparingar, men inköp under gemensamma ramavtal minskar också antalet inköpstillfällen där valet av leverantör skulle kunna styras av anställdas intressen. Det finns därför flera skäl för myndigheter att bevaka myndighetens användning av befintliga ramavtal så att de faktiskt utnyttjas när det finns avtal som svarar mot myndighetens behov. Att användningen av ramavtal indirekt minskar risken för förtroendeskadliga närståendetransaktioner hänger dock på att ramavtalet sätter tydliga ramar för inköpen och faktiskt begränsar myndighetens valmöjligheter.

Använda egna avtal. Myndigheter kan också själva ingå mer långsiktiga avtal eller ramavtal för kategorier av varor eller tjänster som man gör återkommande inköp av. Arbete med egna avtal kan vara ett sätt för myndigheter att samtidigt effektivisera inköp och minska förekomsten av inköp som sker utanför myndighetens fastlagda inköpsprocesser. Sådana inköp innebär nämligen en större risk för såväl ineffektiviteter som oegentligheter. En förutsättning är dock att egna avtal upphandlas i en välfungerande upphandlingsprocess. Blir beloppen stora krävs annonsering och anbudskonkurrens (se ovan). Det bör finnas tydliga system för avrop från avtalen. Myndigheter kan behöva bevaka avtalstrohet också mot avtal som myndigheten själv slutit, så att de verkligen används.

Göra enstaka direktupphandling under ordnade former. Det finns inte alltid skäl att göra långsiktiga avtal med en leverantör. Om ett inköp understiger vissa gränsvärden⁴⁰ så ställs inte samma processkrav som på större upphandlingar. Exempelvis kan myndigheten vända sig direkt till en leverantör istället för att först annonsera inköpet.⁴¹ När myndigheten är fri att själv ta direkt kontakt med leverantörer försämras transparensen i upphandlingen. Myndigheten ska dock ha beslutade riktlinjer som reglerar användning av direktupphandling. För köp över 100 000 kronor finns också lagkrav på dokumentation där myndigheten motiverar sina beslut, bland annat valet av leverantör.⁴² Enligt Konkurrensverket bör myndigheten dokumentera aspekter som hur konkurrensen tagits till vara och vilka leverantörer som tillfrågats.⁴³ Att direktupphandlingsprocessen inte regleras i samma utsträckning i lagen hindrar inte att myndigheten har ytterligare interna riktlinjer för den typen av upphandlingar.

Helhetsgrepp och överblick. Inköp berör i praktiken ofta stora delar av organisationen, inte bara den del som har ett utpekat särskilt inköpsansvar. Inköp genereras, och genomförs ibland, ute i myndighetens olika avdelningar och enheter. Eftersom färre, större och mer strategiskt hanterade inköp också innebär

⁴⁰ I lagen om offentlig upphandling (LOU) är direktupphandlingsgränsen, om inga undantag gäller, för 2018 knappt 590 000 kronor. Det finns även andra upphandlingslagar för särskilda typer av inköp med andra direktupphandlingsgränser.

⁴¹ Upphandlingsmyndigheten, 2018a.

⁴² Se 19 kap. 7 § och 30 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

⁴³ Konkurrensverket, 2018.

mer transparens och fler ögon på varje beslut är det viktigt att myndigheten aktivt arbetar för att skapa sig en överblick och i den utsträckning det är möjligt samordna liknande inköp. De allra första stegen mot ett inköp, där behoven klargörs och specificeras, kan då också hanteras organiserat i en transparent process. Vidare behöver det finnas en tydlig beslutsordning som klargör vem som kan göra vilka inköp och hur det ska gå till. Alla anställda som involveras i inköp behöver nås av information om vilka regler och rutiner som gäller.

För att kunna arbeta med att öka avtalstrohet eller med att undvika otillåtna direktupphandlingar behöver inköp dokumenteras på ett sätt som innebär att inköp kan kopplas till ett eventuellt befintligt avtal. Ett sätt att öka inköpsens spårbarhet är att använda eller utveckla system för e-handel. Med e-handelssystem menas digitala lösningar för fakturahantering gentemot leverantörer, men också interna digitala system för attestering, kontering och uppföljning av betalningar.⁴⁴ För de frågor som här avhandlas är det framför allt det senare som är av intresse. Överblick och spårbarhet ökar möjligheten för myndigheten att få syn på och vid behov hantera inköp som sker utanför den av myndigheten sanktionerade inköpsprocessen.

Många åtgärder som myndigheter vidtar i syfte att effektivisera inköp och minska kostnader minskar också risken för förtroendeskadliga närståendetransaktioner, även om det inte är den direkta avsikten.

2.2 Utbetalning av ersättningar och bidrag till företag

Transparent fördelning av ersättningar. De bidrag och ersättningar till företag och enskilda som ingår i granskningen lyder under regeringsformens och förvaltningslagens krav på jävshantering, transparens, saklighet och opartiskhet. Men det finns inte på samma sätt som när det gäller inköp ett upphandlingsregelverk, och inte alltid något systematiskt myndighetsövergripande strategiarbete i syfte att skapa goda processer. Det finns inte heller, på samma sätt som när det gäller inköp, incitament och möjligheter för myndigheten att spara pengar genom att mer noggrant styra processen. Det gäller till exempel Arbetsförmedlingens lönebidrag och Skogsstyrelsens områdesskydd (men inte till exempel avtal om hyror). Processer för fördelningen av bidrag är därför betjänta av en återkommande analys av risker för oegentligheter och förtroendesador, och av beslutsordningar som till exempel föreskriver att två personer handlägger beslut eller föreskriver dokumentation av beslut för att på eget initiativ skapa en sådan transparens som föreskrivs i

⁴⁴ Se till exempel Kammarkollegiet, 2019. Sedan den 1 januari 2014 ska statliga myndigheter med fler än 50 anställda, med vissa undantag, hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt, se Ds 2017:31.

upphandlingar. Även här kan e-handläggningssystem skapa transparens och ge uppföljningsmöjligheter.

2.3 Jäv och bisysslor

Myndigheten har ett ansvar för att förhindra jäv och förtroendeskadliga bisysslor, samtidigt som anställdas näringsfrihet, föreningsfrihet och personliga integritet måste vårdas.⁴⁵ Flera verktyg står till myndighetens förfogande.

Väl spridd kunskap om jävsregler och jävsrapportering. Anställda är enligt lagen skyldiga att anmäla eventuella omständigheter som kan göra dem jäviga, och får normalt inte delta i handläggningen av ärenden där de är jäviga.⁴⁶ För att såväl tydliga som osäkra jävsförhållanden ska kunna hanteras korrekt måste myndigheten skapa förutsättningar för att information om eventuella jävsförhållanden kommer myndigheten till del. Myndigheten behöver därför bland annat sprida kunskap om jävsreglerna till organisationens olika delar, och skapa goda förutsättningar för att anställda ska förmedla relevant information om eventuellt jäv, till exempel genom en återkommande rutin som aktualiserar frågan.

Prövning och dokumentering av bisysslor. Myndighetsanställda får ha bisysslor, men bisysslor som bedöms kunna skada förtroendet för myndigheten är inte tillåtna.⁴⁷ För att bedöma om en bisyssla är förtroendeskadlig krävs en helhetsbedömning som väger in myndighetens uppdrag, den anställdas roll och arbetsuppgifter såväl som bisysslans karaktär. Anställda på myndigheter som omfattas av chefsavtalet är skyldiga att anmäla eventuella bisysslor.⁴⁸ Övriga anställda är enligt lagen (1964:260) om offentlig anställning endast skyldiga att på "arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma om arbetstagarens bisysslor är tillåtna".⁴⁹ Enligt Arbetsgivarverket ska arbetsgivaren endast samla de uppgifter som behövs för att bedöma om en bisyssla är tillåten och då kan det räcka att, som ett första steg, fråga om mer övergripande uppgifter som vilken typ av bisyssla det rör sig om.⁵⁰

Arbetsgivaren är alltså till stor del beroende av anställdas förståelse av och uppmärksamhet på vad som kan vara förtroendeskadligt för myndigheten, och av deras vilja att rapportera in eventuellt otillåtna bisysslor. Det betyder att även om det inte på förhand nödvändigtvis är lätt att uppställa regler för vad som är tillåtet

⁴⁵ Arbetsgivarverket, 2012 s. 30.

⁴⁶ Se 17–18 §§ förvaltningslagen (2017:900).

⁴⁷ Se 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Det finns även andra skäl som kan göra en bisyssla otillåten.

⁴⁸ Arbetsgivarverket, 2012 s. 14–15 och 36.

⁴⁹ 7 b § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

⁵⁰ Arbetsgivarverket, 2012 s. 31 och 33.

och inte, så behövs tydliggöranden om förtroendefrågor och bisysslor kopplat till myndighetens specifika verksamhet. Bisyslehantering inbegriper då regelinformation och själva prövningsförfarandet, men också en levande diskussion.

2.4 Övergripande riskhantering

Väl fungerande rutiner och kontrollmekanismer hänger samman med hur myndighetens system för intern styrning och kontroll fungerar. De valda myndigheterna ingår i en krets av myndigheter med särskilda krav på sina ledningssystem, vilka återfinns i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (därför kallas de ibland FISK-myndigheter). Förordningen föreskriver bland annat att myndigheterna ska göra strukturerade riskanalyser för verksamheten och genomföra kontroller och uppföljning utifrån dessa.⁵¹

För att myndigheten ska kunna utforma välvägd åtgärder krävs en förståelse för de risker myndigheten har att hantera. Ett ändamålsenligt skydd mot oegentligheter och jäv är således avhängigt att riskerna analyseras.⁵² Vidare bör myndigheten ha procedurer och rutiner som hanterar identifierade risker. Uppföljning kan tydliggöra om procedurer och rutiner är adekvata. Normer, rutiner och regler behöver spridas och förankras i hela organisationen. Det inbegriper typiskt sett inte bara vidarebefordran av information utan även arbete med värdegrund och kultur. Det behövs också tydliga vägar för hantering av misstankar om oegentligheter och upptäckta missförhållanden. Inrättande av visselblåsarfunktioner är ett sätt för myndigheter att möjliggöra för medarbetare att lämna anonyma tips om oegentligheter.

Samtliga myndigheter som ingår i granskningen har en internrevision. Idealt sett är internrevisionen ett stöd för myndighetsledningen i arbetet med intern styrning och kontroll. En välfungerande internrevision är indirekt ett sätt för myndighetsledningen att se till att risken för förtroendeskadliga närståendetransaktioner och andra oegentligheter i samband med inköp hanteras väl. Ledningen bör därför ge internrevisionen goda förutsättningar och ta tillvara deras återkoppling och eventuella förslag på förändringar. Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter ska internrevisionen bedöma risken för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter.⁵³ Då är det viktigt att internrevisionens arbete kan utgå från en egen självständig riskanalys.⁵⁴

⁵¹ Se 3 och 5 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁵² Riksrevisionen 2013:2; Riksrevisionen 2018:13; Ekonomistyrningsverket 2016:24.

⁵³ Ekonomistyrningsverket, 2018. Föreskrift till 4 § internrevisionsförordningen (2006:1228).

⁵⁴ Riksrevisionen 2017:5.

2.5 Sammanfattning

Den verktygslåda som myndigheterna har för att skydda sig mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner erbjuder inga snabba lösningar utan kräver ett kontinuerligt genomgripande arbete på flera fronter samtidigt. Det kan behöva se olika ut beroende på myndighetens förutsättningar och sammanhang.

I nästkommande kapitel beskrivas därför omfattningen av myndigheternas inköp samt hur vanligt det är att anställda alls har funktion i eller inkomst från företag. Syftet är att ge en bild av myndigheternas riskmiljö. I kapitel fyra ges sedan en översiktlig bild av hur vanligt det är att det finns kopplingar mellan de leverantörer som myndigheten har och sådana företag som anställda har kopplingar till: så kallade närståendetransaktioner. I kapitel fem till nio undersöks myndigheterna närmare var för sig. Dels granskas om de identifierade närståendetransaktionerna har en karaktär som riskerar att skada myndigheternas förtroende om de inte hanteras väl. Dels undersöks om myndigheterna använder sin verktygslåda på ett sätt som är ändamålsenligt för att minimera risken för förtroendesador på grund av sådana närståendetransaktioner.

3 Myndigheternas riskmiljö

Myndigheter har relationer till företag, både i företagens egenskap av leverantörer av varor och tjänster och via de anställda och deras anhörigas kopplingar till företag genom funktion och inkomst. Omfattningen påverkar förutsättningarna för att hantera eventuella problem kopplade till närståendetransaktioner såväl som behovet av styrning och kontroll. Den verklighet myndigheterna har att förhålla sig till utgör deras *riskmiljö*. I det här kapitlet beskrivs dels hur många och stora inköp och utbetalningar de fem myndigheternas gör, dels vilka kopplingar deras anställda har till privata företag.

3.1 Många inköp från privata aktörer

Myndigheter är i hög grad beroende av privata leverantörer.⁵⁵ Sedan 1980- och början på 1990-talet har det funnits en medveten strävan att konkurrensutsätta och privatisera ägarformen för offentligt finansierad verksamhet, i syfte att effektivisera produktionen.⁵⁶ Enligt Statskontoret förekommer det att kärnverksamhet upphandlas till 50 och ibland till uppemot 70 procent av externa leverantörer.⁵⁷ Statliga myndigheters utbetalningar till privata leverantörer uppgick 2016 till strax över 100 miljarder kronor, vilket kan jämföras med statsbudgeten som uppgått till cirka 900 miljarder kronor under de senaste åren.⁵⁸

När tjänster som myndigheterna behöver för att sköta sitt uppdrag köps istället för att produceras i egen regi ökar det med nödvändighet antalet inköpsrelationer mellan myndigheter och tjänsteleverantörer. Kontakterna mellan myndighet och omgivande samhälle och näringsliv blir fler och tätare.

3.1.1 Inköp och övriga ersättningar i de fem granskade myndigheterna

Vi har sammanställt uppgifter om de granskade myndigheternas inköp och vissa övriga ersättningar till privata företag. I uppgifterna ingår myndigheternas inköp för hyror. Regelrätta inköp dominerar dock bland de uppgifter vi tagit fram. Skogsstyrelsen är ett undantag. Där utgör andra typer av ersättningar en stor andel av myndighetens betalningar till företag.

⁵⁵ För 2016 uppskattas det sammanlagda värdet på alla de upphandlingspliktiga inköpen i Sverige till cirka 683 miljarder kronor, se Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2018 s. 34. Nivån hade då varit ungefär densamma sedan 2007, se Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2016. s. 12.

⁵⁶ Lundqvist 2014.

⁵⁷ Statskontoret, 2015.

⁵⁸ Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, 2018. s. 98.

Tabell 2 illustrerar att omfattningen av statliga myndigheters relationer med företag varierar, både sett till de summor som myndigheterna betalar ut och i fråga om antalet företag som myndigheterna betalar ersättningar till. Spektrumet sträcker sig mellan Trafikverket, som 2016 betalade ut 29 miljarder kronor till över 11 700 inhemska privata leverantörer, och Tillväxtverket, som samma år betalade ut cirka 190 miljoner kronor till drygt 700 leverantörer.

Tabell 2 Inköp och övriga ersättningar vid myndigheterna 2016, tusental kr

	Arbets- förmedlingen	Polisen	Skogs- styrelsen	Tillväxt- verket	Trafik- verket
Antal leverantörer	6 090	10 270	3 410	696	11 762
Antal transaktioner	899 552	99 835	31 192	4 546	325 432
Summa utbetalningar	7 338 789	7 426 068	386 607	189 110	29 975 898
Värdet av utbetalningar per helårsanställd	582	289	421	481	6 251
Värdet av alla transaktioner som under ett år understiger 500 000 kr per leverantör (andel)	174 177 (2,6 %)	345 049 (4,5 %)	154 854 (40,1 %)	29 759 (15,7 %)	365 150 (1,2 %)
Antal leverantörer där det årliga transaktionsvärdet understiger 500 000 kr (andel)	5 611 (92,1 %)	9 631 (93,8 %)	3 221 (94,5 %)	639 (91,8 %)	10 602 (90,1 %)

Anmärkning: I gruppen leverantörer ingår inhemska privata företag. För Polisen och Tillväxtverket har antalet inköp uppskattats genom att summera inköp från en leverantör som genomförts samma dag och konterats på samma konto. För övriga myndigheter bygger uppgiften om antalet inköp på antalet fakturor.

Källa: Myndigheternas inköpsredovisning och personalsystem. Riksrevisionens bearbetning.

Hur risken med närståendetransaktioner ska bedömas påverkas inte bara av antalet transaktioner eller leverantörer, utan också av vilken typ av inköp som görs. Exempelvis kan mindre inköp med större frihetsgrader i processen antas öka risken för närståendekopplingar som kan skada förtroendet för myndigheten. Det är dock inte helt lätt att uppskatta hur stora andelar av en myndighets utbetalningar som utgörs av olika slags inköp. I antal räknat antas inköp som kan göras som direktupphandlingar utgöra den absoluta merparten av de offentliga inköpen, medan upphandling med krav på anbuds konkurrens gäller för en större andel av inköpssummorna.⁵⁹

Genom att skilja ut leverantörer där myndighetens utbetalningar till leverantören understiger 500 000 kronor på ett år ges en fingervisning om i vilken utsträckning inköp kan göras utan krav på anbuds konkurrens i de fem undersökta

⁵⁹ Arnek m.fl. 2015 s. 75.

myndigheterna (i LOU är gränsen 2018 cirka 590 000 kronor men 2016 var gränsen ca 530 000 kronor). I alla de fem myndigheterna var det ungefär 90 procent av leverantörerna som myndigheterna sammanlagt betalade under en halv miljon kronor till under ett enskilt år. Merparten av alla utbetalningarnas sammanlagda värde, mellan 60 och 99 procent, gick dock till leverantörer som betalades över en halv miljon kronor per år och leverantör (se tabell 2). Myndigheterna har alltså många relationer med leverantörer till vilka de gör förhållandevis små utbetalningar.

Uppgifterna ska dock inte ses som ett mått på andelen inköp som faller under anbudsplikt. Exempelvis innefattar uppgifterna både inköp som inte är upphandlingspliktiga (till exempel lokalhyror) och andra typer av ersättningar (till exempel vissa beslut om bidrag).⁶⁰ För vissa inköp gäller högre direktupphandlingsgränser.⁶¹ Vidare avgörs de frihetsgrader som finns inte bara av lagreglerade beloppsgränser utan också av hur myndigheten, och ibland staten å myndigheternas vägnar, valt att utforma sina leverantörsrelationer. Myndigheterna kan vara bundna av gemensamma statliga ramavtal, trots att inköpen i en viss kategori är små på den egna myndigheten. Anbudsplikt kan gälla egna upphandling där betalningen sprids över flera år, även om inköpsvolymerna inte når över direktupphandlingsgränsen enskilda år. Det sammanställningen visar är att det görs många inköp och utbetalningar som inte självklart hanteras i stora upphandlingar.

I tidigare undersökningar har denna typ av uppskattning överskattat snarare än underskattat andelen inköp som kunnat knytas till ett avtal. En undersökning 2015 av tolv myndigheter visade att den faktiska så kallade avtalstäckningen (det vill säga andelen inköp som kan kopplas till en sanktionerad avtalsprocess) var betydligt lägre än andelen inköp över LOU:s direktupphandlingsgräns.⁶² Vad gäller användning av gemensamma ramavtal har det i en tidigare granskning som Riksrevisionen gjort av konsultinköp framkommit att statliga gemensamma ramavtal används i begränsad utsträckning. Samtidigt var det inte ovanligt att myndigheter inte heller slöt egna ramavtal, även om de största inköparna av till exempel it-konsulter nästan alltid använde egna ramavtal.⁶³

⁶⁰ Uppgifterna kan även inkludera upphandlingspliktiga inköp för vilka högre värden för anbudsplikt finns i annan lagstiftning.

⁶¹ I lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF) respektive i lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) är gränsen knappt 1 miljon kr. För upphandlingar enligt lagen om offentliga koncessioner (LUK) är gränsen ca 2,6 miljoner kr.

⁶² Arnek m.fl. 2015.

⁶³ Störst i relation till antal årsarbetskrafter, Riksrevisionen 2018:20, s. 41–44.

3.2 Anställdas företagskopplingar

En utgångspunkt i regleringen av offentlig anställning är att även offentliganställda har näringsfrihet så länge tungt vägande skäl inte talar däremot.⁶⁴ Hur vanligt det är att myndighetsanställda har kopplingar till privata företag och i vilka branscher dessa återfinns, påverkar i vilken utsträckning myndigheterna behöver uppmärksamma närståendetransaktioner som en särskild risk. Detta beskrivs översiktligt i det följande.

3.2.1 Anställda med inkomster eller funktioner i företag

För att få en bild av hur vanligt det är att anställda har kopplingar till företag har vi jämfört Arbetsförmedlingens, Polisens, Tillväxtverkets, Trafikverkets och Skogsstyrelsens uppgifter om anställda under 2016 med uppgifter om personer med funktioner i företag registrerade hos Bolagsverket samt inkomster registrerade i SCB:s jobbregister. Sammanfattningsvis varierade andelen anställda vid de granskade myndigheterna, som under 2016 hade någon sorts koppling till ett företag, från strax över var fjärde hos Arbetsförmedlingen, Polisen och Trafikverket och något högre vid Tillväxtverket till som mest nästan hälften hos Skogsstyrelsen. I tabellen nedan presenteras de som har haft en funktion i ett företag, exempelvis som styrelseledamot eller vd, och de som inte haft en funktion i men har haft en inkomst från ett företag.

Tabell 3 Anställda med egna kopplingar till företag 2016

	Arbets- förmedlingen	Polisen	Skogs- styrelsen	Tillväxt- verket	Trafik- verket
Funktion i minst ett företag ¹ (andel)	1 245 (9,9 %)	1 903 (7,4 %)	97 (10,6 %)	86 (21,9 %)	471 (9,8 %)
Inkomst från minst ett företag, ej funktion i något ² (andel)	1 820 (14,4 %)	3 985 (15,5 %)	318 (34,6 %)	62 (15,8 %)	719 (15,0 %)
Sammanlagt antal anställda	12 612	25 707	919	393	4 795

Anmärkningsar: 1) Gruppen anställda ingår personer som varit anställda under hela året. Uppdrag i ideella föreningar, bostadsrättsföreningar och offentligt kontrollerade företag har utelämnats.

2) Med eller utan inkomst. 2) Inkomst från tjänst och/eller näringsverksamhet.

Källa: Bolagsverkets näringslivsregister, myndigheternas personalsystem, kontrolluppgifter via SCB.

Andelen anställda med någon form av funktion i ett företag varierar mellan 7 och 22 procent. Klart vanligast var det bland anställda vid Tillväxtverket, där mer än var femte anställd 2016 hade någon form av funktion i ett företag.⁶⁵ På samtliga

⁶⁴ Se prop. 2000/01:147 s. 11. Närings- och yrkesfriheten är sedan 1995 grundlagsfäst i 2 kap. 17 § regeringsformen.

⁶⁵ Personer som har aktieposter i ett aktiebolag, men ingen funktion, ingår inte, inte heller personer som har oregistrerade enskilda firmor som de inte har en inkomst från. Enskilda firmor ingår bara i

myndigheter rör det sig nästan uteslutande om en relativt stark koppling till företaget. Nästan alla hade som minst uppdrag som styrelseledamöter eller styrelsesuppleanter. På Tillväxtverket hade nästan hälften av dem som hade en funktion en ledande position i företaget, antingen som vd/ordförande, innehavare eller firmatecknare. Motsvarande andel för de övriga myndigheterna var runt en tredjedel (se bilaga 2 för uppgifter om olika typer av funktioner i företag hos de anställda vid myndigheterna).

Myndigheterna skiljer sig åt när det handlar om vilken typ av inkomst de anställda hade. I tabell 4 nedan redovisas antal anställda med inkomster från ett företag samt storlek och typ av inkomst.

Tabell 4 Anställdas inkomster vid sidan om sin anställning på myndigheten

	Arbets- förmedlingen	Polisen	Skogs- styrelsen	Tillväxt- verket	Trafik- Verket
Inkomst från näringsverksamhet					
Antal anställda med inkomst från näringsverksamhet (andel)	1 045 (8,3 %)	2 074 (8,1 %)	305 (33,2 %)	63 (16,0 %)	487 (10,2 %)
Genomsnitt (kr)	-39 149	-69 307	-64 634	-54 909	-71 113
Median (kr)	0	-1 688	-4 621	0	-3 012
Inkomst från tjänst					
Antal anställda med inkomst från tjänst (andel)	1 428 (11,3 %)	3 000 (11,7 %)	124 (13,5 %)	61 (15,5 %)	489 (10,2 %)
Genomsnitt (kr)	37 161	30 942	32 935	213 351	47 985
Median (kr)	8 469	7 611	6 857	24 496	8 941
Antal anställda med inkomst från tjänst och/eller näringsverksamhet (andel)	2 326 (18,4 %)	4 801 (18,7 %)	379 (41,2 %)	109 (27,7 %)	903 (18,8 %)
Sammanlagt antal anställda	12 612	25 707	919	393	4 795

Anmärkning: I gruppen anställda ingår personer som varit anställda på myndigheten under hela året. Inkomster från offentligt kontrollerade företag, ideella föreningar och bostadsrättsföreningar ingår ej.

Källa: Myndigheternas personalsystem, SCB:s företagsregister 2014–2016, SCB:s jobbregister.

Andelen anställda med inkomst från näringsverksamhet var betydligt högre vid Skogsstyrelsen än vid de andra myndigheterna, där en tredjedel av de anställda hade en inkomst från näringsverksamhet. En trolig förklaring till att Skogsstyrelsen sticker ut i kartläggningen av inkomster från näringsverksamhet,

Näringslivsregistret när det i vissa specialfall är obligatoriskt att registrera enskilt företag, eller när näringsidkaren frivilligt valt att registrera sitt företag. Det betyder att vissa personer i kategorin "ersättning från minst ett företag, ej funktion i något av dem" även innehåller personer som får ersättning från oregistrerade enskilda firmor.

samtidigt som andelen anställda med funktion i ett företag var låg, är att de anställda har enskilda firmor som inte registrerats hos Bolagsverket. Det är vanligt att skogsnärlingsverksamhet bedrivs som enskild firma, och Skogsstyrelsens anställda kan antas vara skogsägare i högre utsträckning än andra myndigheters anställda (se kapitel 8).

Andelen anställda med inkomst från en tjänst vid sidan om anställningen på myndigheten var mer lika fördelad mellan myndigheterna. Vid Tillväxtverket var det vanligast, där hade cirka 16 procent av de anställda en inkomst från ett privat företag. Andelen var lägst vid Trafikverket och Polisen, där drygt 11 procent av de anställda hade en inkomst från tjänst. För samtliga myndigheter utom Tillväxtverket var sidoinkomsterna från tjänst i genomsnitt relativt små. Vid dessa myndigheter hade hälften av de anställda med inkomster från tjänst inkomster på mindre än 10 000 kronor under året, och tre fjärdedelar hade inkomster på mindre än 35 000 kronor. Bland Tillväxtverkets anställda var det många som hade en betydligt högre inkomst.

3.2.2 Anställdas koppling till företag i branscher där myndigheterna har leverantörer

Om anställdas företagsintressen finns i branscher där myndigheten gör inköp eller betalar ut ersättningar och bidrag finns det större skäl för myndigheterna att vara uppmärksamma. För samtliga myndigheter gäller att när vi tittar på alla de branscher som myndigheterna totalt sett gjorde inköp från 2016, och alla de branscher som någon anställd hade någon koppling till samma år, så var överlappningen stor.⁶⁶ För fyra av myndigheterna gällde dock att majoriteten av de anställda med kopplingar till företag *inte* hade dessa kopplingar i de branscher som den myndighet de arbetade på betalade störst belopp till. I tabell 5 nedan presenterar vi uppgifter om i vilken utsträckning de anställdas företagsintressen fanns i de branscher som myndigheterna gjorde störst utbetalningar till. På Tillväxtverket och Trafikverket var det vanligast att de företag som anställda hade funktioner i tillhörde de tio branscher som myndigheten gjorde störst inköp från. Det gällde för 22–23 procent av företagen. Vid de andra myndigheterna var andelen lägre, 8–17 procent. Sett till de företag som anställda hade inkomster från var det istället på Skogsstyrelsen som anställdas företagsintressen i störst utsträckning fanns i branscher som myndigheten gjorde stora inköp från. På Skogsstyrelsen var andelen strax över 60 procent, medan det på övriga myndigheter gällde runt en tiondel av de anställdas företagskopplingar.

⁶⁶ Riksrevisionens undersökning av närståendetransaktioner bland anställda och anställdas anhöriga.

Tabell 5 Företag som anställda hade intressen i 2016

	Arbets- förmedlingen	Polisen	Skogs- styrelsen	Tillväxt- verket	Trafik- verket
Företag som anställda hade funktioner i, i de 10 branscher myndigheten utbetalade störst belopp till (andel)	185 (17,1 %)	212 (12,6 %)	8 (8,4 %)	30 (23,1 %)	93 (21,8 %)
Företag med uppgift om bransch som anställd hade funktioner i	1 085	1 681	95	130	426
Totalt antal företag som anställda hade funktioner i	1 467	2 196	115	164	581
Företag som anställda hade inkomster från, i de 10 branscher myndigheten utbetalade störst belopp till (andel)	178 (12,3 %)	155 (8,5 %)	200 (63,3 %)	12 (13,0 %)	53 (8,5 %)
Företag med uppgift om bransch som anställda hade inkomster från	1 450	1 834	316	92	624
Totalt antal företag som anställda hade inkomster från	2 343	2 940	438	151	999
Samtliga företag som anställda hade funktioner i eller inkomster från, i de 10 branscher som myndigheten utbetalade störst belopp till (andel)	329 (14,5 %)	330 (10,7 %)	205 (52,7 %)	39 (20,0 %)	133 (13,7 %)
Samtliga företag med uppgift om bransch som anställda hade funktioner i eller inkomster från	2 263	3 080	389	195	974
Totalt antal företag som anställda hade funktioner i eller inkomster från	3 520	4 659	530	284	1 490

Anmärkning: Basen i andelsberäkningarna är antalet företag med uppgift om bransch. I gruppen anställda ingår personer som varit anställda under hela året. Ideella föreningar, bostadsrättsföreningar och offentligt kontrollerade företag har utelämnats. För uppgift om bransch har inrapporterad SNI-kod använts på fyrställig nivå.

Källa: SCB:s företagsregister 2014–2016. Myndigheternas ekonomisystem.

De företag som anställda hade en funktion i var till stor del koncentrerade till ett fåtal av dessa tio branscher. Det handlar om olika konsultbranscher och den bransch som var absolut vanligast bland anställda som hade en funktion i ett företag var *Konsultverksamhet avseende företags organisation*. Detta gäller för samtliga myndigheter förutom Skogsstyrelsen där branscherna *Skogsförvaltning* och *Blandat jordbruk* sticker ut. De näst vanligaste branscherna var *Datakonsultverksamhet* för Arbetsförmedlingen och Polisen och *Teknisk konsultverksamhet* inom bygg- och anläggningsteknik för Trafikverket. Samma

branscher gäller för de företag varifrån anställda hade inkomst, med tillägget att många företag som anställda på Arbetsförmedlingen och Polisen hade inkomster från var företag i branschen *Översättning och tolkning* respektive *Säkerhetsverksamhet*.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

De myndigheter som ingår i granskningen gör alla betydande inköp från privata företag. Omfattningen skiljer sig åt och Trafikverket sticker ut med sina drygt 11 700 leverantörer och urvalets i särklass största inköpsvolymmer.

Samtidigt har en inte obetydlig andel av de fem myndigheternas anställda, mellan 7 och 22 procent, en funktion i ett privat företag. Utöver de anställda som hade en funktion i ett företag var det ytterligare mellan 14 och 35 procent av de anställda som inte hade en funktion i men en inkomst från ett företag. Även om de flesta företag som myndigheternas anställda hade en koppling till var verksamma i en bransch som myndigheten också *någon gång* gjorde inköp från, var det i de flesta myndigheter en mindre andel som hade en koppling till de tio branscher som myndigheten handlade mest med. För alla myndigheter utom Skogsstyrelsen var det mellan 10 och 20 procent av de företag som anställda hade kopplingar till som fanns i sådana branscher. För Skogsstyrelsen – där störst andel övriga ersättningar ingick bland de utbetalningar som undersöktes – var andelen betydligt högre, över 50 procent.

Myndigheternas riskmiljö kännetecknas alltså av att de gör omfattande inköp och betalar ut ersättningar till företag i branscher där en icke försumbar andel av deras anställda är ekonomiskt aktiva. I nästa kapitel presenterar vi uppgifter om förekomsten av närståendetransaktioner i de fem myndigheterna.

4 Närståendetransaktioner i fem myndigheter

I förra kapitlet presenterade vi uppgifter om att anställda vid de granskade myndigheterna relativt ofta hade någon form av funktion i eller inkomst från privata företag. De anställdas företagsengagemang fanns ibland i branscher där myndigheterna gjorde stora inköp. Det är alltså tänkbart att anställda har intressen i företag som säljer varor eller tjänster till den myndighet där de arbetar.

I detta kapitel undersöks hur vanligt detta är. Vi undersöker även hur vanligt det är att inköp sker från företag där anhöriga till anställda har en funktion.

4.1 Anställdas kopplingar till myndighetens leverantörer

Riksrevisionen har undersökt vilka kopplingar som fanns 2016 mellan anställda och leverantörer vid de granskade myndigheterna. Undersökningen bygger på uppgifter om anställda som varit anställda vid myndigheten under hela 2016 samt anhöriga till dessa personer.⁶⁷ Uppgifter om eventuella funktioner de hade i företag under 2016 samt vilka inkomster de hade samma år har använts för att undersöka om det fanns kopplingar till de företag som myndigheten har köpt något ifrån under året. I granskningen har cirka 45 600 anställda vid myndigheterna ingått, samt cirka 271 200 anhöriga till de anställda. Metoden beskrivs mer utförligt i ett metodunderlag som finns tillgängligt på Riksrevisionens webbplats.

En koppling mellan en anställd och en leverantör har i undersökningen gjorts på tre olika sätt. De olika kopplingstyperna är definierade på så sätt att en anställd inte kan förekomma i fler än en kategori. De olika typerna av kopplingar är:

1. en anställd har en funktion i en eller flera av myndighetens leverantörer
2. en anställd har inkomster från en eller flera av myndighetens leverantörer, men har ingen funktion i någon av dem
3. en anställd har själv ingen funktion i eller inkomst från någon av myndighetens leverantörer, men har en anhörig som har en funktion hos en leverantör.

De olika kopplingstyperna har valts för att de utgör olika grader av närhet mellan anställd och leverantör, där närheten är störst i den första kopplingstypen för att successivt minska med den andra och tredje typen av koppling. I tabellen nedan redovisas antalet anställda vid de granskade myndigheterna som hade en koppling

⁶⁷ Då kan andelen anställda som hade en koppling till en leverantör samtidigt med sin anställning på myndigheten urskiljas och risken att vi bland dem inkluderar personer som bytt jobb hållas låg.

till en leverantör. Tabellen kommenteras i de följande avsnitten utifrån de olika typerna av koppling.

Tabell 6 Kopplingar mellan myndigheters anställda och leverantörer 2016

Typ av koppling	Arbetsförmedlingen	Polisen	Skogsstyrelsen	Tillväxtverket	Trafikverket
Anställda som har en funktion i en eller flera leverantörer	16 (0,1 %)	31 (0,1 %)	0–5 (≤0,5 %)	0–5 (≤1,3 %)	10 (0,2 %)
Anställda som har inkomst från en eller flera leverantörer, men saknar funktion i någon leverantör	180 (1,4 %)	443 (1,7 %)	5–10 (0,5–1,1 %)	0–5 (≤1,3 %)	71 (1,5 %)
Anställda vars anhöriga har en funktion i leverantörer som den anställda inte själv har koppling till	128 (1,0 %)	418 (1,6 %)	5–10 (0,5–1,1 %)	0–5 (≤1,3 %)	87 (1,8 %)
Anställda som har kopplingar till leverantörer	324 (2,7 %)	892 (3,5 %)	13 (1,4 %)	5–10 (1,3 %–2,5 %)	168 (3,5 %)
Anställda som saknar kopplingar till leverantörer	12 288 (97,4 %)	24 815 (96,5 %)	906 (98,6 %)	383–388 (97,4–98,7 %)	4 627 (96,5 %)
Sammanlagt antal anställda	12 612	25 707	919	393	4 795

Anmärkning: Cellvärden under 10 redovisas som intervall. I gruppen leverantörer ingår inhemska, privata företag. I gruppen anställda ingår personer som varit anställda under hela året.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från SCB, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Polisen, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, Trafikverket.

4.1.1 Anställda som har en funktion i en eller flera av myndighetens leverantörer

Uppgifterna som presenterades i tabellen ovan visar att det 2016 fanns kopplingar mellan anställda och leverantörer vid alla de fem granskade myndigheterna. Sammanlagt var det cirka 60 anställda som hade en funktion i en leverantör under året. En mindre andel av dessa hade även en inkomst under året från samma leverantör.

Undersökningen visar att myndigheterna totalt sett inte skiljer sig så mycket från varandra. För alla de granskade myndigheterna handlar det om en mycket liten del av det sammanlagda antalet anställda som har kopplingar genom en funktion i en leverantör. Sett över samtliga myndigheter handlade det om cirka 0,15 procent av de anställda.

4.1.2 Anställda som har inkomst från myndighetens leverantörer

Det var betydligt vanligare att anställda hade en inkomst från ett företag som förekom bland arbetsgivarens leverantörer, än att de hade en funktion i ett sådant företag. Under 2016 handlade det vid de granskade myndigheterna om sammanlagt cirka 700 personer. Sett som andel av samtliga anställda var det 1,6 procent. Andelen anställda som hade en inkomst från en leverantör men saknade en funktion i en leverantör var något högre vid de tre större myndigheterna Arbetsförmedlingen, Polisen och Trafikverket.

Det finns flera möjliga förklaringar till att det uppkommer skillnader. Några är av mer strukturell karaktär och hänger samman med typ av inköp och leverantörsmarknader, antal leverantörer i förhållande till antal anställda, och myndighetens storlek.⁶⁸ Andra faktorer som kan påverka andelen anställda med kopplingar är vilken typ av företag anställda har engagemang i och myndigheternas hantering av närståendetransaktioner.

4.1.3 Anställda vars anhöriga har en funktion i en eller flera av myndighetens leverantörer

Närståendetransaktioner kan också handla om att en anhörig till en anställd har en koppling till en leverantör. Vid de granskade myndigheterna var det strax under 650 anställda som själva inte hade någon koppling men som hade en anhörig som hade en funktion i en leverantör. Det handlade om mellan 0,5 och 1,6 procent av myndigheternas anställda. Trafikverket utmärker sig med en något högre andel kopplingar via anställdas anhöriga sett i relation till samtliga anställda, och Arbetsförmedlingen har låg andel.

Liksom ifråga om direkta kopplingar via anställdas eget engagemang kan skillnader i kopplingar via anhörigas engagemang delvis bero på strukturella faktorer. Förutom skillnader i myndighetens storlek och inköpmönster kan andelen med kopplingar även påverkas av hur anhöriggruppernas företagsengagemang ser ut.

4.1.4 Närståendetransaktioner under tidigare år

I undersökningen har vi även jämfört antalet närståendetransaktioner under 2016 med de två föregående åren. Detta för att säkerställa att 2016 inte avviker på något avgörande sätt. I stort sett bekräftar resultaten för tidigare år det som gäller för 2016. Andelen anställda med en koppling till en leverantör var marginellt högre

⁶⁸ I en mycket stor myndighet, där andelen anställda med bisysslor i något företag är lika hög som vid en mycket liten myndighet, kan vi anta att andelen med kopplingar till en leverantör är högre i den större, allt annat lika. Antagandet baseras på att kretsen svenska leverantörer som en myndighet kan göra inköp från, och kretsen företag som en anställd kan ha bisysslor i, är begränsad. Ju fler anställda och ju fler leverantörer, desto högre är sannolikheten att kretsen leverantörer och kretsen företag som anställda har bisysslor i överlappar.

under 2014 och 2015, 1 434 (3,22 procent) 2014 och 1 444 (3,30 procent) 2015 jämfört med 1 405 (3,16 procent) 2016. Även det totala antalet anställda vid myndigheterna har minskat något mellan 2014 och 2016, men främst har myndigheternas leverantörer minskat betydligt i antal, från 37 415 år 2014 till 32 454 år 2016.

4.2 Leverantörer med kopplingar till anställda

Ovan beskrevs kopplingar mellan anställda och leverantörer utifrån hur vanligt det är att myndighetens personal har sådana kopplingar. En anställd kan ha kopplingar till flera leverantörer, och vice versa. En myndighet kan sprida sina inköp över olika många leverantörer. Vi har därför även undersökt hur många leverantörer det var som hade kopplingar till anställda. Leverantörerna redovisas utifrån samma tre kopplingstyper som redogjordes för ovan.

Tabell 7 Leverantörer med kopplingar till anställda 2016

Typ av koppling	Arbetsförmedlingen	Polisen	Skogsstyrelsen	Tillväxtverket	Trafikverket
Leverantörer som en eller flera anställda har funktion i	16 (0,3 %)	30 (0,3 %)	0–5 (≤0,1 %)	0–5 (≤0,7 %)	11 (0,1 %)
Leverantörer som en eller flera anställda har inkomst från, men ingen har en funktion i	107 (1,8 %)	239 (2,3 %)	5–10 (0,1–0,3 %)	0–5 (≤0,7 %)	59 (0,5 %)
Leverantörer som en anhörig har en funktion i, men inga anställda har en direkt koppling till	159 (2,6 %)	473 (4,6 %)	5–10 (0,1–0,3 %)	0–5 (≤0,7 %)	113 (1,0 %)
Leverantörer med kopplingar	282 (4,6 %)	742 (7,2 %)	12 (0,4 %)	5–10 (0,7–1,4 %)	183 (1,6 %)
Leverantörer som saknar kopplingar till anställda	5 808 (95,4 %)	9 528 (92,8 %)	3 398 (99,6 %)	686–691 (98,6–99,3%)	11 579 (98,4 %)
Sammanlagt antal leverantörer	6 090	10 270	3 410	696	11 762

Anmärkning: Cellvärden under 10 redovisas som intervall. I gruppen leverantörer/företag ingår inhemska, privata företag. I gruppen anställda ingår personer som varit anställda under hela året. Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från SCB, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Polisen, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, Trafikverket.

Av de granskade myndigheterna utmärker sig Arbetsförmedlingen och Polisen, där en hög andel, 4,6 respektive 7,2 procent, av de företag som myndigheten gjort inköp från hade en koppling till en anställd. Båda har få leverantörer i relation till sin storlek jämfört med de andra myndigheterna i urvalet.

Riksrevisionen har även undersökt hur stor andel leverantörer 2016 som kan kopplas till delårsanställda eller tidigare anställda: det vill säga kopplingar till leverantörer som går via personer som antingen nyligen varit anställda på myndigheten eller som har en mindre stark koppling till myndigheten i meningen att de inte varit anställda hela året. Sådana kopplingar till leverantörer redovisas nedan i tabell 8. Bara leverantörer som enbart kan kopplas till tidigare anställda eller delårsanställda ingår i tabellen. Leverantörer som har en koppling till en helårsanställd, men också till en delårsanställd eller en tidigare anställd, ingår alltså inte.

En förhållandevis liten grupp leverantörer tillkommer (666 företag för alla fem myndigheterna), och något fler tidigare anställda och delårsanställda (1 070 stycken).⁶⁹ Som jämförelse hade cirka 1 390 helårsanställda 2016 kopplingar till drygt 1 220 leverantörer (se tabell 6). Det kan tolkas så att tidigare anställda och delårsanställda ofta har kopplingar till samma företag som de helårsanställda. För flera myndigheter ökar andelen leverantörer med kopplingar märkbart när tidigare anställda och delårsanställda inkluderas, även om andelarna fortfarande är låga.

En annan iakttagelse är att de leverantörer som tillkommer i tabell 8 i stor utsträckning handlar om leverantörer som en anställd har haft en inkomst från. En stor andel i denna grupp kan antas handla om personer som har gått mellan att vara anställda på myndigheten och att arbeta hos leverantören.

Tabell 8 Leverantörer med kopplingar till tidigare anställda och delårsanställda

Typ av koppling	Arbetsförmedlingen	Polisen	Skogsstyrelsen	Tillväxtverket	Trafikverket
Leverantörer 2016 där en eller flera tidigare anställda eller delårsanställda hade en funktion	13 (0,2 %)	10 (0,1 %)	3 (0,1 %)	8 (1,1 %)	11 (0,1 %)
Leverantörer 2016 från vilka någon tidigare anställd eller delårsanställd hade en inkomst men ingen hade en funktion	122 (2,0 %)	234 (2,3 %)	53 (1,6 %)	6 (0,9 %)	206 (1,8 %)
Sammanlagt antal leverantörer 2016	6 090	10 270	3 410	696	11 762

Anmärkning: I tabellen redovisas leverantörer 2016 som en eller flera anställda under perioden 2014–2016 hade en inkomst från eller en funktion i, exklusive de anställda som var anställda hela året 2016 samt de leverantörer som hade en koppling till dem (se tabell 6 och 7). I gruppen leverantörer ingår inhemska, privata företag.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från SCB, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Polisen, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, Trafikverket.

⁶⁹ Riksrevisionens undersökning av närståendetransaktioner bland anställda och anställdas anhöriga.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

I kapitel 3 framkom att många anställda har en funktion i och inkomster från privata företag, i branscher som myndigheter handlar från. Vi kan nu också konstatera att antalet anställda som hade en koppling till en leverantör 2016 var betydligt lägre till antalet i de fem granskade myndigheterna. Samtidigt är det svårt att med bestämdhet slå fast vad som är många eller få närståendetransaktioner på en myndighet, eftersom det inte finns någon måttstock eller någon tidigare undersökning att jämföra med. Det är heller inte självklart vad som är *för* mycket, eftersom en väl hanterad koppling mellan en leverantör och en anställd kan vara oproblematiske.

Vi drar av undersökningen slutsatsen att kopplingar mellan anställda och leverantörer inte är vanliga, men att det heller inte handlar om rena undantagsfall. Det finns ett behov av att undersöka hur kopplingar ser ut och hanteras. Utan att veta det är det svårt att dra några mer precisa slutsatser om risken för förtroendeskador. I de följande kapitlen kommer vi därför beskriva kopplingarna närmare för att förstå vilken typ av utmaningar de utgör för myndigheterna. Vi kommer också beskriva hur myndigheternas olika processer relaterade till inköp och vissa andra utbetalningar är utformade och i vilken utsträckning de är utformade så att de kan antas hantera utmaningarna.

5 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har ansvar för förmedling av arbete och genomförande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Flera av de tjänster som myndigheten erbjuder arbetssökande köps in från ett stort antal privata aktörer. Under 2016 upphandlade myndigheten arbetsförmedlingstjänster för ca 7,4 miljarder kronor.⁷⁰

Arbetsförmedlingen fattar även beslut om en stor mängd bidrag och ersättningar till företag. Av dessa har lönebidragen ingått i vårt material. De utgör en mindre del av alla de bidrag och ersättningar som myndigheten fattar beslut om.

Arbetsförmedlingen ingår i granskningen då myndigheten har en omfattande inköpsverksamhet och gör många inköp från mindre leverantörer. Vidare handlar en stor del av inköpen om nya typer av tjänster från marknader som delvis skapats som en följd av arbetsmarknadspolitikens inriktning. Slutligen har Arbetsförmedlingen en decentraliserad organisation med cirka 250 lokala arbetsförmedlingskontor. Myndighetens verksamhet är organiserad i tre regioner som bedriver förmedlingsverksamhet samt åtta nationella avdelningar. Även delar av de nationella avdelningarna är utplacerade på flera ställen i landet.⁷¹

5.1 Vilka anställda hade kopplingar till leverantörer?

I kapitel 3 framgick att knappt en fjärdedel (24,3 procent) av Arbetsförmedlingens anställda hade en funktion i och/eller inkomst från något privat företag. Det sticker inte ut i jämförelse med de andra undersökta myndigheterna. En mindre men inte obetydande andel av företagen som anställda hade koppling till tillhörde de branscher som myndigheten köpte mest ifrån. Detta gällde framför allt företag som anställda hade funktioner i.

Andelen anställda på Arbetsförmedlingen som hade en koppling till någon av myndighetens leverantörer var 2,5 procent (324 personer), vilket inte heller sticker ut. De flesta av dem (1,4 procent) var kopplade till leverantören genom att de själva hade en inkomst därifrån utan att ha någon funktion i företaget. Inkomsternas omfattning varierar men generellt handlade det om belopp som kan antas vara mindre sidoinkomster snarare än en halvtidstjänst eller liknande. Hälften av de anställda med inkomst från en leverantör tjänade 8 200 kronor eller mindre under 2016 och tre fjärdedelar tjänade 30 000 kronor eller mindre. Undersökningen visade vidare att det fanns 16 anställda (0,1 procent) som själva hade en funktion i en leverantör. De rörde sig nästan uteslutande om funktionerna styrelseledamot

⁷⁰ Arbetsförmedlingen, 2017a. Arbetsförmedlingen upphandlade tjänsterna *Stöd och matchning, Introduktion till arbete, Yrkessvenska* samt förberedande utbildningar och arbetsmarknadsutbildningar.

⁷¹ Arbetsförmedlingen, 2018b.

eller styrelsesuppleant. Därutöver var det 1,0 procent av de anställda som enbart hade en indirekt koppling genom att en anhörig hade en funktion i en leverantör (se tabell 6).

En central observation, med betydelse för de krav som närståendetransaktioner ställer på myndigheten, är att transaktionerna var spridda över organisationen. Anställda som hade en koppling till myndighetens leverantörer fanns på kontor över hela landet, på olika avdelningar och i många olika personalgrupper. Det rörde sig främst om arbetsförmedlare, handläggare (inklusive kvalificerade handläggare) och SIUS-konsulenter.⁷² Dessa är också de vanligaste personalgrupperna på myndigheten. Det fanns därtill flera anställda med koppling till leverantörer i personalkategorier som psykologer och kundresurser.⁷³ Det handlade alltså till stor del om anställda som jobbar inom kärnverksamhet, men det fanns även kopplade anställda i stödorganisationen, exempelvis i verksamheter som sköter kommunikation, analys och it. Bland dem som hade en koppling till en leverantör fanns knappt 15 chefer (av 324 personer totalt).

Jämfört med närmast föregående år var andelen anställda med kopplingar till leverantörer i stort sett oförändrad. Eftersom vi endast har uppgifter för tre år är det svårt att avgöra om små förändringar är uttryck för något annat än slumpmässig variation.

5.2 Vilka leverantörer hade kopplingar till anställda?

Av Arbetsförmedlingens 6 090 leverantörer under 2016 hade 4,6 procent en koppling till myndighetens anställda (se tabell 7). Bland Arbetsförmedlingens kopplade företag finns exempel på företag som flera anhöriga till en anställd hade koppling till. Vidare förekom det att både den anställda själv och anhöriga till den anställda hade engagemang i samma företag. Det var typiskt sett inte de allra minsta av Arbetsförmedlingens leverantörer som hade kopplingar till en anställd, men inte heller de största. Hälften av leverantörerna med koppling hade 15 eller färre anställda och 18 stycken var enmansföretag. Det finns en betydande variation i hur mycket myndigheten köpte från kopplade leverantörer, allt från drygt hundra kronor till flera hundra miljoner kronor. Från hälften av leverantörerna köpte myndigheten för under 23 000 kronor.

Ovan i avsnitt 5.1 beskrevs hur de anställda med företagskopplingar var spridda över hela organisationen. En annan viktig iakttagelse är att de leverantörer som kunnat kopplas till Arbetsförmedlingens anställda också var utspridda inom många olika branscher och inköpskategorier, vilket också det har konsekvenser för hur myndigheten kan skydda sig mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner.

⁷² SIUS betyder *särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd*.

⁷³ Kundresurs är ett utökat och individuellt stöd för vissa arbetssökande. En kundresurs kan exempelvis fungera som ett kulturellt och språkligt stöd i kontakter mellan arbetsgivare och arbetssökande.

Det rör sig oftast om enstaka företag inom varje bransch. I vissa branscher fanns dock flera kopplade leverantörer, exempelvis hotell- och restaurangverksamhet, översättning och tolkning samt olika konsultbolag, bland annat it-konsulter. I branscher där myndigheten köpte mycket från företag kopplade till anställda ingick flera branscher med en tydlig anknytning till myndighetens kärnverksamhet, exempelvis branschen arbetsmarknadsutbildning.

När vi tittar på vad myndigheten köpte från de leverantörer som anställda hade koppling till syns i stort sett samma spridning. Där fanns inköp av arbetsförmedlingstjänster som till exempel *etableringslots* samt *stöd och matchning*, men det fanns också mer allmänna inköpskategorier. En återkommande typ av inköp från företag med koppling till anställda var inköp av hotellnätter och restaurangbesök. Det förekom också att företag som hade kopplingar till en anställds anhörig mottog lönebidrag eller andra bidrag.

Riksrevisionen har också tittat särskilt på de leverantörer som anställda hade inkomster från men ingen funktion i och här fanns en tydlig koppling till myndighetens kärnverksamhet. Företag inom branscher såsom arbetsförmedling och rekrytering, öppna sociala insatser samt arbetsmarknads- och personalutbildning utgjorde ungefär en fjärdedel av de företag som anställda hade inkomster från. Inköpen från dessa företag handlade nästan uteslutande om upphandlade arbetsförmedlingstjänster. I gruppen fanns såväl stora som små leverantörer. Avslutningsvis sticker tolkföretag ut bland de företag som anställda hade inkomster från. Av 41 leverantörer under 2016 verksamma inom tolkning och översättning var det 14 företag som en eller flera anställda hade en inkomst från.

5.3 Risker för förtroendeskada

Vi har närmare undersökt samtliga närståendetransaktioner där en anställd själv haft en funktion i en leverantör, samt över hälften av de fall där en anhörig haft en funktion i en leverantör. Alla chefer har ingått i urvalet. Vissa stickprov har också gjorts på kopplingar mellan leverantörer och anställda via inkomst.

För ungefär hälften av de undersökta kopplingarna via anhöriga bedömer vi att den potentiella risken för förtroendeskada var låg, även utan att myndigheten haft någon särskild hantering av ärendet. Vi gör till exempel den bedömningen för flera av de närståendetransaktioner som innefattar lokalkostnader, bland annat eftersom den anställda arbetat på en helt annan avdelning än den som hanterade lokalfrågor. Ett annat exempel med låg risk är en anställd med en anhörig som var revisor för ett företag från vilket myndigheten vid något enstaka tillfälle gjorde mindre inköp av catering i en annan del av landet. Ytterligare närståendetransaktioner där det finns ett geografiskt avstånd mellan inköpet och den kopplade anställda gällde hyrbilar, fika och mat.

Inköp från företag där anställda själva hade en funktion behöver inte heller vara problematiska ur förtroendesynpunkt. Det gäller exempelvis ett mycket litet inköp i samband med ett evenemang från ett företag där en anställd hade en oavlönad funktion. I mer än hälften av fallen där en anställd hade en funktion i en leverantör fanns det dock en risk att inköpen *skulle kunna* ses som gynnande av ett företag som anställda har ekonomiska intressen i. Ofta gäller sådana kopplingar inköp för under 20 000 kronor för hela perioden 2014–2016. Ett sådant exempel är en anställd som satt i styrelsen för en konferensverksamhet där dennas Arbetsförmedlingskontor gjort enstaka inköp.

I en handfull fall hade anställda funktioner i företag som myndigheten gjorde större inköp från och vi menar att sådana kopplingar innebär en större risk för förtroendeskada om inköpen kan ifrågasättas. Ett exempel är en anställd som hade en funktion i ett företag varifrån Arbetsförmedlingen köpte arbetsmarknadspolitiska tjänster för miljonbelopp. Flera delar av myndigheten gjorde inköp från företaget i fråga, bland annat den kopplade anställdas eget kontor. Den anställda hade varken en chefsfunktion i myndigheten eller en ledande funktion i företaget i fråga. Arbetsförmedlingen köpte också arbetsmarknadspolitiska tjänster från flera företag där anställdas anhöriga var styrelseledamöter och hade en betydande inkomst. Inte sällan arbetade den anställda på det kontor som köpt tjänster av företaget, men ingen innehade en chefsposition. Inköpsvolymerna från dessa företag varierade mellan knappt hundratusen kronor och flera miljoner kronor över treårsperioden.

Det finns andra fall där det kan ha förelegat en risk för förtroendeskada om inköpsprocessen inte hanterats väl. Dessa inkluderar flera inköp av mat, konferens och restaurang där det fanns en närhet mellan den del av organisationen som gjorde inköpet och den anställda som hade en koppling till företaget. Ett sådant exempel innefattar flera besök på en restaurang där både en anställd och en anhörig till denna hade en funktion och en större inkomst. Ett annat exempel är ett inköp från ett större it-företag i vilket en anhörig till en anställd på it-avdelningen hade en ledande position med en större inkomst. I majoriteten av det femtiotal fall där kopplingen via en anhörig bedömdes vara av en sådan art att vi menar att det bör ställas hårda krav på beslutsprocessen, var den sammanlagda inköpsvolymen över 50 000 men under 500 000 kronor under den undersökta treårsperioden.

Vi har också tittat särskilt på de fall där kopplingen gick via anställdas inkomst. Bland myndighetens små leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster varifrån anställda hade en inkomst, fanns flera exempel där en anställd hade en koppling till ett företag som levererade tjänster till den del av organisationen där den anställda själv jobbade. Vi menar att det i dessa fall finns en risk att valet av leverantör skulle kunna ifrågasättas. Merparten av fallen består dock av stora företag som levererade tjänster över stora delar av landet. Det innebär att affären

har en sådan omfattning att anställda ute i verksamheten inte nödvändigtvis haft möjligheter att påverka inköpet även om avrop görs också i den del av organisationen där den anställda jobbar.

Drygt femtio anställda hade en inkomst från leverantörer verksamma inom branscher såsom arbetsmarknadsutbildning, arbetsförmedling och personaluthyrning. Majoriteten av dessa företag var även leverantörer av arbetsmarknadsförmedlingstjänster. Storleken på inkomsterna varierade, men hälften hade en inkomst på 30 000 kronor eller lägre under 2016. Vidare hade drygt trettio anställda sidoinkomster från tolkföretag som myndigheten gjorde inköp från. Det handlade generellt om små inkomster, i genomsnitt knappt 6 500 kronor. Många av företagen levererade tolktjänster till kontor över stora delar av landet, men det förekom att kopplade leverantörer endast levererade till det område där den kopplade anställda arbetade. Sammanfattningsvis gick ungefär hälften av kopplingarna via inkomst till leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster respektive tolktjänster (108 av 182 anställda med inkomst från en leverantör), vilket ställer höga krav på hur Arbetsförmedlingen hanterar denna typ av ärenden för att myndighetens opartiskhet inte ska kunna sättas ifråga.

5.4 Skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner

Hittills har vi i vår granskning konstaterat att anställda med leverantörskopplingar var utspridda över hela organisationen, centralt och lokalt. Företagen det gällde fanns i flera branscher, men kopplingar via anställdas inkomster gällde mer än andra kopplingar leverantörer i myndighetens kärnverksamhet.

Arbetsmarknadspolitiska tjänster, tolktjänster, konsulter inom stödverksamheten samt restaurangbesök hörde till de inköpskategorier där det förekommit flera närståendetransaktioner med en närhet mellan inköpet och den anställda med koppling till företaget i fråga. Vidare gällde många av kopplingarna med potentiell närståendeproblematik inköp som sannolikt ligger under upphandlingsgränsen.

I vilken utsträckning förekommande närståendetransaktioner kan vara förtroendskadliga påverkas i högsta grad av myndighetens interna system och processer. I följande avsnitt beskrivs hur myndighetens inköpsverksamhet är organiserad, hur myndigheten hanterar frågor om jäv och bisysslor samt ledningens riskhantering. Någon fullständig bedömning av i vilken utsträckning de rutiner som finns också levandegörs i organisationen har inte kunnat göras.

5.4.1 Arbetsförmedlingens inköpsverksamhet

Hur Arbetsförmedlingen hanterar inköp beror på inköpets storlek, om det är upphandlingspliktigt eller inte, om inköpet sker med lokal eller central budget samt om det rör arbetsförmedlingstjänster eller andra varor och tjänster (inköp inom myndighetens förvaltningsanslag). Flera avdelningar på Arbetsförmedlingen

har viktiga roller i inköpsarbetet, bland annat upphandlings- respektive ekonomiavdelningen.

Större upphandlingar, avtal och avrop

På ett år gör Arbetsförmedlingen cirka 150 större upphandlingar, varav runt 30–40 rör tjänster för arbetssökande (se vidare nedan). Enligt företrädare för upphandlingsavdelningen prövar de alltid om myndighetens behov kan tillgodoses inom ramen för Kammarkollegiets avtal innan de initierar en egen upphandling. Under 2018 utgjorde förnyade konkurrensutsättningar på Kammarkollegiets ramavtal 60 procent av upphandlingsavdelningens upphandlingar inom förvaltningsanslaget. Arbetsförmedlingen använder Kammarkollegiets ramavtal för exempelvis hotell, konferenser, förbrukningsmaterial och delvis för it, medan myndigheten gör egna upphandlingar av bland annat tolktjänster.⁷⁴

Upphandlingsavdelningen sköter i princip alla myndighetens upphandlingar. Behovsformuleringen inför en upphandling sker alltid någon annanstans i organisationen. Den som beställer upphandlingen är alltså skild från den som genomför upphandlingen, vilket är en åtgärd som kan minska risken för att egenintressen styr valet av leverantör. Beställaren och upphandlingsavdelningen ansvarar för olika delar av upphandlingsprocessen. Upphandlingsavdelningen använder sig alltid av ett tvåhandsförfarande där en chef på avdelningen attesterar samtliga beslut. Det är viktigt att förfrågningsunderlag inte är otillbörligt riktade mot en leverantör. Upphandlingsavdelningen upplever att organisationen är olika bra på att specificera behov tillräckligt öppet, och för en dialog om underlag de får in som inte är öppna nog.⁷⁵

För att behovsformuleringen inför inköp ska bli mer strategisk och samordnad leder upphandlingsavdelningen sedan ett par år ett arbete med kategoristyrning. För varje kategori utses en ansvarig som ska samordna myndighetens inköpsbehov på området och, i samråd med berörda delar av organisationen, bestämma hur inköpsbehovet ska tillgodoses. Kategoristyrningsorganisationen är tänkt att hela tiden spegla aktuella behov i verksamheten, och är en tvärgående behovsstyrd organisation.⁷⁶ Vi menar att en bättre överblick över myndighetens inköp och mer samordning kan vara ett verktyg för att minska antalet inköpstillfällen. Att fler upphandlingar underkastas de processkrav som styr större upphandlingar kan också indirekt minska risken för förtroendeskadliga närstående transaktioner.

⁷⁴ Intervju med Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2018-10-23; Mejlkorrespondens med Arbetsförmedlingen, 2019-01-11 och 2019-02-05.

⁷⁵ Intervju med Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2018-10-23.

⁷⁶ Intervju med Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2018-10-23; Arbetsförmedlingen, 2018b. Se bilaga 8.1 särskild besluts- och delegationsordning.

Upphandlingar gäller inte sällan ramavtal om många framtida inköp som ska göras hos en viss leverantör. Genom att avrop från avtal kopplats till interna e-handelssystem har Arbetsförmedlingen bedömt att inköp kopplade till befintliga avtal kan göras av beställare ute i verksamheten istället för att gå via en särskild enhet på upphandlingsavdelningen. Arbetsförmedlingen arbetar sedan 2017 med att utöka användandet av e-handel för inköp inom förvaltningsanslaget.⁷⁷

Om ramavtal ska öka andelen inköp som sker under ordnade former behöver de användas. Det ställer bland annat krav på att information om hur inköp ska göras når alla iblandade samt att de som gör inköpen har koll på vilka varor och tjänster som myndigheten redan har avtal på. Det finns en särskild digital "varukorg" där vissa förbestämda varor kan avropas, men också andra varianter.

Upphandlingsavdelningen – som ansvarar för myndighetens styrande dokument och rutiner för inköp och upphandling – förmedlar information till anställda genom myndighetens intranät och utbildningar. Avdelningen ansvarar också för verktyget "A-Ö" där anställda kan söka på olika varor och tjänster för att se om myndigheten redan har avtal på området, vilka inköp som får göras och hur. Inköp av resor, men också hyrbilar med mera beställs av upphandlingsavdelningens reseenhet, som fungerar som en intern resebyrå.⁷⁸ Samtliga avrop ska attesteras av ansvarig för kostnadsstället och kravet på attest är inbyggt i e-handelssystemen.⁷⁹

Direktupphandlingar

Vid sidan av inköp som sker i stora upphandlingar och mindre inköp som avropas från ett upphandlat avtal, görs direktupphandlingar. De interna riktlinjerna tillåter bara att direktupphandlingar för lägre belopp inom vissa förbestämda produktgrupper genomförs utan upphandlingsavdelningens inblandning.⁸⁰ Det handlar till exempel om fika, verksamhetsdagar och julbord.⁸¹

Enligt myndighetens riktlinje för direktupphandling ska alla upphandlingar över 100 000 kronor annonseras alternativt konkurrensutsättas genom att offerter från minst tre leverantörer begärs in. Riktlinjen föreskriver också att en anskaffningsstrategi ska upprättas där man dokumenterar skälen till att förfarandet används och hur man ska tillvarata konkurrensen. Vidare ska alla direktupphandlingar diarieföras.⁸² Det är en beställare som tar fram en rekvisition som sedan ska attesteras av ansvarig chef. I de fall rekvisitionen rör varor och

⁷⁷ Intervju med Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2018-10-23.

⁷⁸ Intervju med Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2018-10-23; Mejlkorrespondens med Arbetsförmedlingen, 2019-01-11.

⁷⁹ Intervju med Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning, 2018-11-23.

⁸⁰ Arbetsförmedlingen, 2014.

⁸¹ Arbetsförmedlingen, 2016a.

⁸² Arbetsförmedlingen, 2014.

tjänster som inte ingår i de förvalda produktgrupper som kan hanteras utan inköpsorganisationens inblandning, ska ansvarig inköpare på upphandlingsavdelningen kontaktas.⁸³ Ekonomisystemens utformning speglar de mandat som respektive chef har så till vida att de "bevakar" att attesteringar sker på rätt nivå. Det är endast anställda med rollen beställare som kan lägga in en beställning i myndighetens ekonomisystem. Utan attest på rätt nivå i ekonomisystemet går en beställning inte iväg.⁸⁴

En större del av de närståendetransaktioner som redovisades i avsnitt 5.3 var mindre inköp och flera rörde inköp av de förbestämda kategorier som hanteras ute i verksamheten. Förutsatt att myndighetens rutiner efterlevs ska det finnas flera ögon på en direktupphandling, vilket är en åtgärd som kan minska risken för att egenintressen styr valet av leverantör. Myndigheten gör dock ingen systematisk uppföljning av huruvida beslutade rutiner efterlevs inom inköpsverksamheten. Upphandlingsavdelningens egen bedömning är att myndighetens direktupphandlingar till största del genomförs utan upphandlingsavdelningens inblandning, även sådana som borde ha skett i kontakt med upphandlingsavdelningen.⁸⁵

På Arbetsförmedlingen finns vissa möjligheter att göra inköp på egen hand genom egna utlägg. Arbetsförmedlingen har försökt minska andelen utlägg, exempelvis finns det typer av utlägg som uttalat inte ska godkännas, och enligt ekonomiavdelningen får de idag in få förfrågningar.⁸⁶

Inköp av arbetsförmedlingstjänster

Beställningar av arbetsförmedlingstjänster är samlade i en särskild del av organisationen. Sedan januari 2015 är det enheten för externa tjänster på avdelningen för förmedling och rehabilitering till arbete som beställer samtliga upphandlingar på området. Andra delar av Arbetsförmedlingens organisation, exempelvis de lokala arbetsförmedlingskontoren, har möjlighet att förmedla vilka behov av arbetsförmedlingstjänster som de ser till enheten för externa tjänster som sammanställer behoven och utformar förslag på nya tjänster i dialog med verksamheten. Enheten undersöker även om det finns flera kontor som har liknande behov. De stämmer också av om behoven redan ryms inom befintliga avtal och hur väl de relaterar till Arbetsförmedlingens och andra aktörers verksamhet och uppdrag.⁸⁷ En sådan professionaliserad beställarorganisation stärker skyddet mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner, även om det kanske inte är det huvudsakliga syftet.

⁸³ Arbetsförmedlingen, 2016a.

⁸⁴ Intervju med Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning, 2018-11-23.

⁸⁵ Mejlkorrespondens med företrädare för Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2019-01-25.

⁸⁶ Mejlkorrespondens med Arbetsförmedlingen, 2018-12-05.

⁸⁷ Intervju med enheten Externa tjänster på Arbetsförmedlingens förmedlingsavdelning, 2018-11-13.

När det gäller upphandlade arbetsförmedlingstjänster har myndigheten kommit längst i arbetet med samordning, avtalsförvaltning och utveckling av e-handel. Samtliga arbetsförmedlingstjänster upphandlas av upphandlingsavdelningen och avrop från avtalen hanteras fullt ut genom arbetsförmedlarnas systemstöd, där krav på attest är inbyggt i systemet. Det är arbetsförmedlaren som gör avropet och dennas chef som attesterar. Inköp sker endast från leverantörer som myndigheten tecknat avtal med och alla avtal finns registrerade i myndighetens avtalsdatabas. Sedan fyra år tillbaka upphandlar myndigheten normalt endast en leverantör per tjänst och ort, vilket innebär att det oftast inte finns några möjligheter för handläggare att själva välja mellan leverantörer.⁸⁸

Arbetsförmedlingen tillhandahåller även tjänsterna stöd och matchning samt validering. Tjänsterna är organiserade som valfrihetssystem⁸⁹ där arbetssökande själva får välja bland leverantörer som myndigheten tecknat avtal med. Om den arbetssökande väljer självständigt kan en anställd inte påverka vilken leverantör som ska avropas. För arbetssökande som inte själva väljer leverantör tillhandahåller myndigheten ett i förväg bestämt ickevalsalternativ, vilket är den leverantör med högst betyg som finns närmast den arbetssökandes bostadsadress. Detta fastställs av myndighetens webbaserade sökverktyg.⁹⁰ Fram till maj 2015 tillhandahöll Arbetsförmedlingen tjänsten etableringslots som också var organiserad som ett valfrihetssystem. Upphandling genom valfrihetssystem särskiljer sig på så sätt att valet av leverantör görs av brukarna. En anställds möjlighet att påverka valet av leverantör bygger i så fall på dennas möjlighet att utöva påtryckningar på osäkra arbetssökande.

Tolktjänster är en tjänst som Arbetsförmedlingen köper i stor omfattning. I likhet med arbetsförmedlingstjänsterna utförs samtliga upphandlingar av upphandlingsavdelningen och tjänsten avropas i ett separat e-handelssystem där valet av leverantör bestäms av en förbestämd rangordning för varje ort.⁹¹

Vår undersökning visar att både arbetsförmedlings- och tolktjänster förekommer bland närståendetransaktionerna, även sådana som innebär en risk för att valet av leverantör skulle kunna ifrågasättas. Myndigheten har dock ordnat hanteringen av

⁸⁸ Intervju med Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning, 2018-11-22; Intervju med Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2018-10-23; Intervju med enheten Externa tjänster på Arbetsförmedlingens förmedlingsavdelning, 2018-11-13.

⁸⁹ Lagen om valfrihet (LOV) ger möjlighet för upphandlaren att sätta ett pris som upphandlaren är villig att betala för en viss tjänst, varefter anbudsgivarna ges möjlighet om att konkurrera om att få utföra tjänsten. Alla som uppfyller de specificerade kraven ges sedan möjlighet att konkurrera på en kvasimarknad, där brukaren väljer leverantör.

⁹⁰ Arbetsförmedlingen, 2018c.

⁹¹ Mejllkorrespondens med Arbetsförmedlingen, 2019-01-11.

dessa inköp på ett sätt som torde göra det svårt för en anställd med intressen i ett företag att påverka valet av leverantör.

Uppföljning och kontroll

Enligt ansvariga på upphandlings- och ekonomiavdelningarna görs inga särskilda uppföljningar av huruvida myndighetens inköp sker i enlighet med myndighetens interna regelverk. Arbetsförmedlingen följer exempelvis inte upp i vilken utsträckning myndighetens inköp sker genom de avtal som myndigheten ingått eller huruvida myndigheten som helhet kommer över direktupphandlingsgränsen i de direktupphandlingar som utförs av andra än upphandlingsavdelningen.⁹²

Arbetsförmedlingens internrevision konstaterade 2017 att myndigheten saknade kontrollfunktioner och uppföljningsrutiner för att säkerställa regelefterlevnad inom inköpsverksamheten. Internrevisionen menade att myndigheten bland annat behövde förbättra sin hantering av godkännande av nya leverantörer. Enligt ekonomiavdelningen följer man numera upp enskilda fakturor som inte kan kopplas till en leverantör upplagd i det digitala systemet. Detta görs genom en kontakt med upphandlingsavdelningen, för att säkerställa att leverantören kan godkännas. Rutinen gäller för samtliga fakturor, förutom dem som rör inköp av fika och mat.⁹³ Vidare utvecklar myndigheten ett system som inkluderar alla myndighetens avtal och som ska göra det möjligt att lättare följa upp leverantörer. Ett heltäckande avtalsregister där samtliga avtal finns tillgängliga har tidigare saknats på myndigheten.⁹⁴

5.4.2 Utbetalning av lönebidrag

Lönebidrag är ett anställningsstöd som arbetsgivare kan söka när de anställer en person med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning. Utbetalning av lönebidrag förekommer bland närståendetransaktionerna.

Bidragsutbetalningar omfattas inte av upphandlingsregelverkets processkrav, men likväl av förvaltningslagens krav på jävshantering och transparens. Företrädare för ekonomiavdelningen beskriver följande interna process: en arbetsförmedlare gör en arbetsmarknadspolitisk bedömning av huruvida en arbetssökande är berättigad lönebidrag och när den matchats med en arbetsgivare fattar behörig beslutsfattare ett beslut om stöd.⁹⁵ Beslutet ska diarieföras och efter att ekonomiavdelningen kontrollerat att rätt betalningsmottagare angetts kan arbetsgivaren själv rekvirera

⁹² Intervju med Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2018-10-23; Mejlkorrespondens med Arbetsförmedlingen, 2018-12-14.

⁹³ Intervju med Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2018-10-23; Intervju med Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning, 2018-11-23.

⁹⁴ Arbetsförmedlingen, 2017b.

⁹⁵ En och samma person får inte vara både beslutsfattare och föredragande.

stödet. Innan en ansökan godkänns gör Arbetsförmedlingen vissa kontroller av företaget⁹⁶ och ekonomiavdelningen gör löpande kontroller av att arbetsgivarens rekvisitioner stämmer överens med beslutet.⁹⁷ För att hantera risken för felaktiga utbetalningar genomförde Arbetsförmedlingen 2016 informations- och utbildningsinsatser. En ny funktion – sektionen Urvalsanalys – inrättades också. Den har bland annat till uppdrag att genomföra kvalificerade analyser av utbetalningsflödet i syfte att motverka felaktiga utbetalningar.⁹⁸

5.4.3 Hantering av jäv och bisysslor

För att minska risken för förtroendeskadliga närståendetransaktioner behöver Arbetsförmedlingen kombinera arbetet för att öka kontrollen över inköp med en gedigen hantering av eventuella jävsförhållanden och anställdas bisysslor.

Arbetsförmedlingen har inga myndighetsövergripande rutiner för hur jävsfrågan ska hanteras eller hur verksamheten ska arbeta förebyggande kring risken för oegentligheter i samband med inköp. Det finns ingen generell rutin att löpande lyfta frågan om jäv, exempelvis i form av en jävsblankett. Jävsfrågan lyfts dock på Arbetsförmedlingens introduktionsutbildning för nyanställda.⁹⁹ Sedan december 2015 har myndigheten en upphandlings- och inköbspolicy där frågan om jäv nämns kortfattat.¹⁰⁰

På Arbetsförmedlingens intranät finns viss information rörande anställdas bisysslor. Informationen ger dock liten vägledning om vad som kan vara en förtroendeskadlig bisyssla för anställda på myndigheten och ämnet behandlas inte i den allmänna introduktionen för nyanställda. Alla nya chefer utbildas dock i arbetsrätt och i den utbildningen ingår information om hantering av bisysslor. Frågan om anställdas eventuella bisysslor ska lyftas på årliga utvecklingssamtal. Det är varje enskild chef som i första hand bedömer om en bisyssla är tillåten. Beslut att inte tillåta en bisyssla ska fattas av chefen för HR-avdelningen.¹⁰¹ I praktiken fattas sällan sådana beslut. Godkända bisysslor behöver inte dokumenteras, men beslut om att inte tillåta en bisyssla ska diarieföras samt dokumenteras i den anställdas personalakt.¹⁰²

Enligt Arbetsförmedlingens HR-avdelning har myndighetens psykologer i förhållandevis stor utsträckning bisysslor. Det förekommer också att anställda har

⁹⁶ Kontroll av om det finns näringsförbud, skatteskulder och betalningsanmärkningar.

⁹⁷ Intervju med Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning, 2018-11-22; Arbetsförmedlingen, 2018a.

⁹⁸ Arbetsförmedlingen, 2017a.

⁹⁹ Intervju med Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2018-10-23.

¹⁰⁰ Arbetsförmedlingen, 2015.

¹⁰¹ Denna får enligt myndighetens besluts- och delegationsordning delegera beslutsmandatet till marknads- och avdelningschefer eller motsvarande.

¹⁰² Intervju med Arbetsförmedlingens HR-avdelning, 2017-12-20; Arbetsförmedlingen, 2018f.

en koppling till företag som har anställda med lönebidrag från Arbetsförmedlingen. Detta kan vara särskilt svårt att undvika på mindre orter, vilket ställer krav på att Arbetsförmedlingen förmår hantera eventuella jävssituationer i handläggningen av sådana bidrag. Vidare är Arbetsförmedlingen medvetna om att det förekommit att anställda haft kopplingar till anordnare av upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Enligt HR-avdelningen skulle sådana bisysslor kunna vara otillåtna även om bedömningen görs från fall till fall.¹⁰³

5.4.4 Ledningens riskhantering

Arbetet mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner är beroende av en vidare kontext och flera delar av ledningens arbete med risker och styrning är relevant för frågan om god processhygien vid inköp och andra utbetalningar.

Arbetsförmedlingens generaldirektör och myndighetens styrelse är ytterst ansvariga för den interna styrningen och kontrollen på myndigheten. På Arbetsförmedlingen är riskanalys, hantering av risker och uppföljning en del i myndighetens verksamhetsplanering. Riskanalyser genomförs på olika nivåer och det är bara de risker som ska hanteras centralt som ingår i den myndighetsövergripande riskanalysen.¹⁰⁴

Myndighetens arbete med intern styrning och kontroll, bland annat arbetet med riskanalys, utvärderas varje år och resultatet presenteras i årsredovisningen. I årsredovisningarna för 2015 och 2016 bedömde Arbetsförmedlingen bland annat att risker för otillbörlig påverkan inte beaktas på ett tillfredsställande sätt i riskanalysen.¹⁰⁵ Att inom ramen för riskanalysarbetet diskutera och värdera risker för oegentligheter i samband med inköp, exempelvis förtroendeskadliga närståendetransaktioner, är ett sätt att uppmärksamma frågan. I upphandlingsavdelningens riskanalys från 2018 inkluderades inte sådana risker.¹⁰⁶

Internrevisionen ska vara ett stöd till styrelsen i arbetet med intern styrning och kontroll. Arbetsförmedlingens internrevision, med en beslutad grundbemanning på åtta anställda, tillhör de större bland statliga myndigheter.

Personalomsättningen har dock varit hög under de senaste åren, även på chefsnivå, vilket har påverkat arbetet.¹⁰⁷ Arbetsförmedlingens internrevision har tidigare inte genomfört någon egen riskanalys som utgångspunkt för granskningsarbetet.¹⁰⁸ Enligt företrädare för internrevisionen genomför de

¹⁰³ Intervju med Arbetsförmedlingens HR-avdelning, 2017-12-20; Mejlkorrespondens med Arbetsförmedlingen, 2019-02-05.

¹⁰⁴ Statskontoret 2016:5.

¹⁰⁵ Arbetsförmedlingen, 2017a. Arbetsförmedlingen, 2016b.

¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen, 2018e.

¹⁰⁷ Intervju med Arbetsförmedlingens internrevision, 2018-10-23.

¹⁰⁸ Bedömningen gäller 2014 och 2015, se PWC 2016, bilaga 1.

numera en löpande riskanalys. I internrevisionens granskningsplan för 2018 finns inga planerade granskningar om risker för oegentligheter i samband med inköp. Internrevisionen planerar dock att granska arbetet med god förvaltning och kultur, vilket är ett angränsande område. Internrevisionen har inte granskat myndighetens inköpsverksamhet utifrån risken för förtroendeskadliga närståendetransaktioner eller myndighetens hantering av bisysslor.¹⁰⁹

På Arbetsförmedlingen finns en säkerhetsenhet som fungerar som en visselblåsarfunktion. I den mån internrevisionen får in anmälningar om oegentligheter skickar de ärendet vidare till säkerhetsenheten.¹¹⁰ Enligt företrädare för upphandlingsavdelningen skulle eventuella misstankar om oegentligheter i samband med inköp ytterst bli en fråga för personalansvarsnämnden, men de känner inte till att något sådant fall skulle ha inträffat på myndigheten.¹¹¹

5.5 Sammanfattande iakttagelser

I granskningen av närståendetransaktioner vid Arbetsförmedlingen framkommer att en ganska begränsad andel anställda hade kopplingar till en leverantör. Var tjugonde av myndighetens leverantörer hade dock någon sorts koppling till en anställd. Leverantörer var spridda inom många olika branscher, men flera företag sysslade med hotell- och restaurangverksamhet, översättning och tolkning samt någon form av konsultverksamhet. Bland närståendetransaktionerna fanns exempel på fall som skulle kunna innebära risker för förtroendesador. De potentiellt förtroendeskadliga närståendetransaktionerna var också spridda i organisationen, både centralt och lokalt, vilket visar att hela myndigheten behöver ha ett välfungerande skydd. Många gällde de mindre inköp som inte hanteras via upphandlingsavdelningen, exempelvis restaurangbesök, men det gällde också arbetsmarknadspolitiska tjänster och tolktjänster som hanteras genom en mer centraliserad process.

På Arbetsförmedlingen finns olika processer för olika typer av inköp. Strukturen för inköp över 100 000 kronor är en systematisk behovsidentifiering, som kanaliseras via ansvarig för inköpsområdet, och centraliserad upphandling. Övriga direktupphandlingar ska gå genom anställda med en särskild beställarroll. Myndigheten har rutiner som ska begränsa möjligheten att göra inköp på egen hand. Genom information på intranätet, utbildningar och beställare i verksamheten som bland annat har kunskap om myndighetens avtal försöker upphandlingsavdelningen styra inköpsbehov till rätt process. Samtliga inköp av arbetsförmedlings- och tolktjänster hanteras centralt i organisationen och det finns små frihetsgrader för enskilda anställda att påverka valet av leverantör,

¹⁰⁹ Arbetsförmedlingen, 2018d.

¹¹⁰ Intervju med Arbetsförmedlingens internrevision, 2018-10-23.

¹¹¹ Intervju med Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2018-10-23.

oavsett köpens storlek. Inköp från leverantörer på dessa kärnområden, kategorier där närståendetransaktioner förekom relativt ofta, är således mer kontrollerade än andra.

På Arbetsförmedlingen finns en viss kontroll av avvikelser från myndighetens rutiner i hanteringen av inköp, men inte tillräckligt för att man på central nivå ska känna sig säkra på att allt går rätt till. Exempelvis saknas en överblick över hur vanligt det är att direktupphandlingar inte görs på rätt sätt. Det finns dock en tydlig ambition att öka styrningen av inköpsverksamheten. Bland annat arbetar myndigheten med att bygga ut e-handelssystemet vilket kan öka spårbarheten. Myndigheten implementerar också en modell för att samordna den behovsanalys som styr inköpen, vilket förbättrar överblicken och i förlängningen torde medföra en ökad andel inköp som hanteras centralt.

Skyddet mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner också beroende av att inblandade är uppmärksamma på risker för jäv. Det finns inget myndighetsgemensamt arbetssätt eller en rutin för att löpande lyfta frågan om jäv i samband med inköp. Ansvar för att frågor om jäv faktiskt lyfts inför enskilda beslut vilar därför i hög grad på den anställda själv.

Frågan om anställdas bisysslor ska lyftas löpande i samband med utvecklingssamtal. Ämnet lyfts inte på den allmänna introduktionen för nyanställda och den skriftliga information som finns ger ingen närmare beskrivning eller exempel på vad som skulle kunna vara en förtroendeskadlig bisyssla för anställda på Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att det pågår ett positivt arbete med att säkerställa att inköpsbehov kanaliseras till särskilda processer, och att dessa processer är utformade för att i rimlig utsträckning skapa förutsättningar för saktlighet och transparens. Att det finns en osäkerhet kring efterlevnaden understryker att arbetet för att säkerställa uppföljningsmöjligheter behöver vara fortsatt prioriterat. Skyddets styrka vilar dock i slutändan inte bara på att procedurer finns och följs utan också på att de värden procedurerna ska skydda är levande i organisationen.

Antalet identifierade fall bedöms inte vara så högt eller ha en sådan karaktär att det motiverar åtgärder särskilt inriktade på just den typ av kopplingar som undersökts här. Riksrevisionen bedömer dock att det finns utrymme för myndigheten att i högre utsträckning lyfta risken för oegentligheter i samband med inköp och att mer systematiskt beakta till exempel risken för förtroendeskadliga närståendetransaktioner.

6 Polisen

Polismyndigheten bildades 2015 genom en hopslagning av 23 regionala och nationella polismyndigheter. Polismyndigheten är organiserad i sju polisregioner och åtta nationella avdelningar samt ett kansli för rikspolischefen. Polisens huvudsakliga uppgift är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.¹¹² Myndigheten är med sina ca 30 000 anställda den största arbetsgivaren i staten.¹¹³

Polisen ingår i granskningen eftersom den har en omfattande lokal verksamhet över hela landet och därför kan antas genomföra inköp från många mindre leverantörer. Myndigheten har därtill en omfattande inköpsverksamhet, inte minst för att förse den stora personalstyrkan med utrustning och fordon. Genom sin närvaro i hela landet köper myndigheten också lokaler och service i stor utsträckning. Därutöver består myndighetens inköp delvis av högspecialiserade varor och tjänster, inte minst på det forensiska området.

6.1 Vilka anställda hade kopplingar till leverantörer?

Av Polisens anställda under 2016 var det cirka 1 900 (7,4 procent) som hade en funktion i något företag (se tabell 3). Det är den lägsta andelen bland de myndigheter som ingår i granskningen. Därutöver hade nästan 4 000 (15,5 procent) av de anställda en inkomst från men ingen funktion i ett företag.

När det gäller förekomsten av närståendetransaktioner konstaterade vi i kapitel 4 att knappt 900 (3,5 procent) av myndighetens anställda under 2016 hade en koppling, antingen själva eller via anhörig, till någon av myndighetens leverantörer under samma år. Av dessa var det 31 (0,1 procent) anställda som själva hade en funktion hos en leverantör. Ett fåtal hade en ledande position, exempelvis vd, medan resten var styrelseledamöter eller suppleanter. Övriga kopplingar var ungefär lika fördelade mellan anställda vars anhöriga hade en funktion hos en leverantör, och anställda som saknade bolagskopplingar men som hade en inkomst från en leverantör. Även om inkomsterna varierade handlade det generellt om mindre sidoinkomster, och hälften av de inkomster som anställda hade från leverantörer var 10 000 kronor eller mindre under 2016.

Till följd av säkerhetshänsyn har det inte varit möjligt att i granskningen ta del av vilka tjänster som anställda vid myndigheten har haft, men det finns uppgifter om vilken del av organisationen de anställda arbetade vid. Anställda med kopplingar förekom i princip i hela myndigheten. Antalet kopplingar följer i stort antalet

¹¹² Se polislagen (1984:387).

¹¹³ Polisen, 2019, s.128

anställda vid de olika regionerna och avdelningarna, där polisregionerna för de största länen, Stockholm, Västra Götaland och Skåne, har flest anställda med kopplingar till leverantörer.

Jämfört med närmast föregående år var andelen anställda vid Polisen 2016 med kopplingar till leverantörer relativt oförändrad. Undersökningen i granskningen har genomförts med uppgifter för åren 2014–2016, vilket innebär att det är svårt att dra några säkra slutsatser om förändring utifrån uppgifterna.

6.2 Vilka leverantörer hade kopplingar till anställda?

Polismyndigheten är en stor statlig inköpare med inköp från många leverantörer. Av de myndigheter som ingår i granskningen var det endast Trafikverket som hade fler leverantörer under 2016. Under året köpte myndigheten varor och tjänster från sammanlagt 10 270 leverantörer och 742 (7,2 procent) av dessa hade en koppling till anställda under samma år. Flera av de kopplade leverantörerna var knutna till mer än en anställd eller anhörig. Exempelvis fanns företag som både en anställd och en eller flera anhöriga hade en funktion i. Det förekom även att flera anställda på myndigheten var kopplade till samma företag.

Leverantörer med koppling var överlag större än myndigheternas leverantörer i stort, sett till antalet anställda. Hälften av leverantörerna med koppling hade 17 eller färre anställda medan motsvarande siffra för alla leverantörer var sex anställda. Bland leverantörerna med koppling fanns 48 enmansföretag, och mer än hälften var mikro- eller småföretag. En mindre andel var däremot betydligt större. Polisens inköpssumma från de kopplade leverantörerna varierade. Från hälften av leverantörerna köpte Polisen för under 15 000 kronor under 2016, men för en fjärdedel var inköpssumman mer än 83 000 kronor.

Leverantörer med kopplingar till anställda fanns i flera branscher. De branscher där flest leverantörer hade en koppling till en anställd var inom hotell- och restaurangbranschen samt olika typer av livsmedelshandel. Polisen hade bland annat utgifter för inköp i samband med kurser, konferenser eller intern representation såsom restaurangbesök och hotell. En annan bransch där Polisen gjorde stora inköp både generellt och från kopplade leverantörer var säkerhetsverksamhetsbranschen, där ett 20-tal leverantörer hade en koppling till en anställd. Flera kopplade leverantörer sysslade med någon form av konsultverksamhet. Konsultbranschen tillhörde också de branscher som myndigheten köpte mest från totalt sett.

Bland Polismyndighetens anställda kan vi se många som under perioden har haft inkomster vid sidan av anställningen. Jämfört med Arbetsförmedlingen (se kapitel 5) är det däremot svårare att se en lika tydlig koppling mellan Polisens verksamhet och de företag som anställda har haft inkomster ifrån.

6.3 Risker för förtroendskada

Vi har närmare undersökt samtliga närståendetransaktioner där en anställd haft en funktion i en leverantör. Vi har också tittat på de fall där en anhörig till en anställd haft en funktion. Urvalet baserades på i vilken del av myndigheten den kopplade anställda arbetade, med ambitionen att undersöka samtliga delar av myndigheten. Vissa stickprov har också gjorts på kopplingar mellan leverantörer och anställda via inkomst.

Vi bedömer att runt hälften av de undersökta fall som involverar anhöriga med stor sannolikhet är inte innebär någon risk för förtroendskada. Återkommande fall handlade om att anhöriga till en anställd hade revisorsuppdrag i en eller flera leverantörer. Generellt har Riksrevisionen bedömt att den potentiella risken för förtroendskada är liten i de fallen, då revisorer har en kontrollerande roll skild från företagets affärsverksamhet.

Flera närståendetransaktioner som gick via anhöriga till anställda och innefattade kostnader i samband med intern representation och konferenser samt kostnader för hotell och logi har inte bedömts innebära en potentiell risk för förtroendskada. Detta även utan att myndigheten haft någon särskild hantering av fallet. Det rör sig i knappt hälften av fallen om mindre inköp (under 30 000 kronor) vid enstaka tillfällen, men det kan också handla om många transaktioner från flera delar av myndigheten som totalt uppgår till närmare en miljon kronor. För dessa inköpskategorier beror bedömningen att risken är låg främst på att det har funnits ett geografiskt eller organisatoriskt avstånd mellan den kopplade anställda och inköpen från leverantören. Ytterligare fall av liknande karaktär handlade om utgifter till företag för lokalkostnader som el och hyra samt sophämtning.

Enstaka fall av de närståendetransaktioner som involverar den anställda själv innebar med stor sannolikhet också låg risk. Ett exempel är en anställd som hade en ledande position i ett företag verksamt inom utbildning varifrån myndigheten gjort enstaka inköp av tjänster för mycket ringa belopp. Ett annat exempel rörde inköp av sophämtningstjänster från ett större företag som en anställd hade en funktion i under 2015–2016. Baserat på var den anställda arbetade är det dock osannolikt att hen har kunnat påverka inköpsbeslutet och det är därför mindre troligt att köpet kan ses som otillbörligt gynnande av ett företag där den anställda hade intressen.

Bland de närståendetransaktioner som gick via anhöriga till anställda menar vi att det finns en mindre andel som innebär en tänkbar risk för förtroendskada. Inom it-området fanns enstaka fall av närståendetransaktioner som ställer krav på hanteringen av ärendet för att inte Polisens opartiskhet ska kunna ifrågasättas. I dessa fall handlade det om återkommande transaktioner och det var inköp för större belopp, av vilka enstaka summerade till flera miljoner kronor under

perioden 2014–2016. Betydligt fler närståendetransaktioner som innefattade inköp i samband med intern representation, utbildning av egen personal och konferenser har dock bedömts som att de innebär en tänkbar risk för förtroendeskada.

En annan återkommande kategori bland de potentiellt förtroendeskadliga närståendetransaktionerna är drifts- och servicekostnader för fordon. Det har till exempel handlat om en anställd som tillsammans med en anhörig haft funktioner i en leverantör av drivmedel till myndigheten i samma del av landet som den anställda varit placerad.

Vi bedömer att de flesta närståendetransaktioner som involverar den anställda själv i varierande grad innebär en risk för att Polisens val av leverantör skulle kunna ifrågasättas. För dessa kopplingar krävs att inköpsprocessen hanterats väl för att risken för förtroendeskada ska hållas låg. I hälften av fallen rör det sig om enstaka inköp under totalt 20 000 kronor för perioden 2014–2016. Det finns dock två fall där Polisens närståendetransaktioner till ett visst företag sammanlagt uppgick till runt 1 miljon kronor. Ju större inköp som eventuellt kan ifrågasättas, desto större kan man anta att risken för förtroendeskada är.

Ett exempel på närståendetransaktioner som har bedömts innebära en risk ur ett förtroendeperspektiv är en anställd som var styrelseledamot i ett mindre företag varifrån Polisen bland annat köpt arbets- och skyddsmaterial för mellan 50 000 och 100 000 kronor. Transaktionerna var fördelade på ett par ställen i organisationen, bland annat där den anställda själv arbetade. Företagets storlek och den kopplade anställdas närhet till inköpet gör att det finns en risk för att det skulle kunna vara förtroendeskadligt.

Bland Polisens närståendetransaktioner finns också flera exempel på inköp kopplade till djurskötsel. Utgifterna kan exempelvis handla om uppfödning och skötsel av polisens tjänstedjur. Riksrevisionen har bedömt att flera av dessa närståendetransaktioner innebär en potentiell risk för förtroendeskada om de inte hanteras på rätt sätt. Det kan givetvis finnas ett värde i att de anställda som arbetar nära polisens tjänstedjur är involverade i uppfödning och skötsel, men det ställer samtidigt krav på hantering och beslutsprocesser. Det blir också särskilt viktigt med transparens. Det finns också en skillnad mellan inköp kopplade till själva uppfödningen eller löpande skötsel och inköp av djurfoder eller veterinärverksamhet. Det senare torde inte motivera att den som arbetar nära djuret är knuten till företaget som levererar varan eller tjänsten. Ett exempel på en sådan koppling var en anhörig till en anställd som hade en ledande position i ett företag som bedrev veterinärverksamhet, från vilken Polisen i samma del av landet gjorde inköp för strax över 100 000 kronor under åren 2014–2016.

Säkerhetsbranschen sticker också ut bland närståendetransaktionerna, framför allt genom flera fall där en anställd har haft en inkomst från en leverantör. Under

2016 var det ett 30-tal anställda som hade inkomster från sammanlagt tolv företag inom branschen. De kopplade leverantörerna inom säkerhetsbranschen skiljde sig markant åt. Flera av de större företagen inom gruppen var kopplade till flera anställda. Hela 19 myndighetsanställda hade inkomst i ett och samma företag. Företagen inom säkerhetsbranschen levererade under åren 2014–2016 tjänster såsom bevakning, låsöppning, larmtjänster med mera för stora belopp. De kopplade anställda hade i snitt inkomster om 35 000 kronor från bolagen under 2016. Det är sannolikt att det mestadels handlar om anställda som åtagit sig tillfälliga uppdrag vid sidan om tjänsten vid myndigheten. Riksrevisionens bedömning är att närståendetransaktioner inom denna grupp av företag är särskilt känsliga.

6.4 Skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner

Föregående avsnitt visar att det vid Polisen förekommit närståendetransaktioner och att vissa av dem har en karaktär som skulle kunna skada myndighetens förtroende om de inte hanteras väl. Dessa var spridda över olika delar av verksamheten och det rör sig om både mindre inköp och inköp för större belopp som sannolikt aktualiserar reglerna om öppet anbudsförfarande. Således är det viktigt att den interna kontrollen mot förtroendskadliga närståendetransaktionen fungerar över hela myndigheten.

6.4.1 Polisens inköpsverksamhet

Bildandet av den nya Polismyndigheten har inneburit stora förändringar på inköpsområdet. Viss samordning på inköpsområdet fanns redan innan reformen, och varor som exempelvis vapen handlades genom nationella ramavtal. Merparten av inköpsarbetet hanterades däremot vid respektive myndighet och förutom polismyndigheterna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län var det en stor del av myndigheternas inköp som hamnade under direktupphandlingsgränsen.¹¹⁴

Vid Polismyndigheten ansvarar ekonomiavdelningens inköpsenhet för de upphandlingspliktiga inköp som genomförs på myndigheten. It-avdelningen ansvarar dock för upphandlingspliktiga inköp inom it-området. Inköpsenheten tar även fram myndighetens styrande dokument på inköpsområdet (exklusive för it-inköpen) och ansvarar för att informera om dessa, främst med fokus på myndighetens beställare och chefer.¹¹⁵ Inköp som inte är upphandlingspliktiga hanteras av andra avdelningar; exempelvis hanterar lokalförsörjningsenheten myndighetens hyresavtal.

¹¹⁴ Intervju med Polisens inköpsenhet, 2018-10-25.

¹¹⁵ Polisen, 2018a; Intervju med Polisens inköpsenhet, 2018-10-25.

Samordning av inköp

På Polismyndigheten pågår ett arbete för ökad samordning av myndighetens inköp genom att implementera metoden kategoristyrning inom inköpsverksamheten.¹¹⁶ Inköpsverksamheten är idag uppdelad i totalt åtta kategorier, varav inköpsenheten har det övergripande ansvaret för alla kategorier utom inköp på it-området som hanteras av it-avdelningen. För varje kategori av inköp har en processägare utsetts med uppdrag att identifiera och samordna myndighetens inköpsbehov på området samt besluta om hur det ska tillgodoses. Processägaren utgörs ofta av chefen för den avdelning som har processansvaret, men hen har ofta medarbetare till hjälp i arbetet. När arbetssättet är genomfört fullt ut är avsikten att myndighetens alla inköpsbehov ska hanteras genom processägarna. I nuläget får inköpsenheten beställningar på varor och tjänster från många olika verksamhetsnivåer, men enheten har som rutin att alltid kontakta berörd processägare.

Polisen arbetar fortfarande med att anpassa sitt inköpsarbete till att vara en myndighet istället för flera. Processägarna har kommit olika långt i arbetet med att samordna myndighetens inköp. För vissa typer av inköp, exempelvis arrestantbevakning, har myndigheten fortfarande olika lösningar över landet. Inköpsenhetens mål är att teckna nationella avtal i så stor utsträckning som möjligt.¹¹⁷

Större upphandlingar

De upphandlingar vid Polisen som rör belopp över direktupphandlingsgränserna hanteras av inköpsenhetens upphandlingssektion. Upphandlingssektionen genomför även direktupphandlingar med stöd av andra undantag i LOU, exempelvis tekniska skäl eller ensamrätt. Sådana direktupphandlingar kräver ett särskilt beslut av ekonomidirektören.¹¹⁸

Inköpsenheten deltar inte i arbetet med att identifiera vilka behov av inköp myndigheten har, utan ansvarar i kontakten med beställaren för att själva upphandlingen genomförs på ett juridiskt korrekt sätt. Inköpsenheten kontrollerar bland annat att kraven i verksamhetens beställningar uppfyller kravet på likabehandling. En stor del av myndighetens större upphandlingar sköts på så sätt genom ett tvåpartsförfarande där rollerna som uppdragsgivare och utförare är separerade från varandra.¹¹⁹

Sedan februari 2016 finns uppdaterade riktlinjer för hur inköpsverksamheten ska bedrivas, vilka i stort följer rutiner som funnits tidigare år. Riktlinjen har dock inte

¹¹⁶ Polisen, 2016b.

¹¹⁷ Intervju med Polisens internrevision, 2018-10-11.

¹¹⁸ Intervju med Polisens inköpsenhet, 2018-10-25; Polisen, 2016b.

¹¹⁹ Intervju med Polisens inköpsenhet, 2018-10-25.

omfattat den inköpsverksamhet som bedrivs av myndighetens it-avdelning. Avdelningen hade fram till granskningens färdigställande inte några styrande riktlinjer för hur upphandlingar ska genomföras. Det finns exempel på närståendetransaktioner kopplade till inköp av it-utrustning, där det finns en risk för förtroendeskada om de inte hanteras på ett tillfredsställande sätt.

Direktupphandlingar och förnyad konkurrensutsättning

Vid ekonomienhetens sektion för inköpsamordning hanteras förnyad konkurrensutsättning och direktupphandlingar för belopp över 20 000 kronor. Sektionens anställda är delvis fysiskt placerade i de olika polisregionerna så att det finns inköpare nära verksamheten.

Sektionen stämmer av inköpsförfrågningar som kommer in från resten av organisationen mot vad myndigheten köpt tidigare under året för att se till att myndighetens samlade direktupphandlingar inte kommer över direktupphandlingsgränserna. Enligt myndighetens riktlinjer ska alla direktupphandlingar som överstiger 20 000 kronor konkurrensutsättas, vilket i regel innebär att minst tre leverantörer tillfrågas. Eventuella avsteg från kravet på konkurrensutsättning ska dokumenteras, och det finns även andra dokumentationskrav för dessa inköp.¹²⁰ Sektionens roll innebär, på samma sätt som för de annonserade upphandlingarna, en åtskillnad mellan uppdragsgivare och utförare även när det kommer till upphandlingar utan avropsförfarande.

Mindre inköp

Bland närståendetransaktionerna förekom även flera inköp för förhållandevis små belopp. På myndigheten kan avrop från avtal samt direktupphandlingar för belopp under 20 000 kronor genomföras utan inblandning från inköpsenheten. Hanteringen av dessa inköp och hur de ska genomföras ansvarar respektive del av verksamheten för, och det kan finnas stora skillnader mellan olika delar av myndigheten i hur de hanteras.¹²¹

Avrop från avtal hanteras vid Polisen genom myndighetens beställare. Vid myndigheten finns cirka 750 beställare som anställda som behöver göra ett inköp ska vända sig till. Beställarna finns spridda i organisationen och utgörs normalt av vanliga medarbetare som fått en särskild beställarroll vid sidan om sin vanliga tjänst. Alla beställare måste gå en utbildning och inköpsenheten informerar löpande beställarna om nyheter på inköpsområdet, bland annat genom särskilda beställarträffar.¹²²

Beställarna har möjlighet att logga in i och skicka beställningar genom myndighetens två it-system för e-handel (Polisen har ett system för it-inköp och ett

¹²⁰ Intervju med Polisens inköpsenhet, 2018-10-25; Polisen, 2016b.

¹²¹ Intervju med Polisens inköpsenhet, 2018-10-25; Polisen, 2016b.

¹²² Minnesanteckning efter telefonsamtal med Polisens ekonomiavdelning, 2019-01-19.

för övriga inköp). I dagsläget finns en förhållandevis stor del av myndighetens avtal inlagda i systemen, och Polisen har som ambition att fler avtal på sikt ska hanteras genom dem. Inköp av varor eller tjänster som behöver genomföras med kort varsel, exempelvis beställning av låssmeder eller bilbärgning, hanteras inte i systemen. Inte heller ramavtal som kräver förnyad konkurrensutsättning går genom systemen.

Vid Polisen finns även möjligheter för anställda att göra vissa typer av inköp genom utlägg. Dessa hanteras genom personalsystemet och är därmed skilda från hanteringen av inköp i övrigt. Det finns typer av varor som tidigare ofta hanterats genom utlägg, såsom hundfoder till Polisens hundar, som myndigheten nu försöker föra in på myndighetsgemensamma avtal.

Avtalsförvaltning

Enligt Polismyndighetens riktlinjer ska inköp i första hand göras från myndighetens upphandlade avtal. Därefter ska myndigheten prioritera Kammarkollegiets ramavtal. För att myndigheten ska kunna leva upp till detta krävs en välfungerande avtalsförvaltning.

Polisen har under de senaste åren arbetat på att förbättra myndighetens avtalsförvaltning. Alla skriftliga avtal som polisen ingår ska idag publiceras elektroniskt i myndighetens avtalsdatabas.¹²³ Alla myndighetens avtal har i dagsläget dock ännu inte registrerats i databasen, och det finns områden av varor och tjänster där Polisen idag saknar avtal.¹²⁴

Inköpsenheten arbetar för att öka användningen av myndighetens avtal och att minimera mängden inköp som sker utanför dessa. Ett verktyg har varit att hålla särskilda utbildningar för chefer om vikten av att samla och använda avtal. Från inköpsenhetens sida framhålls att det till stor del är en ledningsfråga, och att det är av stor vikt att chefer inom verksamheten understryker vikten av att följa myndighetens avtal. Inköpsenheten gör även vissa uppföljningar av inköp under 20 000 kronor för att se vad som köpts och i vilken omfattning. Syftet är dels att se om myndigheten behöver teckna avtal för någon ny vara eller tjänst, dels att se om myndigheten frångått ingångna avtal.¹²⁵

I en intern granskning av inköpsverksamheten som genomfördes av Polisens tillsynsenhet framgick att det under 2017 för cirka 29 procent av inköpsvolymen saknades uppgift om upphandlade avtal med leverantören.¹²⁶ Detta talar för att myndigheten fortfarande har ett omfattande arbete kvar med både en samlad avtalshantering och användning av avtalen.

¹²³ Polisen, 2016b.

¹²⁴ Intervju med Polisens inköpsenhet, 2018-10-25; Intervju med Polisens enhet för it-inköp, 2018-11-29.

¹²⁵ Intervju med Polisens inköpsenhet, 2018-10-25.

¹²⁶ Polisen, 2018b.

6.4.2 Hantering av jäv och bisysslor

Polismyndighetens HR-avdelning har sedan myndighetsreformen ett samlat ansvar för hanteringen av anställdas bisysslor. Viktiga motiv till detta har varit att effektivisera arbetet och att möjliggöra likvärdiga bedömningar avseende bisysslor över hela myndigheten. Den enskilda medarbetaren ansvarar för att rapportera in potentiellt förtroendeskadliga bisysslor till HR-avdelningen, som fattar beslut i samtliga fall. Information om att anställda ska anmäla sina bisysslor finns dels på Polisens internwebb, dels i anslutning till nyanställning. Chefer uppmanas ta upp bisysslor vid medarbetarsamtal, även om HR-avdelningen inte kan bedöma i vilken utsträckning det görs. Avdelningen kan dock konstatera att många bisysslor kommer in för bedömning, också sådant som bedöms vara helt oproblematiskt, vilket tyder på att informationen når medarbetarna.¹²⁷

Sedan 2016 har Polisen en handbok om bisysslor som bland annat beskriver regelverket samt myndighetens egna tolkningar och rutiner.¹²⁸ I handboken ingår en frågelista som hjälp för att bedöma om en bisyssla är förtroendeskadlig. Handboken innehåller också exempel på godkända och icke godkända bisysslor samt mer tveksamma fall.

Enligt handboken är det inte tillåtet med bisysslor som rör uppgifter som har anknytning till eller utgör polisverksamhet, exempelvis bevakning och ordningshållning eller att arbeta som ordningsvakt eller väktare. Riksrevisionens granskning visar att ett flertal anställda under 2016 hade sidoinkomster från företag i säkerhetsbranschen. Det är utifrån Riksrevisionens granskning inte möjligt att säga vilken typ av arbeten det i dessa fall har handlat om, men det kan ge anledning för Polisen att tydliggöra för de anställda vilka regler som gäller för sådana bisysslor.

När det gäller hanteringen av jäv finns ingen funktion/avdelning med ett särskilt ansvar för frågan.¹²⁹ För inköpsverksamheten (exklusive it-området) finns riktlinjer som förklarar vad som gäller för jäv, mutor och bestickning. Dock beskriver riktlinjerna i princip gällande lagstiftning och ger inte konkret vägledning i hur anställda eller myndigheten i stort ska hantera risker för oegentligheter i samband med inköp.¹³⁰ Upphandlingssektionen har rutiner för att alltid lyfta frågan om möjliga jävsförhållanden på det uppstartsmöte med beställaren som de har inför varje upphandling, och det har förekommit att personer behövt stiga åt sidan i fall då jäv har förelegat.¹³¹ Sektionen för inköpssamordning har som rutin att dokumentera hur konkurrensen ska säkerställas i de direktupphandlingar som

¹²⁷ Intervju med Polisens internrevision, 2018-10-11.

¹²⁸ Polisen, 2016a.

¹²⁹ Intervju med Polisens inköpsenhet, 2018-10-25.

¹³⁰ Polisen, 2016b.

¹³¹ Intervju med Polisens inköpsenhet, 2018-10-25.

sektionen hanterar (se föregående avsnitt). It-avdelningens inköpsenhet har sedan 2018 en jävsblankett som används för de upphandlingar som avdelningen bedömer som mer omfattande eller komplexa. Det saknas dock fasta riktlinjer för vilka upphandlingar vid it-avdelningen som omfattas av kravet.

6.4.3 Ledningens riskhantering

Vid Polisen är chefen för ekonomiavdelningen ansvarig för att säkerställa att myndigheten har en väl fungerande process för intern styrning och kontroll.¹³² Alla avdelningar och regioner ska göra en riskanalys och ekonomiavdelningen ansvarar för att sammanställa dessa till en myndighetsgemensam analys som endast inkluderar de risker som ska hanteras centralt.¹³³

En central aktör i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll är internrevisionen. Enligt internrevisionen är deras fokus på risker som myndigheten inte redan arbetar med, eller på risker där myndighetens arbete inte bedöms vara tillräckligt.¹³⁴ Internrevisionen använder myndighetens riskanalys i sitt arbete, men kompletterar den och tar fram en egen riskanalys. I syfte att skapa en tydlighet kring myndighetens svar på internrevisionens rapporter ska rikspolischefen i samband med rapportens publicering alltid fatta beslut om de åtgärder som verksamheten ska vidta med anledning av internrevisionens granskningar. Internrevisionen följer sedan upp åtgärdsarbetet. Representanter för internrevisionen upplever att de kan bidra till myndighetens interna styrning och kontroll samt att deras iakttagelser och rekommendationer får genomslag.

Vid Polisen finns även avdelningen för särskilda utredningar, som har en roll liknande en visselblåsarfunktion. Avdelningen utreder bland annat anställda inom Polisen som har blivit anmälda eller är misstänkta för något brott. Under 2018 anmäldes till exempel två anställda vid myndigheten som var misstänkta för oegentligheter i anslutning till Polisens upphandling av pass.¹³⁵

Polisen har också inrättat en tillsynsfunktion placerad vid rikspolischefens kansli vars uppdrag är att granska regelefterlevnad inom polisen. Tillsynsfunktionen har granskat myndighetens inköpsverksamhet, och konstaterat att det finns en allmän osäkerhet om vad som gäller i inköp- och upphandlingsverksamheten och att myndigheten därför behöver se över rutiner och förtydliga ansvar. De konstaterar också att avdelningarna sällan identifierar eller dokumenterar risker kopplade till jäv, korruption och oegentligheter i samband med inköp och upphandlingar samt att ämnet inte berörs på önskvärdt sätt vid introduktionsutbildning för anställda i

¹³² Polisen, 2018a.

¹³³ Intervju med Polisens internrevision, 2018-10-11.

¹³⁴ Intervju med Polisens internrevision, 2018-10-11.

¹³⁵ Svenska dagbladet, 2017-08-10.

inköpsverksamheten.¹³⁶ Under 2018 har en omfattande översyn av inköpsverksamheten pågått vid myndigheten med anledning av rapporten från tillsynsfunktionen. Översynen är planerad att presentera sina resultat under början av 2019, och förväntas föreslå en rad förändringar av hur myndigheten genomför inköp och upphandlingar.¹³⁷

6.5 Sammanfattande iakttagelser

Av Polisens cirka 25 000 anställda var det nästan 900 som hade en koppling till en av myndighetens leverantörer. Av myndighetens leverantörer var det 7,2 procent som hade en koppling till en anställd, vilket var den högsta andelen bland myndigheterna i granskningen. Att Polisen har många anställda och därmed en stor grupp anhöriga till anställda som potentiellt har koppling till en leverantör kan vara en förklaring till den höga andelen. De anställda som hade kopplingar till leverantörer var spridda över hela myndigheten.

Bland de anställda som hade kopplingar till leverantörer fanns en mindre andel fall där vi bedömer att det kan finnas en risk för förtroendeskada. De flesta av dessa kopplingar innefattar transaktioner till värden klart under 500 000 kronor, ofta under 100 000 kronor. Bland dessa finns exempel på inköp från säkerhetsbolag och inköp kopplade till djurhållning samt intern representation, utbildningar och konferenser.

Vid Polisen finns ett centralt ansvar för myndighetens större upphandlingar på upphandlingsenheten vid myndighetens ekonomiavdelning. Upphandlingar och vissa direktupphandlingar och avrop för större belopp får inte genomföras utan central inblandning. För direktupphandlingar och avrop för mindre belopp behövs ingen inblandning från centralt håll. Ekonomiavdelningen genomför dock vissa kontroller av de mindre inköpen vid myndigheten. It-inköp hanteras separat av myndighetens it-avdelning.

Myndigheten har e-handelssystem för vissa varor och tjänster vilket underlättar beställningar från myndighetens leverantörer. Man arbetar för att fler typer av inköp ska kunna hanteras genom e-handelssystemen. Stora delar av de vardagliga inköpen genomförs av medarbetare som fått rollen som beställare. Polisen strävar efter en ökad samordning av inköp över landet genom kategoristyrning. Genom att peka ut ansvar för hela myndighetens inköp av varor eller tjänster är avsikten att minska antalet separata upphandlingsprocesser och göra det lättare att få en överblick över myndighetens inköp.

Sedan skapandet av den nya Polismyndigheten har myndigheten inrättat ett nytt centralt system för hanteringen av bisysslor. I det nya systemet prövas om

¹³⁶ Polisen, 2018b.

¹³⁷ Intervju med Polisens inköpsenhet, 2018-10-25.

anställas bisysslor ska förbjudas av myndighetens centrala HR-enhet, vilket möjliggör samstämmiga bedömningar för alla bisysslor vid myndigheten. Polisen har tydliga riktlinjer för vilka bisysslor som myndigheten ser som ej tillåtna, och har ett ambitiöst arbete med att informera de anställda om riktlinjerna.

Vid polisens upphandlingsenhet finns tydliga rutiner för att alltid lyfta frågor om jäv i samband med att en upphandling inleds. Den separata hanteringen av myndighetens it-inköp har däremot inneburit att samma rutiner tidigare inte omfattat it-inköpen.

Utöver en förhållandevis stor internrevision har Polisens en avdelning för särskilda utredningar och en ny tillsynsfunktion. Tillsynsfunktionen har nyligen granskat myndighetens inköpsverksamhet och levererat ett antal rekommendationer för ett förbättrat inköpsarbete. Rapporten har inneburit att ett omfattande förändringsarbete initierats vid myndigheten.

Vår övergripande bild efter granskningen av Polisen är att sådana närståendetransaktioner som vi bedömt kan ha inneburit en risk för förtroendeskada varit relativt ovanliga. Att de förekommit visar dock på vikten av ett ambitiöst och välfungerande arbete kring frågorna i hela myndigheten. Vi uppfattar att den modell som myndigheten valt för att organisera sin centrala upphandlings- och inköpsverksamhet bör ge goda kontrollmöjligheter, och en viktig fråga framåt bör vara att säkerställa att myndighetens formella processer för inköp och upphandlingar efterföljs i hela organisationen. De ökade stegen mot e-handel kan rimligen antas underlätta detta. Särskiljandet mellan inköp och it-inköp ställer krav på att tvärgående frågor, exempelvis rutiner för jävshantering, hanteras på samma sätt i de båda delarna av organisationen. Myndigheten bedriver ett ambitiöst och proaktivt arbete vad gäller hantering av anställdas bisysslor.

7 Trafikverket

Trafikverket är landets största offentliga inköpare.¹³⁸ Många av Trafikverkets upphandlingar är stora och komplicerade, men bland myndighetens leverantörskontakter finns också mindre företag och inköp. Myndighetens anställda har kompetenser som kan antas vara eftertraktade även för leverantörerna. Dessutom är verksamheten spridd i landet. Trafikverket har således en verksamhet där flera omständigheter skulle kunna leda till att närståendetransaktioner förekommer.

Trafikverket svarar för Sveriges övergripande infrastrukturplanering samt anläggning och drift av statliga vägar och järnvägar. Viktiga uppgifter inkluderar basunderhåll av väg- och järnvägsnät samt nybyggnation av väg och järnväg. Sedan myndigheten bildades 2010 har Trafikverket gått mot att bli en, i stort sett, renodlad beställarorganisation. Det betyder att myndigheten inte utför eget anläggnings- eller underhållsarbete, utan kontrakterar utförare och följer upp arbete och resultat. Det betyder också att en mycket stor andel av myndighetens anställda kan sägas jobba med inköp på ett eller annat sätt.¹³⁹ Bilfärjetrafik bedrivs dock i egen regi. Myndigheten handhar också förarprov för körkort. Därtill fördelas stöd till privata vägföreningar i syfte att främja ett välfungerande vägnät.

7.1 Vilka anställda hade kopplingar till leverantörer?

Översikten i kapitel 4 visade att 168 anställda (3,5 procent) hade någon sorts koppling till någon av myndighetens leverantörer. Av dem hade tio anställda själva en funktion i ett företag, varav ett par i ledande ställning, något fler som styrelseledamöter och några styrelsesuppleanter. Runt 90 hade en anhörig som hade en funktion i en leverantör. Cirka 70 anställda hade enbart en inkomst från en leverantör. Ingen av de anställda hade näringsinkomster från en leverantör. I gruppen anställda med tjänsteinkomster från en leverantör var medelinkomsten cirka 70 000 kronor per år, och medianinkomsten under 20 000 kronor. Den fjärdedel som hade högst inkomster från leverantörer hade ca 60 000 eller mer i årsinkomst.¹⁴⁰ Nedan ska vi undersöka närmare vilka kategorier av anställda som hade kopplingar till leverantörer och vilka leverantörer det gällde. De uppgifter vi

¹³⁸ Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, 2018.

¹³⁹ Nästan samtliga, enkätsvar till Riksrevisionen med anledning av granskningen *Staten som inköpare av konsulttjänster*, Riksrevisionen 2018:20.

¹⁴⁰ Riksrevisionens undersökning av närståendetransaktioner bland anställda och anställdas anhöriga.

har om anställda i Trafikverket innefattar verksamhetsområde, inte geografisk lokalisering.¹⁴¹

Bland de anställda fanns några personalgrupper med mer än enstaka kopplingar till en leverantör (direkt eller indirekt via anhörig). Bland trafikledare, trafikinspektörer, tågklarerare, färjebefälhavare, och motormän/matrosor hade mellan fem och tio anställda i respektive grupp en anknytning till en leverantör. Dessa är också relativt stora personalgrupper på Trafikverket, som inte primärt hanterar inköp. I personalgrupper med betydande roller vid inköp, som projektledare för väg- respektive järnvägsprojekt och it, samt kvalificerade inköpare och inköpsstrategier, fanns mellan två och fyra anställda med kopplingar till en leverantör per personalgrupp. Sammanlagt rörde det sig om mellan femton och tjugio personer. Därtill fanns ett tiotal chefer på alla olika nivåer med kopplingar till leverantörer. I övrigt fanns någon enstaka koppling i – i stort sett – samtliga myndighetens personalgrupper. När alla personalkategorier kopplade till it och it-system läggs ihop fanns en högre andel kopplingar till leverantörer i den gruppen än bland Trafikverkets anställda generellt.¹⁴²

Jämfört med närmast föregående år var antalet anställda med kopplingar till en leverantör i stort sett oförändrat 2016.

7.2 Vilka leverantörer hade kopplingar till anställda?

Under 2016 gjorde Trafikverket inköp från svenska privata aktörer för ca 30 miljarder kronor. Totalt 183 leverantörer (1,6 procent) hade en koppling till en anställd på myndigheten och hos 70 av företagen gick kopplingen via den anställda själv (se tabell 7). Dessa företag var större sett till antalet anställda jämfört med Trafikverkets leverantörer i stort. Hälften av leverantörerna med koppling hade 17 eller fler anställda. Bland leverantörerna med koppling till en anställd fanns dock elva enmansföretag. Flera av dem var företag där anställda själva hade funktioner. Även övriga leverantörer där anställda själva hade funktioner var, med något undantag, små (under tio anställda).

Köpen från företag med koppling till en anställd var i genomsnitt större och fler än de från myndighetens övriga leverantörer. De var alltså leverantörer som myndigheten hade mer än en svag koppling till. Medianvärdet för den totala inköpssumman från kopplade leverantörer 2016 var strax över 70 000.

De närståendetransaktioner som skedde under 2016 rörde inköp från många olika branscher och det handlade i stor utsträckning om enstaka leverantörer per

¹⁴¹ I Trafikverket får det sannolikt störst effekt på antalet kopplingar att vårt datamaterial inte omfattar dotterbolag och underentreprenörer. Vi har dock uppfattat sådana kopplingar som i sammanhanget mindre intressanta, eftersom möjligheten att styra stora komplexa affärer med sammansatta leverantörskonstellationer för att gynna en enskild underleverantör ofta bör vara begränsade.

¹⁴² Riksrevisionens undersökning av närståendetransaktioner bland anställda och anställdas anhöriga.

bransch. I tre av de branscher där Trafikverket gjorde många inköp fanns dock tio eller fler leverantörer med koppling till en anställd: det gällde anläggningskonsulter, organisationskonsulter och restaurangverksamhet. De två förstnämnda branscherna hörde till dem där Trafikverket också gjorde inköp för störst belopp. Branscher där det fanns mellan fem och tio leverantörer med koppling till en anställd inkluderade personaluthyrning och datakonsultverksamhet, men även hotell- och linjebussbranschen. I de flesta av dessa branscher hade Trafikverket flera hundra leverantörer, men vad gäller personaluthyrning fanns en koppling till en anställd (direkt eller indirekt via en anhörig) till nästan en tredjedel av myndighetens leverantörer. Vad gäller organisationskonsulter fanns en koppling via en anställd (direkt eller indirekt) till cirka en femtedel av myndighetens leverantörer.

Till skillnad från övriga myndigheter i granskningen innehåller inte de inköpsuppgifter från Trafikverket som vi tagit del av uppgifter om vad myndigheten köpt in. Baserat på att leverantörerna med koppling är spridda mellan flera olika branscher är det troligt att också inköpen innefattar flera olika typer av varor och tjänster.

7.3 Risker för förtroendeskada

Riksrevisionen har undersökt samtliga närståendetransaktioner där en anställd själv hade en funktion i en leverantör, en dryg tredjedel av de fall där anhöriga hade en funktion i en leverantör i samt ett fåtal av de närståendetransaktioner där kopplingen enbart gått via en anställds inkomst, sammanlagt ett trettiotal fall. Flertalet av alla chefer med en koppling till en leverantör ingick i urvalet, liksom flertalet inom ytterligare ett antal kategorier som bedömdes vara direkt inblandade i inköpen, såsom inköpare och projektledare.¹⁴³

Många av köpen från företag med koppling via anställdas anhöriga förefaller inte utgöra någon risk, även utan särskild hantering. Ett sådant fall är en anställd som har flera familjemedlemmar med funktion i ett företag som stora delar av myndigheten har utgifter till. Den anställda själv arbetade med helt andra frågor än vad inköpet gällde, och inte i en position där det är sannolikt att hen påverkat myndighetens inköp.

För flera av närståendetransaktionerna, mellan tio och femton av de fall vi tittat närmare på, kan det dock en finnas en risk att myndighetens förtroende skadas om ärendet inte hanterats väl. Mer än hälften av dem rör personer som själva har en anställning på myndigheten. I ett par fall hade också en anhörig till den anställda en funktion i företaget. Flera av transaktionerna rör inköp från företag i

¹⁴³ De utpekas i Trafikverkets affärsstrategi som personalgrupper med särskilt ansvar, se Trafikverket, 2017b s. 10.

konsultbranscher, framför allt tekniska konsulter inom bygg- och anläggningsbranschen. För Trafikverket har vi inte närmare uppgifter om anställdas organisatoriska placering, men i de fall som bedömdes som potentiellt problematiska jobbade typiskt sett den anställda också i den del av verksamheten där hela eller delar av kostnaderna konterats.

Inköpssummorna varierade. I mer än hälften av de potentiellt problematiska fallen rör det sig om stora belopp jämfört med övriga undersökta myndigheter, mellan en och drygt sex miljoner under tre år. Det är inte stora belopp jämfört med Trafikverkets övriga affärer. För flera av företagen i fråga utgör beloppen dock en inte obetydlig del av företagets omsättning. Det rör sig alltså om mindre företag, där majoriteten hade mindre än fem anställda. Fallen i Trafikverket inkluderar en chef med en indirekt koppling via en nära anhörig till ett sådant mindre teknikonsultföretag, och en anställd på verksamhetsområdet Stora projekt som tillsammans med en anhörig hade funktioner i ett sådant företag.

Andra fall vi sett är mer svårbedömda. En anställd med en ledande position i ett litet företag som Trafikverket frekvent köpt stödtjänster av till belopp under miljonen under en treårsperiod anställdes efter det att Trafikverket började anlita leverantören. Den anställda har alltså inte kunnat påverka det initiala beslutet, men det bör ändå kunna uppstå situationer där anlitaandet av en anställds företag (ett mindre företag som inte har några anställda) kan sättas i fråga.

7.4 Skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner

I olika delar av organisationen förekom alltså kopplingar mellan en anställd och en leverantör som kan ha krävt särskilda åtgärder, till exempel jävshantering, för att säkra myndighetens opartiskhet. Dessa situationer var oftast kopplade till de anställdas egna företagsengagemang, de aktuella beloppen var oftare än i de andra undersökta myndigheterna relativt stora och de involverade företagen var i flera fall konsultföretag av olika slag.

Vi har granskat om Trafikverkets kontroll av inköp är sådan att den typ av kopplingar som beskrivits ovan kan hanteras på ett sätt som sänker risken för förtroendskador. Trafikverket är dock en mycket stor myndighet som i stort sett uteslutande arbetar med att köpa in tjänster och varor, ofta i form av entreprenader i olika storlek. Det som här beskrivs är därför det *övergripande* arbete som sker på myndigheten centralt, för att skapa överblick och kontroll över organisationens olika inköp.

7.4.1 Trafikverkets inköpsverksamhet

Det är ute i kärnverksamheten, där de stora projekten för byggande och underhåll drivs, som huvuddelen av Trafikverkets inköpsbehov av allt från entreprenader på vägtunnlar till kontorsmaterial uppstår. Kärnverksamheten är spridd över fem

regionkontor och ytterligare drygt 20 kontor i landet (de många förarprovskontoren oräknade). Den är dessutom uppdelad på olika verksamhetsområden – bland annat trafikledning, underhåll och stora anläggningsprojekt.¹⁴⁴ Trafikverket delar in sina inköp av varor och tjänster i tre olika huvudtyper: 1) entreprenad och tekniska konsulter för anläggningsarbete och underhåll, 2) tekniskt godkänt material – det vill säga material för vilka det finns särskilda krav på hållfasthet och funktion, till exempel järnvägsspår eller it-material inom järnväg, samt 3) övriga (så kallade *indirekta*) tjänster och varor, det vill säga allt som inte är entreprenader och tekniska konsulter eller tekniskt godkänt material.¹⁴⁵

Den centrala funktionen *Inköp och logistik* har till uppgift att understödja kärnverksamhetens inköp.¹⁴⁶ Många av den centrala inköpsfunktionens ca 250 anställda är därför utlokaliserade i den regionala organisationen för att funktionen ska kunna vara delaktig i hela upphandlingsprocessen. Inköpsfunktionen arbetar också mer strategiskt med att följa upp och utveckla inköpsarbetet på myndigheten. Dessutom utför den centrala inköpsfunktionen alla upphandlingar av tekniskt godkänt material som projekten behöver, och därtill alla upphandlingar av indirekta varor och tjänster. I den centrala funktionen ingår även en avdelning för att hantera och utföra avrop från ramavtal. Den centraliserade inköpsfunktionen har funnits sedan 2013, då den ersatte en ordning med en liten centraliserad analys- och utvecklingsenhet och regionala inköpare ute i verksamheten.¹⁴⁷

En enhetlig processmodell för stora upphandlingar

För att skapa bättre kontroll över verksamheten har centraliseringen av inköpsfunktionen åtföljts av ett gemensamt arbetssätt och en enhetlig processmodell för hela inköps- och upphandlingsverksamheten. Modellen gäller alla större upphandlingar på Trafikverket, med vissa variationer för Trafikverkets tre övergripande inköpskategorier, det vill säga 1) entreprenad och tekniska konsulter (för nykonstruktion eller underhåll), 2) tekniskt godkänt material och 3) övriga tjänster och varor. I processmodellen tydliggörs ansvarsfördelningen mellan kärnverksamhetens och inköpsfunktionens företrädare. Processmodellen har karaktären av ett flödesschema där förväntad "output" i de olika stegen preciseras. Den tydliggör var beslut ska tas, dokumentationskrav etc. Varje delsteg utvecklas i

¹⁴⁴ Trafikverket, 2017a.

¹⁴⁵ Intervju med Trafikverkets centrala funktion (CF) Inköp och logistik 2018-10-15; Trafikverket, 2017a.

¹⁴⁶ Funktionen Inköp och logistik är uppdelad på fem enheter: Verksamhetsstyrning, Varor och tjänster, Inköpsutveckling, Avropsfunktionen och Materialservice.

¹⁴⁷ Intervju med Trafikverkets centrala funktion (CF) Inköp och logistik, 2018-10; Trafikverket, 2017a; Trafikverket, 2018e.

separata mer detaljerade checklistor och anvisningar, med vägledning om vilka systemstöd som ska användas m.m.¹⁴⁸

Ett första centralt steg i inköpsprocessen som modellen ska styra är planerings- och analysfasen. I planeringsfasen avgörs vilken typ av upphandling som bäst kan uppfylla affärens mål. Resultatet sätts på pränt i en *affärsstrategi*.¹⁴⁹ Formuleringen av affärsstrategin är alltså ett avgörande moment, som styr vilka krav som ska gälla för upphandlingen och därmed vilka leverantörer som kommer att kunna och vilja konkurrera om Trafikverkets kontrakt. Det är dessa krav som sedan annonseras, och som inkommande anbud prövas mot. Den utsedda inköparen från Inköp och logistik deltar som stöd till den projektorganisation som bereder upphandlingen. Att företrädare för olika delar av organisationen deltar har bieffekten att transparensen och öppenheten är större än om processen följer fasta organisationsgränser.

För belopp under 100 miljoner kronor är det berörd inköpschef som fattar beslut om annonsering. Upphandlingar för större belopp bereds i ytterligare olika forum innan annonseringsbeslutet: Beslut om summor mellan 100 miljoner kronor och 300 miljoner kronor föredras i internrådet och fattas av ställföreträdande inköpsdirektör på delegation av inköpsdirektören. Om summan är mellan 300 miljoner kronor och 500 miljoner kronor sker en föredragning i Trafikverkets så kallade beställarråd och beslutet fattas av chefen för inköpsfunktionen (inköpsdirektören) på delegation av överdirektören. Styrelsen fattar beslutet om annonsering om beloppet är högre än en halv miljard. Alla rådsmöten dokumenteras.¹⁵⁰ Innan ett ärende når ett råd ska det ha beretts i ett flertal steg. Ett ärende rörande ett investeringsuppdrag till beställarrådet ska till exempel ha föregåtts av att projektgruppens förslag granskas av chef för inköpsverksamheten, att inköpsärendet därefter lyfts till internrådet för ytterligare granskning där projektet svarar på frågor och kompletterar efter behov och slutligen, efter behov, av olika parallella förmöten där inköpsdirektören, inköpsstrateger och chefer från aktuellt verksamhetsområde har roller. Själva besluten uppfattas som relativt enkla, så länge inga avsteg gjorts från den affärsstrategi som formulerats i det föregående processteget.¹⁵¹

Efter annonseringen är upphandlingsprocessen i hög grad lagstyrd. När anbud öppnas ska två inköpare vara närvarande för att säkerställa att alla anbud beaktas. Därefter är det beställaren i projektet som fattar beslutet om tilldelning, och Inköp

¹⁴⁸ Processerna gäller i strategiska, affärsmässiga och lagstyrda områden, se Trafikverket, 2018n; samt Trafikverkets delprocesser, till exempel Trafikverket, 2018f; Trafikverket, 2018g.

¹⁴⁹ Trafikverket, 2017b; Trafikverket, 2018s; Trafikverket, 2018p.

¹⁵⁰ Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15; Trafikverket, 2017a; Trafikverket, 2017b. s. 9.

¹⁵¹ Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15.

och logistik kontrasignerar. Detta är den enda kontrasigneringen som görs mellan inköpsfunktionen och verksamheten under upphandlingsprocessen. För andra beslut gäller myndighetens vanliga beloppsgränser för chefsattestering.¹⁵² Det finns ytterligare rutiner för fördelning av ansvar för till exempel avtalsförvaltning under avtalstidens gång och erfarenhetsåterföring.¹⁵³ Alla led i upphandlingarna ska hanteras i olika digitala system.¹⁵⁴

Långsiktigt relationsbyggande, leverantörsteam och kategoriarbete

Arbetet med att utforma gemensamma processer för inköp har pågått en tid på Trafikverket. Det pågår även andra angränsande utvecklingsarbeten. Ett problem som Trafikverket jobbar med är att öka antalet anbudsgivare, som i flera kategorier uppfattas vara för litet eller riskera att sjunka. Därför försöker man på olika sätt jobba med rätt och tidig information om kommande upphandlingar på både svenska och utländska leverantörsmarknader. Man försöker också utveckla dialogen med leverantörerna, för att bättre förstå vilka affärsförutsättningar som krävs för att de ska vilja lämna anbud.¹⁵⁵

Dialogen sker till exempel på de återkommande så kallade regiondagarna och i leverantörsteam som organiseras med de leverantörer som dominerar Trafikverkets inköpsverksamhet. Av myndighetens totala inköpsvolym går 55 procent till de tio största leverantörerna och 85 procent till de 100 största.¹⁵⁶ En slutsats som dragits om de mindre leverantörerna är att de kan ha ett särskilt behov av informations- och utbildningsinsatser för att vilja lägga anbud. Trafikverket arbetar därför med att hitta sätt att föra en närmare dialog också med mindre företag som är eller skulle kunna bli leverantörer.¹⁵⁷

Arbetet med att bättre förstå leverantörsmarknaden genom att etablera närmare och mer långsiktiga samarbeten med leverantörer ökar risken för att det uppstår sådana band mellan leverantörer och anställda som handlar om vänskap och beroende, så kallad vänskapskorruption. Man är dock medvetna om detta på Trafikverkets inköpsfunktion och försöker till exempel undvika att de som sitter i leverantörsteam samtidigt är inblandade i upphandlingar från dessa leverantörer – även om vissa stora leverantörer är så vanligt förekommande i upphandlingar att det inte går att göra det konsekvent.¹⁵⁸ En indikation på att anställda utvecklar nära band till leverantörer, som en konsekvens av långvariga och stabila relationer, skulle kunna vara att anställningsrörligheten mellan myndighet och leverantörer

¹⁵² Trafikverket, 2018g; Trafikverket, 2018b.

¹⁵³ Se till exempel Trafikverket, 2018i; Trafikverket, 2018d.

¹⁵⁴ Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15

¹⁵⁵ Trafikverket, 2018q; Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15; Trafikverket, 2018p.

¹⁵⁶ Trafikverket, 2018q; Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15.

¹⁵⁷ Trafikverket, 2017g. s. 36.

¹⁵⁸ Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15.

är stor. Det är dock inte vanligare i Trafikverket än i de andra myndigheter vi undersökt att anställda har en sidoinkomst hos en leverantör, eller att tidigare anställda har kopplingar till myndighetens leverantörer (se kapitel 4).

Internt i myndigheten har Trafikverket sedan 2014 även ett inköpskategoriarbete. Med hjälp av funktionsöverskridande kategoriteam ska myndighetens beställarroll utvecklas. Teamen samlar företrädare från olika delar av verksamheten, som oavsett om de arbetar med underhåll eller nyinvestering har ett visst inköpsbehov, av till exempel markarbeten. Sådana team kan utforma en gemensam *inköpskategoristrategi* utifrån en analys av Trafikverkets befintliga inköp och en analys av leverantörsmarknaden. En kategoristrategi ska godkännas av beställarrådet och beslutas av generaldirektören. Arbetet antas påverka inköpsprocessen och det arbetet som leder fram till beslut om affärsstrategier, men har ingen formaliserad funktion i de inledande stegen av Trafikverkets inköpsprocess.¹⁵⁹ Kategoriansvarig ska dock under ett ramavtals löptid ge återkoppling till den avtalsansvarige, dels om hur avtalet används, dels om hur avropssystemen fungerar.¹⁶⁰

Förutom positiva effekter på Trafikverkets affärer, innebär kategoriarbetet ytterligare en arena där motiven till Trafikverkets beställningar analyseras och diskuteras, vilket bör befrämja sakligheten i den behovsspecificering som är avgörande för vilka leverantörer som kommer att upphandlas. Det ovan beskrivna systematiska arbetet med att bredda kretsen anbudsgivare, tillsammans med ambitionen att minska kraven på *hur* en leverantör ska utföra ett jobb¹⁶¹, torde också minska möjligheterna för den som skulle vilja styra affärer mot egna eller anhörigas företag.

Upphandlingar under direktupphandlingsgränsen, eller vid undantag från upphandlingsgränsen

Trafikverkets egen bedömning är att myndighetens inköp normalt bara vid mer ovanliga sällanköp, och vid inköp till försumbara summor (exempelvis för kaffebröd och korta taxiresor) hamnar under lagstiftningens direktupphandlingsgränser. Andra skäl till att direktupphandla kan dock vara aktuella. Det kan till exempel finnas tillfällen då det inte finns mer än en leverantör av något som myndigheten behöver, eller då ett inköp är synnerligen brådskande av något skäl.¹⁶²

Även när en vara eller tjänst behöver direktupphandlas ska det göras i det digitala beställningssystemet. Beställningen hamnar hos Inköp och logistik, som sedan ett

¹⁵⁹ Trafikverket, 2018k; Trafikverket, 2018m.

¹⁶⁰ Trafikverket, 2018i.

¹⁶¹ Trafikverket, 2018p.

¹⁶² Trafikverket, 2018h. Undantag får göras av två skäl. Dels finns av lagen specificerade undantagssituationer, dels andra synnerliga skäl.

antal år ska delta i alla direktupphandlingar. Hanteringen av en direktupphandling beror på om inköpet är över ett prisbasbelopp eller ej, om undantag från direktupphandlingsgränsen åberopas och på om det finns konkurrerande leverantörer. Är värdet av upphandlingen över ett prisbasbelopp (knappt 50 000 kronor) ska det alltid övervägas om det finns konkurrens. Finns konkurrens ska minst tre leverantörer tillfrågas, valet av leverantör motiveras och processen dokumenteras i myndighetens digitala upphandlingssystem. För direktupphandlingar under ett prisbasbelopp (strax under 50 000 kronor) ska Inköp och logistik kontrollera att eventuella underlag är bifogade och godkänna beställningen. Därefter krävs en attest från ansvarig chef i den beställande verksamheten i beställningssystemet.

Om inköpssumman är över ett prisbasbelopp och bara en leverantör tillfrågats, ska det finnas en skriftlig motivering underskriven av ansvarig verksamhetschef. Ansvarig avdelningschef på Inköp och logistik har ansvar för att bedöma om flera inköp tillsammans innebär att lagens beloppsgränser överskrids. För att säkerställa att undantagsförfaranden från lagens krav på annonsering och anbudsförfarande används enbart då det finns lagstöd för det ska samråd alltid ske med verksjurist när undantag åberopas. Motiven för undantaget ska sedan dokumenteras och beslut ska undertecknas av beställare och ansvarig inköpare och kontrasigneras av chefen för Inköp och logistik.¹⁶³

Trafikverkets arbete med att utforma riktlinjer och informera om dem syftar också till att minska andelen direktupphandlingar, genom att skapa förutsättningar för att dirigera inköpsbehov mot befintliga avtal och samla flera beställningar i en upphandling. Andelen direktupphandlingar uppges nu utgöra ca 10 procent av inköpsvärdet.¹⁶⁴

Trafikverket strävar också efter att öka användningen av avtal genom att utveckla rutiner för avrop, med och utan förnyad konkurrensutsättning, via Trafikverkets digitala interna beställningssystem. Det är enheten Inköp och logistiks särskilda avropsfunktion som är mottagare av interna beställningar från gällande avtal, och som också utför avrop. De ska då vara attesterade på rätt nivå av den chef i verksamheten som "äger" beslutet.¹⁶⁵

För beställningar under lagens direktupphandlingsgränser gäller typiskt sett attest på enhets- eller sektionschefsnivå. Till exempel trafikskole- och förarprovsverksamheten har dock lägre attestgränser på lägsta chefsnivå.¹⁶⁶ Attestnivåerna är i de flesta delar av Trafikverket betydligt högre än vid flera av de

¹⁶³ Trafikverket, 2017a; Trafikverket, 2018h; Trafikverket, 2018.j.

¹⁶⁴ Riksrevisionen, 2017a.

¹⁶⁵ Trafikverket, 2018n; Trafikverket, 2018f.

¹⁶⁶ Trafikverket, 2018b; Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15.

andra myndigheterna, vilket bör ses i relation till att de inköp som myndigheten gör är i en storleksklass för sig.

En annan typ av inköp på Trafikverket som myndighetens processer ska reglera är så kallade ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA). En tilläggsbeställning uppkommer där en kontrakterad leverantör används för ett kompletterande köp som inte täcks av det tidigare ingångna avtalet.¹⁶⁷ Den interna processen säger att i nybyggnadsprojekt ska projektledningen vid behov kontakta inköparen för att utreda om en tilläggs- eller ändringsbeställning kan göras. I underhållsprojekt ska projektledaren kontakta inköparen vid alla tilläggsbeställningar över 400 000 kronor.¹⁶⁸ I vissa fall, när avsteg från eller mer betydande tillägg till gällande avtal görs, måste enligt Trafikverkets riktlinjer jurist kontaktas.¹⁶⁹ Centralt på myndigheten bedömer man att juristerna också är efterfrågade. Ändrings- och tilläggsarbeten är det vanligast förekommande ämnet när verksamheten vill ha rådgivning om entreprenader.¹⁷⁰

Uppföljning och kontroll

Det är svårt att bedöma genomslaget i organisationen, men det pågår ett internt utbildningsarbete för se till att de styrande dokument som finns faktiskt används.¹⁷¹ Myndighetens så kallade huvudprocesser, det vill säga de avdelningar som svarar för att driva enskilda projekt på investerings- och underhållsområdet, och vars arbets sätt rutinerna är avsedda att forma, är samtidigt starka.¹⁷²

Uppföljningar fyller en viktig funktion för möjligheten att avgöra om styrningen fungerar effektivt. Inköpsfunktionen gör kontinuerliga uppföljningar av myndighetens inköpskategorier i den mån det går. Inom vissa kategorier är antalet leverantörer många och för dem finns i dagsläget sämre möjligheter till uppföljning. Myndigheten arbetar sedan flera år med att utveckla sina e-handelssystem för att kunna koppla alla inköp till avtalskatalogen, och därmed också kunna göra övergripande analyser av inköp som faller utanför gällande processer. Arbetet har dock varit svårare än man i förstone trodde och är ännu inte slutfört.¹⁷³

¹⁶⁷ Intervju med Trafikverkets internrevision, 2018-10-08.

¹⁶⁸ Trafikverket, 2018d; mejlkorrespondens med Trafikverket, 2019-02-05.

¹⁶⁹ Trafikverket, 2010b.

¹⁷⁰ Uppgift från Trafikverket, central funktion Ekonomi och styrning, per mejl, 2019-02-05.

¹⁷¹ Trafikverket, 2018p. s. 9. Nya chefer ska till exempel utbildas om myndighetens attesteringsregler, se Trafikverket, 2018b.

¹⁷² Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15

¹⁷³ Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15.

7.4.2 Utbetalningar av driftsbidrag till enskilda väghållare m.m.

I granskningen ingår också Trafikverkets utbetalningar av bidrag kopplade till enskilda vägar. Det finns fyra olika bidrag för enskilda vägar: bidrag för årliga driftskostnader, bidrag för större underhålls- och upprustningsarbeten, bidrag för byggnadsåtgärder samt bidrag för drift av färjeled.¹⁷⁴

Det årliga driftsbidraget kan enskilda väghållare ansöka om. Bidragsnivån bestäms utifrån vägens syfte och bidragsgrundande kostnader som i sin tur avgörs av vägens längd och uppskattad driftskostnad.¹⁷⁵ Utöver det årliga driftsbidraget kan den som behöver göra ett större underhålls- och upprustningsarbete ansöka om ett särskilt driftsbidrag. Det är Trafikverkets regioner som beslutar om utbetalning med hänsyn till åtgärdens angelägenhet och myndighetens ekonomiska utrymme.¹⁷⁶

Riksrevisionens årliga revision har gjort iakttagelsen att det 2016 saknades underlag i flera ärenden i ett mindre stickprov.¹⁷⁷ Internrevisionen har vid tidigare revisioner hittat fall där felaktiga uppgifter givits för att öka bidragssumman. Det är internrevisionens uppfattning att anställda undviker roller i sådana föreningar.¹⁷⁸

7.4.3 Hantering av jäv och bisysslor

I kapitel 3 och 4 framgår att en fjärdedel av Trafikverkets anställda 2016 hade en bisyssla i form av en funktion i eller inkomst från *något* privat företag. I 40 procent av dessa fall hade den anställda någon sorts funktion i företaget. Det var betydligt mer ovanligt att en anställd hade en bisyssla i ett företag som också var myndighetens leverantör. Två procent av de anställda 2016 hade en sådan koppling.

Trafikverkets sedan 2010 gällande riktlinje anger att arbetsgivaren ska informera om vad som kan vara en otillåten bisyssla.¹⁷⁹ På intranätets ”Min anställning” framgick 2016 dels att medarbetaren inte får ha en anställning eller ett uppdrag inom Trafikverkets verksamhetsområde, dels att medarbetare inte får ha anställning eller uppdrag som kan skada Trafikverkets anseende eller rubba förtroendet för medarbetaren själv eller andra anställda.¹⁸⁰ Det ges dock i

¹⁷⁴ Trafikverket, 2018a.

¹⁷⁵ Bestäms utifrån fyra faktorer: en prislista för generella driftkostnader, i vilken utsträckning vägen används (vägens trafikklass), vilket slitlager vägen har (grus eller beläggning) samt behovet av vinter- och barmarksunderhåll i den del av landet som vägen ligger (vilken klimatzon), Trafikverket, 2018c.

¹⁷⁶ Trafikverket, 2018a.

¹⁷⁷ Riksrevisionen, 2017a.

¹⁷⁸ Intervju med Trafikverkets internrevision, 2018-10-08.

¹⁷⁹ Trafikverket, 2015.

¹⁸⁰ Trafikverket, 2016.

kollektivavtal möjligheter för medarbetare som inte är chefer att efter prövning få tillstånd till bisysslor på verksamhetsområdet.¹⁸¹ Bisysslor som kan skada förtroendet är dock alltid förbjudna. I riktlinjerna lyfts särskilt risker med att medarbetare har bisysslor hos leverantörer: andra aktörer kan i sådana fall uppfatta att en sådan leverantör otillbörligt får ett informationsövertag – även när det inte nödvändigtvis är fallet.¹⁸² Alla chefer utpekade av GD ska rapportera innehav av finansiella instrument varje år.¹⁸³

Riktlinjen säger också att medarbetare är skyldiga att lämna information till sin chef om bisysslor som kan vara otillåtna. HR-funktionen driver att alla ska anmäla alla bisysslor.¹⁸⁴ Det är i första hand medarbetarens chef som bedömer huruvida en bisyssla är tillåten eller inte. Chefen kan vid behov rådfråga HR och Trafikverkets juridiska funktion. Endast de svårbedömda fallen (uppskattningsvis 2–3 ärenden per år) når myndighetens centrala nivå genom att HR eller den juridiska funktionen tillfrågas, medan resten hanteras ute i verksamheten av respektive chef. När en bisyssla hissats till central nivå är utfallet oftast att bisysslan bedöms vara otillåten.

Pågående bisysslor som kommer till myndighetens kännedom hanteras oftast med ett samtal. Om något otillåtet framkommer hanteras det som ett arbetsrättsligt ärende, och kan resultera i en muntlig tillsägelse eller att ärendet tas till personalansvarsnämnden.¹⁸⁵ Beslut om huruvida bisysslan är tillåten ska alltid inkluderas i personalakten. Detta gäller även bisysslor som bedömts vara tillåtna.¹⁸⁶ Om slutsatsen är att bisysslan är otillåten måste beslutet signeras av medarbetaren.¹⁸⁷

Trafikverket informerar om bisysslor bland annat under introduktionsutbildningen för nyanställda och på myndighetens etik- och moralutbildning som är obligatorisk för alla chefer på myndigheten. Myndigheten har dock inte bisysslor som en obligatorisk punkt vid medarbetarsamtal.¹⁸⁸ Det är uppgifterna i vår kvantitativa undersökning gäller, 2016, noterade Riksrevisionens årliga revision i ett mindre stickprov en viss förekomst av fall där bisysslor inte rapporterats, och i något enstaka fall gjorde myndigheten därefter bedömningen att bisysslan var otillåten. Riksrevisionen noterade också att givna positiva besked

¹⁸¹ Trafikverket, 2010c.

¹⁸² Trafikverket, 2015.

¹⁸³ Intervju med Trafikverkets HR-avdelning, 2018-11-01.

¹⁸⁴ Intervju med Trafikverkets HR-avdelning, 2018-11-01.

¹⁸⁵ Intervju med Trafikverkets HR-avdelning, 2018-11-01.

¹⁸⁶ Trafikverket, 2015; Intervju med Trafikverkets HR-avdelning, 2018-11-01.

¹⁸⁷ Trafikverket, 2014.

¹⁸⁸ Intervju med Trafikverkets HR-avdelning, 2018-11-01; Trafikverket, 2015; Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15.

om tillåten bisyssla inte alltid fanns dokumenterade.¹⁸⁹ Trafikverket har av prioriteringsskäl inte följt upp om bisysslerapporteringen nu fungerar bättre.¹⁹⁰

Riktlinjer och avtal om bisysslor säger alltså att anställda inte ska ha sådana inom myndighetens verksamhetsområde, annat än i övervägda undantagsfall. Det finns inte heller något inarbetat sätt att ta tillvara den kunskap om enskildas bisysslor som finns på myndigheten i arbetet med inköp. Modellen är snarare att bisysslor hos leverantörer inte ska förekomma, och att om det ändå uppkommer situationer där en bisyssla skapar en jävssituation vid ett inköp så ska medvetenheten om jävsproblematiken vara sådan att berörd anställd informerar ansvarig chef, som hanterar situationen genom att lyfta ut personen i fråga ur beslutsprocessen.¹⁹¹ I inköpsfunktionens olika avdelningar finns en medvetenhet om risk för oegentligheter i samband med inköp. Risken kopplas främst till de vänskapsliknande förhållanden som följer av myndighetens nära relationer med leverantörer, men även i viss mån till jävssituationer till följd av att anställdas anhöriga har intressen i företag som myndigheten gör affärer med. Sådana risker antas samtidigt kunna hanteras genom att uppdrag fördelades med hänsyn till kända jävsförhållanden samt löpande diskussion med medarbetare som har en anhörig anställd i branschen, exempelvis på medarbetarsamtal.¹⁹²

Att någon lyfter en anhörigkontakt hos en leverantör och därför vill lyftas ur en upphandlingsprocess uppfattas vara relativt vanligt. Frågan om jäv lyfts på myndighetens olika utbildningar i etik och moral. Ett beslut från 2010 om att det måste säkerställas att jäv genom närstående inte föreligger om en konsult eller entreprenör ska anlitas brukar lyftas fram på dessa utbildningar. Det finns dock ingen särskild riktlinje för sådan jävshantering, till exempel gällande dokumentation.¹⁹³

7.4.4 Ledningens riskhantering

Det övergripande ansvaret för myndighetens riskhantering vilar på generaldirektören och styrelsen. Internrevisionen fyller en viktig funktion i arbetet. Trafikverkets internrevision är relativt stor, med i dagsläget 15 anställda och en kontinuerlig kontakt med styrelsen, bland annat genom att internrevisionschefen deltar på alla styrelsemöten.¹⁹⁴ Myndigheten har sedan 2012 ett särskilt etikråd med representanter från olika delar av verksamheten. Etikrådet

¹⁸⁹ Riksrevisionen, 2017a.

¹⁹⁰ Intervju med Trafikverkets HR-avdelning, 2018-11-01.

¹⁹¹ Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15.

¹⁹² Trafikverket, 2017d.

¹⁹³ Intervju med Trafikverkets centrala funktion Inköp och logistik, 2018-10-15; Trafikverket, 2010a.

¹⁹⁴ Intervju med Trafikverkets internrevision, 2018-10-08.

är främst ett forum för principiella och strategiska diskussioner, som också bistår i konkreta ärenden.¹⁹⁵

Myndighetsledningens generella riskanalys, som i Trafikverket kallas Verksamhetsanalys, kompletteras sedan fyra år med en särskild myndighetsövergripande analys av korrruption, mutor och jäv. En särskild tvingande rutin styr arbetet. Varje höst görs på alla avdelningar och enheter ett arbete med att identifiera risker i relation till den egna verksamheten. Det sker på arbetsplatsträffar (forum för samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, så kallade APT) och det finns en mall att utgå ifrån. Resultaten sammanställs inom respektive funktion och verksamhetsområde för att sedan skickas vidare till en beredningsgrupp som består av företrädare för juristfunktionen, ekonomi och styrning samt HR för en aggregerad analys som utmynnar i ett antal förslag till verksövergripande åtgärder. Därefter skickas den etikrådet som föreslår eventuella åtgärder, vilka generaldirektören i så fall fattar beslut om. Identifierade risker och åtgärdsförslag kan också tas omhand direkt inom organisationen, till exempel när åtgärden handlar om att diskutera och påminna om gällande riktlinjer. Åtminstone inom inköpsfunktionen har frågan om anhörigas kopplingar till leverantörer lyfts inom ramen för detta arbete.¹⁹⁶ Även i myndighetens bredare årliga riskanalys finns etik- och moralfrågor såväl som risker kopplade till muta och jäv med som en aspekt.¹⁹⁷

Det årliga arbetet med analys av risker kopplade till korrruption, mutor och jäv kan i bästa fall även fungera som en medvetandehöjande åtgärd i sig. En annan åtgärd i syfte att höja medvetandenivån är de etiska dilemman som löpande publiceras på intranätet. På myndigheten finns sedan 2012 en särskild etikutbildning för chefer som blev obligatorisk 2015. När den inrättades gick alla dåvarande chefer den och nu ges utbildningen regelbundet. Under 2018 har etik och moral aktualiseras på träffar mellan ledning och medarbetare ute i organisationen och ledningsgruppen har haft en halvdag med chefsjuristen. Juridik- och HR-funktionerna har också på begäran från vissa delar av myndigheten, exempelvis it och stora projekt, hållit mer skraddarsydd utbildningar.¹⁹⁸

Parallellt med arbetet inåt bedrivs också ett arbete utåt mot leverantörerna för att tydliggöra att Trafikverket arbetar mot mutor, korrruption och jäv, till exempel på de årliga regionala leverantörsdagarna.¹⁹⁹ Jävsproblematik och gynnande av leverantörer som en anställd har egna eller indirekta kopplingar till är *en* aspekt av

¹⁹⁵ Riksrevisionen 2013:2 s. 43.

¹⁹⁶ Trafikverket, 2017e; Trafikverket, 2017d.

¹⁹⁷ Trafikverket, 2018l.

¹⁹⁸ Intervju med Trafikverkets HR-avdelning, 2018-11-01; Trafikverket, 2017i, s. 37.

¹⁹⁹ Trafikverket, 2018o; Trafikverket, 2018r.

ovanstående åtgärder. Andra aspekter av relationer till leverantörer, som får större utrymme, är risker för till exempel mutor och vänskapskorruption.²⁰⁰

En kontinuerlig medvetandegörande diskussion kan leda till ett kulturskifte som är minst lika viktigt för att skapa god processhygien som rutinerna i sig.²⁰¹ Det kan kompletteras med strategiskt vald kontroll. Det finns controllerfunktioner ute i de olika verksamheterna och på Inköp och logistik som gör vissa egna uppföljningar. Internrevisionen granskar utbetalningar löpande och fokuserar särskilt på områdena resor, representation och gåvor. I granskningen av utbetalningar använder internrevisionen sig av dataanalyser och de har anställt en informationsanalytiker för det arbetet. Internrevisionen framhåller samtidigt att det är ett trubbigt verktyg för att upptäcka sofistikerade oegentligheter. En reflektion är att upptäckta oegentligheter inte sällan gäller verksamheter som verksamhetsmässigt och finansiellt har en mindre central roll i myndigheten.²⁰²

Trafikverket har en utbyggd verksamhet för utredning av misstänkta oegentligheter som ligger på internrevisionen. Sedan 2012 har Trafikverket även en visselblåsarfunktion, som både är öppen för externa tipsare och för medarbetare som inte vill rapportera misstankar i den ordinarie chefslinjen. Dess mottagningsfunktion utförs av extern part och internrevisionen utreder, med viss extern hjälp. Det kommer in 40–50 uppgifter per år, varav 10–15 leder till vidare utredning. Att Trafikverket har en egen utredningsfunktion ska ses i ljuset av att Trafikverkets krav på sina medarbetare ligger högre än lagens, och att rättsväsendet många gånger lägger ner utredningar i brist på bevis eller för att beloppen anses för små för åtal.²⁰³ Ett fåtal ärenden i myndighetens personalansvarsnämnd ledde till beslut om åtgärd under 2016 respektive 2018, och inget har gällt jäv eller varit kopplat till närståendetransaktioner.²⁰⁴ Ett par enstaka ärenden per år totalt i myndigheten leder till åtal.²⁰⁵

Risker för oegentligheter förefaller tas på allvar i Trafikverket. Årligen diskuteras verksamhetens och internrevisionens riskanalys under tre dagar. Internrevisionen bedömer att myndighetens egen verksamhetsanalys håller en kvalitet som är tillfredställande. Samtidigt gjorde internrevisionen 2017 bedömningen att myndighetsledningen underskattade risker och åtgärdsbehov kopplat till arbetet med att få genomslag för nya styrprocesser inom myndigheten.²⁰⁶

²⁰⁰ Trafikverket, 2017e; Trafikverket, 2017d.

²⁰¹ Intervju med ledningen för Inköp och logistik, 2018-10-15.

²⁰² Intervju med Trafikverkets internrevision, 2018-10-08.

²⁰³ Trafikverket, 2017f; Intervju med Trafikverkets internrevision, 2018-10-08; Trafikverket, 2019a.

²⁰⁴ Mejlkorrespondens med Trafikverket, 2019-02-05.

²⁰⁵ Trafikverket, 2017h.

²⁰⁶ Som närmare bestämt tillsammans med internrevisionens eget arbete "utgör en tillfredställande underlag för revisionsplaneringen". Trafikverket, 2018l, s. 4 och 31.

Andra riskområden som identifierats både i myndighetens och i internrevisionens analys är efterlevnad av riktlinjer i upphandlingsarbetet och kreativa sätt att kringgå dem, inte minst i samband med användningen av konsulter. Även kontroll och uppföljning vid många kontraktsled har identifierats som ett riskområde.²⁰⁷ I revisionsplanen för 2018 finns planerade granskningar som berör risken för oegentligheter i samband med inköp. Attesting lyfts upp som ett område där det skett förbättringar men där det fortfarande finns ett revisionsbehov för att belysa risken att det finns problem i förhållningssättet till gällande attestrutiner.²⁰⁸

7.5 Sammanfattande iakttagelser

De kopplingar som fanns 2016 mellan anställda och leverantörer var inte särskilt många. Liksom i de andra undersökta myndigheterna var andelen fall ännu lägre där det fanns en närhet mellan den anställda med en koppling till leverantören, och den del av organisationen som gjort inköpet.

I jämförelse med de andra myndigheterna innefattade närståendetransaktionerna generellt fler stora belopp. Satt i relation till den typ av affärer som Trafikverket gör var de dock jämförelsevis små, och ofta i en storleksordning som kan hanteras på lägsta chefsnivå. Bland närståendetransaktionerna, framför allt de som bedöms kräva någon slags hantering på myndigheten för att inte riskera myndighetens förtroende, fanns flera inköp av konsulter av olika slag, till exempel tekniska konsulter. Men de fall som bedömdes kunna utgöra en risk för myndighetens förtroende om de inte hanterats väl var i hög grad spridda i organisationen, vilket understryker behovet av att skyddet behöver fungera i hela myndigheten.

Det finns regler, riktlinjer, rutiner och processbeskrivningar vars samlade krav på myndighetens inköpsarbete bör bidra till att i tillräcklig utsträckning förhindra förtroendeskadliga närståendetransaktioner, om de tillämpas.

En tydlig strävan är att så lång det går utforma en gemensam process för alla inköp. Det finns alltid en avvägning att göra mellan detaljnivån i en centralt utformad styrande processbeskrivning och behovet av handlingsfrihet i en professionell organisation. Trafikverkets processmodell är dock, bedömer vi, ett viktigt verktyg i arbetet med att överblicka upphandlingsverksamheten och för att identifiera länkar där det finns särskilda behov av att på olika sätt säkerställa transparens och saklighet i processen. Att huvudsakligen samma processmodell tillämpas på hela myndighetens upphandlingar gör det möjligt att göra den analysen på myndighetsnivå, inte bara upphandling för upphandling eller kategori för kategori. Det bedrivs ett arbete med att öka kontrollen över inköp och ensa

²⁰⁷ Trafikverket, 2018I, s. 8, 12, 16, 18; Trafikverket, 2019b.

²⁰⁸ Trafikverket, 2018I.

processer, men det råder en viss osäkerhet om hur genomslaget i hela organisationen ser ut.

Myndigheten har tydliga riktlinjer om bisysslor, men lyfter inte frågan årligen i medarbetarsamtal. Också jäv omfattas av en tydlig policy som direkt pekar ut närståendetransaktioner som olämpliga, men det finns inga särskilda rutiner för att lyfta frågan vid inköp och upphandlingar.

Myndigheten har ett medvetet förhållningssätt till risken för oegentligheter i samband med inköp och frågan uppmärksammas löpande genom utbildningar, riskanalyser och diskussioner på olika nivåer i myndigheten. Myndighetens riskanalys har en särskild process för att lyfta risker för oegentligheter, och frågan tycks högt prioriterad.

8 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsens uppdrag är att verka för att skogen sköts så att de i riksdagen fastslagna skogspolitiska målen för produktion och miljö nås. Myndigheten arbetar bland annat med rådgivning, tillsyn och inventering. Kärnverksamheten innefattar också ekonomiska stöd och uppdragsverksamhet. Skogsstyrelsen har en decentraliserad organisation. Den är uppdelad i över 80 enheter: huvudkontor, tre regioner och distrikt kopplade till regionerna.²⁰⁹ Vi har valt att granska myndighetens närståendetransaktioner bland annat eftersom dess anställda har efterfrågad expertkompetens som skulle kunna ge dem incitament för eget företagande vid sidan av anställningen på myndigheten. Det är därtill tänkbart att lokala enheter köper från en begränsad lokal marknad, där kontaktytorna mellan anställda och näringslivet är fler än på större orter.

En betydande andel av de ekonomiska transaktioner som Skogsstyrelsen har med privata företag och näringsidkare är ersättningar för olika skogs- och naturvårdstjänster som ska bidra till de skogspolitiska målen uppfyllande: så kallade områdesskydd. I denna granskning ingår naturvårdsavtal och biotopskyddsersättningar.

8.1 Vilka anställda hade kopplingar till leverantörer?

Den kvantitativa undersökningen som presenterades i kapitel 4 visade att kopplingar mellan anställda och leverantörer varit jämförelsevis sällsynta på Skogsstyrelsen. Av tabell 6 framgår att antalet anställda som själva hade en funktion i ett företag som samtidigt var leverantör till myndigheten var nära noll. Mellan fem och tio anställda hade en inkomst från, men ingen funktion i, ett företag som Skogsstyrelsen gjorde utbetalningar till. Ytterligare en lika stor grupp anställda hade anhöriga med funktioner i leverantörer. Det rör sig om sammanlagt tretton personer på myndigheten som 2016 hade direkta eller indirekta kopplingar till myndighetens leverantörer. De var spridda över olika tjänstekategorier, inkluderade mer än en chef och fanns i olika delar av organisationen: centralt, regionalt och i distrikt.

Vår undersökning visar att även om kopplingarna i form av funktion i företag var få, så var de i flera fall starka. Majoriteten av dem som hade funktioner i en leverantör, vilket alltså framför allt var anhöriga till anställda snarare än de anställda själva, hade antingen en ledande position eller var styrelseledamot i företaget i fråga. Även storleken på en sidoinkomst från en leverantör ger en sorts mått på kopplingens styrka. Här fanns exempel på att anställda haft både

²⁰⁹ Skogsstyrelsen, 2018b.

betydande och mycket små inkomster (medianen var cirka 60 000 kronor, vilket är högre än på de andra myndigheterna).

Jämfört med närmast föregående år hade andelen anställda med kopplingar minskat något. Det går dock inte att på statistisk grund att avgöra om utvecklingen mellan 2014 och 2016 är ett slumpmässigt skifte eller uttryck för förändrade förutsättningar.

Ett par av kopplingarna mellan anställda och företag som redovisas ovan gällde ersättningar för områdesskydd. För dessa ersättningar har vi gjort en kompletterande analys.²¹⁰ Den visar att ytterligare en dryg handfull anställda under året fått ersättning för områdesskydd till sin enskilda skogsverksamhet.²¹¹ Det är rimligt att anta att det finns fler kopplingar av samma slag, där anhöriga till anställda har fått ersättning för områdesskydd som utbetalats till oregistrerade enskilda firmor. Vi har dock inte kunnat fånga upp sådana kopplingar. Andelen anställda som fick ersättning för områdesskydd 2016 var densamma som genomsnittet för perioden 2014–2016.

8.2 Vilka leverantörer hade kopplingar till anställda?

De närståendetransaktioner som förekom i Skogsstyrelsen gällde alltså i flera fall områdesskydd. Bland de leverantörer som kunde kopplas till närståendetransaktioner förekom flera fall där företagen bedrev verksamhet med anknytning till skog. Inköpen från företag med kopplingar till anställda och anhöriga omfattar dock även konsulttjänster på andra områden. Alla kopplingar fanns inom de branscher som Skogsstyrelsen hade mest transaktioner med. I majoriteten av fallen utbetalades belopp över 100 000 men under 500 000 under en treårsperiod.²¹²

Sammanlagt rörde det sig om 12 av 3 511 (0,4 procent) av Skogsstyrelsens leverantörer (områdesskydd till enskilda oregistrerade skogsbruk oräknade). Dessa företag var både stora och små. Några av företagen var enmansföretag. Bland de mindre fanns företag med mycket marginell omsättning som drevs som ekonomiska föreningar eller enskilda företag. De enskilda oregistrerade firmor

²¹⁰ Alla ersättningar för områdesskydd fångas inte nödvändigtvis upp i den granskning som här gjorts med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB). Detta gäller för anställda vars skogsbruksverksamhet inte bedrivs i ett företag som är registrerat hos Bolagsverket. I materialet från SCB syns att dessa anställda fått inkomst från egen näringsverksamhet, men inte att denna näringsverksamhet också är "leverantör" av skogsvårdstjänster, för vilka man mottagit områdesskyddsersättning, jf kap. 3.2.

²¹¹ Riksrevisionens undersökning av närståendetransaktioner bland anställda och anställdas anhöriga. Dessa personer överlappar inte kategorin "anställd med inkomst från företag som Skogsstyrelsen gör utbetalning till", eftersom ingen enskild firma som fått ersättning för områdesskydd ingår bland de avidentifierade uppgifterna från SCB.

²¹² Riksrevisionens undersökning av närståendetransaktioner bland anställda och anställdas anhöriga.

som mottog ersättning för områdesskydd torde typiskt sett också ha varit små sett till antalet anställda.

8.3 Risker för förtroendeskada

När områdesskyddsersättning betalas till myndighetens egna anställdas skogsbruk, eller anställdas anhörigas skogsbruk, är risken för förtroendeskada alltid närvarande. I sådana exempel där den anställda arbetade i den del av verksamheten som ansvarar för prövningen av områdesskydd är den risken särskilt framträdande. Bland de få fall vi har uppgifter om syns dock inga sådana exempel.²¹³ Inga av de andra fallen där en anställd hade en funktion i ett företag (till exempel som ägare eller styrelseledamot) bedöms heller innebära en risk att förtroendet för myndigheten skadats. De flesta fall där anställda hade en sidoinkomst från ett företag utanför skogssektorn bedömdes också innebära låg risk. Ett exempel är en skogskonsulent på ett distrikt som har små sidoinkomster från ett företag kopplat till kommunikation som en i och för sig näraliggande del av organisationen en gång har gjort ett minimalt inköp från. Flera indirekta kopplingar till en leverantör via en anhörig bedömdes också innebära låg risk. Ett exempel är en chef vars anhörig hade en blygsamt arvoderad funktion i ett lokalt större marknadsdominerande företag som myndigheten kan antas ha ett legitimt intresse att handla med.

I andra fall bedöms risken för förtroendeskador bero av närmare omständigheter och hur ärendet hanterats. Ett exempel gäller en nära anhörig till en anställd i kärnverksamheten vars firma haft ett uppdrag åt Skogsstyrelsen på ett myndigheten näraliggande verksamhetsområde, för en ersättning på mellan tiotusen och tjugotusen kronor. Ett annat exempel gäller en tjänsteman i en stödfunktion som samtidigt tycks ha varit anställd på ett konsultföretag och på den enhet som betalade konsultföretaget.

I ytterligare några fall är det mycket svårt att veta om det finns något problem som behöver hanteras: två anställda på olika positioner utan chefsansvar i den regionala organisationen har anhöriga med intressen i konsultföretag som centrala avdelningar då och då köpt tjänster av för små belopp.

8.4 Skydd mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner

På Skogsstyrelsen är hela myndigheten involverad i de processer som styr inköp och ersättningar. Inköp, upphandlingar, avtal och ersättningar initieras och beslutas i hög utsträckning i distrikt och regioner. På administrativa avdelningens ekonomienhet ligger ansvaret för att göra stora upphandlingar och utveckla

²¹³ I Skogsstyrelsen har alla identifierade kopplingar mellan anställda och leverantörer undersökts, såväl direkta som indirekta kopplingar via en anhörig.

myndighetens strategiska inköpsarbete, såväl som ansvar för löpande uppföljning av inköp. Skogsavdelningen ansvarar för olika ersättningar som utgår till skogsägare, inklusive naturvårdsavtal och ersättning för biotopskydd.

8.4.1 Skogsstyrelsens inköpsverksamhet

Vid en internrevisionsuppföljning 2014 – då vår undersökning börjar – bedömdes ett antal åtgärder för att förbättra myndighetens inköps- och anskaffningsprocesser vara påbörjade men inte avslutade. Problem som påtalades inkluderar svårigheter att överblicka myndighetens anskaffningsprocesser och att avtal nyttjades i begränsad utsträckning.²¹⁴ Ett förändringsarbete har fortgått sedan dess. Nedan beskrivs framför allt nuvarande system men i viss mån också vilka förändringar som skett, och när.

Större upphandlingar, ramavtal och avrop

Skogsstyrelsen använder Kammarkollegiets ramavtal för många av myndighetens stora inköpskategorier, till exempel mobiltelefoner, datakommunikation och fordon. Upphandlarna är involverade i alla myndighetens större upphandlingar. Bland de största egna avtalen dominerar ramavtalen för it-tjänster, och it bedöms även framgent utgöra det största behovet av upphandlade konsulttjänster.²¹⁵

It pekas av ekonomienheten ut som det enskilda stora upphandlingsområde som förändrats mest under senare år. Bland annat har man infört ett arbete med behovsidentifiering inför upphandlingen som involverar den del av organisationen som efterfrågar tjänsterna. Det har även införts ett utpekat avtalsförvaltningsansvar som ligger på en person på it-enheten. Ekonomiafdelningen driver sedan en tid ett arbete för att på motsvarande sätt lägga avtalsförvaltningsansvar på någon i den del av organisation som har behov av ett visst avtal. Avtalsförvaltaren har då både ett egenintresse av att rätt krav formuleras och av att pris och kvalitet motsvarar avtalet. Detta ägarskap ska numera vara identifierat innan upphandlingen påbörjas.²¹⁶

De varor och tjänster som köps med Kammarkollegiets eller Skogsstyrelsens egna avtal sker via särskilda beställare, om de inte är ”personliga beställningar” som alla kan göra.²¹⁷ Beställarna finns spridda i organisationen och ute i distrikten. De genomgår en särskild utbildning, och får därefter inloggningsuppgifter till

²¹⁴ Skogsstyrelsen, 2012; Skogsstyrelsen, 2014a.

²¹⁵ För upphandling av it-konsulter finns ett särskilt strategidokument. It-konsulter är den enda konsultkategori som Skogsstyrelsen uppger sig ha ett större kontinuerligt behov av. Myndighetens sammanlagda konsultinköp uppgick under 2014–2016 till mellan 26 och 18 miljoner årligen, se enkätsvar från Skogsstyrelsen till Riksrevisionen för rapporten *Inköp av konsulttjänster*, Riksrevisionen 2018:20.

²¹⁶ Intervju Skogsstyrelsens ekonomiafdelning, 2018-11-20.

²¹⁷ Exempel på personliga beställningar är en (1) telefon och vissa arbetskläder.

Skogsstyrelsens beställningssystem (där alla beställningar ska göras utöver det som klassats som "personliga beställningar"). Systemet med särskilda beställare fanns redan 2014, men den exklusiva tillgången till beställningssystemet villkorad av utbildningen infördes hösten 2015.²¹⁸

Beställaren har befogenhet att på egen hand utföra beställningar från den befintliga avtalskatalogen om summan är under 20 000 kronor. Över den summan behövs en attest från en distriktschef (upp till 100 000 kr) eller en regionchef/motsvarande (över 100 000 kr). Attest krävs då för att beställningen överhuvudtaget ska gå iväg i det digitala ekonomisystemet.²¹⁹ Om det inte finns ett avtal kan en direktupphandling göras (se vidare nedan), eller så initieras en större upphandling av ett avtal med hjälp av ekonomiavdelningens upphandlingsfunktion – där krav ska specificeras med hjälp av en referensgrupp och avtalsförvaltare utses på förhand.

Utgångspunkten är således att ansvaret för upphandling och avrop ska samlas, och därmed tydliggöras. Samtidigt involveras olika delar av organisationen i processen, vilket skapar säkerhet i form av flera ögon. Att attesten är inbyggd i det digitaliserade beställningssystemet ökar också säkerheten. En potentiellt svag punkt i inköpsprocessen som identifierats av myndigheten är att det – särskilt vid tidsbrist – kan finnas en tendens att bara lita på att föregående led i processen har gjort en korrekt bedömning. Attesteringskedjan bör fungera så att den som attesterar faktiskt i rimlig utsträckning försäkras sig om att en gjord beställning är korrekt innan den godkänns. Utbildningar, nyhetsbrev och att ge beställarna en "ambassadorsroll" är sätt som upphandlingsfunktionen använder för att hålla organisationen uppmärksam på betydelsen av noggrannhet i processen.²²⁰

Utbyggnaden av e-beställningssystemet antogs 2014 ha bidragit till att påverka användningen av befintliga avtal i positiv riktning, samtidigt som det fanns en fortsatt ambition att öka avtalstäckningen.²²¹ Skogsstyrelsen följer upp avtalsanvändningen och arbetar för att öka andelen inköp som görs inom avtalen – och därmed i den ovan beskrivna beställnings- och inköpsprocessen. I augusti 2018 kunde 87 procent av inköpsvärdet för alla inköp över 20 000 kronor knytas till ett avtal. Införandet av avtalsförvaltare 2016 (se ovan) ska bidra till att kontrollera att villkoren i avtalen också följs.²²²

²¹⁸ Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20. Före 2015 hade beställarna enbart en stödande funktion vid direktupphandlingar, enligt uppgift till Offentliga affärer, 2014-03-05.

²¹⁹ Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20; Skogsstyrelsen, 2016c, bilaga 4.

²²⁰ Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20

²²¹ Offentliga Affärer, 2014-03-05.

²²² Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20.

Direktupphandlingar

Myndigheten gör direktupphandlingar som motsvarar minst 13 procent av det totala inköpsvärdet för inköp som överstiger 20 000 kronor.²²³ I den till antalet större grupp inköp som understiger 20 000 är en okänd andel direktupphandlingar. Här ryms alla typer av inköpsbehov som uppkommer i myndighetens olika delar, som inte görs mot den befintliga avtalskatalogen. Även direktupphandlingar görs sedan 2015 av beställarna, som har överblick över myndighetens avtal och kan styra köpen dit. De administreras digitalt. Beställaren kategoriserar inköpen i ekonomisystemet, så att ekonomiavdelningen kan bedöma om någon typ av direktupphandling förekommer så många gånger att det finns behov av ett avtal.

Om en direktupphandling överstiger 10 000 kronor ska det, enligt Skogsstyrelsens rutin för direktupphandling, finnas en diarieförd skriftlig motivering. Samma attestgränser gäller som vid avrop, vilket betyder att en distriktschef måste attestera alla direktupphandlingar över 20 000 kronor. Innan attest gjorts i ekonomisystemet går beställningen inte iväg. Enskilda anställda ska – utöver sådana beställningar som möjliggjorts som ”personliga” – bara kunna göra inköp på kaffebrödsnivå. De görs då som utlägg. För att få ersättning räcker inte kvitton utan även deltagarförteckning eller motsvarande ska bifogas, vilket ska följas upp.²²⁴

Resor

En särskild ordning finns för inköp från hotell, konferensanläggningar och reseföretag med mera. I revisionen 2012 noterades att statliga ramavtal inte alltid kunde användas, och styrelsen beslutade därför att egna ramavtal skulle upphandlas i ökad utsträckning.²²⁵ Det har dock inte alltid varit möjligt. Nuvarande ordning är att enkla beställningar av till exempel biljetter kan göras direkt av den anställda via ett formulär som går till den upphandlade resebyrån. Andra beställningar går via myndighetens särskilda resesamordnare. Denna överblickar vad som kan avropas från avtal och vad som får direktupphandlas. Eftersom Skogsstyrelsen ofta har behov av boende och så vidare på skiftande ställen utanför tätorterna är det sällan möjligt att avropa. Myndigheten har vägledning för beställningar av såväl resor som kurser och konferens på sin webbplats. Samma attestgränser gäller som för andra beställningar och även för resor är hanteringen digital.²²⁶

²²³ 87 procent av inköpen kan kopplas till ett företag som har ett avtal med Kommerskollegium eller Skogsstyrelsen. Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20.

²²⁴ Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20.

²²⁵ Skogsstyrelsen, 2012; Skogsstyrelsen, 2014a.

²²⁶ Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20.

Lokalhyror

Skogsstyrelsen finns på ca 80 orter och hyr därför många lokaler, till exempel kontors- och arbetslokaler.

Upphandlingskrav gäller inte för hyresavtal. Avtal om lokalhyra i distrikten beslutas av distriktschefen. Det finns en lokalförsörjningspolicy som beskriver de verksamhetsbehov som lokalerna ska svara mot²²⁷, men det har uppmärksammats att myndigheten också kan bli bättre på att ingå denna typ av avtal, till exempel för att inte missa att allt nödvändigt ingår (el, snöröjning etcetera). Det finns en ny funktion som lokalsamordnare som ska ge stöd vid avtalsskrivande och avtalsbevakning i hela organisationen.²²⁸

Uppföljningar och kontroll

År 2012 och 2013 initierades ett arbete med kontinuerliga uppföljningar av om de inköp som görs kan kopplas till befintliga avtal (avtalstrohet).²²⁹ Ekonomienheten följer upp samtliga leverantörer varifrån myndigheten köpt för mer än totalt 20 000 kronor för att se om det finns ett avtal. Upptäcks större inköp utanför avtal eller en del av organisationen som avviker vad gäller avtalstrohet följs det upp ytterligare. Det kan till exempel gälla återkommande mindre inköp från samma leverantör av kurser, föreläsare eller resor som överstiger 20 000 kronor och därför borde vara ett diariefört direktupphandlingsärende. Det förekommer att redovisningen görs på ett sådant sätt att det är svårt att se vad som köpts.²³⁰ I enstaka fall gör ekonomiavdelningen en noggrannare uppföljning av sådana inköp.

När inköp görs som medvetet frångår gällande avtal ska det skrivas en särskild avvikelserapport. Upphandlingsfunktionen följer upp dessa. Om det gjorts en felaktig direktupphandling försöker man utbilda, men i övriga fall noteras endast felet. Det är osäkert hur ofta avvikelser faktiskt rapporteras.²³¹

En viktig förutsättning för uppföljnings- och kontrollmöjligheterna är den digitaliserade inköpsprocessen. Myndigheten har arbetat med att integrera sitt ekonomi- och sitt e-handelssystem åtminstone sedan 2012. Från 2014 var det interna e-beställningssystemet för inköp relativt utbyggt och täckte de största

²²⁷ Skogsstyrelsen, 2019a.

²²⁸ Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20.

²²⁹ Skogsstyrelsen, 2012; Skogsstyrelsen, 2014a.

²³⁰ Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20, Mejlkorrespondens med Skogsstyrelsen, 2019-01-21.

²³¹ Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20, Mejlkorrespondens med Skogsstyrelsen, 2019-01-21.

avtalade leverantörerna.²³² Under 2015 höjdes också andelen e-fakturor betydligt.²³³ I dagsläget bedömer myndigheten att i stort sett alla fakturor hanteras i det interna e-handelssystemet. Systemet säkerställer att rätt attester görs. Skogsstyrelsen förbereder nu ett införskaffande av bättre controllerverktyg, som ska möjliggöra uppföljningar av bland annat inköp inom och utom avtal på betydligt kortare tid, och frigöra resurser för andra typer av analyser och strategiskt arbete. Även avtalsförvaltarna kan då ges möjlighet följa upp ”sina” avtal med hjälp av verktyget.²³⁴ Uppföljningsarbetet är i hög grad ekonomiskt motiverat, men ökar också överblickbarheten och transparensen i processen vilket även skyddar mot oegentligheter av olika slag.

8.4.2 Utbetalningar av områdesskyddsersättningar

Under åren 2014–2016 fattade Skogsstyrelsen årligen 350–430 beslut om så kallade formella områdesskydd till skogsbrukare, för sammanlagt mellan 140 och 230 miljoner kronor per år.²³⁵ Biotopskydd och naturvårdsavtal är de områdesskydd som ingår bland de ersättningar som Riksrevisionen undersökt. Biotopskydd, som ger en högre ersättning och gäller för all framtid, utgör merparten av de beslutade skydden.²³⁶ Båda utbetalas normalt som ett engångsbelopp.²³⁷

Denna typ av ersättning för tjänster styrs av andra regler än inköp. Tydliga, överblickbara och kriteriestyrda processer, med tydligt utpekat och samlat ansvar, kan emellertid tillämpas även på denna typ av transaktioner. Viktiga aspekter är då att det finns ett tydligt utpekat och samlat ansvar och att flera personer har insyn eller medverkar i beredning och beslut. Sådana processer bidrar till transparens och kan skydda mot att beslutsfattarens egenintressen påverkar besluten.

Beslut om biotopskydd och naturvårdsavtal fattas i normalfallet på distriktsnivå. Eftersom biotopskydd inte är frivilligt innehåller det flera moment för att tillvarata

²³² Skogsstyrelsens, 2013; Offentliga Affärer, 2014-03-05.

²³³ Visma, 2016. Skogsstyrelsen hade 2015 den största ökningen av andelen e-fakturor bland leverantören Vismas kunder.

²³⁴ Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20; Mejlkorrespondens med Skogsstyrelsen, 2019-01-09.

²³⁵ Därutöver hanterar myndigheten även andra ekonomiska stöd till skogsägare, till exempel för ädellövskogsbruk eller olika stöd inom landsbygdsprogrammet.

²³⁶ Biotopskyddsersättningen är 125 procent av marknadsvärdet på marken. I naturvårdsavtal ersätts 60 procent av beräknad avkastning under avtalsperioden, högst 50 år. Ersättningsnivån vid naturvårdsavtal anses mer ofördelaktig för skogsägaren, vilket anförts som förklaring till att bara 6 procent av alla nytillkommande formella skydd 2016 var naturvårdsavtal, Riksrevisionen 2018:17 s. 35–40. Skillnaden i ersättningsnivå motiveras inte bara av tidsbegränsningen i naturvårdsavtalen utan av att beslut om biotopskydd kan fattas mot skogsägarens vilja, medan naturvårdsavtal är frivilliga.

²³⁷ Intervju Skogsstyrelsens skogsavdelning, 2018-11-20.

skogsägarens intressen. Vid tveksamheter ska handläggaren stämma av med distriktschefen under beredningen. Om Skogsstyrelsen och markägaren inte är eniga om utfallet av beredningen fattas ett chefsbeslut högre upp i myndigheten, på regionnivå.

Områdets skyddsvärde rangordnas enligt en ”poängmodell” där ett område ges poäng främst utifrån dess biologiska värde. Vilka områden som ska prioriteras avgörs av poängen tillsammans med andra faktorer, exempelvis om området är hotat av avverkning.²³⁸

Efter kontakt med markägaren ska volym och kvalitet mätas upp på virket. Med denna mätning som grund görs en värdering. Värderingen sker i en funktion som ska vara helt skild från den som har ansvar för beslut om skydd.²³⁹ Om ett biotopskyddsärende rör mark som ägs av anställd eller någon anhörig till en anställd ska värdering och ersättningsberäkning göras av en aktör utanför Skogsstyrelsen och ärendet handläggas och beslutas på ett annat distrikt. Om ett ärende bedöms beröra distrikts- eller regionchef ska det efter värdering av annan aktör överlämnas till högre chef. Vid handläggning av biotopskyddsärenden där jäv bedöms föreligga ska processförvaltningen för områdesskydd delta i ärendets beredning.²⁴⁰ Hanteringen av naturvårdsavtal är liknande.²⁴¹

All ärendehandläggning hanteras i ett digitalt system där ärenden inte kan passera utan attester. I stora ärenden, på över en miljon kronor, ska en person från områdesskyddsförvaltningen delta.²⁴² Dokumentation av prioriteringar med mera ska bifogas det digitala ärendet.²⁴³ Ärendet kan dock slutföras digitalt även om alla bilagor inte bifogats. Under 2018 har dock Skogsstyrelsen arbetat på att koppla det digitala systemet tydligare till processens checklistor.²⁴⁴ Inga särskilda löpande uppföljningar görs som belyser ärendehanteringen. Om beslutsprocessens olika steg, trots flerhandsförfarande med mera, skulle fungera dåligt någonstans i organisationen krävs att någon som har inblick i det specifika ärendet uppmärksammar processledningen på det.²⁴⁵

²³⁸ Intervju Skogsstyrelsens skogsavdelning, 2018-11-20; Mejlkorrespondens med Skogsstyrelsen, 2019-01-11. Systemet har funnits sedan 2005 och modifierades i januari 2017.

²³⁹ Intervju Skogsstyrelsens skogsavdelning, 2018-11-20, se även Riksrevisionen 2018:17.

²⁴⁰ Skogsstyrelsen, 2014b.

²⁴¹ Skogsstyrelsen, 2016b.

²⁴² Intervju Skogsstyrelsens skogsavdelning, 2018-11-20.

²⁴³ Skogsstyrelsen, 2014b; Skogsstyrelsen, 2016b.

²⁴⁴ Skogsstyrelsen, 2018e; Riksrevisionen, 2018a.

²⁴⁵ Intervju Skogsstyrelsens skogsavdelning, 2018-11-20.

8.4.3 Hantering av jäv och bisysslor

I kapitel tre och fyra framgår att nästan hälften av de anställda på Skogsstyrelsen 2016 hade bisysslor kopplade till privata företag. Många av dessa kan antas handla om eget skogsinnehav. Andelen anställda vars bisyssla kunde kopplas till en leverantör var dock lågt, under en (1) procent.²⁴⁶

Skogsstyrelsen har i stort sett haft samma regler för bisysslor sedan 2010.²⁴⁷ Det är distrikts- och enhetscheferna som enligt rutinen ska informera de anställda om vad som gäller i fråga om bisysslor. Tanken är att det ska göras regelmässigt vid nyanställning. HR-enheten stödjer processen och informerar mer allmänt, till exempel med en vägledning om förbjudna bisysslor på webbplatsen. Informationen är dock inte så konkret i fråga om vad som kan behöva lyftas till diskussion och inte. Distrikts- och enhetschefer ska hålla sig informerade om sina anställdas bisysslor, samt samla sådant underlag som behövs för eventuella beslut. Bisysslor ska enligt rutinen följas upp årligen, men det anges inte på vilket sätt annat än att frågan kan tas upp till exempel på ett arbetsplatsmöte. Det är avdelnings- och regioncheferna, tillsammans med chefsjuristerna, som kan fatta beslut om att en bisyssla är förbjuden.²⁴⁸

I praktiken fattas få formella beslut. Det händer oftare att bisysslor diskuteras informellt, och då kan HR-enheten, juridiska enheten eller högre chefsnivåer delta i diskussionen. Man har övervägt att dokumentera diskussioner som mynnar ut i slutsatsen att bisysslan är tillåten. Ett motargument har varit att beroende på var ställningstagandet i så fall skulle antecknas kan dokumentet ibland bli allmän handling, vilket påverkar den anställdas integritetsskydd.²⁴⁹

I rutinen utpekade vissa tjänstekategorier som särskilt känsliga när det gäller risk för förtroendeskador av bisyssla. Det gäller tjänstemän som hanterar beredning, handläggning och beslut om biotopskydd och naturvårdsavtal, bedömning och beredning av flera andra skogsvårdsärenden, ansökningar till landsbygdsprogrammet samt beredning, handläggning och beslut om upphandling. Några bisysslor som enligt Skogsstyrelsens bisysslerutin kan vara otillåtna för att de kan skada förtroendet för myndigheten är att vara styrelseledamot och företrädare för skogsägarförening, skogsbolag, allmänningsskog eller naturvårdsförening, att åta sig inventeringsuppdrag rörande naturvårdsobjekt eller sälja skogsrelaterade produkter.²⁵⁰ Det har sällan

²⁴⁶ Helårsanställda, bisysslor i företag som är registrerade hos Bolagsverket eller som lämnar inkomstuppgifter till Skatteverket.

²⁴⁷ Reglerna uppdaterades avseende hänvisningar till kollektivavtal m.m. 2016, se Skogsstyrelsen, 2016a; intervju tf chef för Skogsstyrelsens HR-enhet och chefen för ekonomienheten, 2017-11-09.

²⁴⁸ Skogsstyrelsen, 2016a.

²⁴⁹ Intervju tf chef för Skogsstyrelsens HR-enhet och chefen för ekonomienheten, 2017-11-09.

²⁵⁰ Skogsstyrelsen, 2016a.

hämt att bisysslor förbjudits för att de bedöms vara förtroendeskadliga. Bisysslor uppfattas därför inte som något större problem av dem som ansvarar för bisysslerutinen.²⁵¹ Skogsägande rapporteras i princip aldrig som bisyssla på Skogsstyrelsen.²⁵²

Såväl tillåtna bisysslor som för myndigheten dittills okända bisysslor, inklusive eget skogsbruk, kan i enskilda ärenden och beslut dyka upp som jävsfrågor som måste hanteras. Jävsfrågor inkluderar även problematik som rör anhörigas funktioner i leverantörer. Det finns en medvetenhet i myndigheten om att många anställda, inklusive chefer på alla nivåer, har egna skogsbruk eller har nära anhöriga som har skog. Man anser att det är naturligt och inte ett problem, men att det kräver ett visst förhållningssätt. Det finns därför rutiner som innebär att anställdas skogsärenden ska flyttas så att de inte behandlas i den del av organisationen där de själva finns.²⁵³ Risker för jäv beskrivs av ansvariga för upphandling, ekonomi och ersättningar som väl omhändertagna.²⁵⁴

8.4.4 Ledningens riskhantering

Ett effektivt arbete mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner bygger på riskmedvetenhet, processer och rutiner som svarar mot identifierade risker, en bred förankring i organisationen samt att det finns sätt att identifiera och hantera missförhållanden. Det övergripande ansvaret för att inköp och utbetalningar hanteras väl vilar på myndighetens ledning och styrelse.

Myndighetens riskanalys går till så att hela myndigheten varje år involveras i en bred riskinventering, där risker i den egna verksamheten diskuteras i organisationens olika delar. Identifierade risker aggregeras och analyseras och blir till en gemensam nationell risklista, vars hantering sedan följs upp av ledningen under året. Här ingår alla sorters risker som uppfattas i organisationen. Enligt rutinen för riskhantering ska dock risker kring otillbörlig påverkan och brottslighet analyseras särskilt. Åtgärderna ska vara tidsatta och det ska tydligt framgå vem/vilka som ansvarar för att åtgärden genomförs. Generaldirektören och regionchef/avdelningschef ansvarar för att åtgärdsplaneringen genomförs och dokumenteras. Beslut om åtgärder fattas på olika nivåer; de allvarligaste av de myndighetsgemensamma riskerna fattar styrelsen beslut om.²⁵⁵

En internrevision 2018 noterade att risker kopplade till oegentligheter inte uppmärksammas särskilt i den processen vilket kan ha medfört att

²⁵¹ Intervju tf chef för Skogsstyrelsens HR-enhet och chefen för ekonomienheten, 2017-11-09.

²⁵² Riksrevisionen, 2018a.

²⁵³ Skogsstyrelsen, 2014b; Skogsstyrelsen, 2016b; Skogsstyrelsen, 2016c, bilaga 7.

²⁵⁴ Intervju tf chef för Skogsstyrelsens HR-enhet och chefen för ekonomienheten, 2017-11-09; Intervju Skogsstyrelsens ekonomiavdelning, 2018-11-20.

²⁵⁵ Intervju ekonomi och IR; Skogsstyrelsen, 2018d; PWC 2016, bilaga 1.

uppmärksamheten på frågan blir för låg i myndigheten.²⁵⁶ Att risker kopplade till hinder för genomförandet av verksamheten uppmärksammas mer än risker för oegentligheter är kanske inte oväntat när riskanalysen organiseras som en inventering av upplevda risker ute i verksamheterna.

Det finns dock interna bestämmelser och rutiner som tar upp jäv, attestkrav, tvåpersonsförfarande, mutor och visselblåsande. Dessa frågor återfinns i den kompletterande arbetsordningen, förvaltningshandboken och personalhandboken. Rutiner eller anvisningar finns för bland annat inköp, naturvårdsavtal, biotopskydd, bisysslor, representation och en nyligen införd visselblåsarfunktion.

Enligt en enkät gjord av internrevisionen ges de anställda information om jäv och värdegrund på möten av olika slag, till exempel vid introduktionsutbildningen. Samtidigt finns viss osäkerhet bland medarbetare under om hur misstänkta oegentligheter ska anmälas. Ett anmärkningsvärt resultat i internrevisionens enkät är att en tredjedel sa sig ha haft misstankar om oegentligheter som de valt att inte rapportera. I flera fall var motiveringen att de inte ansåg det vara någon idé att rapportera. Internrevisionens bedömning är att medvetenheten om risker för oegentligheter ser olika ut i olika delar av organisationen.²⁵⁷ Det framstår i så fall som att det finns ett visst glapp mellan rutiner och genomslag i organisationen.

Internrevisionens slutsats är att det finns ett behov att av inte bara fortsätta sprida information om hur förväntningar och rutiner ser ut, utan också att ge medarbetarna bättre möjligheter att resa frågor om oegentligheter. Ett verktyg som är ett led i det arbetet är den interna visselblåsarfunktionen, där medarbetare kan anmäla oegentligheter anonymt.²⁵⁸

Om det kommer upp ärenden ska de behandlas i myndighetens personalansvarsnämnd (PAN).²⁵⁹ Där prövas frågor om skiljande från anställning, disciplinansvar, åtalsanmälan samt avstängning. Alla anställda kan initiera ett ärende till PAN, men en formell framställan kan endast göras av region- eller avdelningschef.²⁶⁰ PAN har bara prövat enstaka ärenden sedan 2014 och inget av dem har varit kopplat till jäv.²⁶¹

²⁵⁶ Skogsstyrelsen, 2018c.

²⁵⁷ Skogsstyrelsen, 2018c.

²⁵⁸ Skogsstyrelsen, 2018a. En anmälan kan göras genom eller formulär på myndighetens intranät eller till utsedda kontaktpersoner. Det är myndighetens chefsjurist som tar emot anmälan och beslutar om ärendet ska hanteras internt eller lämnas över till brottsbekämpande verksamhet.

²⁵⁹ I PAN sitter generaldirektören, en av region- och avdelningscheferna, HR-chefen, två personalföreträdare samt chefsjuristen.

²⁶⁰ Skogsstyrelsen, 2016d.

²⁶¹ Mejlkorrespondens med Skogsstyrelsen, 2019-01-16.

8.5 Sammanfattande iakttagelser

Skogsstyrelsen har många anställda med skogsbruk, vilket är den sannolika förklaringen till att myndigheten har den högsta andelen anställda med sidoinkomster från näringsverksamhet och den högsta totala andelen anställda med bisysslor i privat näringsverksamhet bland de undersökta myndigheterna (cirka 45 procent).

När anställda har kopplingar till företag som myndigheten gör transaktioner med gäller flera av dem – om än inte alla – just ersättningar för områdesskydd och andra verksamheter med koppling till skog. Närståendetransaktioner har dock samtidigt varit jämförelsevis sällsynta på Skogsstyrelsen, även med hänsyn till myndighetens storlek. De kopplingar vi kan bedöma (här ingår få områdesskydd) verkar till stora delar vara av en art som sannolikt inte riskerar myndighetens förtroende, eftersom det inte förefaller finnas någon närhet mellan den anställdas position i myndigheten och inköpet. Enstaka fall förefaller dock ställa högre krav på kontrollsystemen. Områdesskyddsersättningar till egna anställdas skogsbruk ställer alltid höga krav. Men det fanns även enstaka exempel på kopplingar, dels till företag med anknytning till skog, dels till andra typer av företag, där det finns en närhet mellan var den anställda finns i organisationen och den del av organisationen där inköp har gjorts.

Processerna för beslut om områdesskydd följer en tydlig rutin. Kriterierna för urval av skyddsområden är relativt konkreta, och en beslutsprocess i flera steg där tjänstemän från olika delar av organisationen har roller bör bidra till saklighet och transparens. Det finns också bestämmelser för hur anställdas skogsärenden ska flyttas så att de inte behandlas i den del av organisationen där den anställda finns. Digital ärendehantering gör att enskilda ärenden kan spåras. Förutsättningarna för att mer brett följa upp hur procedurkraven följs är inte lika goda.

För inköp och upphandlingar finns rutiner som samlar ansvaret för upphandlingar och avrop. Ett förbättringsarbete pågår inom inköpsverksamheten som bland annat handlar om att tydliggöra ansvaret för behovsidentifiering och förbättra myndighetens avtalsuppföljning och avtalsförvaltning. Även om det inte är huvudsyftet kan det antas ha som bieffekt att minska risken för förtroendeskadliga närståendetransaktioner.

Det förs en diskussion om att anställda själva har skog, och det finns rutiner för jävshantering vid områdesskydd, men att bedriva skogsbruk tas typiskt sett inte upp som en bisyssla. Risken för oegentligheter har inte någon framträdande roll i myndighetens annars grundliga analys av risker i verksamheten. Samtidigt har det funnits indikationer på att medarbetarna i alla delar av organisationen inte uppfattar att det är klart hur misstankar om oegentligheter ska hanteras i myndigheten.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det samlade ansvaret för beställningar och upphandlingar är gynnsamt för transparens och saklighet vid inköp och upphandling. Den utveckling av arbetet med behovsidentifiering, avtalsförvaltning och verktyg för uppföljning som rapporteras pågå bör stärka processen ytterligare. Det kan finnas skäl att säkerställa att risken för oegentligheter kopplade till jäv bevakas, inte minst i områdesskyddsärenden. Eftersom det återkommande inträffar att anställda får ersättningar för områdesskydd, och det är en typ av ärende som kan vara extra känsligt för myndigheten, kan det också finnas skäl att överväga hur hanteringen av jäv i sådana ärenden dokumenteras.

Riksrevisionen bedömer därtill att det finns skäl för myndigheten att lyfta den interna diskussionen om risken för oegentligheter tydligare, och att säkerställa att det är tydligt för hela organisationen hur misstankar om oegentligheter tas omhand.

9 Tillväxtverket

Tillväxtverket har till uppdrag att främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt, samt att genomföra EU:s strukturfondsprogram i Sverige.²⁶² Tillväxtverket är en medelstor myndighet med 435 anställda utspridda på nio kontor i landet.²⁶³

Tillväxtverket valdes som fall i granskningen då det är en myndighet som köper och genomför tjänster inom expertområden som regional utveckling, näringslivsfrågor, entreprenörskap och utvärdering. Myndigheten ansvarar även för genomförandet av flera av EU:s strukturfondsprogram med stöd från framför allt den europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Bara de fondmedel som används för Tillväxtverkets förvaltning av fonderna ingår dock i granskningen.

9.1 Vilka anställda hade kopplingar till leverantörer?

Tillväxtverket var med 86 anställda (22,1 procent) den myndighet i granskningen som hade högst andel anställda med funktioner i företag. När även anställdas inkomster från företag räknades in var det sammanlagt 148 (37,7 procent) av de anställda som själva hade någon form av koppling till ett företag. Många av de anställda med funktion i ett företag hade en koppling till olika typer av konsultbolag. Sammanlagt handlade det om ett 20-tal anställda.

Även om det var vanligare bland anställda vid Tillväxtverket att ha en funktion i ett företag var dock kopplingar till myndigheters leverantörer inte vanligare än vid de andra myndigheterna. Av de anställda 2016 var det endast enstaka som hade en funktion i ett företag som var leverantör till myndigheten och ytterligare ett mindre antal som hade en inkomst från en av myndighetens leverantörer. Om vi också tittar på anställda vars anhöriga hade en funktion hos en leverantör var även dessa få. Sammanlagt handlade det om 10 eller färre ($\geq 2,5$ procent) av de 393 anställda som hade någon slags koppling till en av myndighetens leverantörer.

Till följd av bristande uppgifter om organisatorisk tillhörighet i personaluppgifter från Tillväxtverket har de flesta av de anställda med en koppling till en leverantör endast uppgift om att de arbetat vid "Tillväxtverket gemensamt". Övriga kopplade anställda fördelar sig på olika avdelningar inom den operativa verksamheten. De som fanns vid "Tillväxtverket gemensamt" saknar även uppgift om vilken typ av tjänst de hade, medan övriga som hade en koppling till en leverantör var handläggare och assistenter.

²⁶² Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

²⁶³ Tillväxtverket (2019)

Jämfört med de två närmast föregående åren hade andelen och antalet anställda på Tillväxtverket med en koppling till en leverantör minskat något till 2016. Förändringarna är dock små, och eftersom vi endast har uppgifter för åren 2014–2016 är det svårt att avgöra om dessa förändringar är uttryck för något annat än slumpmässig variation.

9.2 Vilka leverantörer hade kopplingar till anställda?

Tillväxtverkets inköp uppgick 2016 till 190 miljoner kronor från sammanlagt 716 leverantörer (se tabell 2). Vid sidan om driftskostnaderna var it-tjänster och management- och utvärderingskonsulter kategorier där myndigheten köpte tjänster för förhållandevis stora belopp. Utvärderingskonsulter anlitas för att utvärdera projekt och program som fått finansiering via Tillväxtverket. Management-konsulter används ofta för att underlätta genomförandet av regeringsuppdrag.²⁶⁴ Sett till inköpsvärden per bransch stod it-konsulter för de största inköpsvärdena med cirka 29,0 miljoner kronor under 2016. En stor andel gick även till andra typer av konsultföretag (19,6 miljoner kronor). Konsultföretagen utmärkte sig även genom att ett stort antal leverantörer, 78 stycken, levererade till myndigheten under året. För 49 av myndighetens 710 leverantörer saknades dock uppgift om bransch för 2016.

Av myndighetens 716 leverantörer var det 10 (1,4 procent) som en anställd eller anhörig hade en funktion i eller en anställd hade en inkomst från. De var generellt inte några av de största av myndighetens leverantörer, men det finns en betydande variation i storleken på inköpsvärdena från dem. Inköpsvärdena under 2016 från de kopplade företagen varierade mellan något hundratal kronor och ett par miljoner kronor. Hälften av leverantörerna med koppling till anställda hade 17 anställda eller färre, vilket var något större än Tillväxtverkets leverantörer i stort där hälften hade 13 anställda eller färre.

Tillväxtverket köpte huvudsakligen två typer av varor och tjänster från leverantörer med en koppling till en anställd. För det första rörde det sig om olika typer av utgifter för konsulter. För det andra rörde det sig om inköp från företag inom konferens och intern representation. Kostnaderna var oftast konterade på lednings- eller avdelningsnivå, men det finns även exempel på kostnader konterade på regionala enheter.

9.3 Risker för förtroendeskada

Vi har närmare undersökt de fall av närståendetransaktioner som redovisades i kapitel 4. Samtliga kopplingar mellan leverantörer och anställda har undersökts. Syftet har varit att bedöma i vilken utsträckning det går att konstatera att

²⁶⁴ Intervju Tillväxtverkets ekonomienhet, 2018-11-08.

relationen mellan den anställda och företaget kan antas innebära en risk för förtroendskadliga inköp.

Majoriteten av närståendetransaktionerna har inte bedömts innebära någon risk för förtroendskada. Exempel på sådana fall är en anställd som hade en nära anhörig som under 2014–2016 var revisor åt ett företag som myndigheten köpt trycksaker av vid enstaka tillfällen.

Merparten av de leverantörer som hade en koppling till en anställd var företag som myndigheten köpt konsulttjänster eller någon form av utbildnings- och konferenstjänster från. Även de fall som bedömts som riskfyllda ur ett förtroendeperspektiv handlar om sådana typer av inköp. Ett första exempel handlar om en medarbetare som under åren 2014–2016 hade en ledande position i ett företag som bedriver konferensverksamhet. Under samma period har myndigheten haft utgifter för interna konferenser till företaget, fördelat på flera olika kostnadsställen i organisationen.

Ett andra exempel är en anställd som under 2014–2016 både hade inkomster från och en ledande position i ett mindre företag, samtidigt som myndigheten gjorde inköp från företaget. Även en anhörig till den anställda hade under perioden en funktion i företaget. Under åren 2014–2016 hade myndigheten utgifter för bland annat marknadsföring till företaget.

Ett tredje exempel utgörs av en anhörig till en anställd som har haft inkomster från ett mindre konsultföretag under 2014–2016 samt även suttit i dess styrelse. Företaget anlitas under 2014–2016 med jämna mellanrum av myndigheten, och har under perioden fakturerat myndigheten för flera miljoner kronor. Kostnaderna har varit spridda över organisationen, men har bland annat konterats på samma kostnadsställe som den anställda arbetar.

9.4 Skydd mot förtroendskadliga närståendetransaktioner

Det har alltså förekommit närståendetransaktioner vid Tillväxtverket och vissa har en karaktär som skulle kunna skada myndighetens förtroende om de inte hanterats på ett korrekt sätt. Därför är det viktigt att den interna kontrollen mot förtroendskadliga närståendetransaktioner fungerar över hela myndigheten, något som undersöks i följande avsnitt.

Tillväxtverkets verksamhet är organiserad i tre operativa avdelningar: regioner, företag och förenkling samt tre stödjande avdelningar: kunskapsutveckling, kommunikation samt verksamhetsstöd och myndighetsstöd.

9.4.1 Tillväxtverkets inköpsverksamhet

Vid Tillväxtverket finns ett delat ansvar för att genomföra inköp och upphandlingar mellan myndighetens ekonomienhet och den medarbetare som ska genomföra ett inköp.

Tillvägagångssätt vid inköp och upphandlingar

När en medarbetare vid Tillväxtverket ska genomföra ett inköp ansvarar denna för arbetet med att specificera vilka krav som ska ställas på det som ska köpas in. Vid ekonomienheten finns en upphandlingsfunktion som stöttar resten av myndigheten med de juridiska och kommersiella kraven kring inköp och upphandlingar.²⁶⁵ Vilket stöd som ges beror på storlek och typ av inköp eller upphandling som ska genomföras.

Medarbetare kan i första hand använda sig av myndighetens medarbetarsidor för att få information om hur ett inköp eller en upphandling ska genomföras. På medarbetarsidorna finns information om för vilka inköp som medarbetaren ska avropa från Kammarkollegiets eller myndighetens egna ramavtal, när ett inköp kan direktupphandlas och när en annonserad upphandling ska genomföras. Vid behov kontaktas upphandlingsfunktionen, som kan ge råd och stöd i utarbetandet av exempelvis ett förfrågningsunderlag.

För avrop från ramavtal och direktupphandlingar är det den beställande medarbetaren som har det övergripande ansvaret, och de kan genomföras utan att upphandlingsfunktionen behöver delta i ärendet. För annonserade upphandlingar är ansvaret delat mellan den beställande medarbetaren och upphandlingsfunktionen. Beroende på form av avrop eller upphandling finns det på medarbetarsidorna instruktioner om rutiner och kontrollpunkter som ska passeras när ett inköp ska genomföras. Instruktioner finns bland annat om diarieföring av beslut, förfrågningsunderlag och avtal. För direktupphandlingar över 100 000 kronor finns ett krav om att minst tre leverantörer ska tillfrågas, och att upphandlingsfunktionen ska kontaktas i de fall då så inte sker.

Vem som fattar beslut om själva inköpet eller upphandlingen styrs av myndighetens delegationsordning. För inköp av varor och tjänster får avdelningschefer teckna avtal uppgående till högst 3 miljoner kronor. För enhetschefer är motsvarande gräns 1 miljon kronor. Avdelningschefen för myndighetsstöd får även delegera rätt att fatta beslut om åtaganden upp till 1 miljon kronor, en möjlighet som i huvudsak finns till för att delegera beslutsrätt till myndighetens lokalansvariga.²⁶⁶

²⁶⁵ Tillväxtverket, 2017.

²⁶⁶ Tillväxtverket, 2018a.

Samordning och uppföljning av inköp

Tillväxtverket är en avsevärt mycket mindre myndighet än flera av de andra granskade myndigheterna. Utöver upphandlingsfunktionens arbete med att stödja inköp och upphandlingar genomför ekonomienheten endast i begränsad omfattning uppföljningar av myndighetens inköp och upphandlingar i samband med framtagandet av de finansiella delarna i årsredovisningen.²⁶⁷ Myndigheten genomför inte någon uppföljning av i vilken utsträckning myndighetens inköp sker mot leverantörer eller avtal. Upphandlingsfunktionen ska däremot två gånger per år göra avstämningar av ifall myndighetens samlade direktupphandlingar från en leverantör överstiger direktupphandlingsgränserna.²⁶⁸

Tillväxtverket har en upphandlingspolicy som reglerar hur upphandlingar ska bedrivas på myndigheten.²⁶⁹ Policyn redogör för de grundläggande rättsliga begreppen och bestämmelserna kring upphandlingar och föreskriver hur Tillväxtverket ska arbeta med frågor såsom hållbarhet och affärsmässighet i upphandlingar. I upphandlingspolicyn föreskrivs att varje avdelning och enhet ska utarbeta avrops- och upphandlingsplaner varje tertial som ska lämnas till myndighetens upphandlingsfunktion. Arbetet med avrops- och upphandlingsplaner befinner sig dock i ett inledande skede, och har hittills inte genomförts i praktiken. Upphandlingspolicyn ska revideras under 2019 för att även inkludera skrivelser om hur jäv ska hanteras i anslutning till inköp och upphandlingar.

Myndigheten har inga riktlinjer för anställdas möjligheter att göra utlägg i tjänsten. Ekonomienheten är dock av uppfattningen att utlägg inte är särskilt vanligt förekommande.²⁷⁰ I de uppgifter om inköp som vi fått ta del av från Tillväxtverket finns dock en stor mängd betalningar som genomförts via kreditkort i tjänsten. Sådana kort har i första hand personligt betalningsansvar, och utlägg genom korten granskas av en administratör vid myndigheten innan de atteras av chef.²⁷¹ Inköp via dessa betalkort har inte kunnat granskas, eftersom vi saknar information om vilka inköp korten använts till.

Användning av ramavtal

Tillsammans med informationen om upphandlingar finns det på Tillväxtverkets medarbetarsidor även länkar till Tillväxtverkets avtalsdatabas.²⁷² Myndighetens samtliga avtal och kommande och planerade upphandlingar finns där tillgängliga offentligt via myndighetens plattform för e-handel, genom vilken

²⁶⁷ Intervju med Tillväxtverkets ekonomienhet, 2018-11-08.

²⁶⁸ Mejlkorrespondens med Tillväxtverket, 2019-02-12; Tillväxtverket, 2019a.

²⁶⁹ Tillväxtverket, 2017.

²⁷⁰ Intervju med Tillväxtverkets ekonomienhet, 2018-11-08.

²⁷¹ Mejlkorrespondens med Tillväxtverket, 2018-01-25.

²⁷² E-avrop, 2019.

avropsförfrågningar kan genomföras från flera av avtalen. På medarbetarsidorna finns även instruktioner om att anställda i första hand ska använda myndighetens egna avtal, och att därefter ska Kammarkollegiets avtal användas.

En av branscherna som sticker ut bland närståendetransaktioner vid Tillväxtverket är inköp från olika typer av konsultföretag. Konsulttjänster avseende utvärderings- och analystjänster samt tjänstedesign har myndigheten tecknat större ramavtal för, men det hör inte heller till ovanligheterna att inköps görs utanför ramavtalen. Detta verkar vara särskilt vanligt när myndigheten med kort varsel får uppdrag från regeringen som myndigheten behöver extern kompetens för att genomföra.²⁷³

9.4.2 Hantering av jäv och bisysslor

Tillväxtverket har en rutin för bisysslor som beskriver regelverket kring bisysslor för statliga tjänstemän. I rutinen ges även flera exempel på vad som kan utgöra en otillåten bisyssla för medarbetare vid myndigheten.²⁷⁴ För att få en bisyssla prövad ska anställda på Tillväxtverket anmäla den genom en särskild blankett som överlämnas till personalansvarig chef. Chefen ska vid eventuella tveksamheter kontakta HR-enheten för stöd i bedömningen av bisysslan. En intern lista över godkända bisysslor förs av HR-enheten i syfte att få en överblick över vilka anmälda bisysslor som finns på myndigheten.²⁷⁵ En uppföljning av bisysslor genomförs varje år genom att policyn skickas ut till cheferna på myndigheten, som därefter ska ta upp frågan om bisysslor på enhetsmötet.

Efter att Riksrevisionens årliga revision under hösten 2017 genomförde en granskning av myndigheters bisysslerutiner meddelade Tillväxtverket att information kommer att skickas ut till myndighetens chefer med en uppmaning om att de ska redovisa sina bisysslor, samt att information om bisysslereglerna och hur man går till väga för att redovisa bisysslor kommer att publiceras på myndighetens internweb.²⁷⁶

Tillväxtverket har under 2018 även fattat beslut om en ny policy mot mutor och jäv.²⁷⁷ Policyn föreskriver bland annat att anställda vid myndigheten ska följa den statliga värdegrunden samt Tillväxtverkets egen medarbetar- och chefspolicy. Tillväxtverket har sedan sommaren 2018 även tagit fram en promemoria som förtydligar vad jävsreglerna innebär för anställda vid Tillväxtverket.²⁷⁸

Promemorian redogör för hur bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen ser ut, och poängterar särskilt att personal som deltar i upphandlingsärenden och

²⁷³ Intervju med Tillväxtverket avdelning företag, 2018-11-06.

²⁷⁴ Tillväxtverket, 2013.

²⁷⁵ Riksrevisionen, 2018b.

²⁷⁶ Riksrevisionen, 2018b.

²⁷⁷ Tillväxtverket, 2018c.

²⁷⁸ Tillväxtverket, 2018b.

handläggning av beslut om ekonomiskt stöd måste känna till bestämmelserna om jäv. Misstänkta fall av jäv ska anmälas till myndighetens HR-chef samt chefsjurist. I promemorian förtydligas även att det är chefens ansvar att se till att jävig personal inte deltar i handläggningen av ett ärende samt att en ersättare utses.

En särskild typ av företagskoppling som anställda vid Tillväxtverket ibland har, gäller uppdrag i organisationer som de har genom sitt arbete på myndigheten, samtidigt som myndigheten fördelar bidrag som sådana organisationer brukar söka. Myndigheten har dock på senare tid arbetat för att komma ur den typen av arrangemang. Det är inte heller helt ovanligt att anställda har olika typer av uppdrag inom "främjandevärlden", som exempelvis kan handla om offentligt delägda aktieföretag.²⁷⁹ Det är möjligt att vissa av de konsultföretag som vi har sett har kopplingar till Tillväxtverkets anställda är den här typen av företag.

9.4.3 Ledningens riskhantering

Arbetet med att ta fram myndighetens riskanalys för den interna styrningen och kontrollen samordnas av myndighetens funktion för internkontroll. Analys av risker görs på enhets-, avdelnings- och myndighetsnivå, varefter en samlad bedömning sker av vad som ska prioriteras i myndighetens arbete.²⁸⁰ Utifrån riskanalysen tar myndigheten fram en internkontrollplan som vägleder arbetet med intern styrning och kontroll under året. I riskanalysen för 2018 lyfter Tillväxtverket fram bland annat risker för korruption, oegentligheter och att myndighetens interna föreskrifter inte följs. Risker kopplade till bisysslor/jäv eller inköp berörs däremot inte explicit. Under 2019 kommer en av internkontrollen initierad granskning av regelefterlevnaden vid myndigheten rörande inköp och upphandling att genomföras.²⁸¹

Tillväxtverket har även en visselblåsarfunktion samt ett internt bedrägeriteam som arbetar med bedrägeriförebyggande arbete. Teamet består bland annat av en rad medarbetare i nyckelfunktioner inom verksamhetsstödet med ansvar för myndighetens processer för bland annat handläggning, granskning och utbetalning.²⁸²

Internrevisionen vid Tillväxtverket består av en ensam internrevisor. Revisionsplanen tas fram av internrevisorn och beslutas av myndighetens styrelse efter dialog med styrelsens revisionsutskott. Internrevisionens rapporter följs av en handlingsplan med förslag på åtgärder som ska vidtas med anledning av revisionens iakttagelser. Handlingsplanen följs därefter upp av internrevisionen.

²⁷⁹ Intervju med Tillväxtverket företag, 2018-11-06.

²⁸⁰ Tillväxtverket, 2016.

²⁸¹ Mejlkorrespondens med Tillväxtverket, 2019-02-12.

²⁸² Mejlkorrespondens med Tillväxtverket, 2019-01-14.

Internrevisionen uppfattar att arbetssättet fungerar bra och att handlingsplanerna följs.²⁸³

För revisionsplanen 2016 gjorde internrevisionen en riskanalys av Tillväxtverkets sammanlagda verksamhet, baserad på ett antal intervjuer samt myndighetens riskanalys. Internrevisionen genomför även stundtals interna rådgivningsuppdrag åt myndighetens styrelse, generaldirektör och ledningsgrupp. Internrevisionen vid Tillväxtverket har under de senaste åren inte genomfört några granskningar av inköp.

9.5 Sammanfattande iakttagelser

Vid Tillväxtverket fanns ett mindre antal anställda som hade en koppling till myndighetens leverantörer. Av dessa bedömer vi att endast ett fåtal kan innebära en risk för förtroendeskador. Det handlade dels om olika typer av konsultföretag, dels om företag inom konferens och utbildning. Även om det sammantagna antalet anställda och leverantörer som var inblandade var begränsat, visar vår undersökning att närståendetransaktioner ändå förekommer på myndigheten, och det är en fråga som myndigheten behöver ta på allvar. Tillväxtverket köpte i genomsnitt varor eller tjänster för drygt 80 000 kronor från de leverantörer som hade kopplingar till anställda.

Ansvar för upphandlingar och inköp är på Tillväxtverket delat mellan vanliga medarbetare och myndighetens upphandlingsfunktion, som ger stöd till medarbetarna beroende på storlek och typ av inköp eller upphandling. Myndighetens medarbetare är på så sätt betrodda att själva genomföra många steg i upphandlings/inköpsprocessen, vilket förutsätter att tillräcklig information om de olika stegen finns tillgänglig och att myndigheten har vissa möjligheter att kontrollera att riktlinjerna följs. Vår bild är att det finns tydligt formulerade krav på dokumentation och i vilka fall och på vilket sätt som upphandlingsfunktionen ska involveras. Vi uppfattar även att upphandlingsfunktionen på ett aktivt sätt stödjer medarbetarna i upphandlings- och inköpsarbetet. Det är även välkommet att myndigheten under 2019 ska följa upp regelefterlevnaden avseende hanteringen av inköp och upphandlingar.

Tillväxtverket har under det senaste året genomfört flera förbättringar i sina rutiner för jävs- och bisysslefrågor. Hanteringen av jäv dokumenteras inte i anslutning till upphandlingar och inköp, men det finns tydliga instruktioner för hur jävssituationer ska hanteras i myndighetens arbete i stort. Det har även skett förbättringar gällande bisysslehanteringen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det förekommer ett fåtal kopplingar mellan anställda och leverantörer vid Tillväxtverket som vi bedömer innebär en risk för

²⁸³ Intervju med Tillväxtverkets internrevision, 2018-10-10.

förtroendesador. Även om dessa var få till antalet visar de på vikten av ett fortsatt arbete med inköp, jäv och bisysslor som har bäring på förekomsten av närståendetransaktioner. Ett skäl till att frågan bör vara fortsatt prioriterad är även att det var många anställda vid Tillväxtverket som hade bisysslor, oftare i form av funktioner i företag än vad som var fallet vid andra myndigheter. Tillväxtverkets modell för upphandlingar och inköp ställer höga krav på alla medarbetare som deltar i upphandlingar. Vi uppfattar att myndigheten ger ett väl avpassat stöd till medarbetarna vad gäller upphandling och inköpsfrågor, vars genomslag dock kan behöva följas upp.

Referenslista

Nyhetsartiklar

- Ahlenius, I., 2017-01-19. "Farligt när allt blir politik" Svenska Dagbladet 2017-01-17.
- Andrén, U., 2017. "Vi är inte förskonade från korruption" Svenska Dagbladet 2017-01-26.
- Aftonbladet, 2017-02-01. "Nya misstankar i härvan kring Statens fastighetsverk".
- Dagens Nyheter, 2017-03-09. "Lät anlita sonens sambo för miljontals kronor".
- Mitt i, 2017-03-28. "Chef i kommunen sitter på två stolar".
- Offentliga Affärer, 2014-03-05. "Hårt arbete och ögonen på målet – så lyckades Skogsstyrelsen med sin e-handel".
<https://www.offentligaaffarer.se/2014/03/05/hart-arbete-och-ogonen-pa-malet-sa-lyckades-skogsstyrelsen-med-sin-e-handel/> (hämtad 2019-02-26).
- Publikt, 2017-02-15. "Så straffas den som har gjort fel i tjänsten".
- Svenska Dagbladet, 2017-08-10. "Polisen anmäler sig själv för mutbrott".
- Transparency International, 2017. "Sverige backar i korruptionsindex" pressmeddelande 2017-01-25.
- Visma, 2016. "Hållbarhetspriset 2016 avgjort".
<https://www.visma.se/commerce/nyheter/> (hämtad 2019-02-26).

Litteratur

- Andersson, S., 2002. *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Arnek, M. m.fl., 2015. *Den offentliga marknaden i Sverige. En empirisk analys av den offentliga sektorns samlade inköp*. Uppdragsforskningsrapport 2015:4. Konkurrensverket.
- Bergh, A. m.fl., 2016. *A Clean House? Studies of Corruption in Sweden*. Nordic academic press.
- Ek Österberg, E., 2016. *Marknadsidéer i själva verket. Trafikverket och den renodlade beställarrollen*. Förvaltningsakademin nr 6. Södertörns Högskola 2016.
- European commission, 2011. *On the commission anti-fraud strategy*, Brussels, 24.6.2011 COM(2011) 376 final.
- Lundqvist, L., 2014. "Privatisering". *Politik som organisation*. Rothstein, B., (red). Femte upplagan. Studentlitteratur. Lund.
- Prop. 2000/01:147. *Offentliganställdas bisysslor*. Justitiedepartementet.

Prop. 2016/2017:180. *En modern och rättsäker förvaltning – ny förvaltningslag.* Finansdepartementet.

Prop 2017/18:162. *Vissa villkor för statsråd och statssekreterare.* Finansdepartementet.

Wersäll, A., 2012. *Etik och korruptionsrisker i samhällsbyggnadssektorn* Rapport no. 3 2012, Transparency International Sverige.

Utredningar och rapporter

Arbetsgivarverket, 2012. *Bisysslor.*

Arbetsgivarverket, 2017:2. *Löneutveckling på det statliga avtalsområdet.* Statistikperioden september 2015–september 2016. Dnr.2017/0272.

Brottsförebyggande rådet, 2007:21. *Korruptionens struktur i Sverige - "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk.*

Brottsförebyggande rådet, 2013:15. *Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder.*

Ds 2017:31. *Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling.* Finansdepartementet.

Ekonomistyrningsverket, 2016:24. *Vägledning - Oegentligheter och intern styrning och kontroll.*

Ekonomistyrningsverket, 2018. Föreskrift till 4 § Internrevisionsförordningen (2006:1228).

Inköpsrådet, 2017. "När är ett avtal ett ramavtal?"
<https://inkopsradet.se/upphandling/nar-ar-ett-avtal-ett-ramavtal/>
(hämtad 2019-02-06).

Europeiska revisionsrätten, 2012:108. *Handbok för finansiell revision och regelfosterlevnadsrevision.*

Kammarkollegiet, 2018. "Vad innebär e-handel".
<https://www.avropa.se/fokusomraden/e-handel/vad-innebar-e-handel/>
(hämtad 2019-02-19).

Konkurrensverket, 2013:6. *Osund konkurrens i offentlig upphandling - Om lagöverträdelser som konkurrensmedel.*

Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, 2016. *Statistik om offentlig upphandling 2016.*

Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, 2018. *Statistik om offentlig upphandling 2018.*

Konkurrensverket, 2018. "Dokumentation av direktupphandlingar".

PWC, 2016. Riksrevisionen. *Undersökning av internrevisionens arbete vid myndigheter*. Konsultrapport till Riksrevisionens granskning 2017:5 Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas.

Riksrevisionen, 2008:5. *Högskolelärares bisysslor*.

Riksrevisionen, 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*.

Riksrevisionen, 2017a. *Minnesanteckningar från revisionen 2016. Årlig revision av Trafikverket*.

Riksrevisionen, 2017b. *Sjöfartsverket. Revisionsrapport – Rutiner och intern styrning och kontroll 2016*. Dnr. 3.1.2 -2016-0567.

Riksrevisionen, 2017:5. *Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas*.

Riksrevisionen, 2018:13. *Skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*.

Riksrevisionen, 2018a. *Minnesanteckningar från revisionen 2017. Årlig revision av Skogsstyrelsen*.

Riksrevisionen, 2018b. *Minnesanteckningar från revisionen 2017. Årlig revision av Tillväxtverket*.

Riksrevisionen, 2018:17. *Skyddet av värdefull skog*.

Riksrevisionen, 2018:20. *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*.

SOU 2017:3. *Karens för statsråd och statssekreterare*. Betänkande av Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare.

Statskontoret, 2012:20. *Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige*.

Statskontoret, 2015. *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*.

Statskontoret, 2016:5. *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*.

Upphandlingsmyndigheten, 2018a. "Direktupphandling".
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/Upphandlingsforfarande/under-troskelvardena/direktupphandling/> (hämtad 2019-02-26).

Upphandlingsmyndigheten, 2018b. "Tröskelvärdet".
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/Upphandlingsforfarande/troskelvardet/> (hämtad 2019-02-26).

Material från de granskade myndigheterna

- Arbetsförmedlingen, 2014. *Riktlinjer för direktupphandling* (dnr Af-2014/318718).
- Arbetsförmedlingen, 2015. *Arbetsförmedlingens upphandling- och inköspolicy*. (dnr Af-2015/340118).
- Arbetsförmedlingen, 2016a. *Arbetsförmedlingens handläggargröd – inköp* (dnr Af-2016/036339).
- Arbetsförmedlingen, 2016b. *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015*.
- Arbetsförmedlingen, 2017a. *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016*.
- Arbetsförmedlingen, 2017b. "Granskning av rutiner för beställning, fakturakontroll och leverantörsuppföljning avseende inköp av varor och tjänster inom Förvaltningsanslaget" *Internrevisionsrapport 2016:02/03/11/12* (dnr Af-2017/0043 9557-1).
- Arbetsförmedlingen, 2018a. *Arbetsförmedlingens handläggargröd – Lönebidrag för anställning* (dnr Af-2018/0056 2903).
- Arbetsförmedlingen, 2018b. *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen* (dnr Af-2017/0016 2679).
- Arbetsförmedlingen, 2018c. *Inbjudan upphandling Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning* (dnr Af-2016/0002 3112).
- Arbetsförmedlingen, 2018d. *Internrevisionens revisionsplan 2018* (dnr Af-2017/0056 0707-2).
- Arbetsförmedlingen, 2018e. *Upphandlingsavdelningen riskanalys – U2 2018*.
- Arbetsförmedlingen, 2018f. "Bisyssla" *Information på Arbetsförmedlingens intranät VIS*.
- E-avrop, 2019. "Välkommen till Tillväxtverket". <https://www.e-avrop.com/tillvaxtverket/> (hämtad 2019-02-26).
- Polisen, 2016a. *Handbok bisysslor* (dnr A378.044/2016).
- Polisen, 2016b. *Polismyndighetens riktlinjer för inköp, exklusive IT- och forensiska området* (dnr A397.042/2015).
- Polisen, 2018a. *Arbetsordning för polismyndigheten* (PM 2018:21).
- Polisen, 2018b. "Polismyndighetens inköp och upphandlingar - Ett riskområde för korruption" *Tillsynsrapport 2018:1*. (dnr A375.248/2017).
- Polisen, 2019. *Polisens årsredovisning för 2018*.
- Skogsstyrelsen, 2012. "Upphandling och anskaffning vid Skogsstyrelsen" *Revisionsrapport 2012-09-26*.
- Skogsstyrelsen, 2013. Presentation vid erfarenhetsutbyte om e-beställningar och organisation på ESV 2013-03-20.

- Skogsstyrelsen, 2014a. "Uppföljning av internrevisionens granskningar från 2012". *Revision dnr 2014/257*.
- Skogsstyrelsen, 2014b. *Rutin - bildande av biotopskyddsområde*. nr H-28/2014
- Skogsstyrelsen, 2016a. *Rutin – anställdas bisysslor*, nr H-40/2016.
- Skogsstyrelsen, 2016b. *Rutin - handläggning av naturvårdsavtal* nr H-32/2016
- Skogsstyrelsen, 2016c. *Kompletterande arbetsordning 2016-01-22*
- Skogsstyrelsen, 2016d. *Rutin Skogsstyrelsens personalansvarsnämnd* nr H55/2016.
- Skogsstyrelsen, 2018a. *Anvisning visselblåsarfunktion* nr H-31/2018.
- Skogsstyrelsen, 2018b. "Organisation". <https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/organisation/> (hämtad 2018-10-12).
- Skogsstyrelsen, 2018c. "Hantering av oegentligheter" *Revisionsrapport*. dnr. 2018/1179.
- Skogsstyrelsen, 2018d. *Rutin riskhantering* nr H-33/2018
- Skogsstyrelsen, 2018e. uppgift till Riksrevisionens årliga revision.
- Skogsstyrelsen, 2019a. *Policy – Skogsstyrelsens lokaler*, H-3/2019.
- Tillväxtverket, 2013. *Policy för bisysslor*. Dnr. 1.3.9-2013-3522.
- Tillväxtverket, 2016. *Tillväxtverkets riktlinjer för intern styrning och kontroll*. Dnr. 1.3.6-Å-2015-2017.
- Tillväxtverket, 2017-03-31. *Upphandlingspolicy*. Version 1.0.
- Tillväxtverket, 2018a. *Delegationsförteckning*. Version 5.0.
- Tillväxtverket, 2018b. *Jäv*. Dnr Å2018-792.
- Tillväxtverket, 2018c. *Tillväxtverkets policy mot mutor och jäv*. Dnr. Å2018-653.
- Tillväxtverket, 2019. *Tillväxtverkets årsredovisning för 2018*.
- Trafikverket, 2010a. *Beslut om beroendeförhållanden*, TDOK 2010:73 version 1.
- Trafikverket 2010b, *Riktlinje Anlitande av jurist* TDOK 2010:326.
- Trafikverket, 2010c. *Trafikverkets affärsverksavtal*. Dnr: TRV 2010/38527.
- Trafikverket 2014. *Beslut avseende bisyssla*. Blankett.
- Trafikverket, 2015. *Bisyssla*, TDOK 2010:76
- Trafikverket, 2016. "Bisyssla", *Min anställning*, från Trafikverkets intranät 2016.
- Trafikverket, 2017a. *Arbetsordning CF Inköp och Logistik*. Arbetsordning VO, version 8.0. TDOK 2013:0164.
- Trafikverket, 2017b. *Trafikverkets affärsstrategi för entreprenader och tekniska konsulter*. Strategidokument, version 2.0. TDOK 2016:0199.

- Trafikverket, 2017d. *Dokumentation av APT-arbete, Riskhantering av etik & moral (korruption, mutor och jäv) - Inköp och Logistik Summering 2017.*
- Trafikverket, 2017e *Hantering av risker för korruption och andra förtroendeskadliga beteenden* (TDOK 2015:0125).
- Trafikverket, 2017f. *Hantering av Trafikverkets visslarfunktion* (TDOK 2017:0356).
- Trafikverket, 2017g. *Leverantörsmarknadsanalys.*
- Trafikverket, 2017h. "Så arbetar Trafikverket vid misstanke om mutbrott...".
<https://www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2017-11/sa-arbetar-trafikverket-vid-misstanke-om-mutbrott/> (hämtad 2019-01-20).
- Trafikverket, 2017i. *Trafikverkets strategiska inköpsarbete samt arbete med att arbetsrättsliga krav efterlevs i upphandlad verksamhet.*
- Trafikverket, 2018a. "Ansök om bidrag för enskilda vägar",
<https://www.trafikverket.se/tjanster/ansok-om/ansok-om-bidrag/ansok-om-bidrag-for-enskild-vagar/> (hämtad 2019-01-07).
- Trafikverket, 2018b. *Attestordning*, TDOK 2010:293.
- Trafikverket, 2018c. "Bidragsmodell årligt driftbidrag",
<https://www.trafikverket.se/tjanster/ansok-om/ansok-om-bidrag/ansok-om-bidrag-for-enskild-vagar/Arligt-driftbidrag/> (hämtad 2019-01-07).
- Trafikverket, 2018d. *Delprocess. Genomföra aktiviteter under kontraktstiden*, TDOK 2018:0232.
- Trafikverket, 2018e. *Delprocess. Stödja inköp* TDOK 2018:0229.
- Trafikverket, 2018f. *Delprocess. Ta emot beställning och avropa via Trafikverkets beställningssystem*, TDOK 2018:0228.
- Trafikverket, 2018g. *Delprocess. Upphandla*, TODK 2018:0226.
- Trafikverket, 2018h. *Direktupphandling och förhandlat förfarande utan föregående annonsering på Trafikverket*, TDOK 2015:0051.
- Trafikverket, 2018i. *Delprocess. Förvalta och följa upp ramavtal*, TDOK 2018:0233.
- Trafikverket, 2018j. *Genomföra direktupphandlingar eller förhandlat förfarande utan föregående annonsering i Trafikverket*, TDOK 2010:269, version 8.
- Trafikverket, 2018k. *Inköpskategoriarbete – metoder och verktyg*, TDOK 2018:0418;
- Trafikverket, 2018l. *Internrevisionens revisionsplan* (TRV 2017/106541).
- Trafikverket, 2018m, "Introduktion. Trafikverkets inköpskategoriarbete maj 2018 och Kategoriorganisation maj 2018", Powerpointpresentationer.
- Trafikverket, 2018n. *Planera och genomföra inköp*, TDOK 2018:0225.
- Trafikverket, 2018o. Presentationer Trafikverkets leverantörsdagar.

Trafikverket, 2018p. *Regeringsuppdrag. Trafikverkets arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen.*

Trafikverket, 2018q. Trafikverkets Leverantörsutveckling. Powerpointpresentation.

Trafikverket, 2018r. *Uppförandekod.*

Trafikverket, 2018s. *Val av affärsform för entreprenad och tekniska konsulter, rutinbeskrivning, TDOK 2018:0007.*

Trafikverket, 2019a. "Anmäl misstankar om korruption, mutor, jäv, oegentligheter rörande arbetsvillkor och brott mot skattelagstiftningen" citerad 19-01-19.

Trafikverket, 2019b. *Förändringsarbetet för nya processer. Internrevisionen Revisionsrapport, 2019-01-11, TRV 2018/162.tinbeskrivning, TDOK 2018:0007.*

Bilaga 1. Intervjuförteckning

Myndighet/Enhet	Datum
Arbetsförmedlingen	
Inköpsavdelningen	2018-10-23
Internrevisionen	2018-10-23
Ekonomi – kompletterande aktörer	2018-11-22
Ekonomi – förvaltningsanslaget	2018-11-23
HR	2017-12-20
Enheten för externa tjänster	2018-11-13
Skogsstyrelsen	
Internrevisionen	2018-11-20
Upphandlingsfunktionen på ekonomiavdelningen	2018-11-20
Enheten för områdesskydd	2018-11-20
HR	2017-11-09
Tillväxtverket	
Internrevisionen	2018-10-08
Företag	2018-10-31
Ekonomienheten	2018-11-08
HR-enheten	2017-11-09
Trafikverket	
Internrevisionen	2018-10-08
Central funktion Inköp och logistik	2018-10-15
HR	2018-11-01
Polisen	
Internrevisionen	2018-10-11
Ekonomiavdelningen	2018-10-25
It-avdelningen	2018-11-29
HR-enheten	2017-12-06

Bilaga 2. Anställdas funktioner i företag

Tabell A Anställdas funktioner i företag 2016, typ av funktion

	Arbets- förmedlingen	Polisen	Skogs- styrelsen	Tillväxt- verket	Trafik- verket
Vd, ordförande innehavare eller firmatecknare	420 (33,7 %)	645 (33,9 %)	28 (28,9 %)	39 (45,3 %)	149 (31,6 %)
Styrelseledamot eller styrelsesuppleant	810 (65,1 %)	1 249 (65,6 %)	66 (68,0 %)	45 (52,3 %)	320 (67,9 %)
Revisorsuppdrag	10 (0,8 %)	5 (0,3 %)	2 (2,1 %)	2 (2,3 %)	1 (0,2 %)
Övriga funktioner	5 (0,4 %)	4 (0,2 %)	1 (1,0 %)	0 (0,0 %)	1 (0,2 %)
Anställda med funktion i företag (andel av samtliga anställda)	1 245 (9,9 %)	1 903 (7,4 %)	97 (10,9 %)	86 (21,9 %)	471 (9,8 %)

Anmärkning: Till den första gruppen "vd, ordförande eller innehavare" räknas även vice vd, kommanditdelägare, komplementär, föreståndare, bolagsman och prokurist. Till "Revisorsuppdrag" räknas alla typer av revisorsuppdrag, inkl. suppleanter. I gruppen "övriga funktioner" räknas aktuarier, delgivningsmän, likvidatorer och likvidatorsuppleanter. Arbetstagarrepresentanter ingår ej. Enbart det uppdrag som kan anses väga tyngst är angett.

Källa: Bolagsverkets näringslivsregister, myndigheternas personalsystem.

När myndigheter gör inköp från företag som har kopplingar till myndighetens anställda eller deras anhöriga – så kallade närståendetransaktioner – ställs hårda krav på hanteringen för att misstankar om oegentligheter inte ska uppstå. Riksrevisionen har kartlagt hur vanligt det är med närståendetransaktioner och granskat om de sköts på ett sådant sätt att vi kan känna förtroende för myndighetens saklighet och opartiskhet. Fem myndigheter har ingått i granskningen: Arbetsförmedlingen, Polisen, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket och Trafikverket.

Granskningen visar att det vid de fem myndigheterna har förekommit närståendetransaktioner där det samtidigt funnits en närhet mellan den del av organisationen som gjort inköpet och den anställda med koppling till leverantören. Myndigheterna har dock system och rutiner för skydd mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner som i det stora hela är ändamålsenliga. Arbetet med att få bättre kontroll över inköpsprocessen är en prioriterad fråga i myndigheterna, och det pågår en positiv utveckling.

Samtidigt behöver myndigheterna försäkra sig om att de rutiner som finns har genomslag i hela organisationen. Att fullfölja utvecklingen av myndigheternas inköpshantering är centralt. Det är också viktigt att utveckla riskanalysen avseende oegentligheter kopplade till inköp, att löpande lyfta frågan om bisysslor med personalen, och att utveckla rutiner som säkerställer att eventuella jävsförhållanden övervägs i inköpsituationer.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-513-8

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE