

Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur

2017:12



STATSKONTORET



STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2017-09-29
ERT DATUM
2017-03-09

DIARIENR
2017/102-5
ER BETECKNING
Fi2017/01171/SFÖ

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur

Regeringen gav den 9 mars 2017 Statskontoret i uppdrag att analysera Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur* (2017:12).

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Peter Ehn, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Peter Ehn

Innehåll

	Sammanfattning	7
	Brister i styrning och ledarskap	7
	Myndigheten prioriterar nu arbetet med en god förvaltningskultur	8
	Statskontorets rekommendationer	8
1	Om Statens fastighetsverk och Statskontorets uppdrag	11
1.1	Om Statens fastighetsverk	11
1.2	Bakgrunden till Statskontorets uppdrag	14
1.3	Närmare om uppdraget	15
1.4	Hur vi definierar några centrala begrepp	16
1.5	Hur vi genomfört uppdraget	18
1.6	Disposition	19
2	Hur åstadkoms en god förvaltningskultur i staten?	21
2.1	Något kort om organisationskultur och möjligheterna att förändra den	21
2.2	God och mindre god förvaltningskultur	22
2.3	Ledarskap och medarbetarskap i samspel är avgörande för ett lyckat arbete med god förvaltningskultur	24
2.4	Intern styrning och kontroll – en viktig del av arbetet med att skapa en god förvaltningskultur	31
2.5	En sammanfattning av våra iakttagelser	40
3	Myndighetskultur, ledarskap och medarbetarskap inom SFV	43
3.1	Kulturen inom SFV	44
3.2	Ledarskap och medarbetarskap inom SFV	46
3.3	Hur har arbetet med en god förvaltningskultur bedrivits och hur bedrivs det nu?	50
3.4	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	52
4	Organisation, styrning och kontroll	55
4.1	Otydlighet i roller och ansvar	55
4.2	Brister i arbetet med riskanalyser	63
4.3	Upphandling utgör ett riskområde för korruption	67

4.4	Den kungliga dispositionsrätten och SFV:s privatbostadsuthyrning	70
4.5	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	73
5	Statskontorets slutsatser och rekommendationer	77
5.1	Statskontorets sammanfattande slutsatser	77
5.2	Statskontorets rekommendationer	80
	Referenslista	87
	Bilaga	
1	Regeringsuppdraget	91

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur. Bakgrunden till Statskontorets uppdrag är den korruption som har uppdagats vid SFV.

Statskontorets analys visar att Statens fastighetsverk (SFV) har brister inom flera områden. Brister som behöver hanteras i det fortsatta arbetet med att skapa en god förvaltningskultur. Den chock som följde på avslöjandena om korruptionen har lett till att förvaltningskulturens betydelse har tydliggjorts för såväl medarbetare som chefer inom myndigheten. Det finns i dag finns en stor mottaglighet för att förändra och stärka förvaltningskulturen inom SFV. Myndigheten har också påbörjat ett sådant förändringsarbete.

Brister i styrning och ledarskap

Statskontorets analys visar att det i delar av SFV har utvecklats normer och värderingar som inte alltid är förenliga med en god förvaltningskultur. Olika fastighetsområden har utvecklat egna tolkningar av sitt uppdrag, oavsett vad som sägs i styrdokument och oavsett om det strider mot en god förvaltningskultur. SFV har också präglats av en betydande naivitet vad gäller risker för korruption. Exempelvis har myndigheten först i år beslutat att så kallade oegentlighetsrisker ska utgöra en särskild riskkategori i riskanalysarbetet.

SFV har präglats av ett svagt ledarskap, vilket bland annat har tagit sig uttryck i en otydlig styrning och i oklara ansvarsförhållanden. Statskontoret har till exempel kunnat konstatera oklarheter avseende hur beslut ska fattas och vem som ska fatta dem. Uppföljningen och kontrollen har också brustit. Det gäller bland annat arbetet med upphandlingar.

Det finns en stor förtroendeklyfta mellan ledning och medarbetare inom SFV. Exempelvis har medarbetare av rädsla för repressalier inte vågat framföra kritik till sina chefer. Medarbetarnas bristande förtroende för ledningen är enligt Statskontorets mening det allvarligaste och mest akuta problemet för SFV att hantera.

Myndigheten prioriterar nu arbetet med en god förvaltningskultur

Arbetet med en god förvaltningskultur är i dag högt prioriterat inom SFV. Ett antal åtgärder har också planerats och dragits igång under året. Bland annat har internkontrollen förstärkts och arbetet med upphandlingar centraliserats. Myndigheten genomför också en översyn av interna styrdokument i syfte att rensa bort onödiga dokument och uppdatera andra. Vidare genomförs olika utbildningsinsatser för att minska risken för korruption. En extern visuellblåsarfunktion håller också på att upphandlas.

Statskontorets rekommendationer

Medarbetarna måste involveras i förvaltningskulturarbetets utformning

Det allra viktigaste instrumentet för att undvika korruption är den enskilda medarbetarens attityder och värderingar. Ett gott omdöme grundat i normer och värderingar som främjar en god förvaltningskultur hjälper mycket långt i att förebygga korruption. Det är från denna iakttagelse som SFV:s arbete med en god förvaltningskultur bör utgå.

Statskontoret har noterat att det finns ett djupt misstroende mot myndighetens ledning bland många medarbetare. Denna misstroendeklyfta måste överbryggas om arbetet med att skapa en god förvaltningskultur ska lyckas. Det är Statskontorets bedömning att medarbetarnas förtroende endast kan återskapas genom att de får ett reellt inflytande över arbetet med att stärka förvaltningskulturen inom SFV. Medarbetarnas medverkan får då inte begränsas till att diskutera värdegrundsfrågor vid arbetsplatsträffar eller speciella satsningar. De måste också ges möjlighet att påverka utformningen av förvaltningskulturarbetet i vid bemärkelse.

Ytterst vilar ansvaret för arbetet dock på SFV:s ledning. Alla chefer måste aktivt i ord och handling förmedla en god förvaltningskultur.

Myndigheten bör ta fram en samlad strategi för arbetet med en god förvaltningskultur

För att det arbete som SFV nu genomför för att stärka förvaltningskulturen och förebygga korruption ska bli framgångsrikt är det viktigt att det samordnas på ett bra sätt. Det är Statskontorets bedömning att denna samordning bör ske genom att SFV tar fram en samlad strategi för förvaltningskulturarbetet. Ett väl genomfört strategiarbete kan skapa goda förutsättningar för prioriteringar, uppföljningar och inte minst förankring av det arbetet.

Till stöd för SFV:s arbete rekommenderar Statskontoret myndigheten att i första hand överväga följande åtgärder.

Åtgärder för att främja en god förvaltningskultur

- Lägg det övergripande ansvaret för förvaltningskulturarbetet hos myndighetens ledning. Kommunicera sedan tydligt ut i myndigheten hur ansvaret för arbetet i övrigt ska fördelas.
- Lägg fokus på ledarskapsrollen. Genom bland annat utbildningar, coachning och en utvecklad chefsrekrytering kan myndigheten förändra och stärka ledarskapet. Intranätet kan också användas för att ge praktiskt stöd till cheferna.
- Se till att alla anställda får en introduktion i den statliga värdegrunden och vad det innebär att vara anställd i staten. Utveckla en särskild utbildning anpassad för myndighetens konsulter.
- Ge medarbetarna ett starkt inflytande över hur arbetet med en god förvaltningskultur ska bedrivas. Myndigheten måste arbeta för att skapa en förbättringskultur som tar till vara medarbetarnas kunskap.
- Se till att förankra förvaltningskulturarbetet ute i verksamheten. Det kan lämpligen göras genom diskussioner på arbetsplatsträffar kring olika svåra situationer eller dilemman.
- Se till att arbetet med en god förvaltningskultur kontinuerlig följs upp, exempelvis genom diskussioner på ledningsgrupps- och chefsmöten.

Åtgärder för en systematisk intern styrning och kontroll

- Prioritera arbetet med att tydliggöra ansvarsfördelningen. Det är helt avgörande för att den interna styrningen och kontrollen ska fungera att det klart framgår vem som får fatta vissa beslut.
- Prioritera arbetet med fördjupade kontroller av särskilt riskutsatta verksamheter, som exempelvis uthyrning.
- Fortsätt arbetet med att minska korruptionsrisken vid upphandlingar och inköp. Uppmärksamma risken för nya problem till följd av kapacitetsbrist vid de funktioner som får utökade arbetsuppgifter.
- Se över den omfattande konsultanvändningen utifrån vilka risker den kan medföra för oegentligheter och korruption och hur den påverkar arbetet med en god förvaltningskultur.
- Säkerställ ett effektivt riskarbete inom myndigheten. Detta arbete behöver ha en tydlig koppling till förvaltningskulturarbetet och en hög grad av involvering av medarbetare på alla nivåer inom myndigheten.
- Säkerställ att det finns uppdaterade rutiner och riktlinjer för att hantera mutor, jäv, vänskapskorruption och bisysslor och att dessa sprids och görs kända i hela organisationen.
- Säkerställ att det finns fastställda och kända rutiner för de åtgärder som behöver vidtas om misstänkt korruption har uppdagats.

Särskilda rekommendationer till regeringen

Statskontoret bedömer att det är viktigt att regeringen noga följer SFV:s arbete med en god förvaltningskultur. Detta kan regeringen göra i uppdragsdialogen med myndigheten eller genom uppdrag i regleringsbrevet.

SFV är en styrelsemyndighet. Regeringen har möjlighet att i dialog framföra synpunkter på hur styrelsen bör prioritera sin verksamhet. Statskontoret vill uppmärksamma regeringen på möjligheten att bättre utnyttja styrelsen i den turbulenta situation som SFV nu befinner sig i.

1 Om Statens fastighetsverk och Statskontorets uppdrag

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att analysera Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur inom myndigheten (se bilaga). Inom ramen för uppdraget har vi kartlagt förekomna brister och lämnar i denna rapport rekommendationer för hur SFV ska komma till rätta med dessa.

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis SFV och dess verksamhet. I den andra delen av kapitlet beskriver vi vårt uppdrag, dess bakgrund samt hur vi valt att genomföra uppdraget. Avslutningsvis presenterar vi en disposition för rapporten.

1.1 Om Statens fastighetsverk

SFV har till uppgift att förvalta en del av det statliga fastighetsbeståndet. Myndigheten bildades 1993 i samband med att dess föregångare, Byggnadsstyrelsen, lades ned och delades upp i ett antal statliga bolag och myndigheter. Det statliga fastighetsbeståndet fördelades då så att Vasakronan fick ansvaret för de kommersiella fastigheterna och Akademiska hus tog över förvaltningen av de fastigheter som används av universiteten och högskolorna. Specialfastigheter fick ansvaret för förvaltningen av fastigheter där bland annat Kriminalvården och Polismyndigheten har sin verksamhet. SFV fick ansvaret för merparten av de kulturhistoriskt värdefulla fastigheter och miljöer som staten äger samt vissa fastigheter som staten långsiktigt behöver för speciella ändamål. Förutom de fastigheter som SFV ärvde från Byggnadsstyrelsen fick SFV vid bolagiseringen av Domänverket och Statens vattenfallsverk 1992 överta förvaltningen av skogsmarker, älvar och fjäll vars kulturella värden ansågs viktiga att vårda och bevara för framtiden.

SFV förvaltar i dag cirka 2 300 fastigheter med 3 000 tillhörande byggnader. De inkluderar

- de kungliga slotten med tillhörande parker, residens, fästningar, monument och delar av djurgårdsmarken,
- regeringsbyggnader, Ridдарholmen och Skeppsholmen,
- statliga musei- och teaterbyggnader,
- renbetesfjäll i Jämtlands län och rennäringens åretruntmarker väster om odlingsgränsen i Västerbotten och Norrbotten,
- statligt ägda öar, holmar och skär med fyr- och lotsplatser,
- jord och skogsegendomar i södra och mellersta Sverige, samt
- Sveriges ambassader och andra statliga byggnader i ett sextiotial länder.¹

Totalt ansvarar SFV för 6,4 miljoner hektar mark. Samtidigt har SFV tillsammans med Fortifikationsverket och Sjöfartsverket ett delat ansvar för de cirka 300 statliga byggnadsminnena som finns i Sverige.

Vissa slott och slottsnära byggnader som SFV förvaltar omfattas av den kungliga dispositionsrätten. Kortfattat innebär denna dispositionsrätt att staten äger och förvaltar slotten och tillhörande landområden, men kungafamiljen har rätt att bestämma över dess användning.

Inom ramen för sitt förvaltande uppdrag agerar SFV också som byggherre vid underhåll, ombyggnad, restaurering och nybyggnad.

Verksamhetens finansiering och resultat

SFV:s verksamhet finansieras genom hyresintäkter, anslag och avgifter som myndigheten har rätt att ta ut för förvaltning av fastigheterna. SFV:s fastighetsbestånd delas in i marknadshyresfastigheter, kostnadshyresfastigheter, bidragsfastigheter och mark.² Marknads- och kostnadshyresfastigheterna finansieras genom de intäkter som SFV får in, medan bidragsfastigheterna finansieras både med anslag från statsbudgeten och genom hyresintäkter.

¹ SFV 2017. *Årsredovisning 2016* och *SFV:s webbplats*.

² SFV 2017. *Årsredovisning 2016*, s.5.

Myndigheten får inte föra över medel från marknadshyresfastigheterna till bidragsfastigheterna.

Under 2016 hade SFV hyres- och arrendeintäkter på cirka 2,3 miljarder kronor och intäkter från anslag på cirka 191 miljoner kronor. Under samma period hade verksamheten kostnader på cirka 1,6 miljarder kronor. Det ekonomiska överskottet blev cirka 724 miljoner kronor.³

1.1.1 Myndighetens organisation⁴

SFV är en styrelsemyndighet och har varit det sedan myndigheten inrättades. I styrelsemyndigheter är det styrelsen som har det formella ansvaret för verksamheten inför regeringen, medan generaldirektören (GD) leder och ansvarar för verksamheten inom myndigheten.

I SFV:s myndighetsledning ingår, förutom GD, direktörerna för fastighetsavdelningen, utvecklingsavdelningen och verksamhetsstödet. Vidare ingår cheferna för HR- och kommunikationsenheterna samt SFV:s chefsjurist.

Utvecklingsavdelningen har det övergripande ansvaret för förändringar i SFV:s fastighetsbestånd. Ansvaret innebär bland annat köp och försäljning av fastigheter, fastighetsjuridisk förvaltning samt om-, till- och nybyggnation. Utvecklingsavdelningen består av sju enheter: projektledning, teknik- och projektutveckling, upphandling, uthyrning, kulturmiljö, kommunikation och fastighetsrätt.

Fastighetsavdelningen ansvarar för den löpande förvaltningen av myndighetens fastigheter. Inom fastighetsavdelningen finns 14 fastighetsområden samt en förvaltningsstab. Av dessa områden står två områden – regeringsbyggnader och utrikes – för mer än hälften av SFV:s hyresintäkter. Förvaltningsstaben har till uppgift att följa upp verksamheten i utvecklingsavdelningen och fastighetsavdelningen och stötta förvaltningsledningen med samordning, uppföljning och analys av verksamheten.

³ SFV 2017. *Årsredovisning 2016*, s.38.

⁴ Se figur 1 i avsnitt 4.1.1.

Verksamhetsstöd ansvarar för övergripande verksamhetsstyrning och uppföljning. Verksamhetsstödet består av sex enheter: HR, dokumentförvaltning, säkerhetsskydd, IT, ekonomi och styrningssystem samt verksamhetsstyrning.

Sedan 2015 lyder SFV under förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, vilket innebär att det finns en internrevision på myndigheten. Internrevisionen rapporterar återkommande sina iakttagelser till styrelsen.

1.1.2 Anställda och konsulter

År 2016 hade SFV 378 anställda, varav 204 män och 174 kvinnor. Personalomsättningen har under de senaste åren legat på 8 till 12 procent.⁵ SFV har också ett mycket stort antal konsulter som är verksamma inom myndigheten. Några exakta siffror på antalet konsulter har dock inte gått att få fram.

1.2 Bakgrunden till Statskontorets uppdrag

Regeringen anger som skäl till Statskontorets uppdrag de oegentligheter som har uppdragats vid SFV under senare tid. Nedan ger vi en kort beskrivning av dessa.

Enligt media har anställda på SFV sedan 2011 på olika sätt varslat myndighetsledningen om misstänkt korruption, men inte förrän hösten 2016 lämnade myndigheten in en polisanmälan.⁶ I SFV:s årsredovisning för 2016 anges att myndigheten lämnade in en polisanmälan till Nationella operativa avdelningen (NOA) avseende misstankar om korruption gällande en före detta medarbetare (fastighetschef) den 27 oktober 2016. Anmälan föregicks av en intern utredning och en utredning av en extern revisionsbyrå.⁷

Den 9 december 2016 intervjuade TV4-nyheterna i sin huvudsändning SFV:s GD med anledning av att uppgifter framkommit gällande att den tidigare fastighetschefen skulle ha förmedlat bostäder i SFV:s bestånd till släkt och vänner. I Kalla fakta, den 24 januari 2017, gick TV4 sedan vidare

⁵ Det framgår inte av årsredovisningen exakt hur många år som avses.

⁶ Mediakällor: *SVT Nyheter*, *SR Ekot*, *Dagens Nyheter*.

⁷ KPMG 2016. *Statens fastighetsverk. FO Rosersbergs slott. Utredning om misstänkta oegentligheter*. 2016-10-14.

med att redovisa en rad korruptionsanklagelser inom SFV och fastighetschefens ansvarsområde. I programmet intervjuades SFV:s GD. I intervjun framkom att GD skulle ha känt till misstänkt korruption redan i oktober 2014 utan att ha agerat.

I ett annat inslag i programmet visas hur en av SFV:s fastighetsdirektörer på ett internt möte frågar anställda om de har haft kontakt med TV4 eller annan media. Det senare inslaget föranledde Justitiekanslern att inleda en förundersökning angående misstanke om brott mot efterforskningsförbudet. Dagen efter Kalla fakta, den 25 januari 2017, gjorde polisen en husranssakan på SFV:s huvudkontor.

Åklagaren beslutade senare att anhålla SFV:s GD och fastighetsdirektören på grund av misstänkt trolöshet mot huvudman, med motiveringen att de hade underlåtit att utöva sitt tillsynsansvar genom att inte agera gentemot den tidigare anställda fastighetschefen. Fastighetschefen anhölls på grund av misstänkt trolöshet mot huvudman och tagande av muta. Även fastighetschefens hustru anhölls misstänkt för medhjälp till trolöshet mot huvudman. Därutöver har två personer hos två olika leverantörer till SFV delgivits misstanke om givande av muta och medhjälp till trolöshet mot huvudman. Fram till och med den 9 februari 2017 hade därmed sex personer delgivits misstanke om brott. Samtliga misstänkta brott bedömdes av åklagaren som grova. Dom i målet har ännu inte fallit.

1.3 Närmare om uppdraget

Regeringen anger i Statskontorets uppdrag att de uppdragade oegentligheterna vid SFV gör att regeringen har behov av en närmare analys av SFV:s arbete för att skapa en god förvaltningskultur vid myndigheten. En god förvaltningskultur är, enligt regeringen, grunden för en effektiv och rättssäker och därmed fungerande myndighet. En god förvaltningskultur utgör också en viktig förutsättning för att kunna skapa förtroende för myndighetens verksamhet.

Enligt regeringen ska Statskontorets analys av SFV:s arbete med en god förvaltningskultur och den gemensamma statliga värdegrunden bland annat omfatta en bedömning av i vilken utsträckning som SFV:s arbete på om-

rådet svarar mot de behov och uppgifter som myndigheten har. Statskontoret ska också i en handlingsplan lämna rekommendationer till åtgärder som bör vidtas. Åtgärderna ska syfta till att skapa en mer rättssäker verksamhet hos SFV och säkerställa att de anställda har kunskaper om, och förståelse för, grundläggande värden i statsförvaltningen och om rollen som statstjänsteman samt om ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur.

Om Statskontoret finner att det finns skäl att analysera ytterligare närliggande frågeställningar bör dessa, enligt regeringen, ingå i analysen.

1.3.1 Precisering av uppdraget

Utifrån regeringens beskrivning av uppdraget – regeringen nämner bland annat att åtgärderna ska syfta till en mer rättssäker verksamhet – har vi anlagt ett brett perspektiv på vad som bör ingå i arbetet med en god förvaltningskultur. Utöver att analysera arbetet med att säkerställa att medarbetare och chefer på myndigheten har kunskaper om och förståelse för en god förvaltningskultur i staten har vi också analyserat hur SFV:s organisation samt interna styrning och kontroll bidrar till att skapa en mer rättssäker och korruptionsförebyggande verksamhet.

Statskontoret har dock inte haft i uppdrag att göra en fullständig genomlysning av myndigheten och dess verksamhet och organisation. Av det skälet har vi avgränsat vår analys och beskrivning av dessa delar till sådant som har haft en tydlig relevans för vårt uppdrag.

1.4 Hur vi definierar några centrala begrepp

1.4.1 Skillnaden mellan förvaltningskulturarbete och värdegrundsarbete

Statskontoret har inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten angett att en god förvaltningskultur handlar om de professionella värderingar som ska prägla alla statligt anställda.⁸ Det handlar om att känna till och följa lagarna och att förebygga korruption. Det handlar också om att utveckla en etisk

⁸ Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

kompass och en förmåga att hantera svåra situationer och dilemman som gör att förtroendet för de statsanställda, myndigheterna och förvaltningen upprätthålls.⁹

Statskontoret ser tre centrala delar i arbetet för en god förvaltningskultur

- trygghet i rollen som statsanställd,
- etisk kompetens,
- samsyn om myndighetens uppdrag.

Värdegrundsarbete är i det här sammanhanget ett smalare begrepp än arbete med en god förvaltningskultur. Arbetet med en god förvaltningskultur bygger dock på den statliga värdegrunden. Värdegrunden handlar om att den som är anställd i staten arbetar på medborgarnas uppdrag. Den statliga värdegrunden utgörs av sex principer fastlagda i vår grundläggande rättsordning

- demokrati,
- legalitet,
- objektivitet,
- fri åsiktsbildning,
- respekt för alla människors lika värde, frihet och värdighet, samt
- effektivitet och service.

Den statliga värdegrunden förmedlar de föreställningar och värden som ska präglade rollen som statsanställd.¹⁰

1.4.2 Vår definition av korruption

I likhet med många andra flitigt förekommande begrepp finns det olika definitioner av begreppet korruption. I vår rapport har vi utgått från den breda definition som regeringen har gett i en skrivelse till riksdagen, där det anges att ”korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå

⁹ *Förvaltningskultur* på Statskontorets webbplats.

¹⁰ Värdegrundsdelegationen 2013. *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*.

otillbörlig vinning för sig själv eller andra.”¹¹ Den definitionen är också den internationellt vedertagna. I denna breda definition ryms mycket varierande företeelser, från grov brottslighet till olämpliga handlingar som sker av misstag eller okunskap.

Det finns också andra med korruption närbesläktade begrepp som förekommer i olika sammanhang. Ett vanligt sådant begrepp är oegentligheter, exempelvis använder Ekonomistyrningsverket (ESV) det begreppet. ESV:s definition av oegentligheter är identisk med regeringens breda definition av korruption.

I rapporten använder vi huvudsakligen begreppet korruption. I vissa fall, främst när vi hänvisar till andras utsagor, använder vi begreppet oegentligheter.

1.5 Hur vi genomfört uppdraget

Empirin i vårt uppdrag har vi huvudsakligen inhämtat genom intervjuer och dokumentstudier samt genom att studera rapporter, granskningar och handböcker.

Vi har genomfört intervjuer med personer i SFV:s styrelse och myndighetsledning samt med personalföreträdare från Saco, ST och Seko. Därtill har vi genomfört gruppintervjuer med medarbetare och sänt ut en enkät till SFV:s fastighetschefer. Vi har också samtalat med tidigare medarbetare vid myndigheten och med chefen för Ståthållarämbetet.

Vidare har vi studerat SFV:s styr- och policydokument, rapporter från internrevisionen, mötesprotokoll med mera. Vi har även tagit del av myndighetens medarbetarundersökningar för 2011, 2013 och 2015. Vi har också fått tillgång till myndighetens intranät och vissa externa utvärderingar och undersökningar.

Vidare har vi inhämtat information och tagit del av material från Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Tullverket, Försäkringskassan, Totalförsvarets

¹¹ Skr 2012/13:167. *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption*, s.5.

forskningsinstitut (FOI) och Trafikverket. Syftet har varit att ta del av erfarenheter och goda exempel på hur dessa myndigheter arbetar med att skapa en god förvaltningskultur i sina respektive verksamheter.

Slutligen har vi studerat relevanta rapporter, granskningar och handböcker från bland annat Värdegrundsdelegationen, Riksrevisionen, Brottsförebyggande rådet (Brå) och Statskontoret.

1.5.1 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har utgjorts av Peter Ehn (projektledare), Henrik Elmefur, Karl Nilsson och Linus Sikström. Till projektet har en intern och en extern referensgrupp varit knuten. I den externa referensgruppen ingick professor Tomas Brytting, Institutionen för organisations- och arbetslivsetik, Ersta Sköndal Bräcke högskola, Staffan Johansson, sektionschef på Arbetsförmedlingen och Johanna Skinnari, biträdande enhetschef och utredare på Brå.

Vi har i enlighet med uppdraget inhämtat synpunkter från ESV.

SFV har getts möjlighet att faktagranska delar av rapporten.

1.6 Disposition

Rapporten är uppdelad i fem kapitel. Utöver detta inledande kapitel är rapporten disponerad enligt följande upplägg.

I kapitel 2 analyseras de enligt vår bedömning viktigaste iakttagelserna och åtgärderna för att åstadkomma en god förvaltningskultur i staten som lyfts fram i rapporter, granskningar och handböcker. Kapitlet kan ses som en mall för de rekommendationer som presenteras i det avslutande femte kapitlet.

I kapitel 3 beskriver och analyserar vi myndighetskultur, ledarskap och medarbetarskap inom SFV och deras betydelse för en god förvaltningskultur inom myndigheten.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi SFV:s interna styrning och kontroll och dess samband med en god förvaltningskultur.

I kapitel 5 sammanfattar vi våra iakttagelser och lämnar ett antal rekommendationer för hur SFV fortsatt kan arbeta för att åstadkomma en god förvaltningskultur inom myndigheten. Vi lämnar även vissa rekommendationer till regeringen.

2 Hur åstadkoms en god förvaltningskultur i staten?

I det här kapitlet redovisar vi rapporter, granskningar och handböcker som berör god förvaltningskultur i vid bemärkelse. I kapitlet beskrivs och analyseras de mest frekvent förekommande och, som vi bedömer, viktigaste iakttagelserna och åtgärder för att åstadkomma en god förvaltningskultur i staten. Kapitlet fungerar också som en mall för analyserna i de följande två kapitlen och för de rekommendationer som vi presenterar i det avslutande femte kapitlet.

Kapitlet är indelat i tre huvudavsnitt. I det första avsnittet förs en övergripande diskussion om begreppet god förvaltningskultur och dess koppling till organisations- och myndighetskulturer. Det andra huvudavsnittet ägnas åt ledarskap och medarbetarskap. I det tredje huvudavsnittet beskriver och analyserar vi sambandet mellan intern styrning och kontroll och god förvaltningskultur. Kapitlet inleds med en kort diskussion om kulturbegreppet.

2.1 Något kort om organisationskultur och möjligheterna att förändra den

I likhet med många andra flitigt använda begrepp saknas det en entydig definition av kulturbegreppet. Vanligtvis står dock begreppet kultur för föreställningsmässiga företeelser. Kultur handlar inte om objektiva ting och företeelser, utan om uppfattningar och föreställningar om dessa företeelser. Kultur är den gemensamma kärna som förenar en grupp människor.¹²

Genom att introducera kultur i studier av organisationer, som myndigheter, får vi en större förståelse för komplexiteten och möjligheterna att styra i en organisation. Hur reglerad verksamheten än är och hur utvecklade de for-

¹² Alvesson, M. 2011. Organisationskultur och ledning, i Lind, R. & Ivarsson Westerberg, A. (red) *Ledning av företag och förvaltningar* (4:e uppl.), s.175–177.

mella styrsystemen än är finns det alltid ett tolkningsutrymme för medarbetarna i organisationen. Lägg till detta att de flesta större organisationer kännetecknas av en betydande kulturell mångfald. En mångfald som främst följer av arbetsdelning och organisatorisk uppdelning. För att undvika konflikter och fragmentering är det därför viktigt att försöka skapa en gemensam tolkningsram – en gemensam organisationskultur.¹³

Att förändra en organisationskultur är ett långsiktigt arbete. Det vore naivt att tro att man med några snabba konsultinsatser kan förändra människors uppfattningar och föreställningar. Vad förändringsarbetet kräver är kunskap och stort tålamod. Det kräver också en nära dialog med dem vars kultur man försöker förändra. Ledarskapets betydelse för att åstadkomma en kulturförändring är i det sammanhanget naturligtvis viktig. Samtidigt bör man inte glömma att även chefer är formade av den organisations- och yrkesgruppskultur de ingår i. Särskilt tydligt blir detta i en organisation där många högre chefer har arbetat länge och gjort karriär i den egna organisationen. Det är därför främst i extraordinära situationer, exempelvis i en kris, som chefer kan lösgöra sig från den kultur man själv är bärare av och kraftfullt förändra föreställningar och värderingar inom organisationen. Organisationens mellanchefer står närmast medarbetarna och verksamheten. De utgör därmed en nyckelgrupp i ett sådant förändringsarbete. Hur mellancheferna reagerar på försök att förändra organisationskulturen och hur de i sin tur förmedlar förändringarna ut i organisationen har därför en avgörande betydelse för hur lyckosamt förändringsarbetet kommer att bli.¹⁴

2.2 God och mindre god förvaltningskultur

En myndighet med en god förvaltningskultur kännetecknas bland annat av att man följer lagar och att man förebygger korrupktion. Medarbetare och chefer har också utvecklat sin förmåga att hantera svåra situationer och dilemman som gör att förtroendet för de statsanställda, myndigheterna och förvaltningen upprätthålls (se avsnitt 1.4.1).

¹³ Alvesson, M. 2011. Organisationskultur och ledning, i Lind, R. & Ivarsson Westberg, A. (red) *Ledning av företag och förvaltningar* (4:e uppl.), s.179–181, 186.

¹⁴ Alvesson, M. 2011. Organisationskultur och ledning, i Lind, R. & Ivarsson Westberg, A. (red) *Ledning av företag och förvaltningar* (4:e uppl.), s.196–199.

2.2.1 Förvaltningskulturer som kan öka risken för korruption

Vissa organisationskulturer kan bidra till att stärka arbetet med en god förvaltningskultur, medan andra tvärtom kan försvåra ett sådant arbete. Brå har identifierat fyra kulturer som kan öka risken för korruption i vid bemärkelse – blindhetens kultur, tyst arbetskultur, informell regelkultur och effektivitetskultur.¹⁵

Blindhetens kultur kännetecknas av att individers val och risktagande styrs mer av vanor, tumregler och önsketänkande än av rationella kalkyler. Korruption uppfattas här som något som inte kan förekomma i organisationen. I en blind kultur kan det därför förekomma incidenter som inte uppmärksammas eller inte betecknas som påverkansförsök.

Tyst arbetskultur kännetecknas av att kritik tystas ned av kollegor och chefer. Normer som präglar den tysta kulturen är ”sköt dig själv” och ”ifrågasätt inte”. Anställda som trotsar normerna riskerar att frysas ut eller förbises vid tjänstetillsättningar. Den tysta kulturen kan leda till att misstankar om korruption inte förs vidare från medarbetare till chefer.

Informell regelkultur är en kultur som avviker från de formella reglerna. Informella regelkulturer kan uppstå när medarbetare upplever att regler inte är anpassade efter arbetssituationen.¹⁶ En konsekvens kan då bli att medarbetare inte följer regelverket, vilket i sin tur ökar risken för korruption. En informell regelkultur ger också möjlighet till ett försvar av det egna agerandet i de fall där korruption upptäcks – ”alla andra gör ju så här”.

Effektivitetskulturen kännetecknas av ett alltför ensidigt fokus på effektivitetsresultat, på bekostnad av bland annat kvalitet i beslutsfattandet och arbetsmiljön. Kontrollen av regelefterlevnaden försvagas därmed. I en sådan negativ effektivitetskultur kan det vara svårt för medarbetare att föra fram synpunkter som försvårar möjligheten att uppnå olika effektivitetsmål. Det finns också exempel på att medarbetare i myndigheter med en utpräglad

¹⁵ Brå 2014:4. *Korruption i Myndighetssverige. Otillåten påverkan mot insider*, s.79-87, se även Brå 2017. *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*, s.24–26.

¹⁶ Jfr Thygesen, N. & Sjöberg Kampmann, N. O. 2013. *Tillid på bundlinjen. Offentliga ledere går nye veje*, s.102–103.

effektivitetskultur tar genvägar för att uppnå goda resultat, vilket kan öppna för korruption.

2.2.2 Att skapa den goda förvaltningskulturen kräver ett kontinuerligt arbete

Vi har i det här avsnittet beskrivit vad en god förvaltningskultur står för. Vi har också med hjälp av Brå gett exempel på ett antal myndighetskulturer som, till skillnad från den goda förvaltningskulturen, kan öka risken för korruption. En god förvaltningskultur i en myndighet är inget som kommer av sig själv, eller som väl på plats alltid kommer att finnas där. För att principerna i den statliga värdegrunden ska kunna konkretiseras i en god förvaltningskultur inom en myndighet krävs att myndigheten kontinuerligt arbetar med frågan. Det måste finnas ett uthålligt engagemang i förvaltningskulturarbetet. Detta engagemang måste förstas ta sig konkreta uttryck, vilket innebär att det måste avsättas tillräckliga resurser för arbetet.

Arbetet med en god förvaltningskultur har större möjligheter att lyckas om det grundar sig på kunskap och erfarenheter från forskning, utredningar, granskningar, handböcker med mera. Det är sådan erfarenhet och kunskap som vi beskriver och analyserar i detta kapitel.

2.3 Ledarskap och medarbetarskap i samspel är avgörande för ett lyckat arbete med god förvaltningskultur

I detta andra huvudavsnitt diskuterar vi ledarskap och medarbetarskap och dess betydelse för en god förvaltningskultur.

2.3.1 Ett gott ledarskap är avgörande för en god förvaltningskultur

I studier och granskningar av värdegrundsarbetet i vid bemärkelse råder det stor enighet om att värdegrunden måste vara förankrad i myndighetsledningen och i övriga delar av chefskollektivet.¹⁷ En betydande enighet råder

¹⁷ Se bland annat Statskontoret 2015:23. *Myndigheternas arbete med att förebygga och upptäcka korruption*, s.34, Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption*, s.15, RiR 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*, s.59–60.

också om att cheferna är normgivande för medarbetarnas agerande i olika avseenden.¹⁸ För att skapa trovärdighet måste ledningen vara bärare av den goda förvaltningskulturen i ord och handling.¹⁹ Hur en myndighets ledarskap fungerar har därmed mycket stor betydelse för den interna kulturen på myndigheten.

Ledningen måste bygga tillit

Vad kännetecknar då ett ledarskap som främjar en god förvaltningskultur? Utifrån den litteratur vi har studerat vill vi hävda att det mest avgörande för möjligheten att skapa en god förvaltningskultur i en myndighet är att det finns tillit eller förtroende mellan ledning och medarbetare. Förtroende måste dock förtjänas och upprätthållas. En förtroendefull relation är inget som uppstår av sig själv.²⁰ Erfarenheten är att förtroende uppstår när medarbetarna kan påverka och ta ansvar för verksamheten och för förändringsprocesser i en myndighet.²¹ Det gäller också för arbetet med att åstadkomma en god förvaltningskultur. Vikten av medarbetarnas delaktighet i verksamhetsutveckling av olika slag framgår i flera av de myndighetsanalyser som Statskontoret har genomfört.²² Ledningen måste också vara tydlig med hur medarbetarnas bidrag i processen tas tillvara. Intresset och engagemanget från medarbetare som deltar aktivt i ett värdegrundsarbete kan snabbt falna om de inte får någon respons på sina bidrag. Ett ledarskap byggt på förtroende och tillit skapar förväntningar hos medarbetarna. Ledningens seriösa vilja att lyssna och förändra kan komma att ifrågasättas om det förtroendet sviks.²³ Om medarbetarna uppfattar värdegrundsarbetet som en uppifrån-

¹⁸ Se till exempel Statskontoret 2015:23. *Myndigheternas arbete med att förebygga och upptäcka korruption*, s.33 och Värdegrundsdelegationen och Gruppen för myndighets-samverkan i säkerhetsfrågor 2014. *Myndighetsgemensam handlingsplan mot korruption*.

¹⁹ Jfr Statskontoret 2012:20. *Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige*, s.175.

²⁰ Se till exempel Niemann, C. 2013. *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*, s.244–245.

²¹ Statskontoret 2016:20. *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, s.8, Thygesen, N. & Sjöberg Kampmann, N. O. 2013. *Tillid på bundlinjen. Offentliga ledere går nye veje*, s.146–159.

²² Statskontoret 2016:20. *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, s.25.

²³ Jfr Thygesen, N. & Sjöberg Kampmann, N. O. 2013. *Tillid på bundlinjen. Offentlige ledere går nye veje*, s.155.

och nedprocess som medarbetarna har liten möjlighet att påverka riskerar verksamheten att förlora sin legitimitet.²⁴

Särskilt viktigt är medarbetarnas delaktighet i förändringsprocesser inom myndigheter där förtroendet är skadat och måste byggas upp på nytt. Det gäller till exempel en myndighet som SFV, där chefer utreds för korruptionsbrott.

En god förvaltningskultur förutsätter öppenhet

En mycket viktig faktor för att bygga förtroende är öppenhet. I en myndighet med god förvaltningskultur finns öppenhet och insyn. Kommunikationen är också öppen och tillitsfull mellan medarbetare och chefer, men även inom de respektive kategorierna. Öppenhet skapar inte bara förtroende, utan den ökar också förutsättningarna för myndighetsledningen att få relevant och korrekt information om tillståndet inom myndigheten.²⁵

Som bland annat Statskontoret och Värdegrundsdelegationen har påpekat är det viktigt att myndighetsledningen i ord och handling visar att det ska råda ett öppet diskussionsklimat inom myndigheten. Öppenheten måste förankras och spridas via myndighetens chefer. Rent konkret är det viktigt att vid utbildningar och arbetsplatsdiskussioner ta upp syftet med öppenhet och insyn och vad detta innebär i praktiken.²⁶

Öppenheten ska också gälla redan inträffad korruption. En uppgift för myndighetsledningen är att tydliggöra för medarbetarna att dessa har ett ansvar att agera om de iakttar missförhållanden och korruption och att ledningen välkomnar och uppmuntrar upplysningar om korruption. Rutinerna vid misstanke om korruption ska vara kända. Tydlig information om korruption

²⁴ Statskontoret 2010. *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*, s.39.

²⁵ Statskontoret 2015:23. *Myndigheternas arbete med att förebygga och upptäcka korruption*, s.34.

²⁶ Statskontoret 2015:23. *Myndigheternas arbete med att förebygga och upptäcka korruption*, s.34, Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption*, s.23–24.

och hur den har hanterats ökar tilliten och ger ett stöd till arbetet med en god förvaltningskultur.²⁷

Det ska vara tydligt att ledningen skyddar och stöttar informationslämnare. Det måste också vara väl känt vart medarbetare ska vända sig med information om korruption. Det räcker då inte att enbart hänvisa till närmaste chef, utan det måste finnas möjlighet att vända sig till någon annan intern eller extern funktion. Det får inte finnas några misstankar om att så kallade visseblåsare kommer att utsättas för repressalier från chefer eller kollegor.²⁸

Ett nära ledarskap motverkar korruption

De chefer som befinner sig nära verksamheten är nyckelpersoner i arbetet med att skapa en god förvaltningskultur. Det gäller inte minst i arbetet med att motverka korruption. Tillgängliga chefer som vägleder och stöder sina medarbetare i svåra ärenden och som kan uppmärksamma och hantera problematiska beteenden hos medarbetare är viktiga för att förebygga korruption. Det innebär också att chefen vågar ställa känsliga frågor till medarbetare. Med ett nära chefskap kan chefen också på motsvarande sätt upptäcka och belöna goda beteenden.²⁹

Goda förebilder bör uppmärksammas

Ett sätt att stärka arbetet med en god förvaltningskultur är att lyfta fram goda förebilder. Chefer ska naturligtvis alltid vara goda förebilder, men för förvaltningskulturarbetet kan det vara värdefullt att även uppmärksamma medarbetare som visat ett starkt engagemang i etiska frågor. Det kan exempelvis vara en medarbetare som har rapporterat om korruption, eller som på något annat sätt har bidragit till att utveckla arbetet med en god förvaltningskultur

²⁷ Jfr Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption*, s.24.

²⁸ Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption*, s.22, 24, ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.25.

²⁹ RiR 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*, s.33, 36, Brå 2017. *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*, s.33, 36.

på myndigheten. Genom att lyfta fram goda förebilder kan medarbetarnas stöd och engagemang för förvaltningskulturarbetet stärkas.³⁰

Utbildning och kompetensutveckling behövs för att stärka den statliga värdegrunden

Den statliga värdegrunden är mycket allmänt formulerad. För att den ska ge ett stöd i myndigheters arbete med att åstadkomma en god förvaltningskultur behöver den konkretiseras och anpassas till den enskilda myndighetens verksamhet. Detta kan göras genom utbildning och kompetensutveckling.

En god förvaltningskultur förutsätter att medarbetare och chefer kan göra självständiga etiska överväganden som bottnar i den statliga värdegrunden. Denna förmåga kommer sällan av sig själv, utan behöver träning. Träningen kan ske genom mer traditionell utbildning, men också genom återkommande arbetsplatssamtal. Värdegrundsdelegationen menar att värdegrundsarbetet fördjupas om dessa samtal kopplas till hur värdegrunden påverkar myndighetens konkreta verksamhet.³¹

Det övergripande ansvaret för att värdegrundsarbetet omsätts i utbildningar och i verksamhetsrelaterade arbetsplatssamtal ligger på myndighetens ledning, även om ansvaret för genomförandet av arbetsplatssamtalen ligger på chefer i verksamheten. Flera myndigheter har chefsportaler som innehåller olika typer av ledningsstöd på sitt intranät, exempelvis Tullverket och Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Försäkringskassan använder sig av ett särskilt intranätbaserat chefsutvecklingsverktyg för att stödja cheferna i att utvecklas mot myndighetens nya chefsroll. I verktyget gör chefen en självskattning av sitt arbete och får sedan återkoppling från de egna medarbetarna, den egna chefen och kollegor i ledningsgruppen.³²

Uppgiften att praktiskt organisera utbildning och information om en god förvaltningskultur ligger ofta på en stabsfunktion. Denna funktion behöver dock ett uthålligt stöd från myndighetsledningen, bland annat i form av krav

³⁰ Försäkringskassan 2016:5. *Internrevisionsrapport. Etik- och värdegrundsarbete*, s.9.

³¹ Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korrup-tion*, s.15.

³² Försäkringskassan, HR-staben. *Information om Försäkringskassans chefsutvecklings-verktyg – till dig som är chef*.

på den operativa verksamheten att genomföra utbildnings- och samtalsaktiviteter.³³ Arbetet med en god förvaltningskultur bör också på strategisk nivå tydligt kopplas till HR-processernas olika led. Det innebär exempelvis att utifrån ett förvaltningskulturperspektiv se över intervjufrågor vid rekrytering, att låta etik, värdegrund och frågor om korruption utgöra en återkommande del i medarbetarsamtalen samt att inkludera etik och värdegrund i avgångssamtalen i samband med att medarbetare eller chefer slutar.³⁴

Inom varje myndighet bör det vara obligatoriskt för nyanställda att få en introduktion i den statliga värdegrunden och i andra arbetsrelaterade etiska frågeställningar. Utbildning och kompetensutveckling kan dock inte begränsas till nyanställda medarbetare. Arbetet med en god förvaltningskultur måste vara ständigt pågående, och samtliga medarbetare behöver få ta del av utbildnings- eller kompetensutvecklingssatsningar inom området. Ett sådant kontinuerligt bedrivet förvaltningskulturarbete stärker också skyddet mot korruption genom att medarbetare och chefer får ökad medvetenhet om korruption och hur man skyddar sig mot den. Inte minst är det viktigt att utbilda chefer i att tolka tecken på förändrat beteende hos medarbetare eller chefskollegor och att agera snabbt vid tecken på olämpligt agerande.

Återkommande arbetsplatsamtal om etiska dilemman som en metod för att förankra värdegrundsarbetet lyfts fram i flera rapporter och handböcker.³⁵ Gränsdragningsfrågor bör vara centrala i dessa diskussioner. Vad är lagligt, lämpligt och rimligt i relationen till medborgare och företag? Det bör vara ett krav att verksamhetsansvariga chefer regelbundet tar initiativ till sådana arbetsplatsamtal. Ledningen bör också visa sitt engagemang genom att aktivt delta i dilemmadiskussioner i olika forum.

³³ Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption*, s.16.

³⁴ Jfr Försäkringskassan 2016:5. *Internrevisionsrapport. Etik- och värdegrundsarbete*, s.13–14, Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption*, s.23.

³⁵ Se till exempel Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption*, s.16, ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.24.

Vissa myndigheter har inrättat ett etiskt råd med uppgift att ge medarbetare stöd och råd avseende etiska frågor och dilemman. Ställningstaganden som görs i det etiska rådet kommuniceras sedan ut i organisationen.³⁶

En uppförandekod kan vara ett hjälpmedel

För att stärka värdegrunden och förebygga korruption har vissa myndigheter utarbetat en så kallad uppförandekod eller etisk kod.³⁷ En sådan uppförandekod bör utgå från den statliga värdegrunden, men anpassas till den enskilda myndighetens värderingar och verksamhet. Uppförandekoden ska vara ett hjälpmedel för medarbetare att fatta korrekta beslut. För att fungera som ett hjälpmedel bör uppförandekoden vara enkelt och tydligt formulerad och inte tyngas av många hänvisningar till författningar och interna styrdokument. Om möjligt kan de olika punkterna i koden tydliggöras genom konkreta exempel på önskvärda respektive icke önskvärda beteenden. Exempelvis har Kriminalvården i sin etiska kod konkreta exempel i form av frågor och svar.³⁸

Det är viktigt att det finns en plan för hur uppförandekoden ska implementeras och kommuniceras i verksamheten. Av en sådan plan bör det också framgå hur efterlevnaden av koden ska följas upp.³⁹

Arbetet med en god förvaltningskultur måste följas upp

Förvaltningskulturarbetet bör systematiskt följas upp. Utan en systematisk uppföljning är det svårt för myndighetsledningen att få en samlad bild av vilket genomslag arbetet har fått och hur väl förankrat arbetet är ute i verksamheten. Ett naturligt och enkelt sätt att följa upp förvaltningskulturarbetet är att diskutera det på chefsmöten och i ledningsgruppen. Ett annat sätt för myndighetsledningen att få en bild av arbetets genomslag är att ställa frågor om detta i årliga medarbetarundersökningar, eller i tätare ”medarbetarbarometrar”. Sådana relativt täta och återkommande medarbetarmätningar ger också en bild av förtroendet för myndighetsledningen. Som vi nämnt ovan

³⁶ Värdegrundsdelegationen och Gruppen för myndighetssamverkan i säkerhetsfrågor 2014. *Myndighetsgemensam handlingsplan mot korruption*.

³⁷ En sådan kod har bland annat Trafikverket, Försäkringskassan och Kriminalvården.

³⁸ Kriminalvården 2017. *Kriminalvårdens etiska kod*.

³⁹ Försäkringskassan 2016:5. *Internrevisionsrapport. Etik- och värdegrundsarbete*, s.16–18.

är förtroende mellan ledning och medarbetare avgörande för möjligheten att skapa en god förvaltningskultur.

2.4 Intern styrning och kontroll – en viktig del av arbetet med att skapa en god förvaltningskultur

2.4.1 En tydlig arbetsfördelning är absolut nödvändig

För arbetet med att förebygga korruption och skapa en god förvaltningskultur är det helt avgörande att myndigheterna har en tydlig delegering av ansvar och beslutanderätt. För den interna styrningen och kontrollen är det nödvändigt att det klart framgår vem som får fatta vissa beslut. Det är GD:s ansvar att diskutera riskområden avseende korruption, förtydliga chefsansvaret och se till att sådana risker inkluderas i det löpande arbetet med intern styrning och kontroll. I styrelsemyndigheter bör detta arbete göras tillsammans med styrelsen.⁴⁰

Ett sätt att öka tydligheten och transparensen är att utarbeta en verksamhetsmodell där det tydligt framgår på vilka grunder beslut tas och vilka olika aspekter som bör vägas in i de olika besluten.

2.4.2 Tydliga rutiner och riktlinjer underlättar arbetet med en god förvaltningskultur

Genom tydliga rutiner och riktlinjer minskas risken för korruption. Tydliga riktlinjer om korruption utgör ett stöd till medarbetarna när det gäller hur de ska arbeta och hantera olika svåra situationer. I riktlinjerna kan det till

⁴⁰ Försäkringskassan 2016:5. *Internrevisionsrapport. Etik- och värdegrundsarbete*, s.4, 15.

exempel fastslås vad som gäller vid erbjudande av gåvor, eller vid representation.⁴¹ För att riktlinjerna ska få en tydlig korruptionsförebyggande effekt bör det också framgå vilka sanktioner det blir vid överträdelser.⁴²

Myndigheter bör ha rutiner för systematiska kontroller av verksamheten, vilka utgår från de behov som identifieras. Detta innebär bland annat att fördjupade kontroller bör göras inom riskutsatta verksamhetsområden. Det bör också finnas uppdaterade rutiner och riktlinjer för att hantera mutor, jäv, vänskapskorruption och bisysslor. Vidare bör man ha fastställda rutiner för att hantera och rapportera avvikelser.⁴³ Rutinerna och riktlinjerna måste vara anpassade till myndighetens praktik och vara enkla att tillämpa. Det gäller att översätta lagar och förordningar till konkret handledning i hur svåra situationer i det dagliga arbetet ska hanteras. I det arbetet är det viktigt att involvera medarbetarna.⁴⁴ Erfarenheter från andra verksamheter visar att acceptansen och genomslaget för olika kontrollinstrument ökar om de som kommer att utsättas för kontrollen också får vara med och diskutera och eventuellt påverka utformningen av densamma.⁴⁵ Rutiner och riktlinjer måste också spridas och göras kända i hela organisationen.⁴⁶ I likhet med

⁴¹ Vissa myndigheter har nolltolerans mot gåvor, vilket gör att den enskilda medarbetaren inte behöver göra någon egen bedömning av erbjudandet utan kan tacka nej till allt. I andra myndigheter accepteras gåvor upp till ett maxvärde, till exempel 100 kronor. Det finns också myndigheter där gåvor till ett ringa värde accepteras, men där det ska vara tydligt att gåvan inte är till den enskilda medarbetaren utan till hela myndigheten. Det kan exempelvis vara blommor eller choklad som sedan placeras i gemensamma utrymmen. Se Brå 2017. *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*, s.111–112.

⁴² Statskontoret 2015:23. *Myndigheternas arbete med att förebygga och upptäcka korruption*, s.39.

⁴³ Värdegrundsdelegationen och Gruppen för myndighetssamverkan i säkerhetsfrågor 2014. *Myndighetsgemensam handlingsplan mot korruption*.

⁴⁴ Jfr Brå 2017. *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*, s.111.

⁴⁵ Statskontoret 2016. *Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktiska forskningsmiljöer*, s.31–32.

⁴⁶ Statskontoret 2015:23. *Myndigheternas arbete med att förebygga och upptäcka korruption*, s.39.

annan verksamhet är det viktigt att det tydligt framgår vem som är ansvarig för att åtgärda eventuella brister i rutinerna.⁴⁷

2.4.3 Arbetet med att hantera risker stärker arbetet med en god förvaltningskultur

Att återkommande identifiera, åtgärda och följa upp risker i verksamheten med koppling till etik och värdegrund är ett mycket viktigt moment i myndigheters arbete med att förebygga korruption och att skapa och upprätthålla en god förvaltningskultur.

För att det ska bli möjligt att identifiera väsentliga risker i verksamheten krävs transparens, det vill säga att medarbetarna är beredda att prata öppet om de risker som finns i verksamheten och att riskerna redovisas öppet inom myndigheten. Det krävs också att det utformas rutiner som innebär att de medarbetare som har faktisk kunskap om risker också inkluderas i arbetet samt att det finns rutiner för att på ett effektivt sätt följa upp och omhänderta de risker som identifieras.

Värdegrundsdelegationen framhåller att arbetet med riskanalyser och kontrollsystem bör organiseras som ett aktivt samarbete mellan de centrala experterna i staben och linjeenheterna för att ge alla parter möjligheter till lärande.⁴⁸

Av 3 § i myndighetsförordningen (2007:515) framgår det att myndighetens ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen och ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. Vidare att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Av myndighetsförordningen framgår också att myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.⁴⁹ Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig

⁴⁷ ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.33.

⁴⁸ Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption*, s.23.

⁴⁹ 4 § punkt 4.

säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § i myndighetsförordningen.⁵⁰ Enligt ESV:s allmänna råd syftar processen för intern styrning och kontroll till att myndighetsledningen fullgör ansvaret för verksamheten. Fokus ska ligga på vad myndigheten ska åstadkomma, dess uppgifter och mål.

I myndigheter med en internrevision får myndighetsledningen stöd av revisionen med att upprätthålla en väl fungerande process för intern styrning och kontroll.⁵¹ Internrevisionen deltar dock inte i myndighetens operativa riskarbete.

Myndigheterna har också krav på sig att genomföra riskanalyser i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att kraven på myndigheten inte fullgörs.⁵² ESV lyfter i sina allmänna råd särskilt fram att om en myndighet bedömer att verksamheten kan komma att utsättas för otillbörlig påverkan, bedrägeri eller annan oegentlighet bör den vidta åtgärder för att hantera sådana omständigheter.

En riskanalys innefattar arbete med att identifiera och värdera risker för att därefter ta ställning till om riskerna ska accepteras eller hanteras. Genom riskanalyser kan myndigheter uppmärksammas på eventuella brister i kunskap eller riskmedvetenhet i viktiga delar av sin verksamhet.⁵³ Enkelt uttryckt bör en riskanalys besvara följande frågor: Var finns riskerna? Vilka är de? Hur stora är de? Hur ska man begränsa dem?⁵⁴

En modell för riskvärdering avseende värdegrundsarbete

Med utgångspunkt från en modell för att utvärdera risker i verksamheten som tagits fram av Institute of internal auditors (IIA)⁵⁵ har Försäkrings-

⁵⁰ Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁵¹ Internrevisionsförordning (2006:1228).

⁵² ESV 2017:12. EA. *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*. Allmänna råd till 2 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁵³ Statskontoret 2015:23. *Myndigheternas arbete med att förebygga och upptäcka korruption*, s 36.

⁵⁴ Statskontoret 2012:20. *Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige*, s.176.

⁵⁵ Modellen redovisas i ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.20.

kassans internrevision föreslagit en formaliserad process i sex steg för styrning och uppföljning av etik och värdegrundsarbetet med fokus på riskvärdering.⁵⁶ Dessa sex steg är:

1. Identifiera och kartlägg risker med koppling till etik och värdegrund. Risker för oegentligheter är en viktig del att beakta i detta steg.
2. Analysera riskerna utifrån sannolikhet och konsekvens i enlighet med myndighetens fastställda modell för riskhantering.
3. Identifiera och kartlägg vilka kontroller som finns för att hantera identifierade risker. Bedöm om det saknas kontroller som borde finnas.
4. Testa effektiviteten i de kontroller som finns på plats för att få bekräftat om de motverkar och upptäcker oegentligheter på det sätt som är avsett.
5. Dokumentera utvärderingen enligt steg 1 till 4 ovan. En viktig del i utvärderingen är att se inträffade incidenter som möjligheter till förändring.
6. Rapportera resultatet till myndighetsledningen.

Bland de områden som brukar anges som särskilt riskutsatta finns offentliga aktörers relationer till aktörer i byggsektorn, upphandling, tillståndsgivning och tillståndsprövning.⁵⁷ När det gäller upphandling är det främst risken för korruption i form av mutor eller bestickning, jäv och särbehandling av anbudsgivare som myndigheter behöver vara vaksamma på.⁵⁸

I arbetet med att identifiera riskerna (punkt 1 och 2) bör man vara uppmärksam på att det finns personer inom en myndighet som har större möjligheter än andra att utnyttja eventuella brister i kontrollen. Det är personer i ledande ställning, nyckelpersoner, personer med stor erfarenhet av myndighetens

⁵⁶ Försäkringskassan 2016:5. *Internrevisionsrapport. Etik- och värdegrundsarbete*, s.11.

⁵⁷ Statskontoret 2012:20. *Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige*, s.63. Se även RiR 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*, s.31–32.

⁵⁸ ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.16.

rutiner och personer som ensamma kan fatta beslut om exempelvis utbetalningar. De som kan verksamheten bäst kan samtidigt vara bäst på att utnyttja systemet.⁵⁹

När myndigheten tar sig an uppgiften att identifiera och kartlägga kontrollerna (punkt 3) kan den vara hjälpt av en internkontrollplan. Internkontrollplanen anger vad kontrollen ska omfatta, hur och när den ska utföras och av vem.⁶⁰

Att det har beslutats om kontroller och att det finns dokumenterade rutiner innebär inte per automatik att kontrollerna faktiskt genomförs. Det är en del av chefsansvaret att ha kunskap om den interna styrningen och kontrollen inom det egna ansvarsområdet. Det är därför i första hand ansvariga chefer som ska se till att effektiviteten i de kontroller som finns för att förebygga och upptäcka korruption regelbundet testas (punkt 4).

Mycket kan göras med förebyggande arbete

Det finns alltid en risk att korruption kan inträffa, oavsett hur mycket kontrollåtgärder som en myndighet har infört. Kontrollverksamheten är inte heller gratis, utan den tar resurser från annan verksamhet. Det är därför viktigt att myndigheter utvärderar sina kontrollfunktioner och bedömer om de är ändamålsenliga. Det finns inget egenvärde i en omfattande kontroll.

När detta är sagt är det ändå viktigt att påpeka att det går att minska risken för korruption genom en övertänkt och ändamålsenlig intern kontroll. I en sådan kontroll ingår exempelvis den så kallade ”fyra ögon-principen”, som innebär att attestering, beslut, kontroll, tillsyn och andra liknande uppgifter görs av personer som arbetar två och två. Fyra ögon-principen minskar utrymmet för en tjänsteman att missbruka sin ställning.⁶¹ Arbetsrotation kan vara ett annat sätt att förebygga och upptäcka korruption. En arbetsrotation

⁵⁹ ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.21.

⁶⁰ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.22.

⁶¹ RiR 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*, s.35.

kan bidra till att minska banden till externa aktörer, till exempel leverantörer. Allt för nära band kan exploateras och leda till korruption.⁶² IT-systemen kan också användas för kontroller, till exempel för att övervaka kritiska data eller för att upptäcka ovanliga transaktioner eller förändringar.

Den löpande kontrollen genomförs för att förebygga fel och korruption i den dagliga verksamheten. Det behövs emellertid också efterkontroller och regelbundna uppföljningar. Det kan exempelvis vara kontroller av att månadsavstämningen är gjord, eller att ett utfall ser rimligt ut.⁶³

Ett sätt att genom efterkontroll få kunskap om korruption är att få sådan information från medarbetare. Det är dock inte alltid enkelt för en medarbetare att lämna information om en kollega. En metod är att ställa frågor om korruption när avgångssamtal genomförs med de medarbetare som avslutar sin tjänst.⁶⁴ Det är också viktigt att det är väl känt hur medarbetare ska gå till väga för att rapportera missförhållanden. Myndighetsledningen bör uppmuntra medarbetare att uppmärksamma och påtala när något inte går rätt till. Samtidigt får inte ledningen agera så att det skapas en kultur av rädsla och angiveri inom myndigheten.

Hur förvaltningskulturen kan stärkas om korruption ändå inträffar

Om korruption inträffar är det viktigt att myndigheten i förväg har utarbetade rutiner och riktlinjer för hur den ska hanteras. Det ska finnas rapporteringsrutiner samt fastlagda åtgärder för att hantera både misstankar om korruption och de personer som är inblandade.⁶⁵ Det kan exempelvis framgå av myndighetens styrdokument vilka personer inom myndigheten som ska informeras, vilka externa kontakter som ska tas och vilka som rent praktiskt ska hantera incidenten. Det kan gälla sådana frågor som vem som ska vara ansvarig för ärendet, vem som ska lämna information internt och hur media

⁶² RiR 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*, s.37.

⁶³ ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.24–25.

⁶⁴ ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.25.

⁶⁵ Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption*, s.21.

ska hanteras.⁶⁶ Chefers ansvar för att omedelbart ta itu med misstankar om korruption bör vara tydligt uttalat.⁶⁷

Det är viktigt att den eller de som utreder incidenten inom myndigheten har kunskap om den här typen av utredningar, så att till exempel inte bevis riskerar att bli förstörda. Om det finns misstanke om brott ska myndigheten inte fortsätta att utreda ärendet, utan det bör skyndsamt överlämnas till de brottsutredande myndigheterna. Om myndigheten har en personalansvarsnämnd (PAN) är det denna som ska besluta om ärendet ska överlämnande till åklagare, det vill säga nämnden ska pröva frågan om åtalsanmälan.⁶⁸ Den utredning som myndigheten har gjort fram till åtalsanmälan ska dokumenteras. Det sistnämnda är viktigt vid en eventuell rättslig prövning.⁶⁹

Av rädsla för att skada förtroendet för myndigheten kan det finnas en ovilja från myndighetsledningen att offentliggöra inträffade korruptionshändelser. Detta är dock helt fel väg att gå.⁷⁰ Tvärtom är det viktigt att myndigheten är öppen med vad som har inträffat. Det behöver därför finnas en fastlagd process för att tydligt återrapportera vilka incidenter som har inträffat, vilka åtgärder som har vidtagits som en konsekvens av dessa och vilka konsekvenser det får för myndigheten och andra berörda. Myndighetens intranät kan vara ett lämpligt forum för att internt förmedla sådan information. Ställningstaganden av generell räckvidd som görs i PAN kan också kommuniceras i avidentifierad form via intranätet.⁷¹

För arbetet med att skapa en god förvaltningskultur i en myndighet är det viktigt och nödvändigt att myndigheten drar lärdomar av en inträffad inci-

⁶⁶ ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.26.

⁶⁷ Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption*, s.22.

⁶⁸ 25 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁶⁹ ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.26.

⁷⁰ Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption*, s.21.

⁷¹ Brå 2017. *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*, s.111.

dent. Utifrån sin bild av hur korruptionshändelsen har gått till kan myndigheten få kunskap om vad som möjliggjorde eller underlättade händelsen. Finns det kontroller som inte fungerade tillfredsställande? Kunde korruptionen ha upptäckts tidigare med andra kontroller? Behöver lednings- och styrsystemen stärkas? Behövs det mer och bättre utbildning i vad det innebär att vara statsanställd? Och framför allt: Hur kan myndigheten bli bättre på att förebygga och upptäcka korruption i framtiden?⁷²

När korruption upptäcks, särskilt om det rör sig om en allvarigare händelse, aktualiseras förvaltningskulturfrågor. I den situationen finns det en ökad mottaglighet för förändringar som syftar till att stärka förvaltningskulturen och minska risken för nya korruptionshändelser.⁷³ Den i sig negativa händelsen kan därmed skapa ett utrymme för reformer som annars kanske inte hade genomförts.

Särskilt om internrevisionen

Internrevisionen har till uppgift att granska och lämna förslag till förbättringar av en myndighets process för intern styrning och kontroll. Som en del av den riskanalys som internrevisionen tar fram ingår att bedöma risken för korruption. I uppdraget ingår även att ge råd och stöd till myndighetschefen och styrelsen.⁷⁴

I en myndighet kan det finnas önskemål om att internrevisionen ska ha ett mer omfattande stödande och rådgivande uppdrag än vad som framgår av internrevisionsförordningen. Om internrevisionen ska kunna ge råd och stöd till andra än styrelsen och myndighetschefen ska det framgå av myndighetsledningens riktlinjer till internrevisionen. Av riktlinjerna ska också framgå internrevisionens roll vid interna utredningar av fall av korruption. I det här sammanhanget är det viktigt att beakta internrevisionens oberoende. Finns det en risk att en bred rådgivande och stödande verksamhet kan leda till att revisionen riskerar att få granska något som man själv har varit

⁷² ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.27.

⁷³ Brå 2017. *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*, s.112.

⁷⁴ 3–5 §§ internrevisionsförordningen (2006:1228).

med om att utarbeta? I en sådan situation skulle internrevisionens oberoende kunna ifrågasättas.⁷⁵

2.5 En sammanfattning av våra iakttagelser

I detta avslutande avsnitt ger vi en kort sammanfattning av våra viktigaste iakttagelser i kapitlets tre huvudavsnitt: förvaltningskultur, ledarskap och medarbetarskap samt intern styrning och kontroll.

2.5.1 Att skapa en god förvaltningskultur kräver ett kontinuerligt arbete

En god förvaltningskultur skapas inte av sig själv. Det krävs att myndigheten arbetar kontinuerligt och systematiskt med att skapa en sådan kultur.

2.5.2 Ett gott ledarskap och medarbetarskap i samspel är nödvändigt för att skapa en god förvaltningskultur

Det råder stor enighet om att ett lyckat förvaltningskulturarbete kräver att arbetet är väl förankrat i myndighetsledningen och i det övriga chefskollektivet samt att ledningen driver arbetet långsiktigt och med kraft. Helt avgörande för möjligheten att skapa en god förvaltningskultur är att det finns en tillit mellan ledning och medarbetare. Erfarenheten visar att det bästa sättet att skapa tillit är att ge medarbetarna möjlighet att påverka och ta ansvar för verksamheten och för förändringsprocesser inom myndigheten.

För att skapa förtroende är en öppen kommunikation mellan medarbetare och chefer och inom de bägge kategorierna av största vikt. Det är därför viktigt att ledningen i handling visar att det ska råda ett öppet diskussionsklimat inom myndigheten. Öppenheten ska också gälla redan inträffad korruption. Det är en ledningsuppgift att tydliggöra att alla har ett ansvar att agera om de iakttar missförhållanden eller korruptionshändelser, och att ledningen välkomnar upplysningar om korruption. Det ska också vara tydligt att myndighetsledningen skyddar och stöttar medarbetare som lämnar information. Det måste vara väl känt vart man ska vända sig med information om korruption.

⁷⁵ ESV 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s.29.

Det övergripande ansvaret för förvaltningskulturarbetet ligger på myndighetsledningen. I det ansvaret ligger bland annat att ställa krav på chefer i verksamheten att genomföra utbildnings- och samtalsaktiviteter. Förvaltningskulturarbetet bör också kopplas till HR-processernas olika led, som till exempel rekrytering och medarbetar- och avgångssamtal. Arbetet måste pågå kontinuerligt. Samtliga medarbetare och chefer bör få ta del av utbildning och kompetensutveckling inom området. Utöver traditionell utbildning är återkommande arbetsplatssamtal om svåra situationer och dilemman en metod för att förankra förvaltningskulturarbetet som har lyfts fram i flera rapporter och handböcker.

2.5.3 En väl fungerande intern styrning och kontroll är viktig för att skapa en god förvaltningskultur

En tydlig delegation av ansvar, där det klart framgår vem som får fatta vissa beslut, är grundläggande för en fungerande intern styrning och kontroll och för en god förvaltningskultur.

Att löpande följa upp och åtgärda risker med koppling till förvaltningskulturen är en viktig del i myndigheters arbete med att förebygga korruption och skapa en god förvaltningskultur. För att det ska vara möjligt att identifiera väsentliga risker i verksamheten krävs det att medarbetarna är beredda att prata öppet om de risker som de ser. Det krävs också att det finns rutiner och riktlinjer för att omhänderta och följa upp de risker som identifieras. Dessa rutiner och riktlinjer måste spridas och göras kända i hela myndigheten. Lagar och förordningar behöver översättas till konkret handledning i hur svåra situationer i det dagliga arbetet ska hanteras. I det arbetet är det viktigt att medarbetarna är involverade.

Kontrollverksamheten är inte gratis – den tar resurser från annan verksamhet. Det är därför mycket viktigt att myndigheten utvärderar sina kontrollfunktioner och bedömer om de är ändamålsenliga.

3 Myndighetskultur, ledarskap och medarbetarskap inom SFV

Kultur är ett svårfångat begrepp. Som vi beskriver i avsnitt 2.1 utgörs kulturen av föreställningar och värderingar inom en grupp. I vårt fall är det de föreställningar och värderingar som präglar myndigheten SFV. Att komma åt dessa föreställningar och värderingar med de redskap som står till buds vid en traditionell utvärdering är inte helt enkelt. Inom vetenskapen används ofta antropologiska metoder, som deltagande observationer, för att beskriva kulturen inom en grupp. Sådana metoder har inte varit möjligt att använda i vår utvärdering. Eftersom en myndighets kultur är svår att utläsa i myndighetens egen dokumentation har vi huvudsakligen varit hänvisade till våra intervjupersoners utsagor för att få en bild av myndighetskulturen inom SFV.

Våra intervjuer ger inte en i alla delar enhetlig bild av SFV:s myndighetskultur. Något annat var inte heller förväntat. Vi har intervjuat personer på olika positioner och på olika arbetsplatser inom SFV. Det är därför förståeligt att deras syn på sin myndighet i vissa avseenden skiljer sig åt. Som bland annat framgår av redovisningen i avsnitten 4.1 och 4.2 har det också saknats enhetlighet och tydlighet i styrningen av SFV. Myndighetens fastighetsområden har i betydande utsträckning utvecklat egna sätt att hantera sin verksamhet, och i vissa delar också egna föreställningar och värderingar. Det finns därför anledning att framhålla att när vi nedan diskuterar SFV:s myndighetskultur kan de kännetecken vi lyfter fram skilja sig betydligt mellan olika fastighetsområden. Det är en sammanfattande bild vi försöker ge.

Kapitlet är indelat i tre huvudavsnitt. I det första diskuterar vi myndighetskulturen inom SFV. I det andra avsnittet ligger fokus på ledarskapet och medarbetarskapet inom myndigheten. I det tredje avsnittet beskriver vi hur arbetet med en god förvaltningskultur bedrivs och har bedrivits inom SFV.

Kapitlet avslutas med att vi sammanfattar våra iakttagelser och bedömningar.

3.1 Kulturerna inom SFV

3.1.1 Flera kulturer i en

En myndighet som har haft problem med myndighetsrollen

Den bild som våra intervjuer förmedlar är att SFV är en myndighet som har burits upp av kompetenta medarbetare med en passion för att bevara det svenska kulturarvet. Samtidigt har det funnits en syn inom myndigheten att man är mer ett fastighetsbolag än en statlig myndighet. Ingen av dessa två bilder av vad SFV är för en organisation har bidragit till att stärka de grundläggande delar av den statliga värdegrunden som handlar om sådant som ärendehantering, diarieföring, öppenhet och transparens.

Inom myndigheten har det funnits, och finns fortfarande, en vällovlig ambition att få nöjda kunder till sina fastigheter. Vissa kunder kan dock ställa krav som strider mot interna riktlinjer och styrdokument. Några av våra intervjupersoner varnar också för att viljan att agera effektivt och smidigt och att vara kunderna till lags kan leda till handlingar som strider mot god förvaltningskultur. Den risken ökar om det saknas en i organisationen förankrad gemensam värdegrund. Vi återkommer till det nedan.

Flera intervjupersoner menar också att myndigheten har varit naiv i sin syn på risken för korruption – ”det händer hos andra men inte hos oss”. Ledningen har tidigare inte heller systematiskt diskuterat och följt upp risken för korruption, utan nöjt sig med punktinsatser.⁷⁶

Ett antal solitära öar

En återkommande synpunkt i våra samtal med såväl chefer som medarbetare i SFV är att det saknas en gemensam kultur inom myndigheten. Sättet att uttrycka detta varierar; ”solitära öar” är ett uttryck som förekommer, ”egna kungadömen” är ett annat.

⁷⁶ Exempelvis genomfördes en utbildning om civilkurage 2015.

Intervjusvaren ger en bild av ett SFV som under hela sin existens som egen myndighet har misslyckats i ambitionen att skapa en gemensam myndighetskultur. Av flera av våra intervjupersoner har detta beskrivits som ett arv från SFV:s föregångare – Byggnadsstyrelsen. Myndighetsledningens arbete med att åstadkomma en gemensam myndighetskultur har också av olika skäl varierat i styrka under åren. Som vi nämner i avsnitt 4.1.1 var SFV under ett antal år under utredning för en eventuell sammanslagning med Fortifikationsverket. Under en sådan osäker period är det förståeligt att arbetet med en gemensam myndighetskultur inte har högsta prioritet. När väl beslutet togs att SFV skulle få vara kvar som egen myndighet genomförde dåvarande GD en snabb omorganisering, där en huvudambition var att just åstadkomma ”ett SFV”. Det var också under den beteckningen som omorganisationen presenterades.⁷⁷

En konsekvens av att det saknas en gemensam myndighetskultur är att chefer och medarbetare i olika delar av verksamheten inte har haft ett gemensamt sätt att tolka sitt uppdrag och sin roll. Man har gjort som man brukar och själv tycker är bäst. Det innebär också att det har saknats en gemensam bild av vilka värderingar som bör eftersträvas och finnas inom myndigheten. I en sådan situation är det lätt att det inom olika verksamheter uppstår beteenden, normer och värderingar som står i strid med en god förvaltningskultur i staten. De korruptionshändelser som har ägt rum inom SFV visar också att sådana felaktiga värderingar har fått fäste i delar av organisationen.

Felaktiga normer och värderingar kan ta sig olika uttryck. Ett sådant uttryck är att man accepterar ett felaktigt och kränkande beteende. Beteenden som strider mot den statliga värdegrunden kan till exempel bortförklaras med att ”så farligt var det väl inte”. Detta förekommer på SFV. Exempelvis har synen på vilka bisysslor som kan accepteras varierat mellan olika fastighetsområden. Det finns också fastighetsområden där normer och värderingar som strider mot en god förvaltningskultur har fått ett starkt genomslag, till exempel i form av informella nätverk och beroendeförhållanden

⁷⁷ I dag används devisen ”Ett hållbart SFV”.

som hindrar öppenhet.⁷⁸ Vi återkommer till det nedan när vi diskuterar ledarskapets och medarbetarskapets betydelse för att skapa en god förvaltningskultur.

3.2 Ledarskap och medarbetarskap inom SFV

3.2.1 En ovilja att ta tag i problem

Såväl erfarenhet som forskning säger att chefers agerande är av stor vikt för de föreställningar och värderingar som råder i en organisation.⁷⁹ Vi redogör i kapitel 4 för de brister i styrningen som har funnits inom SFV. Dessa brister sammanhänger med att det har funnits ett ledarskapsproblem inom myndigheten. Detta ledarskapsproblem har inte enbart yttrat sig i en otydlig styrning och oklara ansvarsförhållanden. Det har också yttrat sig i bristande chefskap på olika nivåer inom myndigheten.

En synpunkt som har framförts i ett flertal av våra intervjuer är att ledningen har haft svårt för att ta tag i problem och för att fatta beslut. Det gäller inte minst den högsta ledningen på myndigheten. Oförmågan att fatta beslut kan delvis bero på att det inte alltid är tydligt vilket ansvar som olika chefer har. Problemet tycks dock också ha en förvaltningskulturell dimension. Det har funnits en rädsla att fatta beslut; obehagliga beslut och konflikter har man försökt att undvika. Detta har lett till att problemen har fått ligga olösta. I den medarbetarundersökning som genomfördes 2015 är också relativt många missnöjda med hur konflikter hanteras på arbetsplatsen.

3.2.2 En styrning präglad av kollegiala vänskapsrelationer

SFV beskrivs av flera intervjupersoner som en relativt informell och personberoende organisation. Kulturen inom myndigheten har kännetecknats av personliga band. Personliga relationer tycks också i delar ha präglat

⁷⁸ Previa 2017. *Organisatorisk och social skyddsround. Statens fastighetsverk 2017*. Även i våra intervjuer framförs att det finns vänskapsband och beroendeförhållanden som gör det svårt att öppet framföra kritik.

⁷⁹ Se till exempel Alvesson, M. 2011. Organisationskultur och ledning, i Lind, R. & Ivarsson Westerberg, A. (red) *Ledning av företag och förvaltningar* (4:e uppl.), s.195–199, Cho, J. C. & Ringquist, E.J. 2010. Managerial trustworthiness and organizational outcomes, i *Journal of Public Administration Research*, 21, Statskontoret 2016:20. *Utvecklat ledarskap och medarbetarskap i staten*, kap.4.

hur styrning och organisering har utformats. Flera av våra intervjupersoner vittnar exempelvis om att ledningsgruppens organisatoriska sammansättning och kulturen inom gruppen påverkades av dåvarande GD:s relation till enskilda tjänstemän. Det finns också en uppfattning bland medarbetare att det oftast är personer med goda relationer till chefer som har befordrats.⁸⁰ Möjligtvis sammanhänger det upplevda personberoendet med att många chefer och medarbetare har arbetat länge inom myndigheten och har lärt känna varandra väl. I vår enkät till SFV:s fastighetschefer anger en av dem just detta förhållande som en uppenbar risk för vänskapskorruption.

Denna informella styrning torde också ha underlättats av att den statliga myndighetsrollen inte har varit självklar inom myndigheten. En informell styrning grundad på personliga band bidrar till en myndighetskultur som präglas av godtycklighet i stället för kompetens och transparens. En ledningsgrupp där vänskapsrelationer får stor betydelse riskerar också att bli feg, att tystna. I våra intervjuer har kritik framförts mot hur ledningsgruppen har fungerat och hur den har präglats av framför allt GD:s personliga relationer till olika chefer.

Ett otydligt ledarskap har också bidragit till att informella ledare kan ta över. Av den organisatoriska och sociala skyddsring som Previa genomförde i ett av fastighetsområdena i april 2017 framgår exempelvis att informella ledare sätter kommunikationsklimatet och att det finns en sammanblandning av ledningsnivåer som gör det oklart vem som styr vem. Det tomrum som ett otydligt ledarskap lämnat efter sig har ibland fyllts av medarbetare utan formellt ansvar att axla den rollen.

3.2.3 Bristande förtroende för ledningen

I flera av våra samtal har vi fått höra om medarbetares rädsla eller olust att framföra kritiska synpunkter till sina chefer. Det nämns olika skäl till den rädslan, bland annat att man riskerar att ”straffas” om man framför kritiska synpunkter. Det kan då vara frågan om att karriärmöjligheter begränsas, att förväntade lönepåslag uteblir eller att man tilldelas ensidiga arbetsuppgifter.

⁸⁰ Detta är en synpunkt som har framkommit i flera av våra intervjuer och även i ett enskilt fall i vår enkät till fastighetschefer. Särskilt tydliga på den här punkten är de representanter för de fackliga organisationerna som vi har talat med.

Previas undersökning ger en bild av att dessa farhågor från medarbetarna inte är obefogade.⁸¹ Där framgår allvarliga arbetsmiljöproblem, bland annat förekommer mobbning, trakasserier och negativ kommunikation inom det studerade fastighetsområdet. Det finns också ett informellt ledarskap och en sammanblandning av ledningsnivåer. Av styrelseprotokoll från april 2017 framgår det att stora arbetsmiljöproblem också finns inom ytterligare minst ett fastighetsområde.⁸²

Som framgår av vår beskrivning tidigare i kapitlet (3.1.1) har det saknats en gemensam kultur inom SFV. Ett otydligt ledarskap och en bristande styrning har också gjort att olika fastighetsområden har utvecklat skilda kulturer. Lägg till detta att organisationen är geografiskt spridd. Arbetsmiljön skiljer sig därför betydligt mellan olika delar av myndigheten.

Vi kan dock konstatera att den tidigare nämnda medarbetarundersökningen inte ger en lika alarmerande bild av tillståndet på myndigheten, som den bild Previas undersökning ger.⁸³ SFV har också genomfört medarbetarundersökningar vartannat år före 2015 och myndighetsledningen har inte uppfattat resultaten i dessa som alarmerande för indikatorer som delaktighet, öppenhet, trygghet, jämställdhet och arbetsmiljö.⁸⁴ Resultaten inom de flesta frågeområden sjönk dock mellan 2013 års och 2015 års undersökning. Det som särskilt sticker ut i negativ avseende är att förtroendet för GD var klart lägre än vid tidigare undersökningar och att 11 procent av medarbetarna har känt sig mobbade eller trakasserade på sin arbetsplats. Det sistnämnda ledde också till att SFV 2015 genomförde en obligatorisk utbildning i civilkurage för samtliga medarbetare. Flera av enheterna har sedan fortsatt att arbeta med frågorna med utgångspunkt i enhetsspecifika problem.

⁸¹ Previa 2017. *Organisatorisk och social skyddsround. Statens fastighetsverk 2017*. 2017-04-18.

⁸² SFV 2017. *Protokoll från styrelsemöte 2017-04-27. Protokoll 62, § 13*.

⁸³ CMA Research 2015. *Statens fastighetsverk. Medarbetarundersökning 2015*.

⁸⁴ När det gäller SFV:s medarbetarundersökningar har vi dock från både chefer och medarbetare fått höra att på vissa arbetsplatser är rädslan så stor att man i en medarbetarundersökning inte vågar framföra vad man egentligen tycker.

Ett sammanfattande intryck från våra intervjuer är att det finns en stor förtroendeklyfta mellan ledningen och medarbetarna. I den situationen tystnar medarbetarna. I de fall kritiska synpunkter ändå framförs är det inte alltid att de når fram till ledningen och når de fram är det oklart om, och i så fall hur, de har hanterats. Förtroendet för ledningen beskrivs av flera intervju-personer, även chefer, som mycket lågt.

3.2.4 Mängden konsulter försvårar arbetet med en god förvaltningskultur

SFV har ett mycket stort antal konsulter som är verksamma inom myndigheten. Enligt uppgift från myndighetsledningen saknar SFV också en samlad bild av konsultuppdragens omfattning och syfte. Ett stort antal konsulter innebär bland annat utmaningar för arbetet med en god förvaltningskultur.⁸⁵ Konsulterna arbetar för SFV och därmed för staten, men de kan inte förväntas ha socialiserats in i en statlig förvaltningskultur. Det gäller varken i en mer kunskapsmässig mening, det vill säga att de känner till de speciella konstitutionella och rättsliga förutsättningarna som gäller för en statligt anställd, eller i en mer myndighetskulturell mening, till exempel att de har en förståelse för att de ytterst arbetar i medborgarnas tjänst.⁸⁶ Samtidigt gäller regeringsformens 1 kap. 9 § också för konsulterna. Det vill säga att de när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Arbetet med att åstadkomma en mer enhetlig myndighetskultur blir rimligtvis mer komplicerat när en stor del av personalen har andra arbetsgivare än SFV.

Enligt Statskontoret behöver SFV för det första skaffa sig en samlad bild av konsultuppdragens omfattning för att i ett andra steg ta ställning till behovet av konsulter. Behövs det stora antal konsulter som nu är verksamma i myndigheten? Kan man överväga att anställa vissa av dem? SFV behöver också ta ställning till i vilken utsträckning de inhyrda konsulterna ska delta i förvaltningskulturarbetet.⁸⁷

⁸⁵ Andra konsekvenser av det stora antalet konsulter diskuteras i avsnitt 4.1.6.

⁸⁶ Statskontoret 2015. *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*, s.86–87.

⁸⁷ Jfr Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) 2011. *I statens tjänst – en roll med många bottnar*, s.72–73.

3.3 Hur har arbetet med en god förvaltningskultur bedrivits och hur bedrivs det nu?

3.3.1 SFV:s tidigare förvaltningskulturarbete

Det har tidigare inte bedrivits något systematiskt och långsiktigt arbete med att skapa en god förvaltningskultur inom SFV. Vissa satsningar har dock gjorts. Exempelvis initierade SFV ett medarbetar- och ledarskapsprogram 2003 för att utveckla en gemensam värdegrund och kultur. I samband med det programmet utvecklades och implementerades myndighetens ledord respekt, mod och glädje. Satsningen fick enligt myndighetsledningen ett tydligt genomslag, men avbröts i praktiken i samband med att SFV kom under utredning för en eventuell sammanslagning med Fortifikationsverket. År 2011 genomfördes också en informationskampanj för att diskutera hur etiska dilemman ska hanteras.⁸⁸ Det har också genomförts kurser i ledarskap och medarbetarskap för samtliga medarbetare och chefer. Vidare har introduktionsutbildningar för nyanställda genomförts, liksom olika utbildningsinsatser riktade mot nya chefer.⁸⁹ I vilken utsträckning förvaltningskulturfrågor har tagits upp i dessa utbildningar har dock varierat.

Av den enkät som vi har tillställt fastighetscheferna framgår också att värdegrundsarbete periodvis har bedrivits inom myndigheten. Bedömningarna av kvaliteten i arbetet varierar. Flera av cheferna anser att satsningarna inte har varit tillräckliga. Bland annat framförs synpunkter på att det brustit i arbetets förankring bland personalen och att kopplingen mellan SFV:s verksamhet och den statliga värdegrunden har varit oklar.

Flertalet fastighetschefer uppger i enkäten att de har arbetat med värdegrundsfrågor. Många utnyttjar arbetsplatsträffarna till att diskutera dessa frågor. Hur man arbetar med frågorna tycks dock vara upp till den enskilda chefen. Några av cheferna efterlyser bättre stöd från myndighetsledningen i detta arbete.

⁸⁸ SFV 2012. *Årsredovisning 2011*, s.13.

⁸⁹ Se t.ex. SFV 2015 *Årsredovisning 2014*, s.18.

3.3.2 Något om styrelsens roll i arbetet med att skapa en god förvaltningskultur

SFV är en styrelsemyndighet. Det är styrelsen som har ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen. Myndighetschefen ska svara för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Myndighetschefen ska också hålla styrelsen informerad om verksamheten. Så är det tänkt att fungera. I praktiken är styrelsens möjligheter att ta ansvar för verksamheten mycket beroende av myndighetschefens agerande.

Den huvudsakliga bild av SFV:s styrelse som ges i våra intervjuer är att det har varit en tyst och passiv styrelse. Styrelsen har tidigare inte heller fört någon diskussion om värdegrundsarbetet.

3.3.3 SFV:s nuvarande arbete med att skapa en god förvaltningskultur

Efter avslöjandena i TV4:s Kalla fakta och de därefter följande händelserna har frågor om god förvaltningskultur getts en hög prioritet i myndighetens interna arbete. Exempelvis har förvaltningskulturarbetet lyfts fram i de mål och budgetdirektiv som går ut till myndighetens olika enheter. Enheterna har sedan utifrån detta planerat olika aktiviteter.

I årsredovisningen för 2016 framhålls ett aktivt ledarskap som avgörande för den interna kulturen. Enligt årsredovisningen avser SFV att säkerställa ett aktivt ledarskap genom en omfattande utbildningsinsats på chefsnivåer inom myndigheten. Utbildningen genomförs i samverkan med Fortifikationsverket och den är tänkt att starta hösten 2017 och löpa till och med 2020. Programmet för respektive chef pågår under en tvåårsperiod.⁹⁰ I utbildningen ska värdegrundsfrågor ingå.

SFV arbetar också med att uppdatera sin medarbetarpolicy, så att den även avspeglar den statliga värdegrunden.

Två chefsdagar har hållits under första halvåret 2017. Vid båda har värdegrundsfrågor varit ett huvudtema. På SFV-dagen, som äger rum under hösten 2017 och som samlar myndighetens samtliga anställda, ska också

⁹⁰ SFV:s intranät 2017-03-08.

värdegrundsfrågor tas upp. Vidare har myndighetsledningen uppmanat fastighetscheferna att diskutera värdegrundsfrågor ute i verksamheten. De värdegrundsrelaterade aktiviteter som finns angivna i verksamhetsplanen (VP) följs upp tertialvis.

Mycket av SFV:s arbete med en god förvaltningskultur är dock fortfarande på ett planeringsstadium och någon myndighetsövergripande plan för arbetet har ännu inte tagits fram.

3.4 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

I det här avsnittet sammanfattar vi våra iakttagelser av förvaltningskulturen inom SFV. Vi inleder avsnittet med att anknyta till Brås fyra riskkulturer som vi tidigare redogjort för i avsnitt 2.2.1.

3.4.1 SFV och de fyra riskkulturerna

Enligt Statskontorets bedömning finns det inom SFV inslag av samtliga av Brås riskkulturer.

Särskilt tydligt är att det inom vissa delar av SFV råder en *tystnadens kultur*. Medarbetare vågar ofta inte framföra kritik. Det finns en uppfattning att medarbetare som trotsar dessa normer riskerar att ”straffas” på olika sätt, till exempel genom att karriärvägar stängs.

Vi kan också se tydliga inslag av en *informell regelkultur* inom SFV. Den yttrar sig i att olika fastighetsområden har utvecklat egna tolkningar av sitt uppdrag, där det kan hända att man gör som man själv tycker är bäst, oavsett vilka styrdokument som gäller.

Inom SFV finns också inslag av *blindhetens kultur*. Exempelvis har det funnits en betydande naivitet inom myndigheten. Man har sett på korruption som något som kan uppträda i andra myndigheter men inte inom SFV.

Slutligen kan vi även se vissa spår av *effektivitetskulturen* inom SFV. Myndigheten har i viss utsträckning velat se sig mer som ett fastighetsbolag än en myndighet. Med det perspektivet varnar vissa av våra intervjupersoner för att viljan att agera effektivt och smidigt gentemot kunderna kan leda till ett agerande som strider mot god förvaltningskultur.

Utifrån Brås fyra riskkategorier som sorteringsinstrument kan Statskontoret konstatera att de myndighetskulturer som har funnits på SFV har gjort myndigheten sårbar för korruption.

3.4.2 Ett bristande ledarskap

SFV har präglats av ett svagt ledarskap, vilket bland annat har tagit sig uttryck i en otydlig styrning och i oklara ansvarsförhållanden. Ledningen har också tenderat att skjuta problem och obehagliga beslut framför sig. Det finns exempelvis fortfarande stora arbetsmiljöproblem inom åtminstone två fastighetsområden.

Av såväl intervjuer som vår enkät till fastighetschefer framgår det att kollegiala vänskapsrelationer har påverkat styrning och organisering. Statskontoret kan konstatera att en informell styrning grundad på personliga band bidrar till en myndighetskultur som präglas av godtycklighet i stället för kompetens och transparens.

3.4.3 Medarbetare har saknat förtroende för ledningen

Det framgår tydligt av våra intervjuer att många medarbetare har saknat förtroende för ledningen. Detta är en åsikt som framförts till oss av såväl chefer som medarbetare. Denna förtroendeklyfta har bland annat tagit sig uttryck i en rädsla att framföra kritiska synpunkter. Statskontoret menar att det allra viktigaste uppdraget som myndighetsledningen nu har framför sig är att återuppbygga förtroendet. Utan en förtroendefull relation mellan ledning och medarbetare kommer arbetet med en god förvaltningskultur inte att få genomslag.

3.4.4 Mängden konsulter försvårar arbetet med en god förvaltningskultur

SFV har ett mycket stort antal konsulter verksamma i myndigheten. Enligt Statskontoret behöver SFV skaffa sig en samlad bild av konsultuppdragens omfattning för att sedan ta ställning till behovet av konsulter. SFV behöver

också ta ställning till i vilken utsträckning de inhyrda konsulterna ska delta i förvaltningskulturarbetet.⁹¹

3.4.5 Ökat fokus på arbetet med en god förvaltningskultur

Vi kan konstatera att förvaltningskulturarbetet numera har fått en hög prioritet i SFV:s interna arbete. Myndigheten har också genomfört vissa aktiviteter och planerat att sätta igång andra. Bland annat ska en stor chefsutbildningssatsning genomföras i samverkan med Fortifikationsverket. I den satsningen kommer värdegrundsfrågor att utgöra en del.

I den situation som SFV befinner sig i är det lätt att en mängd satsningar dras igång utan en samlad strategi för arbetet. Statskontoret anser att det är viktigt att myndigheten i närtid arbetar fram en övergripande plan för arbetet med en god förvaltningskultur. Vad som skulle kunna ingå i en sådan plan återkommer vi till i kapitel 5.

⁹¹ Jfr Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) 2011. *I statens tjänst – en roll med många bottnar*, s.72–73.

4 Organisation, styrning och kontroll

Det finns starka samband mellan de formella och de kulturella aspekterna av en verksamhet. En viktig förutsättning för arbetet med att främja en god förvaltningskultur är att det finns en tydlighet i organisation och styrning som innebär att personalen vet vad som förväntas av dem och har tydliga ramar för sitt arbete. Av betydelse för den goda förvaltningskulturen är också en främjande kontroll och uppföljning som säkerställer att chefer och medarbetare känner till och verkar inom de ramar som har beslutats.

I detta kapitel beskriver och analyserar vi organisation, styrning och kontroll inom SFV. Kapitlet är indelat i fyra huvudavsnitt. I det första beskriver vi roller och ansvar kopplat till myndighetens organisation. I det andra beskriver och analyserar vi SFV:s riskarbete. I samband med upphandlingar och vid hanteringen av den kungliga dispositionsrätten har korruption förekommit inom SFV. Vi beskriver och analyserar därför dessa områden i två separata avsnitt. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av våra iakttagelser.

4.1 Otydlighet i roller och ansvar

4.1.1 Myndighetens omorganisation 2015 har inte har gett avsett resultat

SFV:s nuvarande organisation inrättades den 1 januari 2015. Bakgrunden till att omorganisationen skedde vid denna tidpunkt var att SFV under 2013 och 2014 var föremål för utredning om eventuell sammanslagning eller utökad samverkan med Fortifikationsverket. Från mars 2013 till slutet av juli 2014 saknade SFV också en ordinarie generaldirektör. Under denna period sköts reformer av myndighetens organisation på framtiden. När det blev klart att SFV skulle fortsätta som självständig myndighet och den tidigare tillförordnade GD:n utsågs till ordinarie GD blev en omorganisation av myndigheten en högprioriterad fråga för honom.

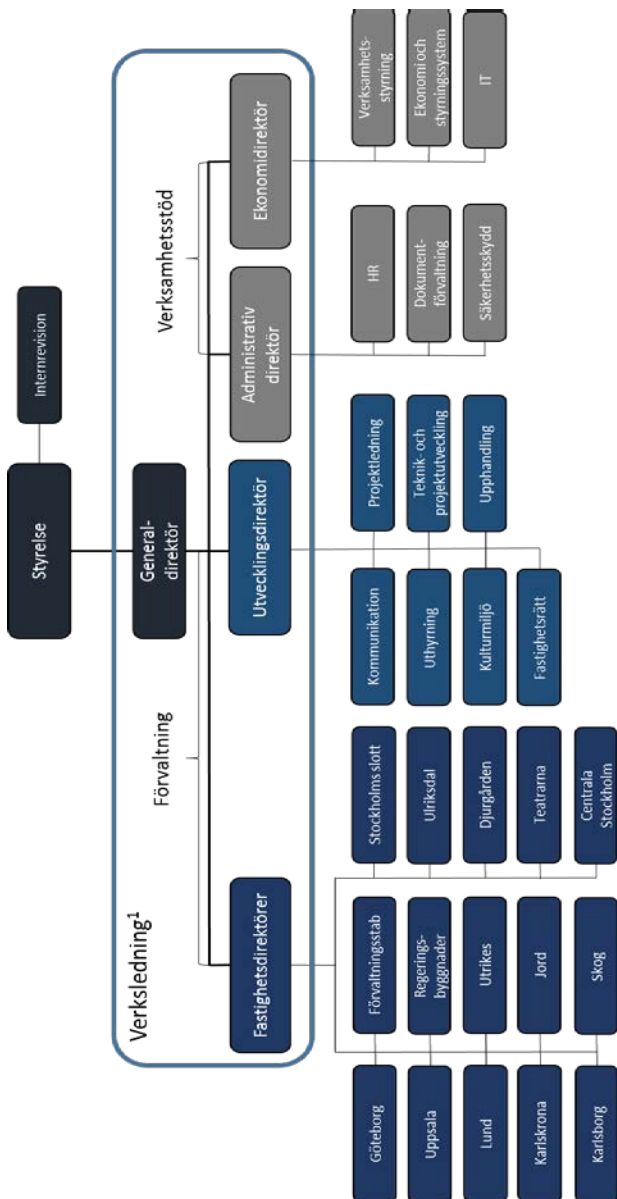
Det fanns flera syften med omorganisationen. Ett syfte var att skapa ett större mått av enhetlighet i SFV:s verksamhet. SFV var en organisation med många stuprör och vattentäta skott. Ett andra syfte med omorganisationen var att skapa en större lyhördhet för kundernas behov genom att delar av beslutsfattandet flyttades längre ned i organisationen. Ett tredje syfte var att SFV skulle bli bättre på att kontrollera och följa upp sin verksamhet. Slutligen skulle omorganisationen bidra till att stärka medvetenheten om att SFV är en myndighet. Genom en ny organisering skulle man komma till rätta med de olika informella kulturer som fanns i delar av myndigheten. Enligt dåvarande GD hade omorganisationen följande huvudlinjer:⁹²

- Förvaltningsområdenas befogenheter skulle öka, samtidigt som de olika områdena skulle bli funktionsmässigt mer lika.
- De enskilda förvaltningsområdena skulle bli mindre för att på så sätt balansera att de fick större befogenheter.
- Tydligheten mellan vad som var förvaltning och vad som var huvudkontor skulle öka.
- Den centrala kontrollen och styrningen skulle stärkas.
- En bättre helhetssyn skulle skapas.
- Känslan av att SFV var en myndighet skulle stärkas.

Omorganisationen innebar bland annat att SFV fick en ny chefsnivå – avdelningsdirektör. Antalet fastighetsområden ökade också från 7 till 14. Vid huvudkontoret skapades två nya avdelningar – verksamhetsstöd och utvecklingsavdelningen. Vidare inrättades nya enheter, där flera specialistfunktioner samlades.

⁹² ”Ett SFV närmare kunden”, powerpointpresentation 2014-06-11, GD:s presentation.

Figur 1 SFV:s organisation, september 2017



1) Myndighetsledningen har från och med januari 2017 utökats med cheferna för HR- och kommunikationseenheterna samt med chefsjuristen som sorterar under enheten för verksamhetsstyrning.

Genom omorganisationen fick SFV en betydligt mindre ledningsgrupp än tidigare. Utöver GD har endast de fem avdelningsdirektörerna ingått.⁹³ Det kan noteras att chefsjuristen och HR-avdelningen placerades längre ned i organisationen.⁹⁴ Detta innebar att funktioner av central betydelse för arbetet med att motverka korruption och främja en god arbetsmiljö inte var representerade i ledningsgruppen.

Det bedömdes av ledningen att en förutsättning för att lyckas arbeta mer lika inom SFV var att nya ekonomi- och fastighetssystem infördes parallellt med omorganisationen och att arbetsprocesserna tydliggjordes. Att samtidigt implementera en ny organisation, nya system och utvecklade processer tog mycket kraft för såväl ledningen som medarbetarna. SFV hade 2015 ännu inte utvecklat systematiska riskhanteringsrutiner i enlighet med förordningen om intern styrning och kontroll. Det digitala stödet för att identifiera, dokumentera, analysera och systematiskt omhänderta risker saknades också.

Det visade sig att omorganisationen skapade oreda i styrningen, bland annat genom att existerande rutiner och styrdokument inte uppdaterades för att reflektera den nya organisationen. Ett arbete med att kartlägga och standardisera arbetssätten på SFV inleddes men har gått långsamt och var initialt inte en prioriterad fråga för myndighetsledningen.

En vanlig uppfattning i våra intervjuer är att omorganisationen i januari 2015 inte har gett de resultat som avsetts. I stället framhålls av många att problem har tillkommit eller förvärrats i och med omorganisationen, bland annat genom att nya enheter inrättades utan att deras uppgifter och ansvarsområden var klart definierade (se avsnitt 4.1.2). Det råder också en stor enighet om att arbetet med omorganisationen har varit förenad med stora brister avseende såväl förarbete, utformning, förankring som implementering. I detta sammanhang har det bland annat framhållits att någon syste-

⁹³ För tillfället ingår endast fyra avdelningsdirektörer i ledningsgruppen. Fastighetsdirektören för bidragsfastigheter är med anledning av pågående polisutredning tagen ur tjänst.

⁹⁴ Sedan januari 2017 är ledningsgruppen utvidgad med chefsjuristen, kommunikationschefen och HR-chefen.

matisk risk- och konsekvensanalys av arbetet med organisationsförändringen inte genomfördes och att förändringsarbetet inte har varit förankrat hos personalen.

I våra intervjuer och i vår enkätundersökning nämns emellertid också vissa positiva effekter av omorganisationen. Bland annat anser flera fastighetschefer att besluten nu fattas närmare kunden, i enlighet med intentionerna med omorganisationen.

4.1.2 Oklar uppgifts- och ansvarsfördelning

För arbetet med att förebygga korrupktion och skapa en god förvaltningskultur är det avgörande att det finns en tydlig delegation av uppgifter och ansvar. En återkommande uppfattning i de samtal vi haft med medarbetare på SFV är att den nya organisationen inte är tillräckligt tydlig i detta avseende. Otydligheten har varit särskilt märkbar för enheter inom utvecklingsavdelningen och verksamhetsstödet. Flera fastighetschefer anser också att den stödjande roll som de centralt placerade enheterna hade tidigare har försvagats betydligt i och med omorganisationen. Skäl som anges för detta är bland annat att stödfunktionerna har splittrats, att de är för små och att deras uppgifter och ansvar är otydligt definierade.

Vår genomgång av myndighetens styrdokument bekräftar bilden av en otydlig uppgifts- och ansvarsfördelning. Av dokumenten går det inte att utläsa vad många av de olika enheterna inom kärn- respektive stödverksamheterna har för uppgifter eller ansvar. Det framgår exempelvis inte vilka uppgifter och ansvarsområden som enheterna för ekonomi- och styrsystem respektive verksamhetsstyrning har. Det finns också exempel på att styrdokumentet inte reflekterar den nya organisationen. Till exempel relaterar styrdokumentet för ekonomi, juridik och informationssäkerhet till enheter eller befattningar som inte längre finns eller som har andra funktioner i dag. Vidare är avdelnings- och enhetschefers ansvar mycket översiktligt beskrivet i myndighetens arbetsordning. Där framgår exempelvis inte vilka uppgifter och vilket ansvar som chefsjuristen, ekonomidirektören och chefen för IT-avdelningen har.

Av delegationsförteckningen framgår ansvar och mandat tydligare för vissa uppgifter än för andra. Till exempel är det noga reglerat på vilken nivå och

av vilken chef som beslut om projekt av olika ekonomisk storlek ska tas. Däremot finns det inte lika tydliga bestämmelser för exempelvis hyresavtal. Det framgår vem som får ingå avtal men inte vem som har mandat att säga upp dem.

För flera myndighetsövergripande frågor finns det inte heller tydligt utpekade vilken enhet eller chef som har det samlade uppföljningsansvaret. Det gäller främst frågor där uppgifter är fördelade på flera avdelningar, enheter och nivåer, såsom lagbevakning och lagefterlevnad samt informationssäkerhet.

SFV har under 2017 identifierat flera av de brister som vi redogör för ovan och myndigheten planerar också flera åtgärder för att öka tydligheten i styrningen. Bland annat ska rollbeskrivningar för samtliga befattningar tas fram, och arbetsordningarna för styrelsen och verksamheten ska uppdateras.

4.1.3 En beslutsprocess med bristande transparens

För en fungerande intern styrning och kontroll behövs – utöver en organisation med en tydlig uppgifts- och ansvarsfördelning – rutiner och riktlinjer där det framgår på vilka grunder beslut tas och vilka olika aspekter som bör vägas in i de olika besluten. Detta behövs för att skapa transparens och garantera en rättssäker hantering. Slutligen bör det också finnas rutiner för att dokumentera beslutsprocessen. Brister eller avsteg från sådana rutiner bidrar till att skapa en informell beslutskultur, som i bästa fall bara skapar osäkerhet och förvirring i organisationen och i värsta fall kan leda till korruption, då det i efterhand kan vara svårt att följa upp och kontrollera riktigheten i tagna beslut.

Vår analys visar på ett, i vissa avseenden, stort avstånd mellan den formella beslutsprocessen och den faktiska verkligheten inom vissa delar av myndigheten. Formellt framgår SFV:s beslutsmodell av myndighetens arbetsordning och delegationsförteckning. Där beskrivs vilka regler som gäller vid beslutsfattande och dokumentation av beslut samt vad en sådan dokumentation ska innehålla.

I våra samtal med medarbetare på SFV framkommer dock en annan bild, där den existerande beslutsmodellen och myndighetens egna regler inte alltid efterlevs. Det handlar om att det är svårt att identifiera vilka beslut som

chefer på olika nivåer fattar. Exempelvis är det inte synligt för verksamheten vilka beslut som har tagits av GD, eftersom dokumentationen på nätet inte uppdateras tillräckligt ofta. Det handlar också om att beslut kan sakna eller ha bristfälliga underlag, eller inte vara undertecknade. Det förekommer även att beslut fattas av personer som enligt gällande regler i arbetsordning och delegationsförteckning inte är bemyndigade att fatta dem. Det gäller exempelvis vid ingående av olika avtal. Bilden bekräftas av SFV:s internrevision, som också menar att dokumentationen av beslut har blivit betydligt. Ibland kan det i efterhand vara svårt att veta var själva beslutsdokumentet finns, något som beror på brister i diarieföring, dokumenthantering och arkivering.

4.1.4 För många styrdokument

Tydliga rutiner och riktlinjer är viktiga för att minska risken för korruption. Tydliga riktlinjer om korruption utgör ett stöd till medarbetarna när det gäller hur de ska arbeta och hantera olika svåra situationer och dilemman. Erfarenheter från andra myndigheter visar dock att det finns en risk med att ha för många riktlinjer, då det i ett sådant läge blir svårt för medarbetarna att få klart för sig vad som gäller.⁹⁵

Enligt SFV:s egen beräkning finns inom myndigheten ett femtiotal styrdokument.⁹⁶ Efter omorganisationen 2015 överensstämmer många av dokumenten inte längre med hur SFV är organiserat, eller med hur myndigheten bedriver sin verksamhet.

Den stora mängden styrdokument gör det svårt för både medarbetare och chefer att få överblick och därmed få klargjort hur de bör agera i en viss situation. I vår enkätundersökning riktad till fastighetschefer framförs att det finns ett behov av att rensa, förtydliga och få bort motstridigheter i de styrande dokumenten.

SFV arbetar för närvarande med att gallra och förtydliga det interna regelverket. Ambitionen är att det framöver ska finnas betydligt färre styrande dokument.

⁹⁵ RiR 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*, s.45.

⁹⁶ SFV 2016. *Information och rapportering från internrevisionen*, s.4.

4.1.5 SFV har initierat åtgärder för ökad enhetlighet

SFV har initierat åtgärder i syfte att öka enhetligheten i arbetssätt och beslut. För att åstadkomma detta har myndigheten centraliserat vissa delar av sin verksamhet och påbörjat en utbyggnad av centrala kontrollfunktioner, främst internrevisionen och upphandlingar.

SFV har också under 2016 arbetat med att kartlägga sina verksamhetsprocesser, i syfte att göra kopplingen tydligare mellan uppdrag, arbete och mål för verksamheten. Arbetet med dessa frågor har samlats under devisen ”Vårt sätt att arbeta” (VSA). SFV har delat in sitt arbete i tre typer av processer: lednings-, huvud- och stödprocesser. Myndigheten har också tagit fram en processkarta som ska tydliggöra hur de olika processerna länkar i varandra. Vidare har man arbetat med att förtydliga hur processerna relaterar till myndighetsuppdraget och målen för verksamheten. Förhoppningen är att ett mer enhetligt sätt att arbeta på sikt ska öka transparensen samt stärka möjligheterna att kontrollera verksamheten och att upptäcka korrup­tion. Ambitionen är att processerna ska vara färdigutvecklade vid årsskiftet 2017–2018.

4.1.6 SFV är starkt beroende av konsulter

SFV har ett mycket stort antal konsulter i sin verksamhet. Konsulterna finns i alla delar av verksamheten och på alla nivåer, från myndighetsledningen och nedåt. Det finns konsulter på nyckelpositioner inom exempelvis IT, ledning och styrning samt den operativa verksamheten. Den granskning i form av stickprov som har gjorts visar att managementkonsulter och fastighetsförvaltarkonsulter är de vanligaste konsulttyperna.

Vi har tidigare diskuterat vilka konsekvenser ett omfattande konsultanvändande kan få för en myndighets arbete med en god förvaltningskultur (avsnitt 3.2.4). Ett omfattande konsultberoende kan också mer direkt öka riskerna för korrup­tion. Trafikverket har exempelvis uppmärksammat risken att konsulter upphandlar sina kollegor. Trafikverket har mot denna bakgrund arbetat för att reducera antalet konsulter i verksamheten, bland annat genom att erbjuda dem en anställning vid myndigheten.⁹⁷

⁹⁷ RiR 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korrup­tion*, s.42.

Det är myndighetsledningens ansvar att se till att det finns en strategisk plan för upphandlingsarbetet, inklusive konsultupphandlingarna. I detta strategiska ansvar ingår att säkerställa myndighetens egen kompetens för att inte bli helt beroende av externa konsulter. Myndigheter som i stor utsträckning använder sig av konsulter behöver också utveckla och stärka sin beställarkompetens. Det gäller såväl upphandlingsjuridik som affärskompetens.⁹⁸ Det är viktigt att myndigheten har kompetens att ställa tydliga krav i de avtal som sluts och att följa upp att kraven efterlevs.

SFV har i begränsad omfattning uppmärksammat risker förenade med en omfattande konsultanvändning. Myndigheten saknar också en samlad bild av konsultuppdragens omfattning och syfte. Uppgifterna finns i olika system där dessa uppgifter inte alltid överensstämmer. SFV har i sina mål och budgetdirektiv för verksamhetsplaneringen för 2017–2021 ett långsiktigt och ett operativt mål om att myndighetens beroende av konsulter ska reduceras genom att myndigheten blir bättre på att ta tillvara sin egen kompetens.⁹⁹ Hur dessa mål ska nås är inte preciserat.

4.2 Brister i arbetet med riskanalyser

4.2.1 Bristande involvering i arbetet med att identifiera risker inom myndigheten

Att identifiera, åtgärda och följa upp risker i verksamheten med koppling till kultur, etik och värdegrund är en viktig komponent i myndigheters arbete med att förebygga korruption och att skapa och upprätthålla en god förvaltningskultur. Ett effektivt arbete med att identifiera och hantera risker förutsätter ett aktivt ansvarstagande från myndighetsledningen och en bred involvering från medarbetarna. Det kräver också att riskarbetet integreras som en naturlig del i det löpande arbetet.

Konsultbyrå Transcendent Group genomförde under våren 2017 på uppdrag av SFV:s styrelse en granskning av myndighetens styrdokument uti-

⁹⁸ Statskontoret 2015. *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*, s.98–100.

⁹⁹ SFV 2016. *Budget och verksamhetsplan 2017, planer 2018-2020*, s.7.

från frågan om dessa möjliggör en god intern styrning och kontroll. Konsultbyrån fann flera brister i arbetet med riskanalyser. De konstaterade att riskanalyserna genomförs av linjecheferna på egen hand och att detta kan innebära att personer med rätt kompetens och erfarenhet inte involveras i analysen. Riskanalyserna uppvisade också skiftande kvalitet. Bland annat saknade många analyser bedömningar av korruptionsrisker. Konsultbyrån framhöll mot denna bakgrund att myndighetsledningen regelbundet bör följa upp och utmana linjechefernas riskarbete för att säkerställa kvaliteten i arbetet.

Denna bild av brister i riskarbetet bekräftas i våra samtal med medarbetare på myndigheten. Under dessa samtal framfördes det bland annat att det finns stora brister avseende medarbetarnas delaktighet och inflytande i riskarbetet. Det gavs exempel där ansvarig chef har ignorerat risker som medarbetarna identifierat som viktiga att hantera. Detta för att dessa brister inte skulle synas i organisationen.

Även i vår enkätundersökning till myndighetens fastighetschefer lyfts brister i riskarbetet fram. Exempelvis framhålls det att det finns stora skillnader i hur man arbetar med riskanalyserna inom myndigheten och att det finns brister i uppföljningen och återkopplingen om vad som händer med de risker som lyfts. Därutöver uttrycks det att identifierade brister inte hanteras på ett strukturerat sätt, med konkreta åtgärder och uppföljning av åtgärderna. Samtidigt framhåller många att arbetet med riskanalyserna håller på att förbättras inom myndigheten.

Som vi redogjort för tidigare i kapitlet finns det en otydlighet i organisation, roller och ansvar inom myndigheten, vilket försvårar ansvarsutkrävande och ger utrymme för att agera på sätt som inte är förenliga med interna policyer eller principer. SFV:s ledning har tidigare inte identifierat detta som en större risk. Det visar enligt Statskontoret på en bristande riskmedvetenhet avseende en aspekt som har en central betydelse för arbetet med att förebygga fel och korruption och för att skapa en god förvaltningskultur. Det visar också att processen för riskanalyser inte har fungerat så som den bör.

4.2.2 Ny rutin för riskhantering

SFV tog under våren 2017 fram en ny uppdaterad rutin för riskhantering. Av rutinen framgår att linjechefer årligen, i samband med verksamhetsplaneringen, ska genomföra och fastställa riskanalyser för den verksamhet som de är ansvariga för. Syftet är att identifiera verksamhetsnära risker och ge input till enheters och fastighetsområdets verksamhetsplanering. Enligt myndighetens instruktioner ska nya risker läggas till löpande när de identifieras. I instruktionerna framhålls det att det är viktigt att ansvariga chefer avsätter tid för riskanalysen med medarbetare och att särskilt fokus ska läggas på den nya riskkategorin oegentligheter. Vidare hänvisas i instruktionen till rutinen för riskanalys, manualen för riskanalys samt Värdegrundsdelegationens skrift ”En kultur som motverkar korruption”.¹⁰⁰

Myndigheten använder en femgradig skala för *konsekvenser*, från mycket begränsad (1) till katastrofal (5), och för *sannolikhet*, från mycket osannolik (1) till mycket sannolik (5). Genom att multiplicera värdena för dessa båda kriterier får risken ett ”riskvärde”. Risker med värden över 15 benämns som allvarliga eller oacceptabla risker och ska hanteras genom åtgärder. För dessa åtgärder ska ansvar beslutas och redovisas. Av myndighetens instruktioner framgår att vissa risker kan behöva lyftas till myndighetsledningen. En sådan risk ska först stämmas av med avdelningsledningen för att se om den kan hanteras på avdelningsnivå.

En riskanalys görs även på övergripande nivå för hela myndigheten. Detta innebär att myndighetsledningen har tre olika uppsättningar av risker att arbeta med. För det första egna risker, det vill säga sådana som ledningen har identifierat. För det andra sådana risker som lyfts från underliggande nivåer, utifrån bedömningen att de inte kan hanteras på dessa nivåer. Därutöver anges, som en tredje typ, sådana risker som har ett riskvärde över 15 och som har fått bedömningen att de inte behöver lyftas till ledningen, men som ledningen ändå ska informeras om.

Identifierade risker följs upp i samband med verksamhetsplanering och budgetering samt vid ordinarie tertialuppföljning, då en genomgång av respek-

¹⁰⁰ SFV 2017. *Anvisning prognosarbete tertial 1 2017*.

tive fastighetsområdes/enhets riskanalyser görs. Därefter görs en uppföljning av SFV:s övergripande riskanalys som sedan delges styrelsen. Enligt myndighetens instruktioner ska varje fastighetschef/enhetschef årligen göra en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

4.2.3 SFV har vidtagit åtgärder för att motverka korruption

Av SFV:s egen riskanalys framgår det att myndigheten har bristande rutiner och kontroller för att undvika korruption.¹⁰¹ SFV har mot denna bakgrund planerat ett antal åtgärder. Bland annat ska löpande utbildningsinsatser genomföras, och kontrollerna ska bli fler och mer sofistikerade inom upphandling och det ekonomiadministrativa området. SFV har under 2017 också tagit fram ett samlat styrdokument om etik av vilket bland annat framgår de krav som gäller för bisysslor, jäv och gåvor.

SFV har agerat för att stävja risker förenade med bisysslor

Ett riskområde som har lyfts fram i våra intervjuer är bisysslor. Det är inte heller ovanligt att SFV:s medarbetare har bisysslor. Bland annat de fackliga organisationerna och SFV:s HR-enhet har påpekat att myndighetens överblick över medarbetarnas bisysslor tidigare har brustit. Bland vissa medarbetare ska det också ha funnits en bristande insikt om vad som är lämpligt när det gäller bisysslor.

Myndigheten har sedan 2016 vidtagit flera åtgärder för att stärka kontrollen av medarbetares och chefers bisysslor. Som en del av riskanalyset har en genomgång av samtliga anställdas sidoverksamhet gjorts. Inom ramen för denna genomgång har SFV studerat omfattningen av medarbetarnas bisysslor och också bedömt hur dessa relaterar till deras arbetsuppgifter på SFV. I de fall där det bedömts som nödvändigt har åtgärder vidtagits. Myndigheten har också förtydligat sina riktlinjer avseende bisysslor och infört frågor om bisysslor som en del av de årliga medarbetarsamtalen.

SFV har förtydligat sina rutiner vid misstanke om korruption

SFV har gjort det tydligare för medarbetarna hur de kan agera vid misstankar om korruption. Det framhålls att personalen, förutom att vända sig till sin närmaste chef eller till GD, även kan vända sig till chefsjuristen eller

¹⁰¹ SFV 2016. *Budget och verksamhetsplan 2017, planer 2018-2020.*

internrevisionschefen. SFV har också beslutat att införa en extern visselblåsarfunktion. Denna är under upphandling och beräknas vara i drift hösten 2017.

4.3 Upphandling utgör ett riskområde för korrupktion

Totalt upphandlar SFV varor och tjänster för mellan 1,6 och 2 miljarder kronor varje år. Inom SFV har upphandlingar skett både centralt och inom de olika fastighetsområdena, beroende bland annat på storleken på upphandlingarna. Myndigheten gör både så kallade annonserade upphandlingar och direktupphandlingar, där leverantörer kontrakteras direkt.

Upphandlingar av varor och tjänster utgör ett generellt riskområde för korrupktion. Byggbranschen, med sina relativt stora och komplicerade upphandlingar, är dessutom känd som en bransch med förhöjd korrupktionsrisk. Exempelvis har Statskontoret i en tidigare utredning identifierat byggbranschen som den mest problematiska vad gäller korrupktion inom kommuner och landsting.¹⁰²

I den pågående brottsutredningen som rör SFV är myndighetens upphandlingar av central betydelse. En tidigare fastighetschef och leverantörer till myndigheten misstänks för tagande av muta i samband med inköp och upphandlingar. SFV:s arbete med upphandling har därför hamnat i fokus sedan brottsmisstankarna blev kända. Risker kopplade till SFV:s upphandlingar hade dock redan tidigare fått viss uppmärksamhet. Riksrevisionen har sedan 2008 påpekat risker vad gäller skyddet mot muta och bestickning generellt, och har under perioden 2010–2014 muntligen till styrelsen och GD avrapporterat brister och förbättringsåtgärder ”kopplade till bland annat riskanalys, mutor och upphandling.”¹⁰³

Det kan också nämnas att SFV:s upphandlingsverksamhet i någon mån påverkades av den omorganisation som gjordes 2015. En av ambitionerna var då att centralisera upphandlingarna, genom att i högre utsträckning invol-

¹⁰² Statskontoret 2012:20. *Köpta relationer. Om korrupktion i det kommunala Sverige.*

¹⁰³ Riksrevisionen 2017. *Revisionsrapport. Granskning av årsredovisning 2016.*

vera stödfunktionerna i de olika fastighetsområdenas inköp och upphandlingar. En återkommande synpunkt från intervjuer och enkätsvar är dock att de centrala stödfunktionerna inte har haft tillräckliga resurser att stödja upphandlingarna på det sätt som var avsett.

4.3.1 Revisorerna har påpekat stora risker inom upphandlingen

Såväl Riksrevisionen som SFV:s internrevision har sedan brottsmisstankarna blivit kända granskat myndighetens upphandlingsverksamhet. Riksrevisionen har särskilt analyserat SFV:s direktupphandling, och bedömer att rutiner för att följa upp dessa upphandlingar har saknats under 2016. Risken för felaktiga upphandlingar bedöms också ha ökat som en följd av att många direktupphandlingar har gjorts decentraliserat, inom SFV:s fastighetsområden.

Internrevisionen har i en rapport från april 2017 granskat upphandlingar och inköp vid myndigheten och pekar där på stora behov av förändringar. Fem underkategorier har granskats, där två kategorier bedöms ha mycket hög risk, en kategori bedöms ha hög risk och två kategorier bedöms ha medelrisk. Risknivån anges som mycket hög inom området förebygga oegentligheter. Enligt internrevisionen finns ett behov av att bättre kommunicera ut SFV:s värdegrund och förhållningssätt, både till leverantörer och internt till personalen. Annars, skriver internrevisionen, kan diskrepansen mellan statlig värdegrund och aktörerna inom byggsektorn och medarbetarna ”leda till korruption och jäv”. Risknivån bedöms också som mycket hög som en följd av bristande uppföljning av upphandlingarna. Risken består i att nödvändiga analyser inte genomförs, vilket leder till att upphandlingar som inte fungerar på ett tillfredsställande sätt inte fångas upp och att förbättringsåtgärder därmed uteblir. Styrdokumenten för upphandlingar är enligt internrevisionen inte uppdaterade, vilket betecknas som en hög risk. Slutligen är risken enligt internrevisorerna medelhög vad gäller avtalsförvaltning och upphandling som strategiskt verktyg.

4.3.2 Myndigheten agerar nu för att minska risken för korrupktion inom upphandlingsområdet

Upphandling är numera ett område som myndighetsledningen prioriterar. Ett förändringsarbete pågår, med ambitionen att bland annat centralisera mer av upphandlingen och tydliggöra för såväl anställda som leverantörer vilka risker för korrupktion som kan finnas. Redan i samband med omorganisationen 2015 genomfördes vissa förändringar av myndighetens upphandlingar, med ambitionen att göra upphandlingsprocessen mer enhetlig. Sedan brottsmisstankarna blev kända har myndighetens ledning intensifierat förändringsarbetet. Upphandlingsenheten har exempelvis fått i uppdrag att under 2017 ta fram en handlingsplan för att centralisera alla annonserade upphandlingar. Några konkreta åtgärder har redan trätt i kraft, exempelvis har relevanta styrdokument uppdaterats med förtydliganden om vad som utgör jäv, muta eller otillbörlig förmån. SFV har också börjat följa upp genomförda upphandlingar systematiskt, för att möjliggöra ett bättre lärande. En konkret förändring som också påverkar upphandlingen är att beloppsgränserna har sänkts för vilka inköp som ska godkännas av fastighetsdirektören.

I våra intervjuer och i vår enkät till fastighetscheferna framförs synpunkter på hur upphandlingsverksamheten fungerar. Ofta välkomnas de införda och pågående förändringarna på ett principiellt plan, samtidigt som praktiska problem lyfts fram. I några fall anger intervjupersoner att det är oklart vilka regler som numera gäller. En samstämmig bild är att upphandlingsfunktionen, i samband med att mer har centraliserats dit, har blivit en flaskhals utan tillräckliga resurser. Detta uppges ha varit ett problem som uppstod redan i samband med omorganisationen 2015. Problemet tycks ha blivit värre i och med de senaste förändringarna. Ett relaterat problem som lyfts fram är att förseningar uppstår som en följd av att fastighetsdirektören inte hinner hantera alla inköp med den nya, lägre, beloppsgränsen. I vissa fall har förseningarna blivit så långa att anbuden hunnit gå ut, och upphandlingen måste starta från början.

Kritik har också framförts avseende kvaliteten på upphandlingsarbetet i de fall upphandlingsenheten anlitar externa konsulter.

4.4 Den kungliga dispositionsrätten och SFV:s privatbostadsuthyrning

Ett antal av de slott och slottsnära byggnader som SFV förvaltar omfattas av den kungliga dispositionsrätten. Dispositionsrätten nämns inte explicit i SFV:s instruktion eller regleringsbrev, utan den grundar sig på en över 200 år gammal överenskommelse mellan konungen och riksdagen. Dispositionsrätten innebär enkelt uttryckt att staten genom SFV äger och förvaltar slotten och tillhörande landområden, men att det är konungen som har rätt att bestämma hur de ska användas.¹⁰⁴ Konungens närmaste familj disponerar vissa bostäder och lokaler kostnadsfritt. I övrigt utser Ståthållarämbetet hyresgäster eller arrendatorer, som sedan betalar hyra till SFV. Till de fastigheter inom dispositionsrätten som SFV förvaltar hör Stockholms, Drottningholms, Kina, Rosersbergs, Ulriksdals, Haga, Tullgarns, Gripsholms och Strömsholms slott med omgivande parker och byggnader samt ytterligare några fastigheter i centrala Stockholm.¹⁰⁵

För att finansiera fastigheterna inom dispositionsrätten använder SFV de anslag från statsbudgeten som är öronmärkta för bidragsfastigheter, och i någon mån hyresintäkter från uthyrningar inom slottsområdena. SFV och Ståthållarämbetet har upprättat ett antal överenskommelser för att tydliggöra den rollfördelning som dispositionsrätten ger upphov till. Generellt uttalas det att Ståthållarämbetet är kravställare vad gäller drift, underhåll och om- och tillbyggnader vid de kungliga slotten. Det sägs dock samtidigt att ”inte alltid alla önskemål om åtgärder /kan/ uppfyllas.”¹⁰⁶ Därför ”åligger

¹⁰⁴ Kungahusets hemsida beskriver bakgrunden enligt följande: ”Sverige behövde i början av 1800-talet sanera sina statsfinanser. I samband med detta frånsade sig Karl XIII sina slott och dess inkomster, vilka då tillföll staten. I utbyte fick monarken ett årligt anslag, apanage, samt rätt att disponera ett antal slott och fastigheter. /.../ Denna överenskommelse mellan Rikens Ständer och Karl XIII har setts över, förändrats och bekräftats vid ett flertal tillfällen sedan den slöts./.../ Vid varje tronskifte överlämnas dispositionsrätten av riksdagen till den nytillträdde monarken.”

¹⁰⁵ Inom den kungliga dispositionsrätten ingår också byggnader och mark på Kungliga Djurgården, vilka dock inte förvaltas av SFV.

¹⁰⁶ Överenskommelse undertecknad 2007-06-27 mellan Ståthållarämbetet och Statens fastighetsverk, under rubriken ”Kravställare”, s.2.

/det/ ytterst SFV att göra de prioriteringar av kostnader som kan bli nödvändiga”.

Ett problem som har lyfts fram av Ståthållarämbetet är att det saknas en tydlig mekanism för prioritering inom dispositionsrätten.¹⁰⁷ Exempelvis är det inte tydligt vilken nivå på underhållet som kan förväntas för olika fastigheter, eller vilka renoveringar som kan genomföras vid olika budgetnivåer. De överenskommelser som finns mellan SFV och Ståthållarämbetet bedöms inte heller ge tydlig vägledning för prioriteringar.¹⁰⁸

4.4.1 Privatbostäder ingår i dispositionsrätten

Inom dispositionsrätten ingår ett relativt stort antal privatbostäder. Flertalet av bostäderna är tjänstebostäder för Kungliga hovstaternas personal, men också andra personer som hovstaterna genom Ståthållarämbetet bedömt som lämpliga bor i vissa av bostäderna. Totalt finns det 260 bostäder inom dispositionsrätten. Medan Ståthållarämbetet utser hyresgäster står SFV som hyresvärd för underhåll och service av bostäderna. Hyresgästerna betalar en hyra som utgår från bruksvärdet men sedan reduceras, eftersom hyresgästernas besittningsrätt är begränsad.

4.4.2 SFV:s motparter kan ha dubbla roller som hyresgäster och tjänstemän

Dispositionsrätten innebär att SFV inte har kontroll över hela kedjan i hanteringen av lokaler och bostäder. Våra intervjupersoner pekar på vissa svårigheter förknippade med dispositionsrätten. En sådan svårighet är de dubbla roller som uppstår när samma individer är både privata hyresgäster och professionella motparter till SFV. Som en följd av dispositionsrätten förekommer många kontakter mellan SFV och Ståthållarämbetet angående exempelvis prioriteringar i skötsel och underhåll. Ansvariga vid SFV beskriver hur det i de kontakterna är en fördel med en upparbetad och god relation med personer i chefsställning inom Ståthållarämbetet. Det kan emellertid finnas en frestelse i att vara särskilt tillmötesgående gentemot

¹⁰⁷ Intervju med chefen för Ståthållarämbetet, 2017-08-23.

¹⁰⁸ En bakgrund till diskussionen är att anslaget till SFV:s bidragsfastigheter minskades i budgetpropositionen för 2016.

hyresgäster som också är förhandlingsmotparter, vilket i värsta fall kan innebära att alla hyresgäster inte behandlas likvärdigt av SFV.¹⁰⁹

4.4.3 SFV-anställda hyr bostäder av myndigheten, trots regler om motsatsen

Det förekommer också att SFV-anställda har dubbla roller som boende och tjänstemän. Enligt SFV:s egen policy får anställda inom myndigheten inte bo i bostäder som hör till SFV. Det har dock gjorts undantag från den regeln genom beslut fattade av GD. Enligt SFV bor för närvarande åtta anställda i myndighetens bostäder. Skälen till att det har gjorts undantag från policyn varierar. I några fall handlar det om att personal har gått över från Ståthållarämbetet till SFV (med oförändrade arbetsuppgifter) i samband med en överenskommelse om att standardisera driften av de kungliga slotten. Det har också förekommit att Ståthållarämbetet uttryckligen har bett SFV att göra undantag från policyn. Ett sådant exempel är att dåvarande slottsfogden i ett brev till SFV bad att en av de SFV-anställda som nu misstänks för brott skulle få bo i en flygel på Rosersbergs slott.¹¹⁰ Motiveringen var att det vore bra för säkerheten på slottsområdet. SFV:s ledning gick den begäran till mötes.

Det kan konstateras att flertalet av de bostäder som är aktuella i det här sammanhanget ligger centralt eller på andra sätt attraktivt i Stockholmsområdet. De hyrs ut med viss rabatt jämfört med allmännyttans riktmärken; riktmärken som redan är lågt satta jämfört med vad som i övrigt gäller i motsvarande områden.¹¹¹ Med tanke på den bostadsbrist som råder kan de hyreskontrakt som SFV förvaltar betraktas som mycket värdefulla för de enskilda hyresgästerna.

¹⁰⁹ Utöver vid de kungliga slotten är situationen likartad vid landshövdingarnas residens och vid vissa av de svenska ambassaderna och konsulaten utomlands.

¹¹⁰ Brev daterat 27 juli 2006 från Kungliga Hovstaterna till SFV.

¹¹¹ SFV 2017. *Bostäder Stockholm slott och Drottningholm*. Intern rapport, 2017-03-30.

4.5 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

4.5.1 Otydlighet i roller och ansvar

Den omorganisation som SFV genomförde 2015 har bidragit till en försvagad och otydlig styrning, bland annat genom att rutiner och styrdokument inte anpassades till den nya organisationen. Statskontorets analys av SFV:s arbetsordning och delegationsförteckning visar också på en bristande tydlighet i uppgifts- och ansvarsfördelningen. Vidare visar våra intervjuer att myndighetens beslutsmodell och regler inte alltid har efterlevts i viktiga avseenden. Det gäller exempelvis att beslut saknar, eller har bristfälligt, underlag och att beslut har fattats av personer som inte är bemyndigade att fatta dem.

4.5.2 Styrningen har brustit i enhetlighet

SFV har en stor uppsättning styrdokument. Efter omorganisationen 2015 överensstämmer många av dessa inte längre med hur SFV är organiserat, eller med hur myndigheten bedriver sin verksamhet.

Den stora mängden styrdokument har gjort det svårt för medarbetare och chefer att få överblick och därmed vägledning om hur de bör agera i en viss situation. På flera håll inom myndigheten har det också uppstått särlösningar, delvis som en reaktion på svårigheten att följa de formella regelverken.

4.5.3 Omfattande konsultanvändning skapar utmaningar för arbetet med en god förvaltningskultur

Vi har kunnat notera att SFV har en mycket omfattande konsultanvändning i sin verksamhet. Ett omfattande konsultberoende kan öka riskerna för korruption. Till exempel finns det en risk att konsulter upphandlar sina kollegor.

4.5.4 Det har funnits stora brister i arbetet med att förebygga korruption

Det har funnits en bristande medvetenhet i myndighetsledningen om de risker som följer av otydligheter i organisation, ansvar och roller. En obe-

roende granskning av SFV:s arbete med riskanalyser har visat på flera brister i det arbetet. En iakttagelse var att linjecheferna genomförde riskanalyserna på egen hand och att detta kunde innebära att personer med rätt kompetens och erfarenhet inte involverades i analysarbetet. Av våra intervjuer framkommer också att identifierade brister inte alltid har hanterats och åtgärdats på ett strukturerat sätt.

4.5.5 Den kungliga dispositionsrätten medför särskilda utmaningar

Statskontoret har identifierat tre olika utmaningar som följer av den kungliga dispositionsrätten. För det första saknas en mekanism för tydliga prioriteringar för fastigheterna inom dispositionsrätten. Avsaknaden av prioriteringsmekanismer kan riskera att leda till godtycke vid fördelning av medel till förvaltningen av fastigheterna. För det andra riskerar en sammanblandning av roller att uppstå när tjänstemän inom hovet också är privathyresgäster hos SFV. För det tredje har SFV inte konsekvent tillämpat de regler som säger att egna anställda inte ska bo i myndighetens bostäder.

4.5.6 Ett arbete med att stärka organisation, styrning och kontroll har inletts

SFV har vidtagit ett antal åtgärder för att utveckla och stärka organisation, styrning och kontroll. Bland annat pågår ett arbete för att skapa ökad enhetlighet i arbetssätt och beslut. Upphandlingsprocessen har också centraliserats och upphandlingarna följs numera upp på ett systematiskt sätt. Vidare arbetar SFV med att minska antalet styrande dokument.

SFV har en omfattande konsultanvändning. Myndigheten anger som ett långsiktigt mål i verksamhetsplanen 2017 att beroendet av konsulter ska minskas genom att SFV ska bli bättre på att ta tillvara den egna kompetensen.

SFV har också genomfört åtgärder för att utveckla riskarbetet. Genom en ny rutin från 2017 tydliggör myndigheten att oegentlighetsrisker särskilt ska beaktas i riskanalyserna samt att identifiering av risker ska göras tillsammans med medarbetarna.

SFV har också beslutat att genomföra ytterligare ett antal åtgärder för att motverka risker för korruption. Bland annat har det tydliggjorts vart medarbetarna kan vända sig vid misstankar om korruption. En extern visselblåsarfunktion ska också inrättas.¹¹² Vidare har myndigheten tagit fram ett samlat styrdokument om etik, där bland annat krav avseende bisysslor, jäv och gåvor framgår. Statskontoret vill i detta sammanhang understryka vikten av att myndighetsledningen skapar förutsättningar för, och nogsam följer upp, att de olika åtgärderna genomförs på ett samordnat och systematiskt sätt.

¹¹² Statskontoret har i en aktuell rapport pekat på vissa komplikationer som följer av en extern visselblåsarfunktion. Bland annat kommer anmälningar till funktionen i regel att vara offentliga handlingar och några sekretessbestämmelser som skyddar uppgifter som hänförs till den som pekas ut finns inte. Det finns därmed en ökad risk för att sådana integritetskänsliga uppgifter sprids utanför visselblåsarfunktionen (Statskontoret 2016:30. *Visselblåsarfunktioner i staten*, s.50–51). Statskontoret har för närvarande också ett regeringsuppdrag att stärka arbetet mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen. I det uppdraget ingår att utarbeta riktlinjer för hur statliga myndigheter kan underlätta för arbets- eller uppdragstagare som vill slå larm om korruption eller andra oegentligheter, antingen internt eller externt (Regeringsbeslut 2017-03-30, Fi2017/01595/SFÖ (delvis).

5 Statskontorets slutsatser och rekommendationer

Detta avslutande kapitel är indelat i två huvudavsnitt. I det första avsnittet redovisar vi kortfattat våra slutsatser om SFV:s arbete med en god förvaltningskultur inom myndigheten. Som vi inledningsvis framhåller i rapporten har vi ett brett perspektiv på vad som bör ingå i arbetet med en god förvaltningskultur. I det arbetet ingår att säkerställa att medarbetare och chefer på myndigheten har kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och vad rollen som statsanställd innebär. Utöver det är en viktig del i arbetet med en god förvaltningskultur inom SFV att man genom organisation och intern styrning och kontroll skapar en rättssäker och korruptionsförebyggande verksamhet.

I kapitlets andra huvudavsnitt presenterar vi Statskontorets rekommendationer för det fortsatta arbetet. Rekommendationerna kan ses som ett underlag till en handlingsplan och riktar sig i första hand till SFV.¹¹³

5.1 Statskontorets sammanfattande slutsatser

Vi har kunnat konstatera att frågor som rör kultur och värdegrund hänger tätt samman med frågor om styrning och kontroll. Ett gott ledarskap och en systematisk styrning av verksamheten utgör förutsättningar för en god förvaltningskultur. Vår analys visar att myndigheten har brister inom flera områden, vilka behöver hanteras i det fortsatta arbetet med att skapa en god förvaltningskultur.

Vi ser samtidigt att det vid SFV i dag finns en betydligt större riskmedvetenhet och att arbetet med en god förvaltningskultur prioriteras, vilket utgör nödvändiga förutsättningar för att myndigheten ska kunna komma till rätta med de problem som finns. Den kris som följde av den uppdagade korruptionen har lett till att förvaltningskulturens betydelse har tydliggjorts

¹¹³ Vi lämnar också ett par rekommendationer till regeringen.

för såväl medarbetare som chefer på myndigheten. Statskontoret bedömer att det i dag finns en stor mottaglighet för att förändra och stärka förvaltningskulturen inom SFV.

5.1.1 Normer och värderingar som inte är förenliga med en god förvaltningskultur

Vår analys av myndighetskulturen vid SFV visar att det existerar olika normer och värderingar i skilda delar av myndigheten. Normer och värderingar som i vissa fall inte är förenliga med en god förvaltningskultur.

Av vår analys framgår också att det finns tydliga brister avseende öppenhet och transparens inom SFV. Medarbetare vågar inte framföra kritik, och den kritik som ändå framförs riskerar att tystas ned. Det finns också inslag av en informell regelkultur inom myndigheten. Den yttrar sig i att vissa fastighetsområden har utvecklat egna tolkningar av sitt uppdrag, oavsett vad som sägs i styrdokumentet och oavsett om det strider mot en god förvaltningskultur i staten. Vi noterar också att detta förhållningssätt hänger samman med brister i styrning och kontroll inom myndigheten. Dessa brister har lett till att det har uppstått skillnader i praxis för hur verksamheten sköts; skillnader som inte enbart kan motiveras av skillnader i verksamheternas karaktär.

SFV är också starkt beroende av konsulter. Detta beroende innebär bland annat en utmaning för arbetet med en god förvaltningskultur. Om en betydande del av myndighetens personal har andra arbetsgivare än staten, som i SFV:s fall, försvåras arbetet med att tydliggöra myndighetsrollen och förankra arbetet med en god förvaltningskultur.

Vidare visar vår analys att det har funnits en betydande naivitet inom myndigheten avseende risker för korruption. Exempelvis har myndigheten först i år beslutat att oegentlighetsrisker ska utgöra en särskild riskkategori i arbetet med riskanalyser.

5.1.2 Brister i styrning och ledarskap

SFV har präglats av ett svagt ledarskap, vilket bland annat har tagit sig uttryck i en otydlig styrning och i oklara ansvarsförhållanden. Vi har exem-

pelvis identifierat oklarheter avseende vem som ska fatta beslut och hur besluten ska fattas. Även dokumentationen av beslut har varit bristfällig. Vi kan också konstatera att uppföljningen och kontrollen har brustit, inte minst i arbetet med upphandlingar.

Vår analys visar också att ledningen tidigare har tenderat att skjuta problem och obehagliga beslut framför sig. Viktiga åtgärder, till exempel för att motverka risker för korruption, har därför dröjt. Det finns också en stor förtroendeklyfta mellan ledning och medarbetare inom SFV. Något som bland annat har tagit sig uttryck i att medarbetare har varit rädda för att framföra kritiska synpunkter till sina chefer.

5.1.3 Myndigheten prioriterar nu arbetet med en god förvaltningskultur

Sammantaget framgår det av vår analys att SFV har ett omfattande arbete framför sig för att åstadkomma en god förvaltningskultur inom myndigheten. Samtidigt kan vi konstatera att det i dag finns en betydligt högre riskmedvetenhet inom myndigheten och att förvaltningskulturarbetet har fått en hög prioritet i SFV:s interna arbete. Ett antal åtgärder har planerats och dragits igång under året. Myndigheten har bland annat genomfört följande åtgärder:

- En översyn av styrdokumenterna har införts i syfte att rensa bort onödiga dokument och uppdatera andra.
- Löpande utbildningsinsatser ska minska risken för korruption.
- Frågor om bisysslor och jäv ska numera ingå i medarbetarsamtalen.
- Upphandlingarna har centraliserats och stickkontroller görs av upphandlingar.
- Internkontrollen har förstärks.
- En extern visselblåsarfunktion upphandlas.

I följande avsnitt redovisar vi våra rekommendationer för hur SFV kan vidareutveckla sitt arbete med att skapa en god förvaltningskultur inom myndigheten.

5.2 Statskontorets rekommendationer

5.2.1 Myndigheten bör ta fram en samlad strategi för arbetet med en god förvaltningskultur

SFV genomför nu ett antal åtgärder för att stärka arbetet med en god förvaltningskultur och för att förebygga korruption. För att det arbetet ska bli framgångsrikt är det viktigt att det samordnas på ett bra sätt och att det förankras hos medarbetarna. För att skapa de bästa förutsättningarna för detta bör SFV ta fram en samlad strategi för sitt arbete med en god förvaltningskultur – en strategi som inbegriper det korruptionsförebyggande arbetet i vid bemärkelse.

Utifrån vår analys anser vi att det strategiska utvecklingsarbetet bör utgå från följande principer.

Arbetet med en god förvaltningskultur behöver stå på två ben

Arbetet med en god förvaltningskultur bör stå på två ben: dels den statliga värdegrunden och dels den enskilda myndighetens uppdrag. Med den statliga värdegrunden i botten bör SFV:s förvaltningskulturarbete ta ett tydligt avstamp i myndighetens uppdrag. I det arbetet behöver myndigheten beakta verksamheternas skilda karaktärer och anpassa arbetet till deras behov. Det viktiga är att det finns en myndighetsgemensam förståelse för vad det innebär att vara statligt anställd – en förståelse som bottnar i den statliga värdegrunden.

Medarbetarna måste involveras i förvaltningskulturarbetets utformning

Det allra viktigaste instrumentet för att undvika korruption är den enskilda medarbetarens attityder och värderingar. Ett gott omdöme grundat i normer och värderingar som främjar en god förvaltningskultur hjälper mycket långt i arbetet med att förebygga korruption. Det är denna iakttagelse som SFV:s arbete med en god förvaltningskultur bör utgå från.

Ytterst vilar ansvaret för förvaltningskulturarbetet på myndighetens ledning. Cheferna är normgivande i en organisation. Arbetet måste vara förankrat i ledningen och förmedlat nedåt i chefsleden. Alla chefer måste förmedla den statliga värdegrunden och handla enligt denna.

Vi har kunnat konstatera att många medarbetare känner misstroende mot myndighetens ledning. I den nystart som måste till, genom bland annat en samlad strategi för arbetet med en god förvaltningskultur, ges det en möjlighet att överbrygga denna misstroendeklyfta. Det är därför en absolut nödvändighet att medarbetarna involveras i förvaltningskulturarbetet för att det ska lyckas.¹¹⁴ Medarbetarnas medverkan får inte begränsas till att enbart diskutera värdegrundsfrågor vid arbetsplatsträffar eller speciella satsningar. Medarbetarna måste också ges möjlighet att påverka utformningen av förvaltningskulturarbetet i vid bemärkelse.

Behov av samordning och prioriteringar

SFV har varit en organisation i kris sedan årets början. Risken är att man i en sådan krissituation snabbt drar igång allt för mycket arbete som är dåligt koordinerat. Arbetet med en god förvaltningskultur kräver också uthållighet och resurser samtidigt som myndigheten ska genomföra sitt uppdrag.

Det är nu viktigt att SFV prioriterar mellan de olika åtgärderna och tar ställning till vad som behöver göras på kort och lite längre sikt. Det är också viktigt att myndigheten skapar en struktur för sitt fortsatta arbete, med ett tydligt utpekat ansvar för samordning, genomförande och uppföljning. För att utvecklingsarbetet ska kunna bli framgångsrikt behöver myndighetsledningen skapa förutsättningar för, och noggrant följa upp, att de olika åtgärderna genomförs på ett samordnat och systematiskt sätt.

En strategisk kontroll och uppföljning

Enligt vår bedömning behöver myndigheten skärpa kontrollen och uppföljningen inom verksamheten. I det arbetet bör medarbetarnas erfarenheter tas tillvara. Som vi nämner i kapitel 2 ökar acceptansen för olika kontrollinstrument om de som kommer att utsättas för kontrollen också får vara delaktiga i utformningen av den.

SFV har i vissa avseenden varit en rädd organisation, med chefer som är rädda för att fatta beslut och medarbetare som är rädda för att framföra kritiska synpunkter. Det är viktigt att SFV i det nu inledda förändringsarbetet

¹¹⁴ Samma iakttagelse gör Statskontoret i myndighetsanalysen av Forum för levande historia (Statskontoret 2017:8. *Myndighetsanalys av Forum för levande historia*, s.95–96).

inte blir en rädd organisation i ett annat avseende. Det får inte bli så att så många kontrollfunktioner inrättas att myndighetens verksamhet går i stå. Låt oss slå fast: risker går aldrig att undvika fullt ut.¹¹⁵ SFV behöver därför säkerställa att kontrollen och uppföljningen utformas på ett strategiskt sätt, vilket kräver att den utformas med en gedigen analys som grund och utifrån en helhetssyn på myndigheten och dess behov.

5.2.2 Strategin bör innefatta åtgärder för att stärka och systematisera arbetet för en god förvaltningskultur

Den strategi vi föreslår att SFV utarbetar bör utgå från en problemanalys och åtgärdsplan i vilken medarbetarna på alla nivåer inom myndigheten involveras. Till stöd för detta arbete redovisar vi i det följande de behov av åtgärder som vi har identifierat inom ramen för vår analys. De åtgärder som vi föreslår i detta kapitel utgår huvudsakligen från de iakttagelser och åtgärder som vi lyfter fram i kapitel 2. I det mer konkreta förvaltningskulturarbetet kan SFV också ta lärdom av hur andra myndigheter arbetar för att skapa en god förvaltningskultur. Goda idéer kan exempelvis hämtas från Trafikverkets korruptionsförebyggande arbete och från Arbetsförmedlingens värdegrundsarbete.

För att åstadkomma en god förvaltningskultur bedömer vi att SFV behöver vidta åtgärder som syftar till att främja dels en god förvaltningskultur specifikt, dels en systematisk styrning och kontroll inom myndigheten.

Åtgärder för att främja en god förvaltningskultur

Av vår analys framgår det att SFV har påbörjat flera viktiga åtgärder för att främja en god förvaltningskultur inom myndigheten. I syfte att stärka och systematisera detta arbete rekommenderar vi SFV att genomföra följande åtgärder:

- Lägg det övergripande ansvaret för förvaltningskulturarbetet hos myndighetens ledning. Kommunicera sedan tydligt ut i myndigheten hur

¹¹⁵ För en diskussion om risker och kontroll se Statskontoret 2016. *Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktknära forskningsmiljöer*, s.27–33.

ansvaret för arbetet i övrigt ska fördelas, till exempel vilket ansvar personalansvarig chef ska ha och vilket ansvar som ligger på enskilda medarbetare.

- Med de problem som SFV har haft behöver myndigheten lägga stor kraft på att utveckla ledarskapsrollen. Genom bland annat utbildningar, coachning och en utvecklad chefsrekrytering kan myndigheten förändra och stärka ledarskapet. Intranätet kan också användas för att ge praktiskt stöd till cheferna. Försäkringskassans chefsutvecklingsverktyg utgör ett intressant exempel på ett interaktivt sätt att använda intranätet för att stärka chefsrollen.
- Se till att alla anställda får en introduktion i den statliga värdegrunden och vad det innebär att vara anställd i staten. Utveckla en särskild utbildning anpassad för myndighetens konsulter.
- Ge medarbetarna ett reellt inflytande över hur arbetet med en god förvaltningskultur ska bedrivas. Myndigheten måste arbeta för att skapa en förbättringskultur som tar tillvara medarbetarnas kunskap. Ett sådant arbete måste ha en tydlig uppbackning från ledningen. Myndigheten kan också stärka förvaltningskulturarbetet genom att lyfta fram goda förebilder bland medarbetarna.
- Se till att förankra förvaltningskulturarbetet ute i verksamheten. Det kan lämpligen göras genom diskussioner på arbetsplatsträffar kring olika svåra situationer eller dilemman. Intranätet kan spela en viktig roll för att sprida förvaltningskulturarbetet i organisationen. Det gäller särskilt i en så geografiskt spridd organisation som SFV. Ett sätt att öka vi-känslan och bidra till en gemensam förvaltningskultur är att skapa möten mellan olika delar av myndigheten, till exempel genom utvecklingsprojekt, studiebesök eller gemensam kompetensutveckling.
- Se till att arbetet med en god förvaltningskultur kontinuerligt följs upp. Detta kan till exempel göras genom diskussioner på ledningsgrupps- och chefsmöten, eller genom särskilda frågor i medarbetarundersökningarna.

Mot bakgrund av de behov av prioriteringar som vi har redovisat ovan behöver myndigheten göra en noggrann analys i syfte att säkerställa att de åtgärder som bedöms vara viktigast ges företräde.

Utifrån vår analys vill vi framhålla ytterligare ett par åtgärder för att stärka förvaltningskulturen, vilka enligt vår bedömning kan övervägas i ett andra steg hos myndigheten.

- Utarbeta en uppförandekod. Exempelvis har Trafikverket en sådan kod som kan utgöra en förebild. Koden bör förmedlas externt till leverantörer och andra avtalsparter.
- Fånga upp förvaltningskulturfrågor och problem bland medarbetarna genom årliga medarbetarundersökningar eller andra metoder, exempelvis regelbundna barometrar bland ett urval medarbetare. Det är viktigt att sådana undersökningar är utformade så att de som svarar garanteras anonymitet.

Åtgärder för en systematisk intern styrning och kontroll

SFV har vidtagit åtgärder för att utveckla den interna styrningen och kontrollen. Vår analys visar att detta arbete ännu inte har gett de resultat som avsetts. Till stöd för det fortsatta arbetet på området rekommenderar vi därför SFV att genomföra följande åtgärder:

- Prioritera arbetet med att tydliggöra ansvarsfördelningen. Exempelvis är det avgörande för den interna styrningen och kontrollen att det klart framgår vem som får fatta vissa beslut. Det bör också framgå på vilka grunder beslut tas samt vilka olika aspekter som bör vägas in i de olika besluten.
- Prioritera arbetet med fördjupade kontroller av särskilt riskutsatta verksamheter, som exempelvis uthyrning.
- Fortsätt arbetet med att minska korruptionsrisken vid upphandlingar och inköp. Uppmärksamma att kapacitetsbrist vid de funktioner som får utökade arbetsuppgifter genom det korruptionsförebyggande arbetet kan motverka syftet med förändringsarbetet.
- Se över den omfattande konsultanvändningen utifrån vilka risker för korruption som denna kan medföra. Uppmärksamma också att genomslaget för förvaltningskulturarbetet och förtydligandet av rollen som statsanställd försvåras om en stor andel av personalen inte är statligt anställd.

- Säkerställ ett effektivt riskarbete inom myndigheten. Detta arbete behöver ha en tydlig koppling till arbetet med en god förvaltningskultur och en hög grad av involvering av medarbetare på alla nivåer inom myndigheten. Det är också viktigt att myndigheten följer upp och drar lärdomar av eventuellt inträffad korruption i syfte att minska riskerna för att de återupprepas. Om riskarbetet integreras i den ordinarie verksamheten ute på arbetsplatserna, till exempel i arbetsplatsdiskussioner om hur verksamheten kan utvecklas, kan det på ett naturligt sätt bidra till minskade risker för korruption. Ett riskarbete som integreras i den ordinarie verksamheten kan också minska risken för att verksamheten inte bedrivs ändamålsenligt.
- Säkerställ att det finns uppdaterade rutiner och riktlinjer för att hantera mutor, jäv, vänskapskorruption och bisysslor. Se också till att dessa rutiner och riktlinjer sprids och görs kända i hela organisationen. Rutinerna bör vara få, enkla och tydligt kopplade till de specifika arbetsuppgifterna.
- Säkerställ att det finns fastställda och kända rutiner för de eventuella åtgärder som kan behöva vidtas om misstänkt korruption har uppdagats. Det kan exempelvis gälla rutiner för intern utredning, arbetsrättsliga åtgärder eller för brottsanmälan.

I ett andra steg bör myndigheten överväga nedanstående åtgärder för att stärka styrning och kontroll med avseende på den kungliga dispositionsrätten.

- Tydliggör hur prioriteringar av underhåll görs för bidragsfastigheter inom den kungliga dispositionsrätten.
- Se över hanteringen av privatbostäder inom dispositionsrätten. Möjligheten till undantag från regeln om att anställda vid SFV inte får hyra bostad eller fritidshus av myndigheten bör tas bort. Överväg att separera förvaltningen av bostäder från andra delar av fastigheterna inom dispositionsrätten i syfte att minimera risken att rollerna blandas samman i kontakterna med motparter vid Kungliga hovstaterna som också är privathyresgäster.

5.2.3 Särskilda rekommendationer till regeringen

Med tanke på de stora problem med organisation, styrning och ledarskap som SFV har haft och det förändringsarbete som SFV nu måste genomföra är det lämpligt att regeringen noga följer detta arbete. Detta kan regeringen göra i uppdragsdialogen med myndigheten eller genom uppdrag i regleringsbrevet.

SFV är en styrelsemyndighet och det är styrelsen som formellt ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Att styrelser, inte bara i SFV, ibland får en ganska undanskymd roll i styrningen när den löpande verksamheten sköts av myndighetschefen och när kontakterna med regeringen huvudsakligen går via denna är väl känt.¹¹⁶ Styrelsen kan dock spela en viktig roll för att stärka den interna styrningen och kontrollen inom myndigheten. Regeringen kan också i dialog framföra synpunkter på hur styrelsen bör prioritera sin verksamhet. Vi vill uppmärksamma regeringen på möjligheten att bättre utnyttja styrelsen i den turbulenta situation som SFV nu befinner sig i.

¹¹⁶ Statskontoret 2014:4. *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, kap.6.

Referenslista

Alvesson, M. 2011. Organisationskultur och ledning, i Lind, R. & Ivarsson Westerberg, A. (red) *Ledning av företag och förvaltningar* (4:e uppl.).

Brottsförebyggande rådet 2014:4. *Korruption i Myndighetsverige. Otillåten påverkan mot insider.*

Brottsförebyggande rådet 2017. *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok.*

Cho, J. C. & Ringquist, E.J. 2010. Managerial trustworthiness and organizational outcomes, i *Journal of Public Administration Research*, 21.

CMA Research 2015. *Statens fastighetsverk. Medarbetarundersökning 2015.*

Ekonomistyrningsverket 2016:24. *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter.*

Ekonomistyrningsverket 2017:12. *EA. Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet.*

Försäkringskassan, HR-staben. *Information om Försäkringskassans chefsutvecklingsverktyg – till dig som är chef.*

Försäkringskassan 2016:5. *Internrevisionsrapport. Etik- och värdegrundsarbete.*

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) 2011. *I statens tjänst – en roll med många bottnar.*

KPMG 2016. *Statens fastighetsverk. FO Rosersbergs slott. Utredning om misstänkta oegentligheter.*

- Kriminalvården 2017. *Kriminalvårdens etiska kod.*
- Niemann, C. 2013. *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet.*
- Previa 2017. *Organisatorisk och social skydds rond. Statens fastighetsverk 2017.*
- Regeringsbeslut 2017. *Uppdrag till Statskontoret att stärka arbetet mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen. 2017-03-30, Fi2017/01595/SFÖ (delvis).*
- Regeringens skrivelse 2012/13:167. *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption.*
- Regeringskansliet/Värdegrundsdelegationen 2014. *En kultur som motverkar korruption.*
- Riksrevisionen 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption.*
- Riksrevisionen 2017. *Revisionsrapport. Granskning av årsredovisning 2016.*
- Riksrevisionen 2017. *Statens Fastighetsverk. Revisionsrapport – Granskning av årsredovisning.*
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitisk för staten.*
- SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*
- Statens fastighetsverk 2012. *Årsredovisning 2011.*
- Statens fastighetsverk 2015. *Årsredovisning 2014.*
- Statens fastighetsverk 2016. *Information och rapportering från internrevisionen.*
- Statens fastighetsverk 2016. *Budget och verksamhetsplan 2017, planer 2018-2020.*

- Statens fastighetsverk 2017. *Årsredovisning 2016*.
- Statens fastighetsverk 2017. *Anvisning prognosarbete tertial 1 2017*.
- Statens fastighetsverk 2017. *Bostäder Stockholm slott och Drottningholm*. Intern rapport, 2017-03-30.
- Statens fastighetsverk 2017. *Protokoll från styrelsemöte 2017-04-27*.
- Statskontoret 2010. *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*.
- Statskontoret 2012:20. *Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige*.
- Statskontoret 2014:4. *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.
- Statskontoret 2015. *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*.
- Statskontoret 2015:23. *Myndigheternas arbete med att förebygga och upptäcka korruption*.
- Statskontoret 2016. *Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktiktära forskningsmiljöer*.
- Statskontoret 2016:20. *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.
- Statskontoret 2016:30. *Visselblåsarfunktioner i staten*.
- Statskontoret 2017:8. *Myndighetsanalys av Forum för levande historia*.
- Thygesen, N. & Sjöberg Kampmann, N. O. 2013. *Tillid på bundlinjen. Offentlige ledere går nye veje*.
- Värdegrundsdelegationen 2013. *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*.
- Värdegrundsdelegationen och Gruppen för myndighetssamverkan i säkerhetsfrågor 2014. *Myndighetsgemensam handlingsplan mot korruption*.

Regeringsuppdraget



Regeringen

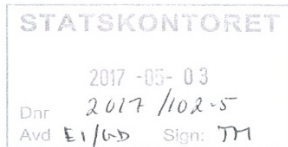
Regeringsbeslut

II 2

2017-03-09
Fi2017/01171/SFÖ

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att analysera Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera Statens fastighetsverks (SFV) arbete för att skapa en god förvaltningskultur i myndigheten. Statskontoret ska kartlägga förekommande brister och lämna rekommendationer för hur SFV ska komma tillrätta med dessa.

Närmare om uppdraget

Analysen ska fokusera på hur arbetet med en god förvaltningskultur och den gemensamma statliga värdegrunden har bedrivits inom SFV. Analysen ska bl.a. omfatta en bedömning av i vilken utsträckning som SFV:s arbete på området svarar mot de behov och uppgifter som myndigheten har. Statskontoret ska i en handlingsplan lämna rekommendationer till åtgärder som bör vidtas. Åtgärderna ska syfta till att skapa en mer rättssäker verksamhet hos SFV och säkerställa att de anställda har kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman samt ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur.

Om Statskontoret anser att det finns skäl att analysera ytterligare närliggande frågeställningar bör dessa ingå i analysen.

SFV ska bistå Statskontoret med underlag och information för analysen.

Statskontoret ska vid genomförande av uppdraget inhämta synpunkter från Ekonomistyrningsverket.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-21 73 86
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgatan 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Statskontoret ska informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om hur arbetet fortlöper. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 29 september 2017.

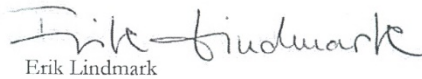
Skälen för regeringens beslut

Med anledning av de oegentligheter som har uppdagats vid SIV under senare tid har regeringen behov av en närmare analys av myndighetens arbete för att skapa en god förvaltningskultur i myndigheten. En god förvaltningskultur är grunden för en effektiv och rättssäker och därmed en väl fungerande myndighet och en viktig förutsättning för att kunna skapa förtroende för dess verksamhet.

På regeringens vägnar



Per Bolund



Erik Lindmark

Kopia till

Finansdepartementet/ESA, EA, BA
Statens fastighetsverk
Ekonomistyrningsverket