

Myndighetsnätverket mot korruption

Redovisning av uppdraget



MISSIV

DATUM
2019-06-13
ERT DATUM
2018-12-21

DIARIENR
2019/29-6
ER BETECKNING
Fi2018/03884/RS
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsnätverket mot korruption

Enligt regleringsbrevet för år 2019 ska Statskontoret, inom ramen för sin uppgift enligt förordningen med instruktion för Statskontoret att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur, driva nätverket mot korruption. Myndigheten ska senast den 26 juni 2019 till regeringen (Finansdepartementet) redovisa en översiktlig bedömning av resultatet för 2018 och 2019.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning i promemorian *Myndighetsnätverket mot korruption – redovisning av uppdraget*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Enhetschef Kristina Althoff och utredare Johan Mörck, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Johan Mörck

Innehåll

1	Utgångspunkter för arbetet	6
1.1	En plattform för lärande och erfarenhetsutbyte	6
1.2	Definitionen av korruptionsbegreppet centralt för Statskontorets arbete	6
2	Nätverket och dess möten	8
2.1	Intresset för nätverket är stort	8
2.2	Den lilla gruppen i nätverket	9
3	Myndigheternas bedömningar av arbetet med nätverket	10
3.1	Nätverket utvecklas positivt	10
3.2	Det går åt rätt håll	13
4	Plattformar för digital samverkan	14
5	Externa aktiviteter	15
6	Myndigheternas arbete mot korruption	16
6.2	Statskontorets samlade bedömning av myndigheternas arbete mot korruption	21
7	Förslag för att utveckla arbete mot korruption	24
7.1	Ett analysstöd till myndigheterna	24
7.2	Stärk kunskapen i toppen	25
7.3	Inkludera frågor om korruption och förvaltningskultur i dialogen med myndigheterna	26

1 Utgångspunkter för arbetet

Ursprungsuppdragets formulering att Statskontoret skulle verka för att utveckla och intensifiera arbetet med att upptäcka och förebygga korruption och andra oegentligheter i staten (F12017/O1 595/SFÖ) har varit en vägledande utgångspunkt i Statskontorets arbete med nätverket mot korruption. Vår tolkning av denna formulering är att Statskontorets arbete med detta uppdrag på sikt ska ge effekt på myndigheternas arbete mot korruption och att statsförvaltningens samlade motståndskraft mot korruption ska öka över tid.

1.1 En plattform för lärande och erfarenhetsutbyte

Vad som framkom under själva uppstartsfasen av nätverket var att denna målsättning inte skulle kunna nås genom att skapa en serie seminarier öppna för allmänt intresserade. För att arbetet skulle ge önskad effekt och bibehålla legitimiteten över tid så behövde arbetet med nätverket och dess möten ha hög relevans och vara till nytta för myndigheterna. Med det som utgångspunkt gjorde Statskontoret fem strategiska överväganden:

1. Det är myndigheterna som är medlemmar i nätverket och inte enskilda intresserade tjänstemän. Varje myndighet som är medlem ska representeras av en s.k. kontaktperson, någon som på myndigheten har ett operativt ansvar för frågorna.
2. Vi måste vara lyhörda för myndigheternas behov och önskemål.
3. Arbetet måste ha hög relevans och dessutom upplevas vara till nytta.
4. Ta vara på all kunskap som finns. Nätverket ska erbjuda en plats för att effektivt sprida kunskaper och erfarenheter.
5. Skapa ett intresse för de fysiska mötena genom att både arbeta med innehåll och form. Det lägger också grunden för ett dynamiskt arbetssätt.

Med detta som utgångspunkt formulerade vi det bärande konceptet för nätverket – det ska vara *en plattform för lärande och erfarenhetsutbyte*.

1.2 Definitionen av korruptionsbegreppet centralt för Statskontorets arbete

Vår utgångspunkt är regeringens breda definition som fastslår att korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra (Skr. 2012/13:167). Definitionen omfattar brottsliga handlingar som att ta emot eller ge mutor eller att utnyttja sin förtroendeställning. Närliggande brottslighet är att genom hot eller våld påverka anställda vid en myndighet. Detta korruptionsbegrepp omfattar dessutom handlingar som är olämpliga även om de inte är olagliga. Det kan till exempel handla om att gynna en anbudsgivare vid upphandling, att ge en väns ärende förtur vid handläggning eller att använda bonus-

poäng från tjänsteresor för privat bruk. Oavsett om det handlar om brottsliga handlingar eller sådant som bedöms som olämpligt så leder det till förtroendeskador, minskat förtroende för den enskilde tjänstemannen men också för myndigheten och för förvaltningen som helhet.

Det finns idag flera närbesläktade begrepp vilket ibland har skapat viss förvirring. Otillåten påverkan är ett sådant begrepp. Brottsförebyggande rådet har ägnat flera studier åt detta. Enligt Brå innebär det bland annat allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer mot person eller egendom som riskerar att påverka den enskilde tjänstemannens yrkesutövning. Korruption i form av otillbörliga erbjudanden ingår i begreppet otillåten påverkan, liksom vänskapskorruption (Brå 2016:13).

Ekonomistyrningsverket har tidigare arbetat med begreppen oegentligheter och otillbörlig påverkan i föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och internrevisionsförordningen (2006:1228). Oegentlighet är en mer allmän formulering, ett slags avvikelse från det normala eller det som anses vara rätt och riktigt. Otillbörlig påverkan liknar det korruptionsbegrepp som vi utgår från i vårt arbete. Otillbörligt är sådant som strider mot god sed, etik och moral eller lag och förordning. Påverkan är att utöva verkan eller inflytande över beslut eller handläggning. Otillbörlig påverkan kan vara en brottslig handling, exempelvis mutbrott. Men det kan även vara handlingar som inte är brottsliga men som är olämpliga. I och med att förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603) uppdaterats så finns nu korruption med som begrepp i förordningen. Där framgår att processen för intern styrning och kontroll ska förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter.

2 Nätverket och dess möten

Nätverket består av två grupper. Dels hela nätverket som vi benämner den stora gruppen, dels en mindre grupp. Den mindre gruppen är myndigheter som särskilt pekades ut i regeringens uppdrag till Statskontoret - myndigheter som verkar nära byggsektorn eller som gör stora inköp.

2.1 Intresset för nätverket är stort

Den sammantagna bedömningen är att intresset för nätverket är stort. När det startades upp anslöt sig cirka 200 myndigheter. Sedan dess har nätverket växt till 232. Två av dessa myndigheter ligger under riksdagen (Riksbanken och Riksdagsförvaltningen).

Varje år genomför Statskontoret fyra möten med hela gruppen av myndigheter i nätverket. Sedan vi fick uppdraget har vi genomfört nio möten för hela nätverket.

2017

1. 16 juni: Upptagsmöte där civilministerns inledde mötet.
2. 26 september: Att identifiera och hantera risker.
3. 29 november: Korruptionsrisker för upphandling. Mötet hålls i Norrköping.

2018

4. 8 mars: Vad händer när man drabbas av korruption och hur går man vidare?
5. 12 juni: Visselblåsarfunktioner och rutiner för hur man hanterar larm om korruption och andra oegentligheter.
6. 25 september: Jäv och bisysslor som korruptionsrisker
7. 27 november: Vad betyder begreppet för myndigheterna? Vad säger forskningen och hur används det i praktiken?

2019

8. 2 mars: Internrevision - vad kan vi lära oss av internrevisorerna?
9. 18 juni: Digitaliseringen – hot och möjligheter i arbetet mot korruption

Under första mötet hösten 2019 kommer en omfattande scenarioövning genomföras. Planering sker med hjälp av experter på riskövningar, Polisen och Riksenheten mot korruption.

Intresset för träffarna varierar beroende på tid på året och ämne men vi kan konstatera att det är i genomsnitt 110 till 135 anmälda till varje möte. Bortfallet är större hos de myndigheter som är lokaliserade långt från Stockholm. Två grupper av

myndigheter där vi sett en mer systematisk frånvaro är domstolar och högskolor och universitet. Statskontoret har med anledning av det varit i kontakt med Domstolsverket för att titta på möjligheterna att göra en samlad insats riktad mot domstolarna.

2.2 Den lilla gruppen i nätverket

Utöver dessa fyra möten med hela nätverket så ordnar vi två möten om året med den lilla gruppen i nätverket. I den lilla gruppen ingår idag av 13 myndigheter som alla gör stora inköp eller verkar nära byggsektorn:

- Affärsverket svenska kraftnät
- Arbetsförmedlingen
- Boverket
- Fortifikationsverket
- Försvarets materielverk
- Försvarets radioanstalt
- Försäkringskassan
- Kriminalvården
- Naturvårdsverket
- Polismyndigheten
- Skatteverket
- Statens fastighetsverk
- Trafikverket

På grund av att gruppen är mindre finns andra förutsättningar för möten och dialog. Detta utnyttjar vi på olika sätt. Eftersom myndigheterna verkar i riskutsatta miljöer har de stor erfarenhet av det praktiska arbetet mot korruption. Erfarenheterna är viktiga att sprida vidare och är dessutom en värdefull källa till teman till nätverks-träffar och andra strategiska insatser.

De fyra möten som vi hittills har genomfört med den lilla gruppen är följande:

- Hösten 2017: Hur ska vi dra nytta av den lilla gruppen?
- Våren 2018: Visselblåsarfunktioner vid myndigheterna.
- Hösten 2018: Att köpa och använda konsulter.
- Våren 2019: Besök hos Försäkringskassan som berättar om sitt arbete.

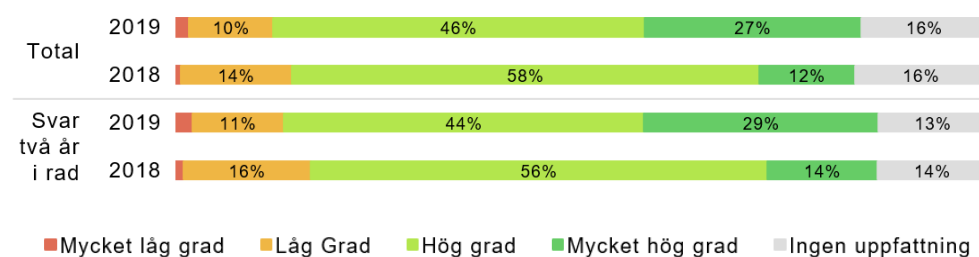
3 Myndigheternas bedömningar av arbetet med nätverket

3.1 Nätverket utvecklas positivt

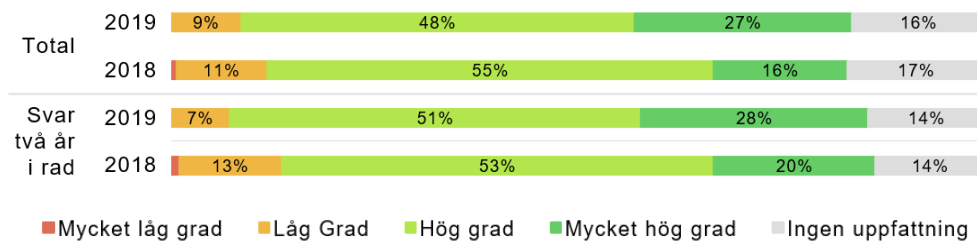
Vid två tillfällen har Statskontoret följt upp arbetet med nätverket mot korruption genom att samla in myndigheternas uppfattningar om nätverket. Bland annat har vi ställt frågor om mötenas innehåll men också dess form.

En första fråga är i vilken grad mötenas innehåll har varit relevant. 2018 var det 70 procent som ansåg att det i hög eller mycket hög grad varit relevant för sin myndighet. Motsvarande siffra för 2019 är 73 procent. Eftersom vi inte arbetar med något slumpmässigt urval är det svårt att säga något om denna förändring är statistiskt säker. Därför har vi valt att isolera den grupp av myndigheter som svarat båda åren. På så sätt kan vi uttala oss om en faktisk förändring. I frågan om relevans så kan vi se en motsvarande utveckling. Vi kan dessutom konstatera att andelen som i mycket hög grad anser att mötena varit relevanta för sin myndighet har fördubblats¹.

Figur 3.1 I vilken grad anser du att innehållet på mötena har varit relevanta för din myndighet?

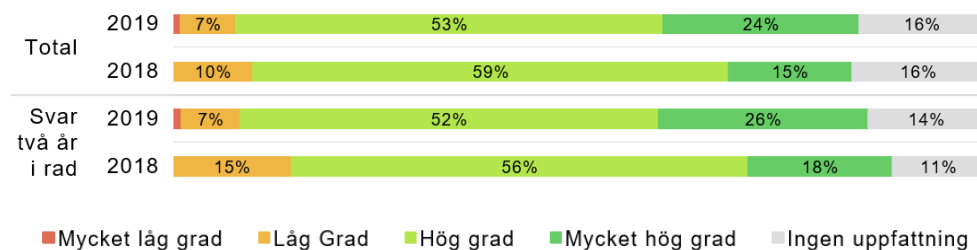


En viktig del i vårt arbete är att skapa möjligheter till lärande vilket inte enbart handlar om innehållsliga frågor utan också om mötenas former och möjligheterna till informationsutbyte. I gruppen myndigheter som svarat på enkäten båda åren kan vi konstatera att 2018 var det 73 procent av de svarande som i hög eller mycket hög grad ansåg att mötena skapat möjligheter till lärande. I årets enkät är motsvarande siffra 79 procent. Tittar vi bara på de som avlagt svaret i mycket hög grad så har den ökat från 20 procent till 28 procent.

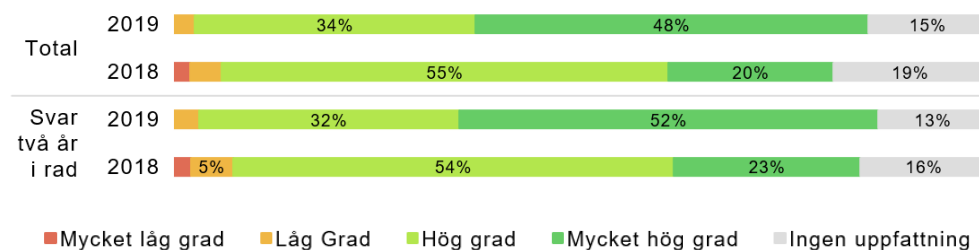
Figur 3.2 I vilken grad anser du att nätverkets möten har skapat möjligheter till lärande?


En central utgångspunkt i arbetet med nätverket mot korruption är att det finns en hel del erfarenhetsbaserad kunskap som behöver spridas i statsförvaltningen. Mötena med nätverket är sådana tillfällen. Det handlar delvis om att låta myndigheter medverka och berätta om sina erfarenheter men också att skapa möjligheter till diskussion och möten vid sidan om alla presentationer.

I den grupp av myndigheter som besvarat enkäten båda åren är det 74 procent som i hög grad eller mycket hög grad ansåg att nätverkets möten skapat möjligheter till erfarenhetsutbyte. I årets enkät är det 78 procent. Även här kan vi konstatera att det andelen som anser detta i mycket hög grad har ökat, från 18 procent till 26 procent.

Figur 3.3 I vilken grad anser du att nätverkets möten har skapat möjligheter till erfarenhetsutbyte?


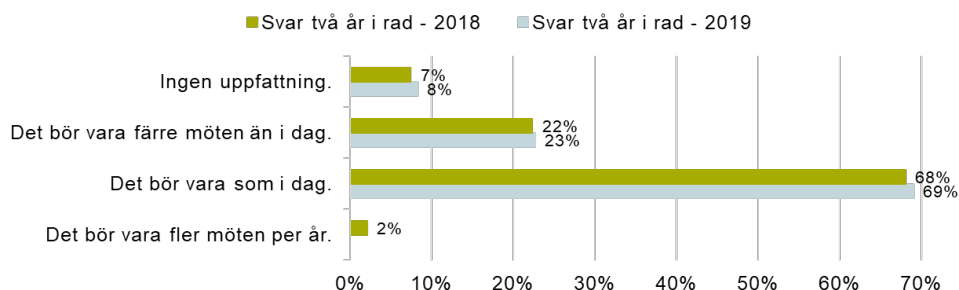
Det är viktigt att de möten vi anordnar fungerar tillfredsställande rent praktiskt, det vill säga att själva arrangemanget flyter bra från början till slut och att lokalerna är ändamålsenliga. Det bidrar också till den sammanlagda upplevelsen. Även här kan vi konstatera att vi utvecklat vårt arbete så att fler är nöjda. Av de som svarat båda åren var det 77 procent som ansåg att de praktiska arrangemangen fungerat tillfredsställande i hög eller mycket hög grad. Motsvarande siffra för årets undersökning är 84 procent. Andelen som anser att det fungerandet tillfredsställande i mycket hög grad har fördubblats från 23 till 52 procent.

Figur 3.4 I vilken grad anser du att de praktiska arrangemangen av möten har fungerat tillfredsställande?


Statskontorets samlade bedömning är helt enkelt att myndigheterna i nätverket överlag är mycket nöjda över de möten som vi har genomfört och vi kan se att andelen mycket nöjda har ökat sedan förra undersökningen.

3.1.1 Dagens mötesfrekvens uppskattas

Från starten och fram till idag så ses nätverket fyra gånger om året med hela gruppen. Utöver det så möts den lilla gruppen i nätverket ytterligare två gånger. Sammantaget ordnar vi sex möten om året med nätverket. Vad anser myndigheterna om det? Av svaren framgår att man inte önskar förändra detta i någon större utsträckning. Det är nästan 7 av 10 som anser att det bör vara som idag. Cirka 20 procent anser att det bör vara färre. Uppfattningen om det har inte förändrats nämnvärt under året.

Figur 3.5 Nätverket möts i dag fyra gånger om året. Vad anser du om mötesfrekvensen?


I de öppna kommentarerna kan man läsa att några har efterfrågat lägre frekvens men med längre möten. En tolkning som Statskontoret gör av dessa kommentarer är att det rör sig om myndigheter som behöver resa långt för att medverka. Det är något vi tar med oss i vårt fortsatta arbete.

3.1.2 Vad vill myndigheterna ha mer eller mindre av?

Vi har två år i rad frågat myndigheterna om vad de önskar mer eller mindre av. Huvuddraget är att det flesta anser det bör vara som idag. Samtidigt är det fler som vill ha mer av allt det vi frågar om. Mest tydligt är det i frågorna om presentationer

av experter och presentationer av andra myndigheters erfarenheter, där har andelen som vill ha mer ökat med cirka 10 procentenheter.

Figur 3.6 Vad vill myndigheterna ha mer eller mindre av? (Enbart myndigheter som svarat båda åren.)



Av svaren framgår att de flesta är nöjda med fördelningen av olika aktiviteter och inslag vid mötena. Det kan vara ett resultat av vi lyssnat till myndigheternas tankar om vårt arbete med nätverket mot korruption. Utifrån detta drar vi slutsatsen att lyhörddheten för myndigheternas behov är en strategiskt viktig utgångspunkt även fortsatt för att bibehålla en hög legitimitet.

3.2 Det går åt rätt håll

Sammanfattningsvis, vi bedriver ett relevant, utvecklande och relevant arbete. Det uppskattas både utifrån dess inriktning och form. De önskemål som kvarstår är längre möten som nämnts och tillgängliggörande av material.

De positiva uppfattningarna om vårt arbete är ett kvitto på att det de strategiska utgångspunkterna för vårt arbete även framgent är viktiga för det fortsatta arbetet och för att upprätthålla nätverkets legitimitet.

4 Plattformer för digital samverkan

För att skapa alternativa arenor för kunskapsdelande har vi valt två vägar. Det ena är att vi skapat en LinkedIn-grupp där både Statskontoret och övriga medlemmar kan sprida information i nätverket. I det andra fallet har vi sökt en webbaserad plattform för att möjliggöra interaktion myndigheterna emellan. Dela digitalt är just en sådan plattform som SKL utvecklat. För att undersöka intresset för detta deltog SKL på mötet i juni och efter sommaren kommer myndigheterna få ta ställning till om detta är en önskvärd lösning.

5 Externa aktiviteter

Som en del av det strategiskt viktiga arbetet med att sprida kunskap om arbetet med att förebygga och motverka korruption har Statskontoret deltagit i ett flertal konferenser och myndighetsspecifika dagar.

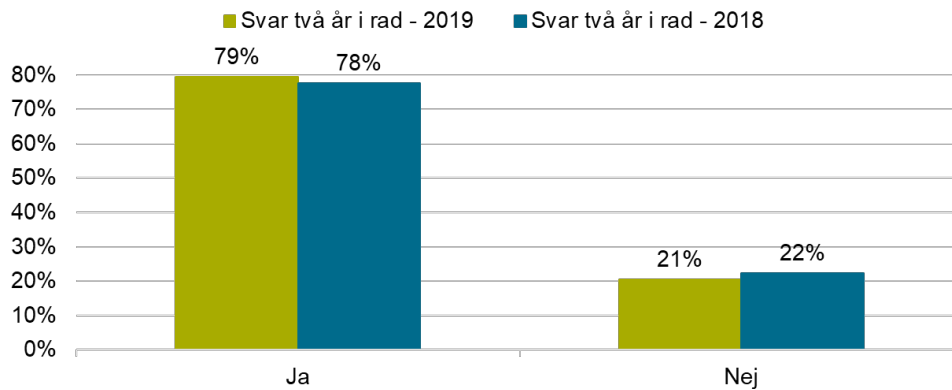
- Stora redovisningsdagen 2018.
- Governance, Risk och Compliance (GRD-dagarna) 2018.
- Mutor, korruption & otillåten påverkan 2018.
- Offentlig Chef 2019.
- Ledarforum på Försvarets radioanstalt 2019.

6 Myndigheternas arbete mot korruption

I den enkät som skickas ut till nätverket har vi även valt att samla in övergripande information om myndigheternas faktiska arbete mot korruption. Fler av frågorna ställs för andra gången och någon är ny.

Vi vet att en riskanalys som omfattar korruptionsrisker är en förutsättning för ett effektivt korruptionsförebyggande arbete. En sådan analys utgör grunden för arbete mot korruption och för att det ska anpassas efter verksamheten. Statskontorets bedömning är att risker föreligger i hela förvaltningen. Därför bör också alla göra en sådan analys för att identifiera risker och vidta lämpliga åtgärder.

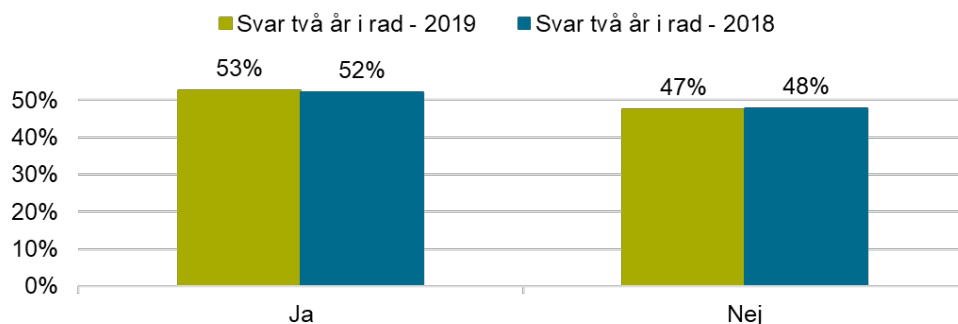
Figur 6.1 Omfattar myndighetens arbete med riskanalys även riskerna för korruption och oegentligheter?



I den grupp av myndigheter som svarat på enkäten båda åren kan vi endast se en marginell ökning, från 78 procent 2018 till 79 procent. Vi kan dock konstatera att ökningen sker på en redan hög nivå.

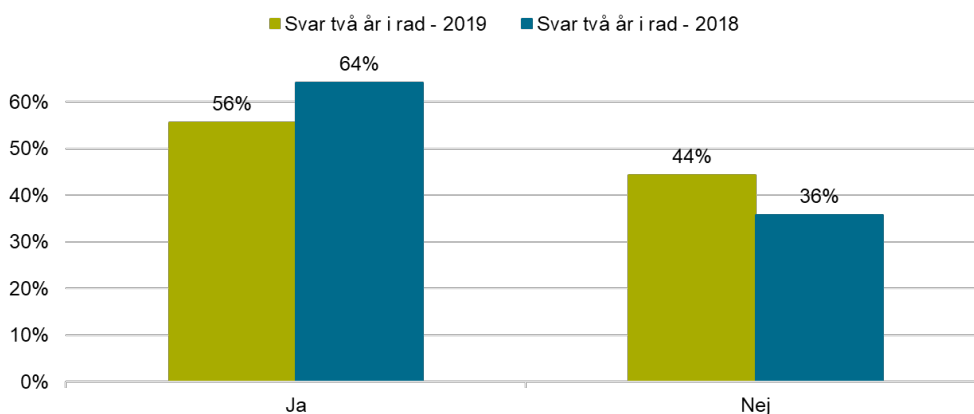
En genomförd riskanalys öppnar upp för en rad aktiviteter. De kan delas upp i kontrollaktiviteter och förebyggande aktiviteter. Vi lyfter båda dessa aspekter återkommande i nätverket. Det kan exempelvis handla om att utbilda personalen. Detta är också något som i lite olika sammanhang har diskuterats vid nätverkets möten. Tittar vi på de myndigheter som svarat båda åren kan vi se att det 2018 var 52 procent som hade genomfört särskilda utbildningsinsatser om korruption och oegentligheter. I årets enkät är det 53 procent vilket innebär en mycket marginell ökning.

Figur 6.2 Har myndigheten genomfört särskilda utbildningsinsatser för att stärka personalens kunskaper om korruption och oegentligheter?



En annan väsentlig faktor för ett framgångsrikt arbete mot korruption är att ha rutiner för hantering av dessa misstankar om korruption. För att skapa en effektiv och rättssäker hantering av misstankar bör dessa rutiner finnas nedtecknade, formellt fastställda, tillgängliga och inte minst kända av de anställda.

Figur 6.3 Finns det på er myndighet skriftlig information eller motsvarande vägledning för hur anställda ska agera vid misstankar om korruption och oegentligheter?



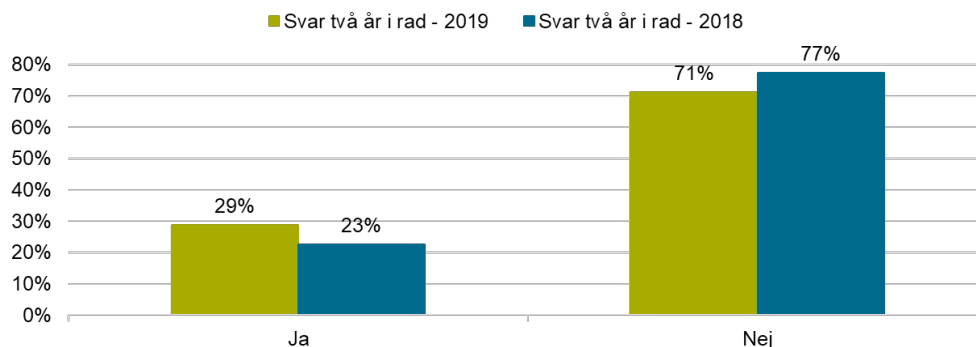
Förra årets undersökning av myndigheterna i nätverket mot korruption gav en bild av att 64 procent av myndigheterna som svarat båda åren hade sådan information. I årets undersökning kan vi se en minskning till 56 procent.

Det finns en risk att frågor om korruption blir kortlivade med begränsade informationsinsatser. Ett sätt att säkerställa att kunskapen finns kvar hos de anställda är att arbeta systematiskt med att följa upp det på olika sätt. Det kan exempelvis göras i medarbetarsamtal, vid arbetsplatsträffar eller medarbetarundersökningar.

I förra årets undersökning var det 23 procent som svarade att man följer upp att de anställda har tillräckliga kunskaper om interna riktlinjer och andra bestämmelser angående korruption och oegentligheter. Motsvarande siffra i årets är 29 procent. Detta indikerar att det blir vanligare bland myndigheterna att på ett eller annat sätt

följa upp de anställdas kunskaper. Samtidigt kan vi notera att två av tre myndigheter inte gör det.

Figur 6.4 Följer myndigheten upp att de anställda har tillräckliga kunskaper om interna riktlinjer och andra bestämmelser angående korruption och oegentligheter?

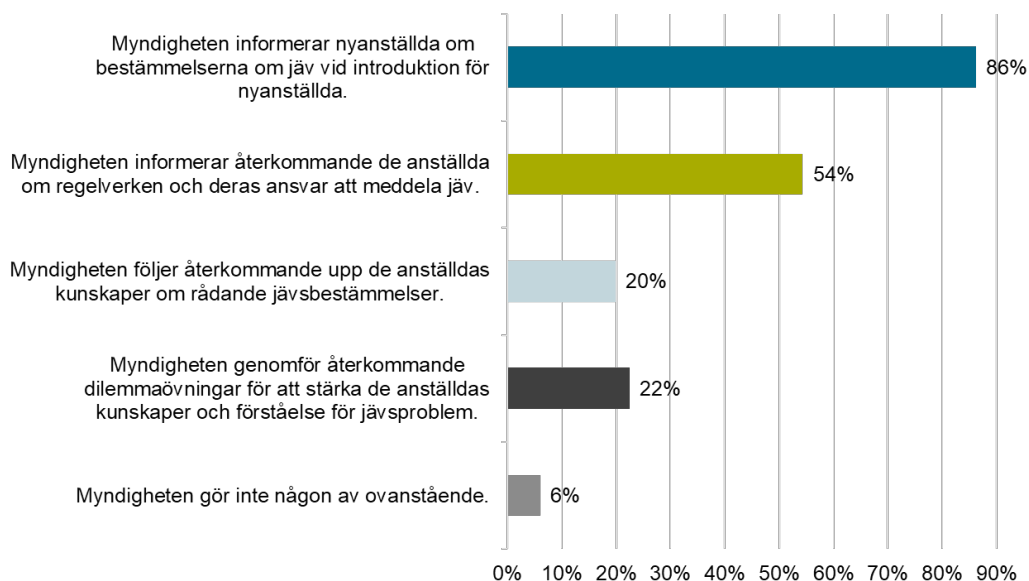


6.1 Myndigheternas arbete med jävsfrågor

Under de senaste åren har problem med så kallad vänskapskorruption lyfts fram i flera sammanhang. I Grecos senaste granskning av Sverige konstaterar man bland annat att korruption i ett svenskt sammanhang inte alltid behöver handla om pengar och mutor utan tar sig andra former, liksom intressekonflikter, vänskapskorruption och “old boys’ networks” (Greco 2019).

Med anledning av frågans aktualitet har vi lagt till ett batteri med frågor om jäv i enkäten. Ett aktivt arbete mot jäv kan minska riskerna för det som kallas för vänskapskorruption. Man kan göra det på olika sätt. Av enkätsvaren framgår att 86 procent av myndigheterna informerar nyanställda om bestämmelser avseende jäv vid introduktionsutbildningen.

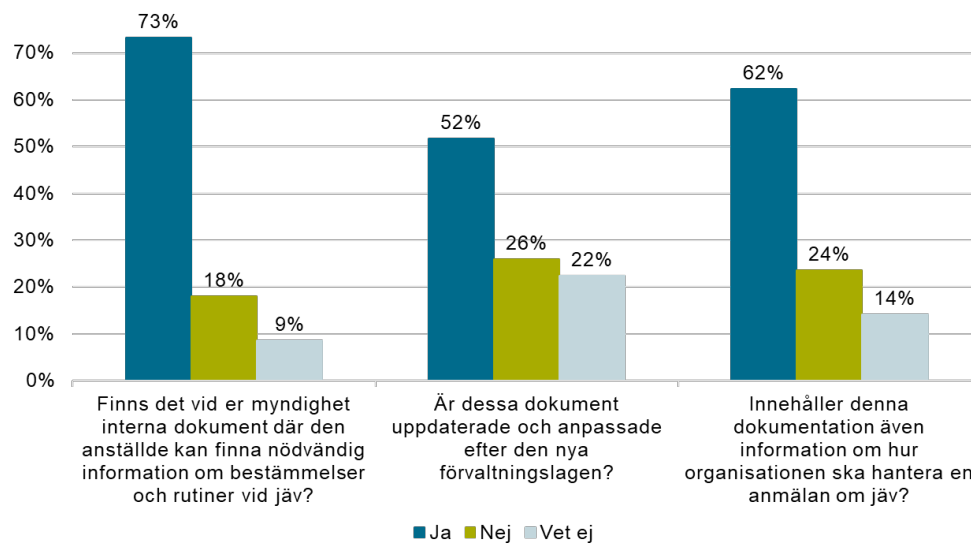
Sedan tidigare vet vi att mycket väsentlig information förmedlas under introduktionsutbildningen för nyanställda. Det finns en stor risk att vissa saker faller i glömska med tiden. Därför är det viktigt att också arbeta med andra medel och löpande informera anställda om saker som är väsentliga för den som är anställd i staten. Av svaren framgår att drygt hälften av myndigheterna återkommande informerar de anställda om regelverken och den anställdes ansvar. Endast 20 procent använder uppföljningar som ett medel för att hålla frågan aktuell och uppdaterad.

Figur 6.5 Påstående om myndighetens arbete mot jäv.


Statskontoret arbetar aktivt för att sprida information och kunskap om så kallade dilemmaövningar. Det är ett enkelt sätt att inkludera personal i gemensamma diskussioner om sådant som är förtroendeskadligt. För att effektivt sprida användandet av denna form av övning har Statskontoret utvecklat en interaktiv utbildning för chefer och ledare. Det finns även en bank av exempel-dilemman som myndigheter kan ladda ner från Statskontorets hemsida.

I enkäten till myndighetsnätverket mot korruption ställde vi en fråga om man gör så kallade dilemmaövningar för att stärka de anställdas kunskaper och förståelse för jävsproblem. Av de svarande är det 22 procent som gör det. Självfallet är inte denna typ av övning någon universallösning men samtidigt är det ett enkelt sätt att öka organisationens kunskap och förståelse om jävsproblem liksom om korruptionsrisker i allmänhet. Med det som utgångspunkt kan man tolka resultatet negativt, som att det är anmärkningsvärt få som tagit till sig detta enkla verktyg.

Även om jäv beskrivs och regleras genom förvaltningslagen är det ganska vanligt att myndigheterna själva tar fram egna riktlinjer eller andra dokument som lägger fast vad som gäller i fråga om jäv. 73 procent av myndigheterna som besvarade enkäten svarar att det finns interna dokument med nödvändig information om vad som gäller vid jäv. Med den uppdaterade förvaltningslagen kom också nya skrivningar om jäv. Cirka hälften av myndigheterna har interna dokument som är uppdaterade i enlighet med den nya lagen. 62 procent anger att denna dokumentation innehåller information om hur organisationen hanterar anmälan om jäv.

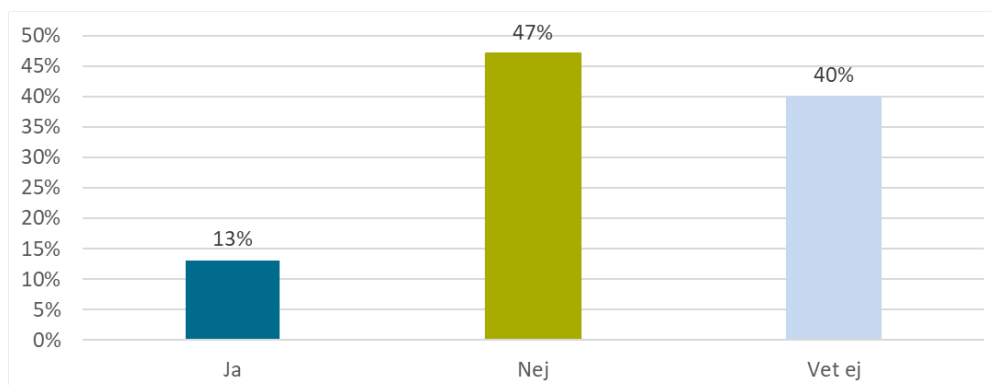
Figur 6.6 Interna dokument om jäv.


När det gäller frågor om jäv så är det ett delat ansvar. Det är myndighetens ansvar att informera de anställda om de lagar som gäller och hur de ska tillämpas vid myndigheten. Samtidigt är det den enskildes ansvar att meddela när den befinner sig i en jävssituation. Utan tillräcklig kunskap om vad jäv innebär och vad som förväntas av den anställda så är risken stor att det uppstår problem med olämpliga relationer, händelser som kan skada förtroendet för den enskilde liksom för myndigheten.

I enkäten frågade vi myndigheterna om de haft något fall av jäv där anmälan inte gjorts och som uppdagats av myndigheten i efterhand. I 13 procent av myndigheterna var så fallet, 47 procent svarade nej på frågan och hela 40 procent vet inte.

Vi har här ingen annan data att jämföra med varför det är svårt att säga om det är mycket eller lite. Oavsett kan vi utgå från att en del av dessa situationer kunde undvikits om det fanns en bättre kunskap och förståelse för jävsproblem. Man kan också reflektera över vad det skulle innebära om det blev en medial uppståndelse för jävsproblem vid 13 procent av våra myndigheter. Hur skulle det påverka medborgarnas förtroende för förvaltningen.

Figur 6.7 Har ni haft något fall av jäv där anmälan inte gjorts och som uppdagats av myndigheten i efterhand?



6.2 Statskontorets samlade bedömning av myndigheternas arbete mot korruption

Det är svårt att dra några långtgående slutsatser av detta underlag. Förhoppningsvis kommer längre tidsserier och nya data skapa bättre förutsättningar att uttala sig om utvecklingen över tid och ge en mer kvalificerad bild av förvaltningens arbete mot korruption. Samtidigt finns det ändå skäl att reflektera över det vi observerat i dessa två enklare enkätstudier tillsammans med tidigare kunskap i ämnet. Framför allt är det fyra saker vi vill framhålla.

För det första, givet det korruptionsbegrepp som regeringen deklarerat så finns det i princip korruptionsrisker på alla myndigheter, oavsett storlek och verksamhet. Korruption riskerar att äventyra myndighetens förmåga att lösa sitt uppdrag effektivt och enligt gällande rätt. Alla myndigheter behöver därför värdera korruptionsriskerna. Det innebär inte att alla behöver göra allt men alla kanske behöver göra något. Riskanalysen är verktyget för att lämpliga och de mest effektiva åtgärderna ska kunna vidtas.

Utifrån den information vi har kan vi konstatera att en klar majoritet av myndigheterna har gjort en sådan riskanalys. Det är mycket bra. Samtidigt finns det fortfarande myndigheter som inte gjort en sådan analys. Det skapar onödiga risker i förvaltningen.

För det andra, enligt vår bedömning är det inte ovanligt att man inom ramen för det som kallas för introduktion för nyanställda informerar om väsentliga regelverk, bland annat gällande korruption. Av våra enkätsvar verkar det dock vara mindre vanligt att man följer upp dessa kunskaper, exempelvis med utbildningar eller andra former av uppföljningar. Många myndigheter utvecklar interna regler eller rutiner men de arbetar inte alltid lika aktivt för att säkerställa att de är kända av de anställda.

Det är bra att se så pass många är aktiva och gör saker för att minska korruptionsriskerna. Samtidigt är det viktigt att arbeta aktivt för att öka medvetenheten om korruptionsrisker på bredden. För att formulera det lite mer vardagligt – att hålla frågan levande.

För det tredje, vår uppfattning är att det finns en stor variation mellan myndigheterna. Den bedömningen baseras på de kontakter vi haft med många av nätverkets medverkande myndigheter och på enkätsvaren. En del myndigheter har kommit långt i arbetet och arbetar aktivt med olika medel för att minska riskerna för korruption. Men det finns också en grupp med myndigheter som inte kommit lika långt.

Arbetet med att stärka myndigheternas arbete mot korruption har bestått i att främja arbetet hos alla myndigheter alternativt de som är mest riskutsatta. Exempelvis genom den lilla gruppen i nätverket. Det finns en risk att en sådan strategi lämnar en grupp av myndigheter utanför. Dessa är ofta mindre och mellanstora myndigheter med mer begränsade resurser att bedriva ett eget korruptionsförebyggande arbete.

För det fjärde, vänskapskorruption, svägerpolitik och jävssituationer beskrivs som en särskild utmaning för Sverige. När det gäller jäv så ger enkätsvaren en bild av att många myndigheter behöver utveckla sitt arbete mot jäv. Myndigheterna behöver se till att det finns grundläggande information om vilket ansvar den anställda har och även hur jävsfrågor hanteras internt. Dessutom behöver man se till att frågan blir en del av det löpande arbetet och inte blir en engångsinsats vid introduktionsutbildningen för nyanställda.

Som ett led i att främja myndigheterna i arbetet mot korruption så har Statskontoret initierat ett arbete med att ta fram en handbok om jäv. Bakgrunden är bland annat ett förändrat regelverk men också att frågan aktualiserats i olika sammanhang, exempelvis Riksrevisionens granskning av myndigheternas inköp från företag med kopplingar till myndighetens anställda eller deras anhöriga (RiR 2019:8). Handboken planeras vara färdig under hösten 2019.

För det femte, över de två mätpunkterna som vi har så kan vi inte se någon större förändring i flera av frågorna. Det finns utifrån vår data ingen anledning att ifrågasätta bilden av att Sverige har en fungerande förvaltning med myndigheter som är relativt förskonade från korruption. Utifrån vårt arbete och de underlag vi har vill vi ändå poängtera att det fortfarande finns en del kvar att arbeta med och att frågor om rättssäkerhet och effektivitet är frågor som vi ständigt behöver beakta för att upprätthålla en förvaltning i världsklass. Dessutom sker det förändringar i vår omvärld som på flera sätt skapar nya utmaningar för myndigheterna och medför nya korruptionsrisker som myndigheternas behöver ha beredskap för. Exempelvis:



- ett ökat inslag av privata utförare av offentliga tjänster
- ökad rörlighet av arbetskraft mellan privat och offentligt eller till och med brist på arbetskraft
- digitaliseringen
- ökat intresse för vissa typer av välfärdstjänster bland kriminella
- ökad internationell invärdhet.

För att åstadkomma ytterligare förändring av myndigheternas arbete mot korrup-tion är det vår bedömning att Statskontoret kan utveckla sitt arbetssätt och att regeringen kan behöva använda ytterligare medel.

7 Förslag för att utveckla arbete mot korruption

En förvaltning som har allmänhetens förtroende är avgörande för ett väl fungerande samhälle (Rothstein 2015). Det är därför viktigt att förvaltningen är fri från korruption och lever upp till principer om saklighet, likabehandling och opartiskhet. Internationellt sett står sig Sverige fortfarande bra i dessa avseenden och har gjort så i många år. Men det innebär inte att vi kan slå oss till ro eller att Sverige helt saknar korruptionsproblem. Snarare finns det en risk att denna bild underbygger en naivitet och därpå följande dåliga beredskap för att hantera korruptionsrisker (ESO 2013:2)

God offentlig förvaltning är Sveriges största tillgång (Rothstein 2013). En utgångspunkt för regeringens arbete har varit att förvaltningens arbete med att förebygga korruption behöver stärkas (skr. 2012/13:167). Dessutom vet vi att var femte myndighet inte har analyserat riskerna för korruption i myndigheten. Det är särskilt problematiskt med tanke på att vi vet att riskanalysen är viktig för att myndigheterna ska ha ett fungerande arbetet mot korruption.

Vi vet också att myndigheterna har kommit olika långt i arbetet med att bättre upptäcka och förebygga korruption. Många myndigheter skulle vilja ha ett bättre stöd i arbetet mot korruption (Statskontoret 2015). Baserat på den information som vi har kan man konstatera att det finns behov av att utveckla ett mer systematiskt arbetssätt som göra att frågor om korruption hålls levande över tid vid myndigheterna. Enskilda och avgränsade insatser kan ge sken av en vilja att hantera dessa frågor risken är stor att det bara ger kortvariga effekter.

Befintlig kunskap om korruption ger en bild av att organisationer först efter en incident vidtar olika former av åtgärder mot korruption (Statskontoret 2012) vilket är ett onödigt risktagande som kan skada förtroende för förvaltningen som helhet. Därför vill vi avslutningsvis överlämna några förslag på hur regeringen med ganska små medel skulle kunna utveckla och stärka arbete mot korruption ytterligare.

7.1 Ett analysstöd till myndigheterna

Statskontoret tycker det är viktigt att vi ökar den generella medvetenheten om korruptionsrisker i statsförvaltningen. Arbetet har hittills haft ett tydligt fokus på stora myndigheter eller de som är särskilt riskutsatta. Ett exempel på det är de myndigheter som lyder under förordningen om intern styrning och kontroll (2017:603) som har egen internrevision. Även den lilla gruppen i myndighetsnätverket mot korruption kan ses som ett uttryck för detta synsätt.

Vår bedömning är dock att många av de stora myndigheterna har ett ganska utvecklat arbete mot korruption. Det är ofta myndigheter med god administrativ

kapacitet som har kommit ganska långt i arbetet med att förebygga korruption. Många av dessa myndigheter har också själva drabbats av olika former av korruption. I skuggan av denna grupp av myndigheter hamnar en stor grupp myndigheter som inte är lika stora, med administrativa resurser som är begränsade, där riskmedvetenheten är lägre men där stora förtroendeskadorna likväl kan uppstå.

Om regeringen önskar utveckla och stärka arbete mot korruption kan den ge Statskontoret i uppdrag att utveckla och därefter tillhandahålla en särskild modell för analys av korruptionsrisker vid statliga myndigheter. Den bärande idén i detta förslag är att alla myndigheter inte kan vara bra på allt. Det kan helt enkelt vara mer effektivt att utveckla en analysfunktion som kan stödja flera myndigheter.

Analysmodellen är tänkt att utgöra ett stöd till myndigheterna och inte en kontroll- eller granskningsfunktion. Analysen ska värdera befintliga korruptionsrisker och sedan leverera ett underlag till myndighetsledningen innehållande bedömningar av risker men också förslag på åtgärder.

Ett uppdrag att ta fram en sådan analysmodell bör innehålla någon slags utblick för att se om det finns modeller och arbetssätt som kan fungera som inspiration. Dessutom behöver man utreda vad själva analysmodellen ska innehålla för komponenter, vilken information som behövs och hur den ska samlas in.

När modellen sedan ska användas bör den initialt rikta in sig på att höja lägstanivån i förvaltningen och vara ett stöd till de myndigheter som behöver det.

Utvecklingen av en sådan modell bör ske i nära samverkan med andra myndigheter. Särskilt viktigt är att samverka med de myndigheter som verkar i detta fält, exempelvis Ekonomistyrningsverket men också Brottsförebyggande rådet samt polisen.

Inom ramen för uppdraget behöver Statskontoret också utreda vem som ska vara beställare av analysen? Är det myndigheterna själva eller departementen? Denna fråga kan också kopplas samman med frågan om finansiering.

En positiv bieffekt av ett sådant uppdrag till Statskontoret skulle vara att arbetet med att analysera myndigheterna skulle ge Statskontoret goda förutsättningar att på ett mer systematiskt sätt medverka i att bygga kunskaper om korruption och korruptionsrisker vid statliga myndigheter.

7.2 Stärk kunskapen i toppen

Den så kallade ”tonen i toppen” är viktig i alla organisationer. När det gäller frågor om korruption och god förvaltningskultur har ledningen en helt avgörande betydelse. För att kunna etablera en god förvaltningskultur som genomsyrar en hel myndighet måste tjänstemän i ledande positioner ha tillräcklig kunskap om vad korruption är och varför det är ett problem.

Om tonen i toppen inte står i paritet med grundläggande rättsliga principer riskerar det påverka resten av organisationen och skapa grogrund för oegentligheter av olika slag. Därför föreslår vi att regeringen överväger att förmedla grundläggande kunskaper om korruption och den statliga värdegrunden i den introduktion som regeringen erbjuder nyutnämnda myndighetschefer och i regeringens chefsutvecklingsprogram.

7.3 Inkludera frågor om korruption och förvaltningskultur i dialogen med myndigheterna

Om man önskar få genomslag på relativt kort sikt behöver man överväga att arbeta med flera styrmedel parallellt. Ytterligare ett sätt att lyfta frågan är att ta upp frågor om korruptionsförebyggande arbete i dialogen med myndigheterna. På det sättet sänder man en signal till myndighetschefer och myndighetsledning om betydelsen av att alla myndigheter värderar korruptionsriskerna och vidtar åtgärder som bedöms nödvändiga. Detta skulle också kunna knytas samman med frågor om arbete för en god förvaltningskultur.