Nya utmaningar och gamla problem

Om korruption i kommuner och regioner

2023:13

STATSKONTORET

STATSKONTORET

MISSIV 1 (1)

DATUM
2023-05-31

DIARIENR
2022/161-5

ERT DATUM

ER BETECKNING
Fi2022/02296

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera och förbättra förutsättningarna för att motverka korruption inom kommuner och regioner

Regeringen gav den 21 juli 2022 Statskontoret i uppdrag att lämna en lägesbild över förekomsten av korruption, korruptionsrisker och arbetssätt mot korruption i den kommunala sektorn. Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Nya utmaningar och gamla problem – om korruption i kommuner och regioner* (2023:13).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, Max Dahlbäck, Rebecca Hort och Johan Mörck, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Johan Mörck

POSTADRESS: Box 396, 101 27 Stockholm. BESÖKSADRESS: Torsgatan 11. TELEFON VXL 08-454 46 00.
registrator@statskontoret.se www.statskontoret.se

Innehåll

	Sammanfattning	**7**
	Statskontorets tio rekommendationer till kommuner och regioner	**9**
1	**Slutsatser och förslag**	**11**
1.1	Arbetet mot korruption behöver fortsätta att utvecklas för att möta en bredare riskbild	11
1.2	Svårupptäckta former av korruption är vanligare än mutor men misstankar leder sällan till anmälan	12
1.3	Upphandling anses fortfarande vara särskilt riskutsatt men nya riskområden har tillkommit	14
1.4	Arbetet mot korruption behöver bli bättre och bedrivas mer medvetet och strukturerat	18
1.5	Regeringen bör ta ett mer samlat grepp om kunskapsbyggandet	23
2	**Utgångspunkter för uppdraget**	**25**
2.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	25
2.2	Ett strukturerat arbete bidrar till att utveckla det förebyggande arbetet	26
2.3	Kommuner och regioner möter delvis andra utmaningar än statliga myndigheter	27
2.4	Definition och användning av korruptionsbegreppet	29
3	**Korruptionens utveckling i kommuner och regioner**	**31**
3.1	Sammanfattande iakttagelser	31
3.2	Sverige står sig väl i förhållande till andra länder	31
3.3	Korruption på lokal, regional och nationell nivå i Sverige	33
3.4	Politiker och tjänstepersoners bild av korruption i kommuner och regioner	40
3.5	Tillgången på olika data har ökat men det finns vissa luckor	43
4	**Risker, riskområden och riskfaktorer i kommuner och regioner**	**45**
4.1	Sammanfattande iakttagelser	45
4.2	Olika risk för korruption i olika delar av kommunernas och regionernas verksamhet	46
4.3	Upphandling och inköp	49

4.4 Kommun- och regionägda bolag 53
4.5 Privata utförare av kommuners och regioners uppgifter 56
4.6 Välfärdsbrottslighet 59
4.7 Trakasserier, hot och våld som syftar till att påverka tjänstepersoner kan skapa grogrund för korruption 60
4.8 Lokal mediebevakning 62

5 Ansvar och arbetssätt 65
5.1 Sammanfattande iakttagelser 65
5.2 Krav på intern kontroll och revision i kommuner och regioner 66
5.3 Kommuners och regioners organisering av arbetet mot korruption 68
5.4 Verktyg och metoder för att motverka och hantera misstankar om korruption 75
5.5 Kunskaper och förhållningssätt i kommuner och regioner om hur korruption ska motverkas 86
5.6 Stöd och samverkan 93

Referenser 99

Bilagor

1. Regeringsuppdraget 103
2. Genomförandet av uppdraget 107

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag att lämna en lägesbild över förekomsten av korruption i den kommunala sektorn, vilka risker för korruption som finns där och hur den kommunala sektorn arbetar för att förhindra och förebygga korruption. Regeringen har också önskat att vi gör jämförelser över tid och mellan den kommunala och den statliga sektorn. I denna rapport ger vi en översiktlig bild av läget utifrån ett omfattande empiriskt material.

Våra slutsatser är att den kommunala sektorn behöver blir bättre på att arbeta mot korruption, för att effektivt kunna hantera både nya och redan kända risker. Arbetet mot korruption i kommunsektorn behöver utvecklas för att säkerställa att kunskaper sprids och riskmedveten höjs i alla verksamheter. Det finns ibland en snäv bild av vad korruption är, viket riskerar att leda till att problem som jäv och intressekonflikter missas. Det finns ofta interna riktlinjer men de träffar inte alltid all verksamhet. Användandet av riskanalyser som en del i arbetet mot korruption är också relativt sett ovanligt.

Korruption är svårt att mäta och olika undersökningar ger olika bilder av utvecklingen över tid. Vårt empiriska underlag visar få tecken på att korruptionen skulle ha minskat i Sverige. Nepotism och vänskapskorruption framstår som vanligare än direkta mutor, men är svårare att upptäcka. Vi gör också bedömningen att det föreligger ett mörkertal som är större i kommuner och regioner än i statliga myndigheter. Trots att misstankar om korruption förefaller vara vanligare i kommunsektorn än i den statliga sektorn ligger antalet anmälningar till polisen på en likvärdig nivå i båda sektorerna. Svagare arbetssätt, en lägre kunskapsnivå och riskmedvetenhet kan ligga bakom detta.

Många risker, riskområden och riskfaktorer för korruption är etablerade och kända. Exempelvis framstår fortfarande offentlig upphandling som särskilt riskutsatt och problematiskt. Teknisk förvaltning och plan- och byggfrågor är fortfarande de mest riskutsatta områdena. Ett riskområde som framstår som nytt är det som kallas för välfärdsbrottslighet. Korruption kan här vara en delmängd av ett större problem med aktörer som medvetet vill dra nytta av välfärdssystemen.

Kommuner och regioner möter flera utmaningar som skiljer sig från statliga myndigheter på flera sätt. Kommuner och regioner är komplexa politiskt styrda organisationer som alla ansvarar för en stor bredd av verksamheter som kan bedrivas i olika driftsformer. En stor del av deras verksamhet består av välfärds-produktion med nära och dagliga kontakter med brukare och näringsliv. Offentlig upphandling är ett centralt verktyg för att de ska kunna utföra sitt åtagande. Detta är viktiga aspekter att ha i åtanke när förekomsten av korruption och arbetssätten mot den diskuteras.

Statskontorets tio rekommendationer till kommuner och regioner

Statskontoret lämnar följande tio rekommendationer till kommuner och regioner på hur de kan förbättra sitt arbete mot korruption.

1. Ledningen har ett stort ansvar och måste ha en central roll i det förebyggande arbetet mot korruption. Exempel: ta initiativ till aktiviteter mot korruption, besluta om vem som har ansvar för frågorna, och hantera korruptionsmisstankar.

2. Korruption är mer än bara mutbrott. Förebygg all korruption som innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra.

3. Polisanmäl misstankar om korruptionsbrott. Det gäller när det finns konkreta misstankar om korruption som exempelvis rör en anställd eller en förtroendevald.

4. Analysera risker för korruption, och involvera personalen. Att ta med personal i diskussionerna om risker för korruption kan göra riskanalyserna mer träffsäkra och personalen mer medveten om risker.

5. Integrera arbetet mot korruption i redan befintliga processer så långt det går. Exempel: i det årliga arbetet med intern kontroll eller arbetsmiljö samt i arbetet mot välfärdsbrottslighet. Fokusera på konkreta åtgärder som ger effekt.

6. Styrdokument ska vägleda och vara kända. Det gäller både i egna verksamheter och inom de kommun- och regionägda bolagen.

7. Stärk nödvändiga kunskaper och gör medarbetarna mer medvetna om korruptionsrisker. Exempel: håll frågan om risker för korruption levande genom regelbundna utbildningar och samtal om korruption samt genom att sprida aktuell information om korruption inom verksamheterna.

8. Intern öppenhet kan bidra till att bryta tystnadskulturer. Prata öppet om inträffade händelser och hur ni hade kunnat arbeta annorlunda för att förindra dem.

9. Informera anställda om var de kan vända sig om de har frågor eller vill anmäla. Se till att det finns information om bland annat de anställdas grundlagsskyddade rättigheter att lämna information till publicerande media.

10. Samverka och lär av andra. Sök samverkan med andra kommuner eller regioner och ta kontakt med SKR för att genom deras olika nätverk och stödmaterial förbättra arbetet mot korruption.

1 Slutsatser och förslag

Statskontoret har haft i uppdrag att lämna en lägesbild över förekomsten av korruption, korruptionsrisker och arbetssätt i kommuner och regioner. Regeringen har önskat göra jämförelser över tid och mellan sektorer. I det här kapitlet presenterar vi våra slutsatser och de förslag som vi lämnar till regeringen.

1.1 Arbetet mot korruption behöver fortsätta att utvecklas för att möta en bredare riskbild

Vår övergripande slutsats är att kommuner och regioner behöver utveckla sina arbetssätt mot korruption för att bättre möta nya utmaningar men också för att hantera gamla redan kända problem. Korruption är ett allvarligt samhällsproblem men det är svårt att uppskatta dess omfattning. Sverige står sig väl internationellt men det betyder inte att Sverige är fritt från korruption. Även om vissa former av korruption förefaller vara mycket ovanliga tyder vår analys på att de former av korruption som är mest svårupptäckta också är de vanligaste. Kända riskområden som upphandling är fortsatt aktuella och framstår fortfarande som problematiska ur korruptionssynpunkt. Välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan uppfattas av många som nya riskområden.

Arbetet mot korruption i kommuner och regioner behöver bedrivas riskbaserat och bör utgå från regeringens breda definition av begreppet, det vill säga att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. Det omfattar allt från brottsliga handlingar till andra oönskade beteenden som skadar förtroendet för det allmänna. Kommuner och regioner behöver arbeta mer aktivt för att öka spridningen av nödvändiga kunskaper bland anställda och i all verksamhet. Det finns även ett behov av förbättrade kontrollfunktioner för att i större utsträckning upptäcka korruption samt rutiner för att göra anmälningar till polisen vid misstankar om brott.

Kommuner och regioner utgör tillsammans en stor del av den offentliga förvaltningen. De bedriver verksamhet inom många områden och i olika former. Över lag är de också stora och komplexa organisationer med ansvar för verksamheter i olika driftsformer. Det innebär större utmaningar när det gäller att åstadkomma ett effektivt arbete mot korruption jämfört med de statliga myndigheterna. Mindre kommuner kan även i många fall ha begränsade administrativa resurser för att arbeta med frågorna.

Skillnader i regelverk, formerna och förutsättningarna för statens styrning av kommuner och regioner kan bidra till att förstärka skillnader när det gäller hur arbetet mot korruption bedrivs i statliga och kommunal sektor. Trots det har medborgarna en berättigad förväntan på att frågor om korruption och oegentligheter hanteras likvärdigt i alla delar av den offentliga förvaltningen.

1.2 Svårupptäckta former av korruption är vanligare än mutor men misstankar leder sällan till anmälan

Mycket tyder på att korruption i form av mutor och otillbörliga erbjudanden fortfarande är ovanligt i kommuner och regioner. Vi ser inte några tydliga tecken på att detta skulle ha ökat under de senaste åren. Mer svårfångade former av korruption som vänskapskorruption och olika former av intressekonflikter fångas däremot sällan i undersökningar, och mycket tyder på att detta är betydligt vanligare än mutor och otillbörliga erbjudanden. Dessutom leder de fall där det finns misstankar om kriminaliserade former av korruption sällan till att kommuner eller regioner gör en polisanmälan.

1.2.1 Direkta erbjudanden om mutor framstår alltjämt som relativt ovanligt i Sverige

Vår bedömning är att korruption i den kommunala sektorn primärt inte handlar om olika former av mutor. Det är mycket få politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner som själva uppger att de har varit med om att de blivit erbjudna mutor eller andra otillbörliga erbjudanden. I de undersökningar vi gjort och tagit del av ser vi inte heller några tecken på att detta skulle ha blivit vanligare under de senaste åren. I den mån de uppger att det skett så har det oftast handlat om erbjudanden om resor, evenemangsbiljetter och liknande snarare än kontanta ersättningar.

Att direkta erbjudanden om mutor framstår som ovanliga betyder inte att de inte alls förekommer. Det finns flera exempel i vår undersökning som vittnar om att det finns personer som både är villiga att betala och att ta emot olika former av förmåner.

1.2.2 Nepotism och vänskapskorruption är vanligare men fångas sällan av undersökningar

Även om mutor verkar vara ovanliga i Sverige är det fortfarande många människor i Sverige som uppfattar att det förekommer korruption i kommuner och regioner. En möjlig förklaring är att det snarare är andra former av korruption än regelrätta erbjudanden om mutor som förekommer. I andra undersökningar verkar olika former av vänskapskorruption ses som betydligt vanligare. Detta är också en bild som de flesta experterna vi intervjuat håller med om.

I vår enkät ser vi att allt färre av de svarande håller med om påståendet att upphandlingar i kommuner och regioner sker på ett opartiskt sätt. Experter vi har intervjuat lyfter fram bland annat upphandlingar och plan- och byggärenden som områden där korrupta beteenden förekommer, utan att det nödvändigtvis innebär

att mutor erbjuds. Snarare kan det enligt experterna handla om att enskilda aktörer gynnas på ett otillbörligt sätt, eller att en tjänst skräddarsys för att passa en viss person.

1.2.3 Misstankar om korruption leder sällan till anmälningar i kommuner och regioner

Vi bedömer att kommuner och regioner i mindre utsträckning anmäler misstankar om korruption jämfört med de statliga myndigheterna. Det är relativt få anmälningar av misstänkta korruptionsbrott som når den Nationella anti-korruptionsgruppen vid Polismyndigheten. Anmälningarna är ungefär lika många i kommunsektorn som i de statliga myndigheterna. Detta trots att kommuner och regioner tillsammans utgör en nästan fem gånger så stor sektor som de statliga myndigheterna. De står även för större delen av den offentliga upphandlingen och ansvarar för verksamheter där riskerna för korruption generellt bedöms vara höga. Nästan hälften av kommunerna och regionerna säger att det funnits misstankar om korruption i verksamheten under de senaste två åren, jämfört med nästan var femte i de statliga myndigheterna.

Vi ser flera möjliga förklaringar till varför kommuner och regioner inte anmäler misstankar om korruption i samma utsträckning som statliga myndigheter. En är att korruption i kommuner och regioner i relativt stor omfattning inte handlar om kriminaliserade former av korruption som omfattas av straffrättsliga bestämmelser. En annan är att det inte finns några krav på kommuner och regioner att åtalsanmäla när en arbetstagare misstänks för brott. Idag finns färre lokala nyhetsredaktioner, vilket även det kan bidra till att färre fall av korruption i kommuner och regioner uppmärksammas.

Ytterligare en möjlig förklaring är att kommuner och regioner inte alltid har tillräckliga kunskaper eller inte i tillräcklig utsträckning är medvetna om riskerna. Det kan exempelvis handla om kunskaper om vad som är korruption, vad som är tillåtet och inte eller hur man ska agera när någon upptäcker något misstänksamt. En annan förklaring är att det är ett uttryck för tystnadskulturer som innebär att organisationer inte pratar om problemen och håller tyst om det man ser. Politiker och tjänstepersoner kan medvetet vilja skydda varumärket eller värna kommunens eller regionens bästa. I stället för att anmäla misstänkta korruptionsbrott kan de välja att använda alternativa lösningar, till exempel att misstänkta personer sägs upp.

Det är polis, åklagade och domstolar som ska hantera misstankar om brott, och det finns flera risker med att kommuner eller regioner väljer andra sätt att hantera misstankar. I de fall det blir allmänt känt att misstankar om korruption har förekommit utan att de hanterats ordentligt riskerar även förtroendeskadan för kommunen eller regionen att bli särskilt stor. Statskontoret konstaterade 2012 att kommunernas och regionernas interna kontroller behövde bli bättre på att fånga upp misstänka fall av korruption. Det finns fortfarande goda skäl för kommuner och regioner att arbeta aktivt för att bli bättre på att upptäcka korruption och anmäla misstänkta brott.

1.2.4 Korruption är ett svårfångat begrepp som gör det svårt att dra slutsatser om hur vanligt det är och om det blir vanligare

Det är svårt och riskabelt att försöka säga något om hur vanligt korruption är i Sverige och hur den utvecklats över tid. Ett uppenbart problem är att många fall av korruption med största sannolikhet aldrig rapporteras. De flesta undersökningar av korruption består av olika enkätundersökningar, som alla har olika begränsningar.

Ett annat problem har att göra med hur begreppet korruptions används. Olika undersökningar ger begreppet olika innebörder, vilket påverkar hur utfallet av undersökningarna kan tolkas och jämförs. Om begreppet inte närmare preciseras kan det uppfattas väldigt olika av människor som ska svara på enkätfrågor. De som svarar kan tolka det snävt, som att det handlar om mutor. Andra kan tolka det väldigt brett, som allmänna brister och missbruk av offentlig makt.

Vi konstaterar även att det finns en tendens att värdera problemets omfattning genom att mäta medborgares uppfattningar. För att skapa en bättre bild av problemet behöver målgruppen för undersökningarna breddas. Det finns ett behov av fler studier av vilka erfarenheter politiker och tjänstepersoner faktiskt har av korruption. Även om det metodologiskt är svårt att genomföra sådana studier så skulle de kunna ge värdefull information om vilka erfarenheter det finns av korruption i olika former. Vi kan dessutom konstatera att en stor grupp i förvaltningen sällan omfattas av korruptionsstudier, nämligen alla de tjänstepersoner och medarbetare i kommuner och regioner som i stor utsträckning är de som handlägger ärenden och som möter brukare till vardags.

1.3 Upphandling anses fortfarande vara särskilt riskutsatt men nya riskområden har tillkommit

Vår bedömning är att vissa kända risker, riskområden och riskfaktorer kvarstår sedan Statskontorets undersökning 2012 men att nya också har tillkommit. Verksamhetsområden som är kända för att vara särskilt utsatta för korruptionsrisker består över tid, det handlar om teknisk förvaltning, plan- och bygg, turism och regional utveckling. Byggsektorn är särskilt riskutsatt och det påverkar riskerna inom flera verksamhetsområden. Oroande är att offentlig upphandling som riskområde har förstärkts.

En allt större del av kommunernas verksamheter sköts av kommunalt ägda bolag eller privata företag. Driftsformerna i sig innebär inte att riskerna för korruption ökar. Däremot kan det försvåra eller begränsa möjligheterna att styra och påverka möjligheterna till öppenhet och insyn. Ett område som beskrivs som nytt är välfärdsbrottslighet, det vill säga ett slags medvetet felaktigt utnyttjande av välfärdssystemen, som i allt större utsträckning diskuteras i samband med korruptionsrisker.

1.3.1 Den offentliga upphandlingen som riskområde har förstärkts

Kommuner och regioners upphandlingar pekas ut som det område som är mest utsatt för korruptionsrisker av såväl experter som politiker och tjänstepersoner vid kommuner och regioner. Detta är något som även vi håller med om i denna lägesbild. Politiker och tjänstepersoner ger dessutom en bild av att utvecklingen gått åt fel håll. Det är färre idag än tidigare som uppfattar att upphandlingar sker opartiskt.

Kommuner och regioner har över tid i allt högre grad förlitat sig på privata leverantörer av varor och tjänster. Upphandling har därmed blivit ett centralt inslag i driften av offentligt finansierad välfärd.

En stor del av kommunernas och regionernas samlade upphandling handlar om bygg- och anläggningstjänster, områden som är förknippade med korruptionsrisker. Byggbranschen själva bedömer att många företag saknar medvetenhet om de höga riskerna, och att det saknas arbetssätt för att motverka korruption.

Givet att den offentliga upphandlingen bedöms vara ett riskområde på tillväxt finns det skäl att fundera över hur detta problem kan hanteras. Konkurrensverket har föreslagit att myndigheten bör ges bättre förutsättningar att upptäcka korruption och hantera misstankar om korruption i sin tillsynsverksamhet. Myndighetens förslag handlar bland annat om tillskott av medel för att kunna utveckla arbetssätten och på så sätt förstärka sin roll i arbetet mot korruption och annan kriminalitet i den offentliga upphandlingen.

Ett sätt att hantera och förebygga risker i vissa branscher har varit att ta fram överenskommelser mellan branschorganisationer och SKR. Dessa överenskommelser är ett sätt att försöka etablera ett gemensamt synsätt för beställare och leverantörer. De ska också ge praktisk hjälp genom att exempelvis ge etisk vägledning till leverantörer och beställare inom offentligt finansierade verksamheter. Vi vet idag inte särskilt mycket om effekterna av dessa överenskommelser och i vilken utsträckning kommuner och regioner aktivt använder sig av dem.

1.3.2 Arbetet mot korruption kan få draghjälp av arbetet mot välfärdsbrottslighet men det finns risker

Vi ser tydligt i vårt empiriska material att många tycker att välfärdsbrottslighet är ett nytt riskområde som på olika sätt kan kopplas samman med korruption. Denna typ av kriminalitet har på senare år fått stor uppmärksamhet, och det är ett ämne som återkommer i den samhällspolitiska debatten. Det finns ännu ingen allmänt vedertagen definition av vad välfärdsbrott är. Men vanligen syftar man på utbetalningar från välfärdssystemen som sker på felaktiga grunder och som hamnar i fel händer. Det kan handla om utbetalningar till både privatpersoner, organisationer och företag.

En koppling mellan denna typ av brottslighet och korruption är ofta det som kallas otillåten påverkan, det vill säga när det finns en extern part som med olika medel försöker påverka beslut om exempelvis bidrag. Alla former av otillåten påverkan måste tas på allvar, inte bara för att det kan handla om att tjänstepersoner utsätts för otillbörliga erbjudande men också för att trakasserier, hot och hot om våld kan skapa en grogrund för korruption. Vi anser därför att det är viktigt att kommunerna och regionerna tar dessa frågor på allvar, och vi vill betona hur viktigt det är att arbeta kunskapsbaserat för att ta fram arbetssätt som minskar riskerna för att dessa problem uppstår.

Vår bild är att det kan finns fördelar med att arbetet mot korruption knyts närmare arbetet mot välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan. Den främsta fördelen är att arbetet mot korruption kan förstärks, i form av att det ges ökad uppmärksamhet och ökade resurser. I situationer då det saknas ett tydligt utpekat uppdrag eller administrativa resurser för att arbeta mot korruption kan en framgångsrik strategi vara att knyta arbetet mot korruption till redan organiserade funktioner och resurssatta åtgärder. Flera förebyggande insatser för att förstärka kunskaper och öka riskmedvetenhet om korruption och välfärdsbrottslighet är lika varandra, och kan möjligen förstärka varandra.

Vi gör dock bedömningen att det finns en risk med att ensidigt fokus på välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan. Risken består i att det breda anslag som regeringen lagt fast för arbetet med att förebygga korruption äventyras. Välfärdsbrottslighet fokuserar på situationer där externa aktörer försöker påverka kommuners och regioners verksamhet. Arbetet med denna utgångspunkt har ett snävare perspektiv än det som regeringen har i arbetet med att förebygga korruption. Det riskerar att reducera arbetet mot korruption till att handla om situationer där det finns två parter: en extern part som med olika medel vill påverka en intern part med offentlig makt. Arbetet mot välfärdsbrottslighet riskerar därmed att överskugga det bredare arbetet mot korruption där tjänstepersoner i kommuner och regioner drar nytta av sina positioner och ger sig själv eller andra fördelar.

1.3.3 Ökningen av antalet offentliga bolag skapar utmaningar för arbetet mot korruption

Forskningen pekar ut antalet kommunala bolag som ett särskilt riskområde för korruption. Riskerna har inte direkt med själva driftsformen att göra, utan med andra faktorer, exempelvis bristande kunskaper om regler och oklarheter om vad verksamheterna har för mål. Dessa brister och oklarheter riskerar leda till att onödiga fel begås. Vi noterar att antalet kommun- och regionägda bolag har fortsatt att öka och att de blir en allt större del av den kommunala sektorn. Bolagen omfattas heller inte alltid av de förebyggande insatserna mot korruption som kommuner och regioner gör.

Även om det kan finnas fördelar med dessa driftsformer är det ur ett korruptionsperspektiv förenat med vissa risker. Det handlar delvis om att det i kommuner och regioner kan finnas brister när det gäller grundläggande kunskaper om att leda och styra verksamhet i offentligt ägda bolag. Dessa brister påverkar i sin tur arbetet mot korruption negativt. Bristerna i lekmannarevisionen av de kommunala bolagen, som bland annat SKR uppmärksammat, kan ses som ett uttryck för den typen av utmaningar.

Kommuner och regioner behöver även bli mer strategiska i val av arbetssätt då de bildar nya bolag. Om inte arbetssätten och det förebyggande arbetet mot korruption blir bättre i takt med att det bildas nya bolag så riskerar det ökande antalet kommun- och regionägda bolag att skapa onödiga problem.

Det finns idag en kod mot korruption i näringslivet, och den riktar sig också mot offentligt ägda bolag. Koden ställer krav på bolagen att ha ett förebyggande arbete mot korruption och vägleder bolagen när de ska hantera förmåner och mellanhänder i kommuner och regioner.

1.3.4 Privata utförare som välfärdsproducent ställer krav på styrning för att säkerställa insyn och andra krav

Privata utförare av offentlig service har blivit ett normalt inslag i Sverige. Vår slutsats är att om inte verktygen för granskning, kontroll och utvärdering anpassas till de nya organisationsformerna kan onödiga risker uppstå.

Riskerna för korruption i verksamhet som sker i privat regi är inte väsentligt annorlunda än i den som utförs av kommuner och regioner. Kommunerna och regionerna behöver däremot arbeta annorlunda för att hantera de risker som kan uppstå där. Hur kommunerna och regionerna utformar och följer upp sina avtal blir en viktig del i arbetet mot korruption.

Kommuner och regioner har ansvaret för att kontrollera och följa upp verksamhet som de genom avtal lämnat över till privata utförare. Genom avtal ska kommuner och regioner också se till att allmänheten kan ha insyn i verksamheterna. Hur omfattande kontrollen och uppföljningen ska vara och inriktningen på den ser olika ut beroende på vad det är för verksamhet och hur viktig den är ur ett allmänintresse. Som ett strategiskt led i detta arbete ska fullmäktige varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare på uppdrag av kommuner och regioner. I arbetet med detta skulle vissa frågor om korruption kunna ingå. Men det finns inte mycket kunskaper om hur dessa program används och vilken betydelse de skulle kunna ha.

1.4 Arbetet mot korruption behöver bli bättre och bedrivas mer medvetet och strukturerat

Även om det finns formella skillnader mellan den kommunala och den statliga sektorn så är förväntningar på det allmänna – som både kommuner och staten representerar – väsentligen desamma. Medborgare förväntar sig att såväl kommuner och regioner som statliga myndigheter ska vara fria från korruption och att de ska gå att lita på.

Kommuner och regioner kan göra mycket för att deras arbete mot korruption ska bedrivas mer medvetet och i mer strukturerade former. Samtidigt som det finns kommuner och regioner som har utvecklat ett väl genomtänkt och förankrat arbete har många en bra bit kvar. För att arbetet ska ge bättre effekt och kommuner och regioner ska bli bättre rustade att motverka korruption behövs mer specifika och verksamhetsnära insatser.

1.4.1 Det finns skillnader och likheter mellan sektorerna men medborgarnas förväntningar är desamma

Medborgarna har rätt att förvänta sig att frågor om korruption och oegentligheter hanteras bra i alla delar av den offentliga förvaltningen. Grundläggande principer om saklighet, opartiskhet och likabehandling gäller för såväl statliga myndigheter som för regioner och kommuner. Varje kommun och region har ett eget ansvar för att leva upp till dessa principer.

Vi anser att det finns goda skäl att regeringen tar ett mer samlat grepp i frågor som handlar om korruption och arbetet med att förebygga korruption. Även om det finns vissa skillnader i regelverken mellan statliga myndigheter och kommuner och regioner finns det centrala principer som gäller för alla myndigheter, oavsett vilken förvaltningsnivå de finns på. Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet i myndighetsutövning gäller för såväl statliga myndigheter som för kommuner och regioner. På en övergripande nivå föreligger det inte heller någon skillnad vad gäller allmänna rekommendationer för hur korruption kan förebyggs. Vi tror därför att ett det är värdefullt med ett mer samlat grepp i det korruptionsförebyggande arbetet. Det kan bidra till en ökad effektivitet i arbetet mot korruption i samhället men också till en ökad legitimitet för arbetet.

En förklaring till att sektorerna i flera avseenden hålls isär handlar ytterst om den kommunala självstyrelsen som utgör en viktig del av den svenska folkstyrelsen. Det är huvudsakligen Riksdagen som villkorar kommunernas arbete. Riksdagens kontrollmakt har i flera avseenden ett fokus på myndigheterna under regeringen. Regeringen har också helt andra medel för att styra myndigheterna. Tillsammans kan detta bidra till att förstärka skillnaderna mellan sektorerna och i slutänden förutsättningarna för arbetet mot korruption.

1.4.2 Riktlinjer mot korruption behöver bli bättre kända och utgå från en bred definition av begreppet

Vi bedömer att kommuner och regioner behöver intensifiera sitt arbete med att sprida och förankra interna riktlinjer och styrdokument om hur korruption ska motverkas i de enskilda verksamheterna. Nästan alla kommuner och regioner har tagit fram riktlinjer för att vägleda de anställda om vad de bör uppmärksamma och hur de bör agera för att undvika korruption. Riktlinjerna är ofta allmänt formulerade och har tagits fram på central nivå. De kan tjäna som utgångspunkt för samtal och diskussioner i en bredare krets. Men i många kommuner och regioner är det oklart om riktlinjerna gäller de egna bolagen.

Korruption är inget entydigt begrepp, och studier har visat att tjänstepersoner framför allt förknippar korruption med mutor. Vår bedömning är att det krävs en viss grundkunskap om vad korruption är, varför det är ett problem och hur det kan motverkas. Här är inte riktlinjer och styrdokument tillräckliga. Det behövs också förutsättningar för att ha återkommande samtal och övningar i syfte att upprätthålla kunskap och skapa förståelse för hur de ska bedöma korruption och hantera riskerna med den.

1.4.3 Det förebyggande arbetet bedrivs inte tillräckligt systematiskt

En stor utmaning för många kommuner och regioner är att de saknar kontinuitet i sitt arbete mot korruption. De satsningar kommunerna eller regionerna gör startas ofta av att media uppmärksammar händelser som väcker misstankar om korruption. Ibland vilar det förebyggande arbetet på enskilda personer i förvaltningarna som har sett behovet av att se över riskerna för korruption och hur de bäst motverkas. Det finns därmed en risk att dessa satsningar med tiden ebbar ut om de inte får förutsättningar att tas om hand i ett mer långsiktigt arbete.

Det finns några nycklar som vi utifrån tidigare studier och vårt eget empiriska material kan se kan vara särskilt framgångsrika att använda. En av dessa handlar om styrning och ledning. Med tydliga uppdrag och styrsignaler från ledningen kan förvaltningen omvandla tankar till praktiska handlingar, och därmed skapa rätt organisatoriska förutsättningar för arbetet och peka ut ansvariga funktioner. Men det här ställer krav på ledningen. Även där måste det finnas grundläggande kunskaper om korruption, vad som är korruption och varför den behöver förebyggas.

En annan nyckel handlar om att analysera korruptionsriskerna och att dessa analyser används för att vägleda det förebyggande arbetet. Vi konstaterar att många kommuner inte analyserar riskerna för korruption. Genom att göra det till en återkommande del av arbetet kan kommunerna och regionerna skapa en systematik i arbetet med att kartlägga, identifiera och värdera riskerna och knyta åtgärder till respektive risk eller riskområden.

En tredje nyckel handlar om organisering. Vi bedömer att det förebyggande arbetet i kommuner och regioner skulle få en starkare ställning om det integrerades med andra verksamhetsnära frågor. Det skulle ge korruptionsfrågorna en mer självklar plats i kommunernas och regionernas återkommande arbete med att planera och styra sina verksamheter.

Att ta fram och sprida ny och uppdaterad kunskap är en viktig del i det fortsatta arbetet mot korruption i kommunsektorn. Det har gått tolv år sedan Statskontoret hade i uppdrag att med breda penslar måla en bild av hur det ser ut i kommunsektorn. Erfarenheter och kunskap om vilka insatser och arbetssätt som är mest verkningsfulla har hitintills inte sammanställts i något underlag. Vår bedömning är att det finns ett fortsatt behov av att systematiskt bygga vidare på nuvarande kunskaper och erfarenheter när det gäller det förebyggande arbetet mot korruption. Inte bara breda övergripande lägesbilder utan avgränsade och fokuserade studier av konkreta händelser där slutsatserna har hög policyrelevans och kan bidra med ytterligare förslag på utvecklade arbetssätt mot korruption.

1.4.4 En utmaning att nå fram till alla som berörs

De flesta kommuner och regioner är stora organisationer med långtgående delegering av uppgifter och ansvar. Det innebär att det finns utmaningar för kommuner och regioner när det gäller att nå ut med information till sina anställda. Kommuner och regioner bedriver dessutom många typer av verksamheter och de bedrivs i olika former, vilket gör att det finns en stor variation av korruptionsrisker inom såväl kommuner som regioner.

Våra empiriska underlag pekar på att det är viktigt att nå ut med information till alla verksamheter. Det pekar också på hur viktigt det är att diskussioner om korruption utgår från konkreta situationer som tar hänsyn till de olika verksamheternas särart.

Att så mycket av ansvaret och arbetet är delegerat betyder att det också måste finnas resurser som ger stöd till ledare och chefer ute i förvaltningen och i verksamheterna. Dessa ledare och chefer måste få rätt förutsättningar att arbeta med dessa frågor. Det handlar bland annat om att de själva måste ha tillräckliga kunskaper om korruption och korruptionsförebyggande arbete.

Det är en utmaning för många att få kunskaper att nå ut i hela organisationen och att få alla verksamheter att delta i arbetet. Här har interna regler och fastställda rutiner en begränsad räckvidd. De behöver kompletteras med utbildningar och återkommande diskussioner. Dessa lägger en viktig grund för att kommunen eller regionen ska kunna bedriva ett effektivt arbete mot korruption. Genom att öka de anställdas kunskaper om korruption ökar förutsättningarna för att anställda själva undviker att begå fel. Samtidigt förstärks deras riskmedvetenhet och de blir bättre rustade för att själva upptäcka korruption.

Den finns en uppenbar risk för att åtgärder mot korruption inte blir mer än en enskild åtgärd. Sådana åtgärder kan upplevas som lösryckta. I sämsta fall kan de motverka ett effektivt arbete mot korruption om de uppfattas som symboliska och alltför kostsamma. Alltför tung detaljreglering genom interna styrdokument riskerar att skapa onödig administration, vilket i sin tur kan skapa nya risker. Vi föreslår därför att kommuner och regioner som vill förbättra sitt förebyggande arbete fokuserar på några få åtgärder åt gången, där det finns goda förutsättningar att se konkreta resultat av insatserna.

1.4.5 Det är för tidigt att säga något om effekten av de nya rapporteringskanalerna men de skapar nya möjligheter

Från den 17 juli 2022 finns det krav på att kommuner och regioner ska ha infört rapporteringskanaler som gör det möjligt för anställda och allmänheten att rapportera om missförhållanden i verksamheten, så kallade visselblåsarkanaler. Vi uppfattar att kommuner och regioner idag har sådana kanaler på plats. Rapporteringskanalerna har organiserats delvis olika, och det varierar vilka funktioner och professioner inom kommunen eller regionen som deltar i arbetet med dessa kanaler.

Vi bedömer att det är allt för tidigt att redan nu dra slutsatser av vilken effekt lagen haft i arbetet mot korruption. Vår bild är att arbetsformerna ännu inte helt satt sig, att kanalerna belastas av många ärenden som inte kanalerna är avsedda för, och att de fångar upp olika former av missnöjesyttringar.

Det har uttryckts en oro över att den nya visselblåsarlagen skulle placera den grundlagsskyddade meddelarfriheten i skugga och påverka offentliganställdas benägenhet att lämna information till publicerande källor. Om allt färre väljer att vända sig till media skulle det kunna bidra till en tystare förvaltning. Det finns goda skäl att följa utvecklingen på detta område, särskilt med tanke på våra slutsatser om att kommuner och regioner sannolikt är sämre än statliga myndigheter att slå larm om misstänkt korruption och på att det finns delar av landet där den lokala mediebevakningen är svag.

De nya rapporteringskanalerna kan upplevas som resurskrävande. Men de skapar också goda möjligheter för exempelvis anställda att lämna information. Lagen och det skydd som den ger kräver att arbetsgivaren lämnar information av olika slag för att upplysa den som vill slå larm om ett missförhållande. Vi bedömer att misstankar om korruption alltid faller inom ramen för vad som kan betraktas som missförhållanden av allmänt intresse. I samband med att kommunen eller regionen lämnar information om hur en person kan slå larm, vad som gäller och vad hen kan slå larm om så finns det goda möjligheter att samtidigt informera om vad korruption är, varför det är ett problem och hur den som har misstankar om korruption ska agera.

Vi bedömer att Arbetsmiljöverkets har en viktig roll som tillsynsmyndighet och myndighetens tillsyn kan komma att bli betydelsefullt för hur dessa kanaler används och utvecklas. Vi menar också att kommuner och regioner genom att ta initiativ till erfarenhetsutbyte för anställda som arbetar med eller ansvarar för dessa funktioner kan utveckla arbetet med rapporteringskanalerna.

1.4.6 Att hantera misstankar om korruption är en svår fråga för många kommuner och regioner

Även om många kommuner och regioner säger att de har haft misstankar om korruption i sina verksamheter så är det få fall som kommer till Polismyndighetens kännedom. Vår bedömning är att många misstankar aldrig blir kända, varken för polisen eller för allmänheten. Det innebär att de rättsvårdande myndigheterna inte har en bild av problemet som stämmer överens med den som kommuner och regioner har när det gäller hur vanligt det är med denna typ av brott. Det finns ett behov av både rutiner och kunskapshöjande insatser i kommuner och regioner för att hantera misstankar bättre.

Det finns som vi tidigare presenterat flera förklaringar till varför det kommer få anmälningar om misstänkt korruption i kommuner och regioner till Polisen. Utöver dessa förklaringar kan det däremot även vara svårt för kommuner och regioner att veta hur de ska hantera misstänkta fall av korruption. Flera personer som vi har varit i kontakt med ger en bild av att de inte vet i vilket skede de bör vända sig till polis och åklagare. Att kontakta polis och åklagare uppfattas ofta som ett stort steg, och det är inte ovanligt att kommuner och regioner i stället anlitar externa konsultfirmor för att först utreda frågan själva. Andra undersökningar har pekat på att det ibland saknas kunskap om det skydd för att lämna uppgifter till media som finns i grundlagen och att det dessutom kan finnas anställda som låter bli att slå larm på grund av de är rädda för att chefer efterforskar källan till larmet, trots att de enligt lag inte får det.

Det krävs ofta vissa avvägningar för att avgöra när polis bör kontaktas. Kommunen eller regionen kan behöva göra vissa undersökningar för att bestämma vad som har skett när den uppmärksammats på en misstanke. Men i många fall finns det goda anledningar till att kommuner och regioner bör söka kontakt med polisen i ett tidigt skede när misstankar om korruption dyker upp. Om kommunen eller regionen gör alltför omfattande egna efterforskningar finns det en risk att bevis förstörs eller att misstänkta agerar för att dölja begångna brott. Det kan även av säkerhetsskäl vara olämpligt att genomföra egna undersökningar eftersom det kan leda till att anställda på kommunen eller regionen riskerar att utsätts för hot eller våld från personer eller grupper som vill dölja ett brott.

1.5 Regeringen bör ta ett mer samlat grepp om kunskapsbyggandet

I vårt utredningsarbete har vi främst undersökt hur kommuner och regioner arbetar mot korruption och hur det arbetet kan förstärkas. Vi gör bedömningen att det finns utrymme för att utveckla arbetet och lämnar därför rekommendationer på hur kommuner och regioner kan göra för att förstärka sina arbetssätt. Vi har därför inte djupare analyserat vad regeringen och de statliga myndigheterna behöver göra för att motverka korruption i kommunsektorn. Vi har heller inte haft i uppgift att lämna författningsförslag.

Vår bedömning är dock att det finns behov av ytterligare kunskaper om korruption och det förebyggande arbetet mot korruption i kommunsektorn. Det finns idag gott om erfarenheter som i större utsträckning skulle kunna sammanställs och tillgängliggörs. Genom att samla och sprida sådan information finns goda möjligheter att förstärka arbetssätten mot korruption i kommunsektorn.

Regeringen bör därför verka för ett fortsatt kunskapsbyggande om arbetet mot korruption i denna sektor och ta initiativ till fördjupande utredningar. Detta kan ske genom uppdrag till lämpliga myndigheter och i samspel med företrädare för kommuner och regioner samt med forskare. Statskontoret skulle kunna ges ansvar att genomföra sådana insatser. Nedan följer förslag på teman för sådana kunskapshöjande insatser.

- Det finns värdefulla erfarenheter hos organisationer som drabbats av korruption. Samtidigt kan det vara svårt att prata om det och dela med sig av erfarenheterna. Händelser kan dock tvinga fram ett lärande som kan vara av stort värde, för sig själv och för andra. Forskningen har också efterlyst fallstudier eftersom denna typ av närstudier ger kunskaper som är mer policyrelevanta än studier på mer övergripande nivå. Regeringen skulle därför kunna ta initiativ till en fördjupande studie av kommuner och regioners erfarenheter av att drabbas av korruption. Syftet med en sådan studie skulle vara att ge kunskap om vilka lärdomar kommunerna och regionerna har dragit, och hur kunskaper och erfarenheter kan omvandlas till konkreta och policyrelevanta råd.
- Det finns generella krav på kontroll och uppföljning av verksamhet som av kommun eller region överlämnats till privata utförare liksom krav på att man genom avtal ska tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Det saknas dock övergripande kunskaper om hur dessa program används. Regeringen bör därför låta utvärdera kraven på att kommun- och regionfullmäktige varje mandatperiod ska ta fram ett särskilt program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I utvärderingen bör ingå att undersöka hur programmen tillämpas som styrmedel och om de har bidragit till ökad insyn och minskade risker för korruption.

2 Utgångspunkter för uppdraget

Det finns en rad faktorer som vi bedömer vara centrala utgångpunkter för hur vi genomfört arbetet och vår analys. Faktorerna har påverkat hur vi har tagit oss an uppdraget, vilka slutsatser vi drar och de förslag vi lämnar. I det här kapitlet presenteras utgångspunkterna som ramar in vårt arbete.

2.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att stärka kunskaperna om korruption och arbetet mot korruption i kommuner och regioner (kommunsektorn). Genom uppdraget vill regeringen stärka kunskaperna på nationell nivå om hur kommunsektorn arbetar för att motverka korruption och förbättra förutsättningarna för att motverka korruption i dessa sektorer. Regeringen vill dessutom att lägesbilden ska kunna ligga till grund för att förbättra arbetssätten inom området.[1]

I uppdraget ingår tre områden som regeringen vill ha uppdaterade kunskaper om. Områdena är:

- **Förekomst av korruption:** Hur ser förekomsten ut idag och hur har den utvecklats över tid?
- **Särskilda riskområden:** Vad vet vi om riskområden idag och hur har dessa förändrats på senare tid? Hur ser arbetet ut kopplat till dessa områden?
- **Arbetssätt mot korruption:** Hur arbetar kommuner och regioner mot korruption? Vilka arbetssätt och verktyg används? Vilka utmaningar finns?

I uppdraget ingår även att göra jämförelser över tid och mellan kommunal och statlig sektor. Jämförelser över tid ska bland annat ske i relation till resultaten i Statskontorets rapport från 2012.[2]

I jämförelsen mellan kommunal och statlig sektor ska vi bland annat relatera resultaten från vår undersökning till den lägesbild som Statskontoret publicerade 2021 och som beskriver de statliga myndigheternas arbete mot korruption.[3]

---

[1] Se bilaga 2.
[2] Statskontoret. (2012). *Köpta relationer – Om korruption i det kommunala Sverige*.
[3] Statskontoret. (2021). *Arbete mot korruption är under utveckling – Statskontorets lägesbild av myndigheternas arbete mot korruption 2021*.

Om analysen visar att det behövs ska vi lämna förslag på hur arbetet mot korruption kan förbättras i kommuner och regioner. Vi ska däremot inte lämna författningsförslag.

2.2 Ett strukturerat arbete bidrar till att utveckla det förebyggande arbetet

Vi har främst haft regeringens handlingsplan mot korruption 2021–2023 som utgångspunkt när vi har analyserat kommuners och regioners arbetssätt mot korruption.[4] Regeringen har tagit fram handlingsplanen, *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen*, i syfte att förbättra arbetet mot korruption. En viktig del av arbetet med handlingsplanen består av ett antal uppdrag till Statskontoret. Det uppdrag som redovisas i denna rapport är ett av dessa.

Handlingsplanen syftar till att lyfta fram de förväntningar som finns på arbetet med att förebygga korruption i den offentliga förvaltningen. Planen är framför allt riktad till den statliga förvaltningen, men kan enligt regeringen även utgöra en grund för ett sammanhållet och strukturerat arbete mot korruption i hela den offentliga förvaltningen, det vill säga även i kommuner och regioner.

I handlingsplanen redovisar regeringen rekommendationer som bland annat bygger på underlag från Brottsförebyggande rådet, Riksrevisionen och Gruppen av stater mot korruption (Greco). I handlingsplanen sammanfattar regeringen dessa rekommendationer i ett antal principiella utgångspunkter för arbetet mot korruption. Sammanfattningsvis säger de att arbetet bör inriktas mot att:

1. förbättra kontrollmiljön och se till att arbetet bedrivs med tydligare ansvarsförhållanden
2. arbeta systematiskt med riskanalyser
3. öka kunskaperna och att hålla återkommande samtal om etiska förhållningssätt
4. ta fram rutiner för att hantera misstankar om korruption.

Det vägledningsmaterial som i första hand riktas till statliga myndigheter och som Statskontoret har tagit fram tar bland annat upp ledningens centrala roll samt resurser och kompetens som centrala förutsättningar som påverkar det förebyggande arbetet.[5]

---

[4] Regeringen. *Handlingsplan mot korruption 2021–2023. Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen.*
[5] Statskontoret. (2021). *Arbete mot korruption är under utveckling – Statskontorets lägesbild av myndigheternas arbete mot korruption 2021*, s. 9.

2.3 Kommuner och regioner möter delvis andra utmaningar än statliga myndigheter

Kommuner och regioner skiljer sig på flera viktiga sätt från statliga myndigheter. Det har betydelse för förståelsen för de problem och utmaningar som finns inom kommunsektorn när det gäller det förebyggande arbetet. Kommuner och regioner omfattas av kommunalt självstyre, är stora organisationer med varierande verksamhet och har ofta verksamhet inom områden där det finns korruptionsrisker.

Samtidigt har medborgarna en berättigad förväntan på att frågor om korruption och oegentligheter hanteras lika bra i alla delar av den offentliga förvaltningen. Kommuner och regioner står för merparten av produktionen av vår välfärd. Grundläggande principer om exempelvis likabehandling, saklighet och opartiskhet[6] gäller för såväl statliga myndigheter som för regioner, kommuner och de olika verksamheter som de bedriver.

2.3.1 Kommunernas inre organisation innebär ett ansvar fördelat på flera nivåer för arbetet mot korruption

Det kommunala självstyret innebär att varje kommun och region är en självstyrande demokratisk enhet som styrs av folkvalda politiker. Kommunens eller regionens fullmäktige och styrelse är de mest tongivande politiska församlingarna, men även nämnderna har centrala roller inom sina respektive ansvarsområden. Varje nämnd har också en förvaltning. Inom kommunen eller regionen finns därför flera instanser som kan ha ett ledningsansvar beroende på fråga och nivå: fullmäktige, styrelse, nämnd och förvaltning.

Uppdelningen av ansvar på nämnder som är delvis fristående från fullmäktige och med viss delegering av ansvar kan skapa långa vägar från ledningens beslut till personalen i verksamheterna. En långtgående delegering av arbetet mot korruption har fördelar, men för också med sig utmaningar. Det ställer särskilt stora krav på chefer och personal som får ansvar för att arbeta med dessa frågor. Det riskerar också göra det otydligt vad som är ledningens vilja och önskemål, och en avsaknad av tydliga förväntningar på arbetet mot korruption.

2.3.2 Kommunernas och regionernas verksamhet är omfattande vilket i sig innebär risker

Den kommunala sektorn är betydligt större än den statliga, både sett till anställda och det ekonomiska omfånget. I Sveriges kommuner och regioner finns cirka 1,2 miljoner anställda, varav cirka 900 000 i kommunerna och 310 000 i regionerna. Detta ska jämföras med cirka 280 000 anställda i staten. Kommuner och regioner står även för sju av tio annonserade upphandlingar, som vi vet är ett

[6] 1 kap. 9 § regeringsformen.

riskområde för korruption. Dessa skillnader är viktiga i en jämförelse av korruption och korruptionsrisker mellan statlig och kommunal verksamhet. Om allt annat är lika betyder det att antalet risker är större rent numerärt i den kommunala sektorn.

De flesta kommuner och regioner är därtill avsevärt mycket större organisationer än statliga myndigheter. Det innebär utmaningar när det gäller att nå ut med information till anställda, samt att skapa översikt över kommunens eller regionens verksamheter.

2.3.3 Kommuner och regioner verkar i riskområden och har täta band till brukare

Kommuner och regioner har i dag ett mycket brett samhällsuppdrag. Vid sidan om hälso- och sjukvård, omsorg, skola har de bland annat ansvar för avfallshantering, vatten och avlopp, plan och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd samt räddningstjänst. Alla kommuner och regioner verkar således inom eller nära verksamheter som är kända för att locka till sig korruption.

De flesta statliga myndigheter har i jämförelse ett avgränsat verksamhetsområde. Vid sidan om allmänna risker som är kopplade till exempelvis upphandling och rekrytering verkar relativt få statliga myndigheter nära riskområden som byggbranschen, eller ansvarar för omfattande tillståndsprövning. Detta innebär att riskexponeringen varierar mycket mellan de statliga myndigheterna. Alla kommuner är däremot exponerade för liknande och stundtals riskfyllda områden, oavsett det rör sig om en liten eller stor kommun.

I jämförelse med statliga myndigheter är kommunernas och regionernas verksamheter även till stor del välfärdstjänster som bedrivs nära brukare. I dessa verksamheter kan gränsen bli otydlig mellan det professionella och det privata. Problematiken förstärks av att relationen mellan tjänstepersoner och brukare kan sträcka sig över lång tid. Riskerna för jäv och olika former av vänskapskorruption är därför betydligt mer utbredd.

2.3.4 Olika kommuner och regioner verkar under avsevärt skilda förhållanden

Arbetet mot korruption varierar mycket i kommunsektorn. Statskontoret har tidigare konstaterat att det förebyggande arbetet är mer levande och mer utvecklat i stora kommuner och regioner än i små.[7] Vi ser en liknande bild i den statliga sektorn.[8]

Regionerna domineras av hälso- och sjukvård och är i princip alla stora organisationer, som minst cirka 5 000 anställda. Kommunerna har i sin tur en större bredd av uppgifter och är många gånger relativt små. De minsta kommunerna har

---

[7] Statskontoret. (2012). *Köpta relationer – Om korruption i det kommunala Sverige.*
[8] Statskontoret. (2015). *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption.*

cirka 300 kommunanställda. Många små kommuner saknar stadigvarande kompetens som är särskilt betydelsefull i arbetet mot korruption, exempelvis en kommunjurist.

Kommunerna har också mycket skilda karaktärer där en del är mer tätbefolkade och andra mer befolkningsglesa. Skillnaderna innebär att de delvis exponeras för olika typer av risker. I en storstadsnära kommun med en väl fungerande marknad och stark tillväxt föreligger vissa typer av utmaningar vad gäller korruption. I mindre och befolkningsglesa kommuner föreligger helt andra risker, inte minst vad gäller att hantera jävsförhållanden och andra former av intressekonflikter som kan uppstå i verksamheten och för med sig korruptionsrisker.

2.4 Definition och användning av korruptionsbegreppet

Vår utgångspunkt för arbetet har varit det korruptionsbegrepp som regeringen beskriver i handlingsplanen mot korruption i offentlig förvaltning och som tidigare presenterats i en skrivelse till riksdagen.[9] Korruption i den offentliga sektorn innebär enligt regeringen ”att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra”.[10] Definitionen ringar in en rad olika oönskade beteenden som det förebyggande arbetet ska motverka.

Regeringen skriver att ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen bör utgå från en sådan vid definition av begreppet för att fånga upp en bred uppsättning av oönskade handlingar. Det omfattar såväl kriminaliserade handlingar, exempelvis mutbrott, trolöshet mot huvudman, bedrägeri, svindleri, stöld och andra tillgreppsbrott, som annat som är olagligt men som inte omfattas av straffrätten, exempelvis vissa avsteg från bestämmelser i lagen om offentlig upphandling. Korruption kan även handla om annat som kan vara lagligt men som ändå är olämpligt, exempelvis avsteg från interna regler där objektiviteten går att ifrågasätta.

Statskontoret har i tidigare rapporter dragit slutsatser om att det finns oklarheter med vad som avses med korruption och som för många är synonymt med mutor.[11] Med den definition som regeringen har deklarerat innefattas både situationer där personer i offentlig ställning påverkas av utomstående aktörer (tvåpartsförfaranden) och situationer där dessa personer agerar på egen hand (enpartsförfaranden).

---

[9] Skrivelse 2012/13:167. *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption.*
[10] Ibid.
[11] Statskontoret. (2021). *Arbete mot korruption är under utveckling – Statskontorets lägesbild av myndigheternas arbete mot korruption 2021*.

Det finns flera begrepp som används mer eller mindre synonymt med korruption, exempelvis oegentligheter, bedrägeri och otillåten påverkan. Det finns därför en risk att denna begreppsflora gör det oklart vad som bör omfattas i arbetet mot korruption. I rapporten använder vi begreppet korruption med utgångspunkt i regeringens definition.

Definitionen av korruption medför att vi inte har avgränsat vår analys mot några särskilda former av korruption, exempelvis de former som är kriminaliserade. Vi har velat göra jämförelser över tid och mellan kommunal och statlig sektor och därför har vi valt att utgå från enkätundersökningar som redan finns. Därmed har vi också varit styrda av dessa undersökningars begreppsmässiga utgångspunkter. Exempelvis kan de ha saknat vägledning för de respondenter som har fått besvara enkäterna. I andra fall har frågorna varit mer specifika och angett att det rör sig om erbjudanden och exemplifierat med pengar, gåvor, tjänster osv. Några frågor har tagit särskilt sikte på nepotism och frågar specifikt om favorisering av släktingar, vänner och bekanta som gynnas av någon.

3 Korruptionens utveckling i kommuner och regioner

I det här kapitlet beskriver vi och analyserar korruptionens utveckling i kommuner och regioner. Vi använder dels resultat från tidigare studier och myndighets-statistik, dels resultaten från vår enkät till politiker och tjänstepersoner.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Flera internationella undersökningar placerar Sverige som ett av de länder i världen som har minst problem med korruption. Det finns däremot former av korruption som typiskt sett inte täcks av sådana undersökningar, till exempel olika former av nepotism eller vänskapskorruption.
- Olika undersökningar ger delvis olika bilder av hur invånare uppfattar förekomsten av korruption i svenska kommuner och regioner. Vissa studier pekar på att det är en svagt minskande andel som uppfattar att det förekommer korruption på lokal och regional nivå. Andra studier pekar på att det är en svagt ökande andel av kommuner och regioner som är inblandade i korruption. Det är därför svårt att se en entydig bild.
- Politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner uppger att det är mycket ovanligt att de själva stöter på olika former av otillbörliga erbjudanden. Sett över en längre tid har det inte heller skett några större förändringar i hur vanligt de uppger att det är.
- Politiker och tjänstepersoner anger att de tror det är mycket ovanligt att politiker och tjänstepersoner både erbjuds och tar emot otillbörliga erbjudanden, både i den egna kommunen eller regionen och i andra kommuner eller regioner.
- Polisen utreder cirka 25 korruptionsrelaterade ärenden per år som berör kommuner och regioner. Antalet varierar mycket från år till år men har över tid legat på ungefär samma nivå.

3.2 Sverige står sig väl i förhållande till andra länder

Vi kan med utgångspunkt i ett antal olika internationella jämförelser konstatera att Sverige framstår som ett land där korruptionsproblemen är relativt små. Men jämförelserna ger dock ingen entydig bild av hur utvecklingen över tid ser ut.

3.2.1 Sverige är högt rankat i jämförelser mellan olika länder, men har över tid tappat placeringar

Även om det inte går att ge en entydig bild av hur korruptionen utvecklats så lyfts Sverige i många sammanhang fram som ett av de länder i världen som har minst problem med korruption.

I Transparency Internationals Corruption Perceptions Index hamnar Sverige i den senaste undersökningen på en delad femte plats med 83 av 100 möjliga poäng.[12] Sedan indexet startade 1995 har Sverige aldrig hamnat på en sämre placering än nummer sex i rankningen. Samtidigt har Sverige sett över en längre tid tappat både poäng och placering i indexet, från att tidigare ha legat på en första plats. Sveriges femteplacering är också den näst sämsta bland de nordiska länderna, efter både Danmark (90 poäng), Finland (87 poäng) och Norge (84 poäng) men före Island (74 poäng).

Rankningen uppdateras varje år och bygger på en sammanställning av en rad olika enkätundersökningar och bedömningar från expertgrupper och institutioner så som Världsbanken och World Economic Forum. Indexet används ofta för att jämföra korruption mellan länder. Men det har även kritiserats på flera punkter. Det har bland annat påpekats att de i första hand bygger på olika former av undersökningar som är baserade på uppfattningar. De ger inte heller någon bild av om det finns skillnader mellan olika nivåer i samhället, som kommuner och regioner, eller olika sektorer, som byggbranschen.[13]

3.2.2 En minskande andel uppfattar att det förekommer korruption i svenska nationella institutioner, men andelen är högre än i grannländer

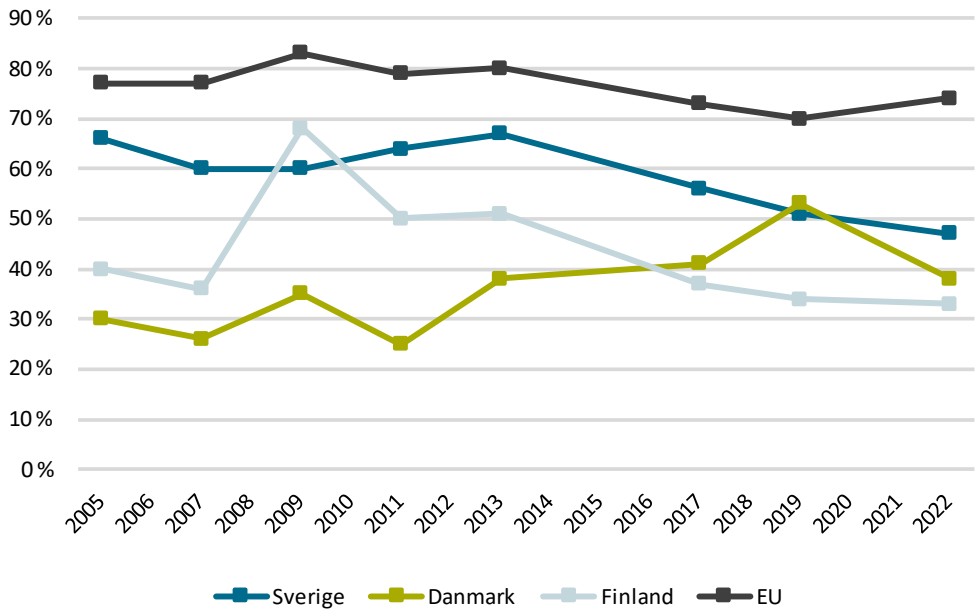
Av europeiska surveystudier kan man dra slutsatsen att andelen svenskar som tror att det förekommer korruption i de nationella institutionerna har minskat över tid. Eurobarometer genomförs på uppdrag av bland andra Europeiska kommissionen och har sedan 2005 vid åtta tillfällen ställt frågor om förekomsten av korruption och korruptionens utveckling. I Figur 1 redovisas omdömen om nationella institutioner i Sverige, Finland, Danmark under perioden 2005–2022, tillsammans med snittet för samtliga medlemsstater i EU.

Vid de tre senaste mätningarna 2017, 2019 och 2022 har en minskande andel uppgett att de upplever att det förekommer korruption i nationella institutioner i Sverige. Omdömena om svenska institutioner har också blivit bättre sett i relation till både EU-snittet och i förhållande till grannländerna Finland och Danmark. De senare har i tidigare mätningar haft avsevärt mycket bättre resultat än Sverige.

---

[12] Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2022*.
[13] Teorell, J. (2010). *Att mäta korruption*.

Figur 1. **Omdömen i Eurobarometer om förekomsten av korruption i nationella institutioner.**



Anmärkningar: Andel som svarat ”totally agree” eller ”tend to agree” på frågan ”There is corruption in the national public institutions in (respektive land)”.

Källa: Eurobarometer.

Eurobarometer är ett exempel på en undersökning av uppfattningar, vilket är ett vanligt sätt att undersöka korruption. Uppfattningar kan bygga på egna erfarenheter, men kan också påverkas av bilder som förmedlas av media eller av bekanta. Uppfattningar kan på så vis vara ett uttryck för annat än egna erfarenheter, exempelvis den allmänna bilden av hur väl myndigheter sköter sitt arbete i stort.

3.3 Korruption på lokal, regional och nationell nivå i Sverige

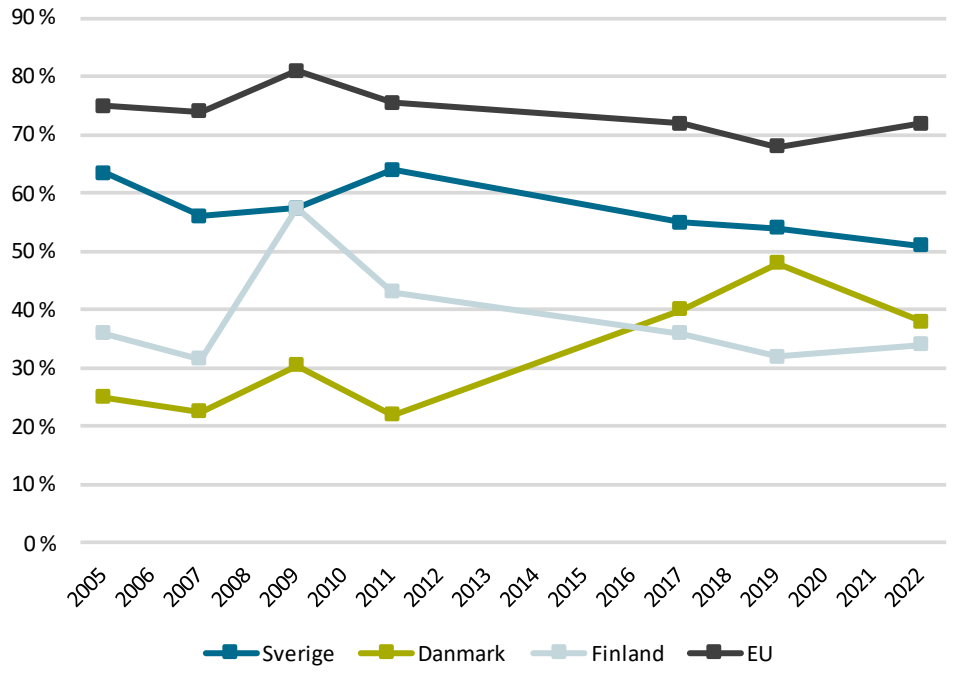
Det finns flera undersökningar som kan ge en närmare bild av hur problem med korruption uppfattas och ser ut i det svenska samhället. Tidigare har kommun och regionsektorn i Sverige framstått som att den har större problem med korruption jämfört med andra europeiska länder, men under senare år har denna skillnad blivit mindre. Det är däremot även idag förhållandevis få invånare som upplever att kommunen de bor i är fri från korruption. Många tror att nepotism och vänskaps-korruption bland politiker och tjänstepersoner är vanligare än andra typer av korruption.

Varje år berör ett 20-tal ärenden hos Polisen korruption i kommuner och regioner. Det är ungefär lika många ärenden som inom den avsevärt mindre statliga sektorn. Tillgången på olika data har ökat över tid men det finns ett behov av mer närgående studier av kommunsektorn när det gäller korruption, i vilka miljöer det finns en hög risk för korruption och när det gäller hur kommuner arbetar för att motverka korruption.

3.3.1 En svagt minskande andel uppfattar att det förekommer korruption på lokal eller regional nivå men det är stora skillnader mellan olika områden

Eurobarometer har i sina undersökningar om invånarnas uppfattningar om i vilken utsträckning det förekommer korruption även ställt frågor om korruption på lokal och regional nivå. År 2022 var det färre i Sverige som uppfattade att det förekom korruption i kommuner och regioner än det var 2013. Det finns däremot stora skillnader i synen på hur vanligt det är med korruption olika delar av kommuners och regioners verksamhet.

Figur 2. Omdömen i Eurobarometer om förekomsten av korruption i lokala och regionala institutioner.



Anmärkningar: Andel som svarat ”totally agree” eller ”tend to agree” på frågan ”There is corruption in local and regional public institutions in (respektive land)”. Åren 2005–2011 ställdes separata frågor för lokala och regionala institutioner, och i figuren redovisas ett genomsnitt av dessa svar. Skillnaden mellan dessa var som mest 2 procentenheter.

Källa: Eurobarometer.

Omdömena om risken för korruption i nationella respektive lokala och regionala institutioner (Figur 2) har legat förhållandevis nära varandra under perioden. Det syns under de senaste mätningarna en svagt minskande andel som uppger att de upplever att det förekommer korruption i lokala och regionala institutioner i Sverige, precis som för de nationella institutionerna. Även när det kommer till lokala och regionala institutioner har Sveriges resultat över tid kommit närmre grannländerna Danmark och Finland.

Eurobarometer har även ställt frågor om uppfattningar om korruption inom olika typer av sektorer eller arbetsmoment som kommuner och regioner ansvarar för. Svaren visar på betydande skillnader mellan olika områden. 2022 var det exempelvis 43 procent som ansåg att det förekom korruption bland tjänstepersoner som har hand om offentlig upphandling, samtidigt som bara 8 procent ansåg att det förekom korruption bland personer som arbetar inom den offentliga hälso- och sjukvården.

3.3.2 Nepotism ses som en vanligt förekommande form av korruption i kommuner och regioner

Jämförelser mellan länder ger ingen information om hur problemen ser ut inom olika delar av det svenska samhället eller den offentliga sektorn. Inom forskningen har även lyfts fram att det finns en risk för att den korruption som är vanlig inom mer utvecklade demokratier ofta inte fångas upp tillräckligt väl av dessa undersökningar.[14]

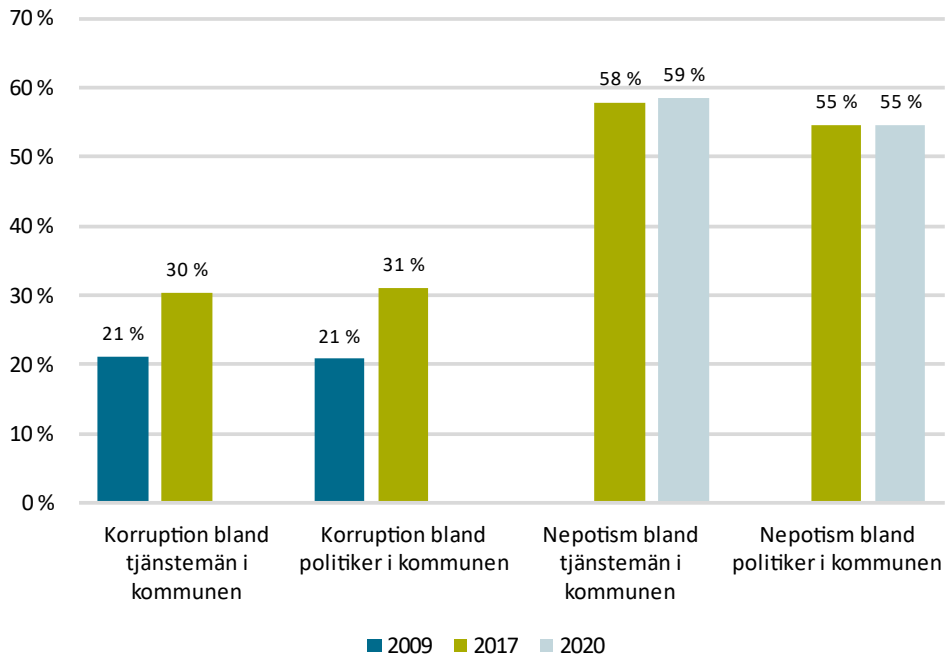
Tillitsbarometern är en undersökning som fokuserar på olika former av social tillit på lokal nivå i Sverige och som genomförs i ett urval av kommuner. Två gånger (2009 och 2017) har det ingått frågor om hur medborgarna bedömer förekomsten av korruption i form av mutor, exempelvis pengar, gåvor eller tjänster i Sverige. Två gånger, 2017 och 2020, har det även ingått frågor om nepotism, det vill säga favorisering av släktingar, vänner och bekanta som får fördelar eller gynnas ekonomiskt. Det kan till exempel handla om att de får gå före i köer eller får jobb som de annars inte skulle fått. Nepotism beskrivs ofta även med begreppet vänskapskorruption.

De som svarat på Tillitsbarometern tycks uppfatta korruption i form av mutor och andra förmåner som mindre vanligt. Det är däremot nästan dubbelt så många som anser att nepotism är mycket eller ganska utbrett i kommunen. Nepotism uppfattas också som något vanligare förekommande bland kommunernas tjänstepersoner än bland politikerna. Mellan 2009 och 2017 gick det även att se en tydlig ökning i andelen av de svarande som uppfattade att korruption var vanligt, vilket alltså ger en annan bild än Eurobarometer (avsnitt 3.3.1).

---

[14] Wittberg, E. (2023). *Corruption risks in a mature democracy. Mechanisms of social advantage and danger zones for corruption*, s. 20–23.

Figur 3. **Uppfattningar om förekomsten av korruption och nepotism i svenska kommuner. Andel som uppfattar att det är mycket eller ganska utbrett.**



Anmärkningar: Enkäten går ut till ett urval av olika kommuner. För att uppnå variation gjordes, när Tillitsbarometern först genomfördes 2009, en indelning av samtliga (290) svenska kommuner i grupper i 16 grupper för att fånga teoretiskt intressanta bakgrundsvariabler. Minst två kommuner i varje grupp slumpades sedan fram. I undersökningen 2009 ingick 12 621 personer och 2020 ingick 40 075.

Källa: Tillitsbarometern 2009–2020.

Två andra undersökningar har visat på effekter som kan vara tecken på att nepotism förekommer inom kommunernas verksamhet. I den ena undersöktes de som fick hyreskontrakt hos allmännyttiga bostadsbolag i landets tre storstadsregioner. Den visade att de som hade en släkting som arbetade för bolaget oftare fick ett hyreskontrakt än andra. I den andra undersökningen gick det att se att examinerade studenter hade större chans att få arbete inom en kommun om de hade en släkting som arbetade där.[15]

3.3.3 Det har blivit något vanligare att invånarna tror att anställda i kommuner och regioner är inblandade i korruption

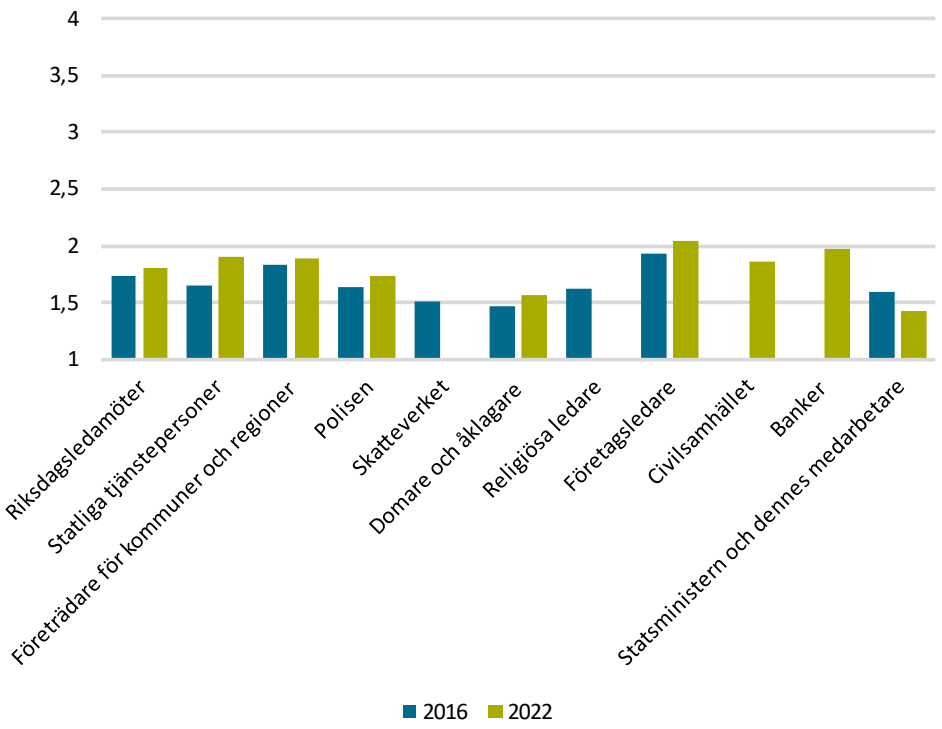
Transparency International har vid två tillfällen (2016 och 2022) ställt frågor om hur vanligt invånare i Sverige tror att det är med korruption inom olika kategorier av samhällsgrupper. I undersökningen har var en av dessa samhällsgrupper företrädare för kommuner och regioner (Figur 4).

---

[15] Wittberg, E. (2023). *Corruption risks in a mature democracy. Mechanisms of social advantage and danger zones for corruption*, s. 20–23.

År 2022 trodde något fler av de svarande att det var vanligt med korruption bland företrädare för kommuner och regioner än 2016. Motsvarande ökning syntes även i de svarandes bedömning av hur vanligt de trodde det var med korruption inom flera andra grupper i samhället.

Figur 4. Uppfattningar om hur vanligt det är med korruption inom olika samhällsgrupper.



Anmärkningar: Svar på frågan ”Hur många i följande grupper tror du är inblandade i korruption?”. Genomsnittliga omdömen på skala 1–4 där 1 är ”ingen” och 4 är ”alla”. Svarsalternativet ”vet ej” har exkluderats. Skatteverket och religiösa ledare ingick bara i undersökningen 2016, och civilsamhället och banker ingick bara 2022.

Källa: Transparency International. Global Corruption Barometer 2016 och 2022. Statskontorets bearbetning.

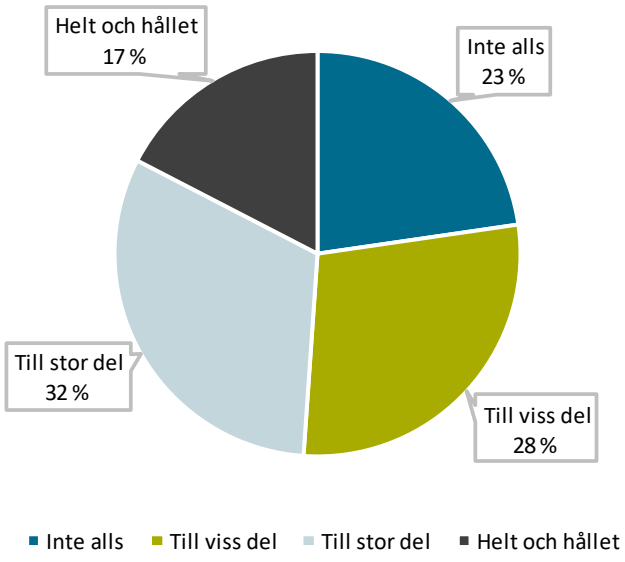
Omdömena om företrädare för kommuner och regioner låg 2022 på ungefär samma nivå som för statliga tjänstepersoner. Det var något färre som trodde att företrädare för rättsväsendet och statsministern var inblandade i korruption, medan det sågs som vanligast att banker och företagsledare var det.

3.3.4 Få upplever att kommunen de bor i är fri från korruption

SCB genomför varje år en undersökning riktad till invånare i svenska kommuner där de bland annat frågar om hur invånarna uppfattar kommunens verksamhet. I enkäten för 2022 ställde SCB frågan om de svarande upplever att kommunens verksamheter är fria från korruption.

Enkätsvaren visar att många invånare tror att det i någon utsträckning förekommer korruption i den egna kommunen. Av de som svarade på enkäten var det hälften (50 procent) som svarade att de upplevde att kommunens verksamhet inte alls eller bara till viss del var fri från korruption. Bara 17 procent uppgav att de upplevde att kommunens verksamheter var helt fria från korruption.

Figur 5. Kommuninvånares uppfattningar om ifall deras kommun är fri från korruption.



Anmärkningar: Svar på frågan ”Upplever du att kommunens verksamheter är fria från korruption?”

Källa: SCB, Medborgarundersökningen 2022. Enkäten besvarades av 25 343 personer i 137 kommuner.

Det spelar en stor roll hur frågor ställs i undersökningar om hur olika målgrupper upplever korruption för vilka svar som lämnas. Jämfört med många andra undersökningar är frågan relativt snävt definierad, det vill säga för att helt och hållet instämma i påståendet så ska verksamheten vara fri från korruption.

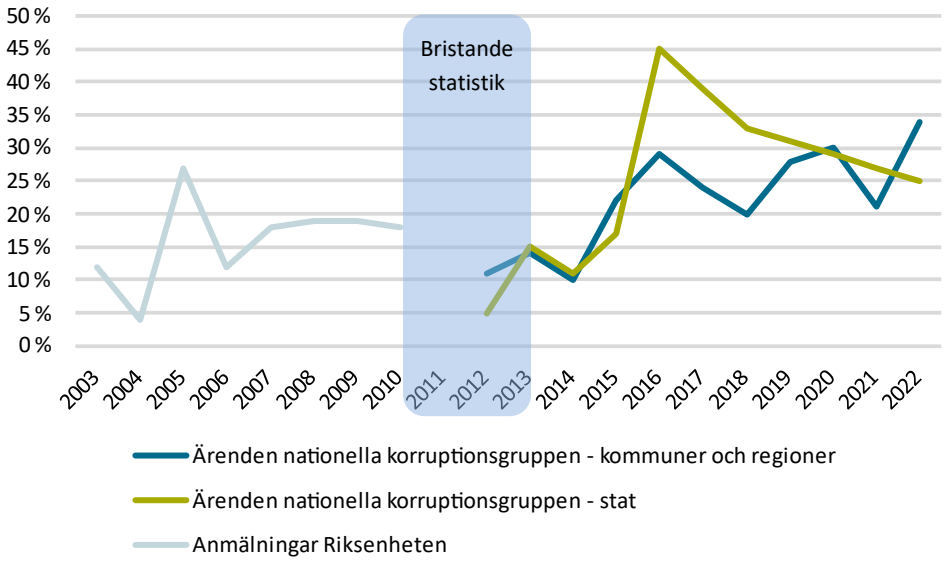
3.3.5 Det förekommer misstankar om korruption i kommuner och regioner i ett 20-tal polisutredningar varje år

Att ta emot eller ge en muta är olagligt och kan ge böter eller fängelse. Polisen utreder varje år ett 20-tal ärenden om misstänkt korruption i kommuner och regioner.

Polisens nationella korruptionsgrupp utreder korruptionsrelaterade ärenden, och har under de senaste 10 åren utrett cirka 25 ärenden per år där kommuner och regioner varit inblandade. Statskontoret har med hjälp av korruptionsgruppen sammanställt antal korruptionsrelaterade ärenden där kommuner och regioner samt den statliga sektorn är inblandade. Uppgifterna från den nationella korruptionsgruppen rör brottsrubriceringar som att ge eller ta emot en muta, tjänstefel, bedrägeri, förskingring samt trolöshet mot huvudman. Ungefär vart fjärde ärende har under perioden lett till åtal eller till ett strafföreläggande. Uppgifterna täcker perioden sedan den nationella korruptionsgruppen bildades 2012 och fram till 2022.

Uppgifterna om ärenden hos riksenheten och anmälningar till den Nationella korruptionsgruppen är inte direkt jämförbara med varandra. Det finns dessutom vissa problem med kvaliteten på statistiken när det gäller ärendena hos den nationella korruptionsgruppen. Från åren 2012–2014 saknar upp till 50 procent av ärendena information som gör att det inte går att ta med dem i statistiken.[16]

Figur 6. Ärenden och anmälningar som rör korruptionsbrott hos Polisen och Åklagarmyndigheten.



Anmärkningar: Uppgifter för 2011 saknas. För 2012 saknas information om mututsatt område för upp till 50 procent av ärendena. Anmälningarna till Riksenheten är hämtade från Statskontorets analys 2012 om korruption i kommuner och regioner, som då byggde på en sammanställning som Brottsförebyggande rådet gjorde för Statskontorets räkning.

Källa: Riksenheten mot korruption vid Åklagarmyndigheten (2003–2010) samt Polisens nationella korruptionsgrupp (2012–2022). Statskontorets bearbetning.

Det finns sannolikt en stor mängd fall i kommuner och regioner där det funnits misstankar om brottsliga former av korruption eller tecken på att korruption har förekommit, men som inte har resulterat i någon utredning hos Polismyndigheten. Allt som kan betecknas som korruption är inte nödvändigtvis olagligt, och det som är olagligt behöver inte heller vara straffbart. För att polisen ska utreda en händelse måste dessutom någon ha anmält händelsen.

Det har under de flesta år varit ungefär lika många ärenden som berör den statliga sektorn som ärenden som berör kommuner och regioner, bortsett för åren 2016–2018. Detta är intressant med tanke på att kommuner och regioner tillsammans står för en avsevärt mer omfattande verksamhet än statliga myndigheter och bolag, både sett till antal anställda och ekonomisk omsättning.

[16] För mer information om statistiken, se bilaga 2.

Om vi antar att det inte är betydligt vanligare med korruption inom statliga myndigheter kan detta tyda på att misstankar om korruption i kommuner och regioner mer sällan leder till en utredning av Polisen än när det gäller statliga myndigheter.

3.4 Politiker och tjänstepersoners bild av korruption i kommuner och regioner

Ett sätt att undersöka hur vanligt korruption är i kommuner och regioner är att ställa mer direkta frågor till politiker och tjänstepersoner om deras erfarenheter och uppfattningar av det. Vid sådana undersökningar är det ytterst få personer som uppger att de själva varit utsatta för korruptionsförsök eller andra former av otillbörlig påverkan. Det är även få som uppfattar att korruption är vanligt i den egna eller andra kommuner och regioner. Resultaten visar små förändringar över tid.

3.4.1 Få politiker uppger att de själva varit utsatta för direkta korruptionsförsök

Politiker i kommuner och regioner uppger själva att det är mycket ovanligt att de får direkta erbjudanden om mutor eller andra typer av förmåner. Det framgår av en undersökning från Brottsförebyggande rådet (Brå). Brå skickar sedan 2012 vartannat år ut en enkät riktad till politiker i Sverige med frågor om hur utsatta de är för bland annat hot, trakasserier, våld och andra försök att påverka dem.[17]

I enkäten ställer Brå frågor om den svarande i sitt politiska uppdrag varit utsatt för opassande erbjudanden om gåvor eller tjänster, eller att någon utnyttjat en personlig relation för att påverka den svarande i sitt politiska uppdrag. Undersökningen tar därmed sikte på vissa specifika former av korruption, där en part försöker påverka en politiker.

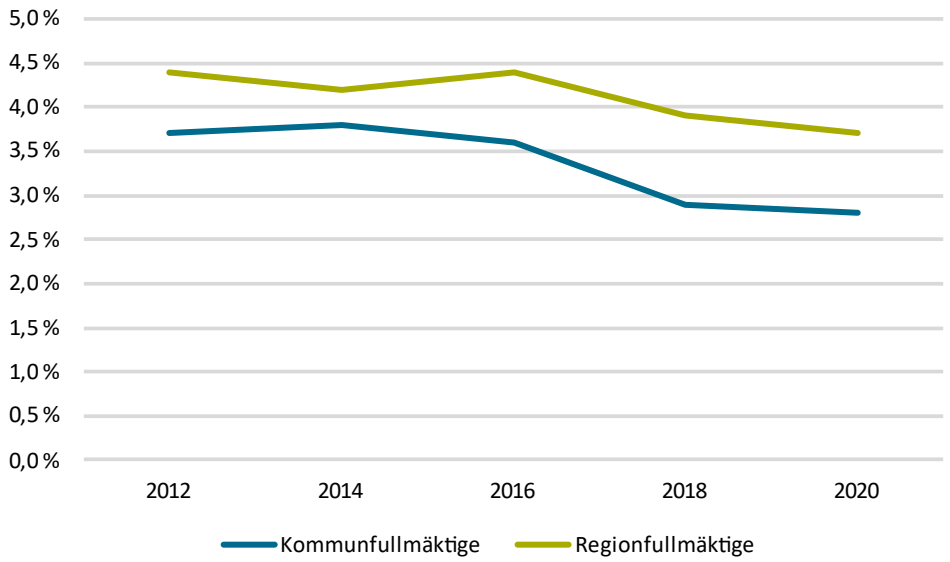
Under perioden 2012–2020 har andelen politiker i kommun- respektive regionfullmäktige som uppger att de blivit utsatta för ett korruptionsförsök minskat något (Figur 7). Vi kan även se att ledamöter i regionfullmäktige konsekvent i något högre utsträckning uppger att de blivit utsatta för någon form av korruptionsförsök. Vi har inte funnit någon förklaring till skillnaden mellan de båda grupperna.

Enkäten innehåller även frågor om politikernas relation till den som stått bakom korruptionsförsöket och vad syftet med försöket har varit. I analysen av svaren för samtliga politiker (inklusive politiker på riksnivå) för 2020 skriver Brå att det var vanligast att det var en ytlig bekant till politikern som stod bakom korruptionsförsöken. Mindre vanligt var att det var en nära vän, annan förtroendevald eller en kollega.[18]

---

[17] Brottsförebyggande rådet. (2021:13). *Politikernas trygghetsundersökning 2021. Förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld under 2020.*
[18] Ibid. s.67.

Figur 7. **Andel politiker och kommun- och regionfullmäktige som uppger att de varit utsatta för korruptionsförsök.**



Källa: Brottsförebyggande rådet, Politikernas trygghetsundersökning 2012–2020.

Enligt Brå var den vanligaste formen av korruption så kallad vänskapskorruption, det vill säga att någon försökte utnyttja en relation för att få någon form av fördel. Bara en procent av de svarande 2020 uppgav att de blivit erbjudna en muta, i form av ett opassande erbjudande om en gåva eller tjänst. Det var vanligast att handlade om en måltid eller någon form av tjänst, snarare än till exempel pengar.

En begränsning med undersökningar som ställer frågor om vilka erfarenheter personer har av korruption är att det är osannolikt att alla som svarar är ärliga i sina svar. Den som blivit erbjuden en muta kan dra sig för att uppge detta i en enkät, och det är inte heller säkert att den som fått ett erbjudande uppfattar det som otillbörligt eller som en muta. Dessa problem är mindre när svar från flera år jämförs med varandra, eftersom de metodologiska svagheterna sannolikt är desamma över tid. De utgör därför ett väsentligt komplement till andra mätningar av hur vanligt personer uppfattar att det är med korruption.

3.4.2 Ytterst få politiker och tjänstepersoner uppger att de blivit erbjudna otillbörliga ersättningar

I vår enkät om vilka uppfattningar och erfarenheter personer i kommuner och regioner har av korruption har vi frågat ledande politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner om hur ofta de själva blir erbjudna pengar eller andra förmåner för att gynna den som erbjuder ersättningen.[19]

[19] Enkäten beskrivs utförligare i bilaga 2.

Bland de som svarade är det ytterst få som uppger att de får sådana erbjudanden. 94 uppger att det aldrig sker, och 5 procent att det sker mycket sällan.[20] Resultaten är mycket lika de från enkäterna 2011 och 2008. Resultaten ligger även i linje med resultaten från Brottsförebyggande rådets undersökning (se avsnitt 3.4.1).

Vissa av de svarande har även valt att utveckla sina svar i text. Av de som svarat att de blivit erbjudna otillbörliga ersättningar skriver nästan alla att det i de fallen handlat om de bjudits på någon form av förmån, till exempel en lunch eller middag. Andra skriver att erbjudandena har handlat om biocheckar, biljetter till sport-evenemang och i något fall en resa.

3.4.3 Små förändringar över tid i hur vanligt politiker och tjänstepersoner tror att otillbörliga erbjudanden är

I enkäten har vi även frågat om de svarande tror att andra politiker och tjänste-personer än de själva får otillbörliga erbjudanden, Vi har dels frågat om de tror att det händer i den egna kommunen eller regionen, dels om de tror att det sker i andra kommuner eller regioner. Eftersom de som svarade var centralt placerade politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner borde de kunna göra en någorlunda kvalificerad bedömning av hur vanligt det är med sådana erbjudanden.

De flesta som svarat uppger att de tror att politiker och tjänstepersoner aldrig eller mycket sällan får otillbörliga erbjudanden. När vi genomförde enkäten 2011 visade svaren på en viss ökning jämfört med 2008 i andelen som trodde att politiker och tjänstepersoner fick otillbörliga erbjudanden. Resultaten från 2023 visar på små förändringar jämfört med 2011, men ligger samtidigt kvar på samma högre nivå jämfört med 2008 som vi kan se i resultaten från 2011.

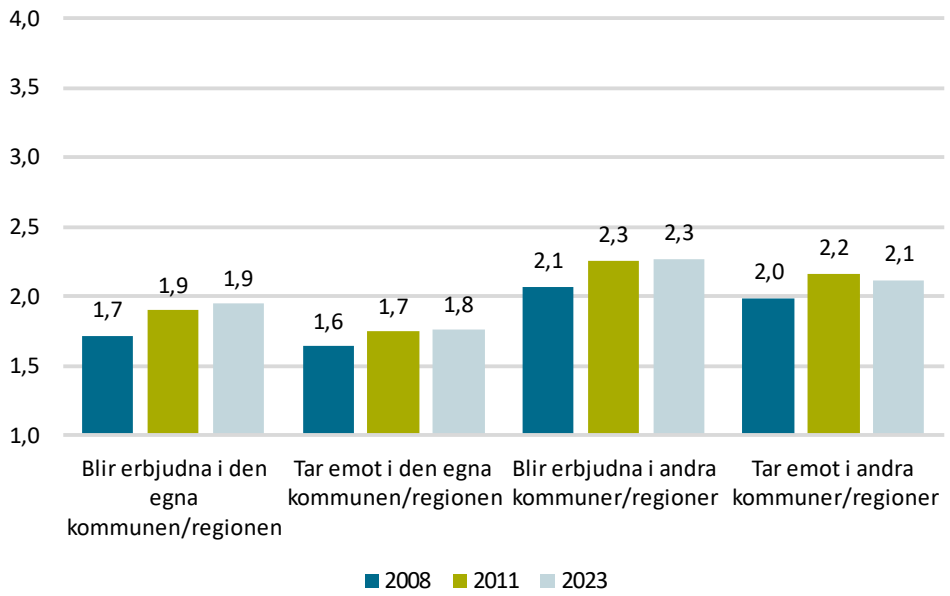
Genomgående för alla år är att de svarande tror att det är vanligare att andra i den egna kommunen får otillbörliga erbjudanden än vad de svarande själva uppger att de fått. De tror även att det är något vanligare i andra kommuner och regioner än i den egna kommunen eller regionen.

Vi har även frågat om de svarande tror att politiker och tjänstepersoner accepterar otillbörliga erbjudanden. Även här så uppger de som svarat att de tror det är vanligare att otillbörliga erbjudanden accepteras i andra kommuner och regioner än i den egna kommunen eller regionen.

---

[20] Svar på frågan ”Hur ofta blir du i egenskap av förtroendevald eller i tjänsten erbjuden pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit ersättningen?”. Statskontorets enkäter 2011 och 2023 samt Linnéuniversitets enkät 2008.

Figur 8. **Uppfattningar om hur vanligt det är att politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner blir erbjudna eller accepterar otillbörliga erbjudanden.**



Anmärkningar: De svarande har fått ta ställning till hur vanligt de tror att det är att politiker och tjänstepersoner i den egna eller andra kommuner eller regioner blir erbjudna respektive tar emot otillbörliga erbjudanden. Omdömen på skalan 1–5 där 1 är ”aldrig” och 5 är ”mycket ofta”. Redovisade svar är exklusive de som svarat ”vet ej” eller som inte besvarat frågan.

Källa: Statskontorets enkäter om politiker och tjänstepersoners uppfattningar och erfarenheter av korruption 2011 och 2023 samt Linnéuniversitetet 2008.

3.5 Tillgången på olika data har ökat men det finns vissa luckor

Tillgången på data om korruption har ökat över tid. Idag finns det fler datakällor än för 10 år sedan. Det har även genomförts flera undersökningar som fokuserar på just korruption i kommunsektorn. Framför allt har det blivit vanligare med undersökningar av medborgares uppfattningar om korruption men det finns även fler studier som särskilt riktar sig till personer med politiska förtroendeuppdrag.

De flesta studier som genomförs undersöker medborgare, politiker och tjänstepersoners uppfattningar om korruption. Dessa studier är viktiga men att ställa frågor till högt uppsatta politiker eller tjänstepersoner medför en risk för att svaren inte är helt uppriktiga. Detta eftersom de själva befinner sig i maktpositioner och också kan vara ansvariga för att arbetet mot korruption fungerar väl. Det är mindre vanligt med undersökningar som omfattar tjänstepersoner längre ner i den kommunala och regionala förvaltningen.

Vi har inte hittat särskilt många fallstudier av korruption i kommunsektorn. Detta trots att sådana studier enligt vissa forskare erbjuder större metodologiska och policy-relevanta möjligheter än studier på nationell nivå.[21] Syftet med fallstudier är inte att i första hand undersöka hur vanligt det är med korruption men skulle kunna bidra till en bättre förståelse för vilka faktorer som kan ligga bakom utvecklingen, inte minst inom avgränsade riskområden.

[21] Se till exempel Drápalová, E. (2021). *Down-to-Earth. What Can We Learn from Local Case Studies?*

4 Risker, riskområden och riskfaktorer i kommuner och regioner

Det finns många sätt att beskriva utvecklingen av risker och riskområden när det gäller korruption i den kommunala sektorn. Ett sätt är att värdera risker i de olika verksamhetsområden som finns i kommuner och regioner. Ett annat sätt är att beskriva riskfyllda arbetsmoment eller situationer som kan uppstå inom många olika verksamhetsområden. Det går också att fokusera på riskfaktorer, dvs. omständigheter eller utvecklingstendenser i samhället som kan antas öka riskerna för korruption eller att minska chanserna att korruption upptäcks. I detta kapitel tar vi oss an frågan om risker och riskområden på ett sådant brett sätt och försöker ge en bild av utvecklingen.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Traditionella riskområden som byggsektorn, upphandling och inköp är områden som ofta återkommer i Polisens utredningar av vissa korruptionsbrott. Politiker och tjänstepersoner uppfattar idag i större utsträckning att korruption kan förekomma inom fler skilda delar av kommunens eller regionens verksamhet.
- Upphandling och inköp är det område som flest kommuner och regioner pekar ut som utsatt för risker. Kommuner och regioner står för cirka 80 procent av de annonserade offentliga upphandlingarna.
- Tillväxten av kommun- och regionägda bolag innebär vissa utmaningar när det gäller styrning och kontroll. Över tid har antalet sådana bolag ökat, och de står för en mycket stor del av den offentliga upphandlingen.
- Ett ökat inslag av privata utförare av offentlig service innebär också utmaningar vad gäller styrning och kontroll. Bland annat begränsar det kommunens eller regionens möjligheter till att mer detaljerat styra arbetssätt.
- Välfärdsbrott uppfattas som ett nytt riskområde. Arbetet mot korruption kan stärkas genom arbetet mot välfärdsbrottslighet. Men det är viktigt att hanteringen av korruptionsfrågorna inte snävas in till att bara handla om otillåten påverkan från en extern part.
- Att det förekommer trakasserier, hot, våld och skadegörelse som syftar till att påverka offentliga tjänstepersoner ska betraktas som en riskfaktor som vi menar kan föra med sig nya korruptionsrisker.
- Över tid har de lokala nyhetsredaktionerna blivit allt färre. Det finns en risk att det leder till att färre fall av korruption uppmärksammas. Den lokala mediebevakningen har en viktig roll att fylla genom att som extern part granska kommuner och regioner.

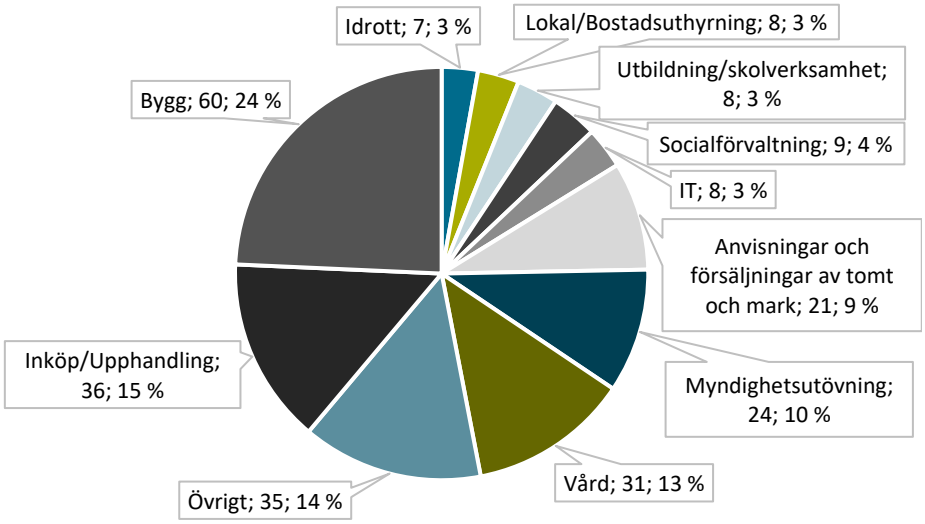
4.2 Olika risk för korruption i olika delar av kommunernas och regionernas verksamhet

Korruption kan förekomma inom alla delar av kommuners och regioners verksamhet. Men vissa delar kan vara mer utsatta än andra. Två områden som ofta förekommer i polisanmälningar som rör kommuner och regioner är byggsektorn samt upphandling och inköp och olika former av IT-verksamhet. I vår egen undersökning bedömer politiker och tjänstepersoner 2023 i större utsträckning än tidigare att korruption kan förekomma inom fler områden än vad som betraktas som traditionella riskområden.

4.2.1 Byggsektorn och anläggning, inköp och upphandling och vård står för merparten av misstänkta korruptionsärenden

Vi har även undersökt vilka verksamheter inom kommunerna och regionerna som har förekommit i de korruptionsärenden som kommit in till Polisen. Flera typer av verksamheter utmärker sig genom att förekomma i många ärenden. Misstankar som korruption berör byggsektorn eller inköp och upphandling är vanligt förekommande, men det finns en stor variation i vilka områden som berörs. Figur 9 illustrerar de 10 vanligast förekommande verksamheterna bland ärenden som handlagts av Polisens nationella anti-korruptionsgrupp åren 2012–2022 och som berör kommuner och regioner.

Figur 9. Verksamheter i kommuner och regioner som förekommer i korruptionsrelaterade polisärenden, antal och andel.



Anmärkningar: Uppgifterna avser ärenden hos Polisens nationella anti-korruptionsgrupp som berör kommuner eller regioner från åren 2012–2022.

Källa: Polisens nationella anti-korruptionsgrupp. Statskontorets bearbetning.

De största grupperna är ärenden som på något sätt berör byggverksamhet och de som kan kopplas till inköp och upphandling. Efter dessa är myndighetsutövning och vård de vanligast förekommande områdena. En större grupp ärenden som även den har en stark koppling till byggverksamhet är de som berör tomt- och markanvisningar eller försäljningar.

Vi konstaterade tidigare att misstankar som berör byggsektorn är vanligt förekommande. Värt att notera är att Sveriges Kommuner och Regioner medverkat till att ta fram en etisk vägledning för just en av dessa sektorer, nämligen delar av byggsektorn, vilket vi tar upp i senare kapitel (avsnitt 5.6.2). En stor del av kommunernas och regionernas samlade upphandling handlar om bygg- och anläggningstjänster, vilka är områden som är förknippade med korruptionsrisker. Situationen bedöms av byggbranschen själva som särskilt problematisk eftersom medvetenheten om den höga risken för korruption i branschen är låg och arbetssätt för att motverka korruption saknas.[22]

4.2.2 Fler av kommunernas och regionernas verksamhetsområden uppfattas vara utsatta för korruption

Även om företrädare som har ledande befattningar i kommuner och regioner tror att korruptionen ligger på en relativt oförändrad nivå så anser de samtidigt att det nu är vanligare med korruptionen i något fler sektorer i kommuner och regioner än tidigare.

I enkäten har vi ställt frågor om hur vanligt politiker och tjänstepersoner tror att det är med korruption inom ett antal olika kommunala verksamheter (Figur 10 och Figur 11).

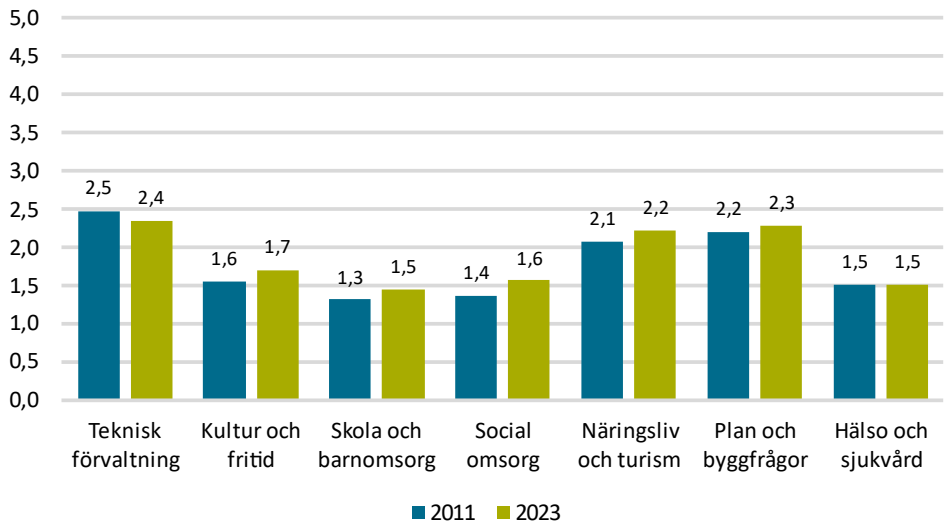
I svaren från politiker och tjänstepersoner i kommunerna syns en svag ökning när det gäller i vilken grad den svarande tror att det förekommer korruption i de olika verksamheterna. Den enda verksamheten där företrädarna tror att korruptionen minskar är teknisk förvaltning, som de å andra sidan fortfarande ser som det område där det är vanligast att korruption förekommer.

Förändringarna är små. Men de kan tolkas som att politiker och tjänstepersoner idag i större utsträckning ser på korruption som något som faktiskt kan förekomma inom fler områden än inom traditionella riskområden. Det kan bero på flera faktorer. Det kan exempelvis vara ett resultat av att korruptionsfrågorna har uppmärksammats mer under senare år.

---

[22] Byggcheferna. (2021). *Bygg bort korruptionen*.

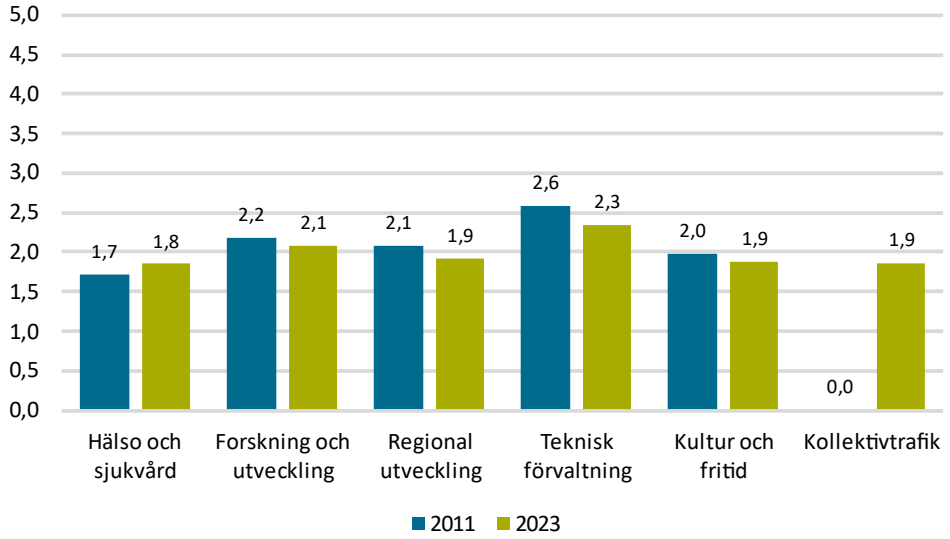
Figur 10. **Kommunpolitiker- och tjänstepersoners uppfattningar om hur vanligt det är med korruption inom olika kommunala verksamheter.**



Anmärkningar: Svar på frågan ”Allmänt sett, hur vanligt tror du det är med korruption, d.v.s. missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning, i nedanstående sektorer?” Omdömen på skala 1–5 där 1 är ”aldrig” och 5 är ”mycket vanligt”. Redovisade svar är exklusive de som svarat ”vet ej” eller som inte besvarat frågan.

Källa: Statskontorets enkäter om politiker och tjänstepersoners uppfattningar och erfarenheter av korruption 2011 och 2023.

Figur 11. **Regionpolitiker- och tjänstepersoners uppfattningar om hur vanligt det är med korruption inom olika verksamheter hos regionerna.**



Anmärkning: Svar på frågan ”Allmänt sett, hur vanligt tror du det är med korruption, dvs. missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning, i nedanstående sektorer?” Omdömen på skala 1–5 där 1 är ”aldrig” och 5 är ”mycket vanligt”. Redovisade svar är exklusive de som svarat ”vet ej” eller som inte besvarat frågan. Kollektivtrafik ingick inte i enkäten 2011.

Källa: Statskontorets enkäter om politiker och tjänstepersoners uppfattningar och erfarenheter av korruption 2011 och 2023.

Svaren från politiker och tjänstepersoner i regionerna ger en något mer negativ bedömning av hur vanligt det är med korruption inom verksamheterna hos regionerna. De tror att det är vanligare inom sektorerna hälso- och sjukvård och kultur- och fritid än svaren från kommunerna, och att det är något mer vanligt i genomsnitt för olika sektorer. För flera sektorer syns däremot en svag minskning hur vanligt de bedömer det är med korruption jämfört med svaren från 2011.

4.3 Upphandling och inköp

Upphandling är sedan länge ett känt riskområde för korruption. En anledning är att offentliga upphandlingarna omfattar stora ekonomiska värden och kan därför attrahera vissa problem. Därför blir också dessa processer särskilt sårbara. Det handlar också om de relationer som kan etableras mellan den offentligt anställde och en leverantör. Därtill har kontrollsystem och regelverk inte alltid anpassats till ett samhälle där det offentliga fullgör en allt större del av sina åtaganden genom upphandlingar snarare än i egen regi.[23]

4.3.1 Upphandling och inköp pekas ut som det mest utsatta området

Tidigare undersökningar har konstaterat att offentlig upphandling är ett riskområde för korruption.[24] Redan 1999 i rapporten *Hederlighetens pris* från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) poängteras att riskerna när det gäller den offentliga upphandlingen är särskilt stor i kommuner och regioner.[25] Brottsförebyggande rådet (Brå) har också i flera rapporter lyft fram just offentlig upphandling som ett riskområde, inte minst i den kommunala sektorn. Även vi drog i vår rapport om korruption i den kommunala sektorn år 2012 bland annat slutsatsen att kommunernas brister när det gällde att följa reglerna när de genomför upphandlingar riskerar att föra med sig korruption.[26] Konkurrensverket har närmare analyserat riskerna som finns i att använda mellanhänder i inköpsprocessen inom offentlig upphandling.[27]

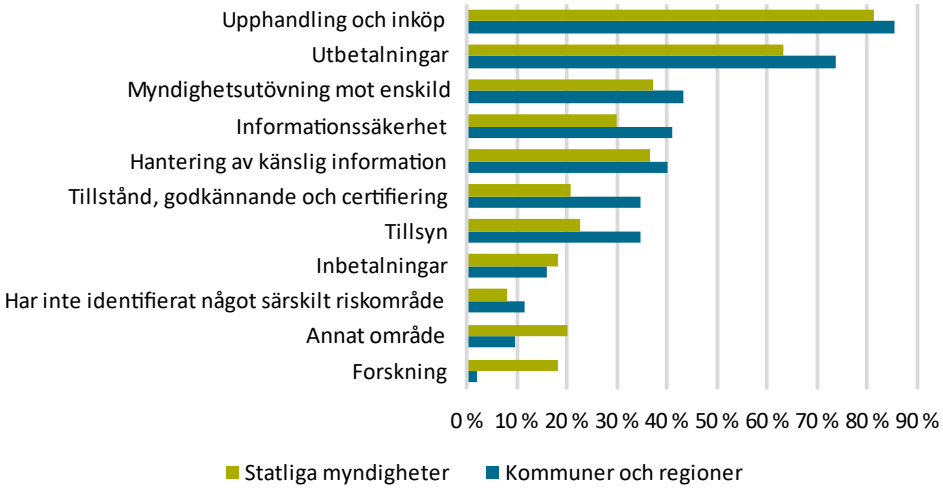
Av våra enkätsvar att döma bedömer kommuner och regioner själva att upphandlingar fortfarande är ett särskilt stort riskområde. I vår enkät till kommuner och regioner om hur de arbetar mot korruption svarar 85 procent att de identifierat offentlig upphandling som ett riskområde. Det är också en större andel än bland statliga myndigheter. En möjlig orsak till det är att alla kommuner, oavsett storlek, genomför omfattande upphandlingar.

---

[23] Konkurrensverket. (2020:1). *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*.
[24] Brottsförebyggande rådet. (2007:21). *Korruptionens struktur i Sverige*.
[25] Andersson, S. (1999:62). *Hederlighetens pris*.
[26] Statskontoret. (2012). *Köpta relationer*.
[27] Konkurrensverket. (2023:2). *Mellanhänders påverkan på den offentliga upphandlingen.*

Offentlig upphandling är också det område där flest kommuner och regioner säger att det funnits misstankar om korruption. Motsvarande bild ser vi i undersökningen av statliga myndigheters arbete mot korruption.[28]

Figur 12. Områden som kommuner och regioner identifierat som särskilt utsatta för risker för korruption eller oegentligheter.



Källa: Statskontorets enkäter om arbetssätt mot korruption till kommuner och regioners 2023 samt statliga myndigheter 2021.

Även i fritextsvaren från kommuner och regioner kan vi se att de svarande ser upphandling som ett etablerat riskområde. Där finns både exempel på medvetna avsteg för att gynna lokala eller regionala intressen och att det saknas kunskaper som en risk. Där ser vi också att riskerna och att det saknas rutiner och kunskap kan leda till att kommunen eller regionen centraliserar alla inköp för att se till att det blir ordning och reda, och på så sätt minskar riskerna för olika former av fel.

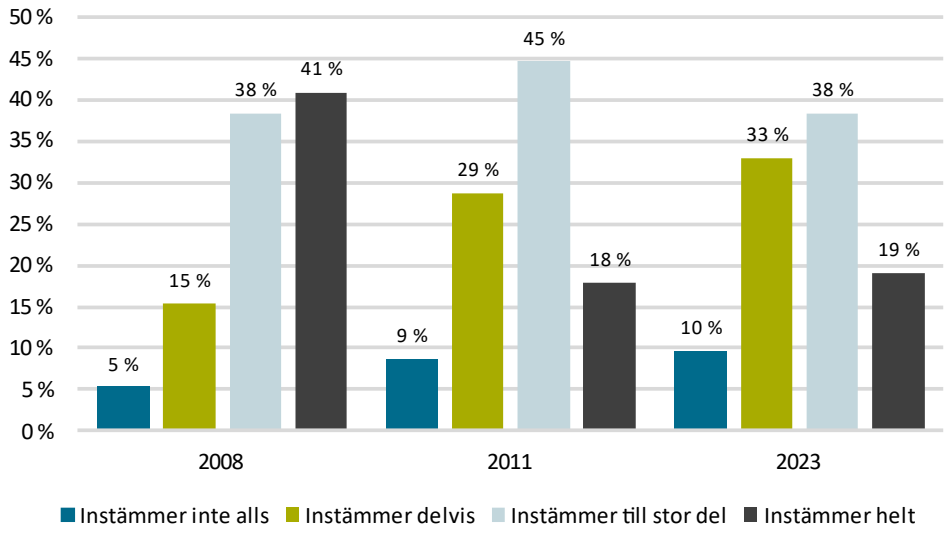
Det område som de flesta svarande tror är mest utsatt för korruption är teknisk förvaltning (se avsnitt 4.2.2). Efter det kommer plan- och byggfrågor samt näring och turism. Men sedan 2011 är det färre som pekar ut detta område som utsatt. Även bland svaren från regionerna är det detta område som sticker ut. Utöver det anses också Forskning och utveckling vara ett område där det finns en tydlig risk för korruption. Underlag från Polisens nationella antikorruptionsgrupp pekar åt samma håll. Vi kan därför konstatera att frågor som relaterar till bygg- och anläggningssektorn är särskilt problematiska ur korruptionssynpunkt.

[28] Statskontoret. (2021). *Arbete mot korruption är under utveckling*.

4.3.2 Färre anser att den offentliga upphandlingen fungerar opartiskt i kommunsektorn

Med tanke på att offentlig upphandling är ett känt riskområde sedan länge borde det också vara ett område där arbetet mot korruption haft hög prioritet. Om arbetet mot korruption också fungerade bra skulle detta rimligen resultera i att allt fler anser att upphandling över lag sker på ett opartiskt sätt. Men i undersökningen från 2008 var det 79 procent som svarade att man helt eller till stor del instämde i påståendet att den offentliga upphandlingen fungerar opartiskt i kommunerna. Denna andel minskade 2013 till 63 procent, och i vår senaste undersökning är det 57 procent som har den uppfattningen. Det är alltså en minskande andel som anser att den offentliga upphandlingen fungerar opartiskt i kommunerna. Möjligen kan den här minskningen förklaras av att fler blivit mer medvetna om riskerna för korruption vid upphandling.

Figur 13. Uppfattningar om den offentliga upphandlingen fungerar opartiskt i svenska kommuner och regioner.



Anmärkningar: Svar på frågan ”I vilken grad instämmer du i följande påstående: den offentliga upphandlingen fungerar opartiskt i svenska kommuner/regioner?” Redovisade svar är exklusive de som inte har besvarat frågan eller som har svarat ”ingen uppfattning”.

Källa: Statskontorets enkäter om politiker och tjänstepersoners uppfattningar och erfarenheter av korruption 2011 och 2023 samt Linnéuniversitetet 2008.

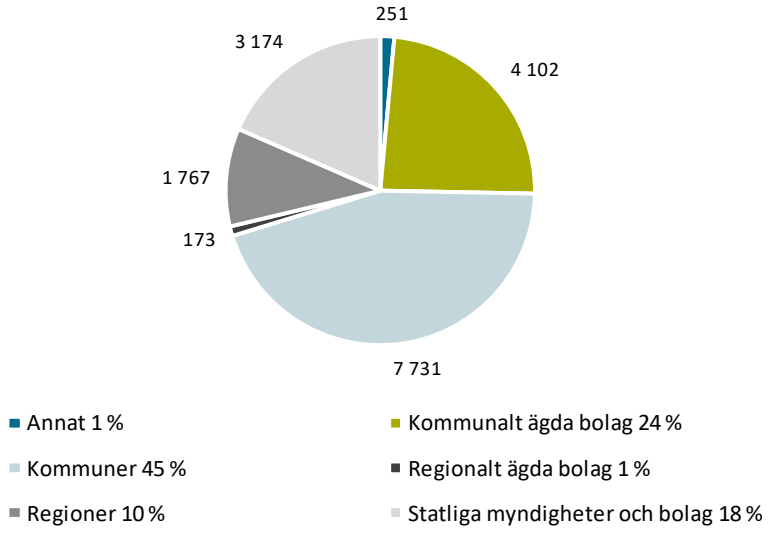
Det går att tolka informationen som att allt fler anser att den offentliga upphandlingen är partisk, det vill säga att kommuner och regioner tar olika ovidkommande hänsyn när de gör inköp. Detta är något som har lyfts fram som ett särskilt problem i mindre och mer glesbefolkade kommuner. Det kan bland annat vara så att det finns få leverantörer, och att olämpliga vänskapsband mellan exempelvis kommunföreträdare och en leverantör därför riskerar att uppstå över tid. En följd av det är att det kan vara svårt att upprätthålla opartiskheten i dessa affärer.

Vi kan också se att det bland mindre kommuner och landsbygdskommuner är 53 procent som instämmer helt eller till stor del i påståendet att den offentliga upphandlingen fungerar opartiskt i svenska kommuner. Motsvarande siffra i större kommuner eller kommuner nära dessa är 61 procent.

4.3.3 Kommuner och regioner står för större delen av upphandlingarna i Sverige

Det är mycket viktigt att se till att arbetet med upphandlingar får rätt förutsättningar för att kommuner och regioner ska kunna undvika olika former av fel. Det är också väldigt viktigt att det korruptionsförebyggande arbetet inkluderar upphandlingar som ett särskilt riskområde. Detta är särskilt viktigt med tanke på hur stor del av den offentliga upphandlingen som den kommunala sektorn står för. Det sammanlagda värdet på den upphandlingspliktiga inköpen uppskattades 2020 till cirka 819 miljarder kronor. Kommuner och regioner står för 80 procent av de annonserade upphandlingarna i Sverige. Totalt handlar det om 13 733 annonserade upphandlingar under 2022.

Figur 14. Annonserade upphandlingar 2022 efter sektor.



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2023.

De kommunala bolagen står för en fjärdedel av de annonserade upphandlingar. Därför är det även särskilt viktigt att de kommunala bolagen får delta i det förebyggande arbetet mot korruption när det gäller upphandlingar. Dessutom förefaller bolagen ha relativt dyra upphandlingar, eftersom de står för 33 procent av de totala kontrakterade värdena.[29]

[29] Uppgifterna om kontrakterade värden bygger på efterannonser, för vilka det finns ett förhållandevis stort bortfall.

4.4 Kommun- och regionägda bolag

Antalet bolag som ägs av kommuner- och regioner har av forskare pekats ut som en viktig förklaring till varför korruptionen varierar mellan kommuner. Bolagen skiljer sig ifrån övriga delar av kommunernas och regionernas verksamheter på många sätt. De är företag som har att förhålla sig till både den privata och den offentliga sektorns regler. Riskerna för korruption kopplas dock inte direkt till själva driftsformen, utan till andra faktorer, exempelvis bristande kunskaper om regler och oklarheter om mål för verksamheterna. Det riskerar leda till att onödiga fel begås.

Antalet bolag som ägs av kommuner och regioner har stadigt ökat över tid, och av vår enkät framgår att det inte är ovanligt att de inte omfattas av kommunens eller regionens olika styrande dokument i korruptionsrelaterade frågor.

4.4.1 Det är en utmaning att styra kommun- och regionägda bolag

Det är viktigt att de styrande i kommun och regionägda bolag känner till de särskilda förutsättningar som gäller för kommunala bolag. Denna kunskap behöver finnas såväl i bolagens ledning som i bolagsstyrelserna och bland de anställda. På ett motsvarande sätt behöver det finnas kunskaper bland de folkvalda politikerna i kommunens eller regionens fullmäktige och styrelse som styr bolagens verksamheter. Om det saknas tydliga och gemensamma normer ökar sannolikheten att den som vill utnyttja sin position för personlig vinning undgår kritik för ett sådant beteende.[30] Med det ökar också riskerna för korruption.

Kommunägda bolag[31] har länge varit en omstridd driftsform för kommuner och regioner att bedriva verksamheter i. Men det har med tiden blivit ett naturligt inslag i det kommunala landskapet. Kommunägda bolag är speciella ur korruptions-synpunkt, eftersom de verkar i gränslandet mellan offentligt och privat. De lyder under aktiebolagslagen men också under kommunallagen. Bolagsformen har en rad olika fördelar, men denna särprägel inverkar samtidigt på möjligheterna att styra och granska bolagets verksamhet, samt på möjligheterna att utkräva ansvar för snedsteg.[32]

Det kan krävas särskilda kunskaper för att kunna navigera i gränslandet mellan privat och offentligt. För bolagen och deras anställda kan det vara svårt att förena de ibland motstridiga målen vinstintresse och affärsnytta samt demokratiska värden och samhällsnytta. Tidigare studier pekar på att det bland kommunpolitiker som sitter i styrelser för kommunala bolag råder delade meningar om vad de ska representera. Vissa anser att de bör se till bolagets bästa, medan andra sätter

---

[30] Bergh, A. & Erlingsson, G. (2021). *Kommunala bolag: Fler nackdelar än fördelar*.
[31] Med kommunala bolag avses här aktiebolag där kommuner eller regioner är majoritetsägare (det vill säga äger 50 procent eller mer av aktierna).
[32] Erlingsson, G. & Thomasson, A. (red.) (2020). *Kommunala bolag*: *styrning, öppenhet och ansvarsutkrävande*.

kommunens eller sina partiers intressen främst.[33] Det handlar också om i vilken utsträckning de anställda förstår de särskilda förutsättningar som gäller för bolaget och deras syn på bolagets mål och syfte. Är bolaget en del av kommunkoncernen eller ett aktiebolag fristående från kommunen och de formella krav som finns för kommunens verksamhet?

Liknande problem finns i den så kallade lekmannarevisionen av de kommunala bolagen. Där finns ofta bristande kunskaper i alla led. Det gäller dels hos lekmannarevisorerna själva, dels hos ägare och bolagsledningar. Lekmannarevisionen upplevs vara anonym, insatserna är ofta begränsade och det saknas ofta en tydlig process för revisionen. Inte sällan uppfattas det som att lekmannarevision är något annat än övrig kommunal revision, vilket gör att uppdraget uppfattas som otydligt och mer komplicerat än kommunal revision i övrigt.[34]

4.4.2 Ett större antal kommunala bolag bedöms kunna öka riskerna för korruption

Det finns studier som visar tecken på att risken för korruption i kommuner ökar i takt med att antalet kommunalt ägda bolag ökar. Genom statistisk analys har forskare undersökt hur ett antal kända faktorer påverkar riskerna för korruption:

- antal kommunala bolag
- antal tidningsredaktioner
- kvinnlig representation i kommunfullmäktige
- befolkningsmängd
- befolkningens utbildningsnivå
- långvarigt politiskt maktinnehav för ett eller flera partier.[35]

Alla dessa faktorer är hämtade från tidigare kunskapsunderlag och relevanta möjliga förklaringar till variationen i graden av korruption. Av de faktorer som ingår i analysen, är just antalet bolag den variabel som bäst förklarar de varierande korruptionsnivåerna mellan svenska kommuner.[36]

Det är dock viktigt att notera att antalet bolag enbart förklarar en relativt liten del av variationen. Slutsatsen är därför att det fortfarande finns förklaringsfaktorer som är relativt okända.

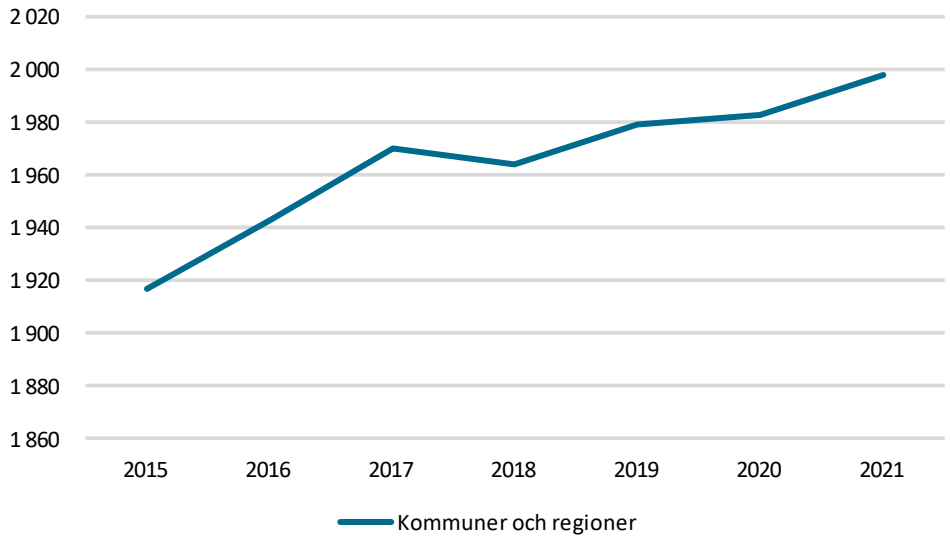
---

[33] Bergh, A. & Erlingsson, G. (2020). *Kommunala bolag – i vems intresse?*
[34] Sveriges kommuner och regioner. (2021). *Fem förslag för utveckling av lekmannarevisionen i kommunala aktiebolag.*
[35] Erlingsson, G., Lindström, M. & Wittberg, E. (2020). *Kommunala bolag som korruptionsrisk*?
[36] Ibid.

4.4.3 Antalet kommun- och regionägda bolag ökar

Antalet kommunala bolag har över en längre period ökat kraftigt. År 2021 fanns det cirka 2 000 kommun- och regionägda bolag, vilket kan jämföras med att det 1978 fanns 549.[37] Även om ökningstakten har avtagit så fortsätter antalet kommun- och regionägda bolag öka. Under perioden 2015–2021 ökade antalet bolag från 1 917 till 1 998.

Figur 15. Kommun- och regionägda bolag, antal 2015–2021.



Källa: SCB, Offentligt ägda bolag.

De kommunala bolagen har även växt när det gäller antalet anställda. År 2015 var antalet anställda 74 724, och 2021 hade antalet ökat till 88 356, en ökning på cirka 18 procent. Även sett som en andel av alla anställda i kommunsektorn har antalet anställda i kommun- och regionägda bolag ökat. År 2015 utgjorde de bolagsanställda 6,8 procent av samtliga anställda i kommunsektorn[38] medan de 2021 utgjorde 7,6 procent. Andelen har ökat mer i kommuner än i regioner.

4.4.4 Det saknas ibland interna regler och vägledande dokument

Att antalet kommunala bolag ökar innebär också att vissa risker för korruption ökar. Ett sätt att hantera dessa risker är att se till att det finns interna regler och vägledande dokument som kan ge svar på frågor om hur de anställda ska agera för att undvika risker för korruption och andra oegentligheter.

---

[37] Bergh, A. & Erlingsson, G. (2021). *Kommunala bolag: Fler nackdelar än fördelar*.
[38] Här räknat som alla anställda i kommuner, regioner och bolag ägda av kommuner och regioner.

Vi kan konstatera att många kommuner och regioner har sådana. Nästan 90 procent av kommunerna och regionerna säger att de har sådan styrande dokument. Men det är inte givet att dessa även omfattar bolag. Bara sju av tio kommuner och regioner säger att bolagen omfattas av sådana interna regler och vägledande dokument. Även om interna regler inte är en tillräcklig åtgärd mot korruption kan de ändå fylla en viktig funktion. Men med tanke på de särskilda förhållanden som gäller för kommunala bolag är det vår bedömning att det är en brist om en kommun eller region inte har sådana interna regler.

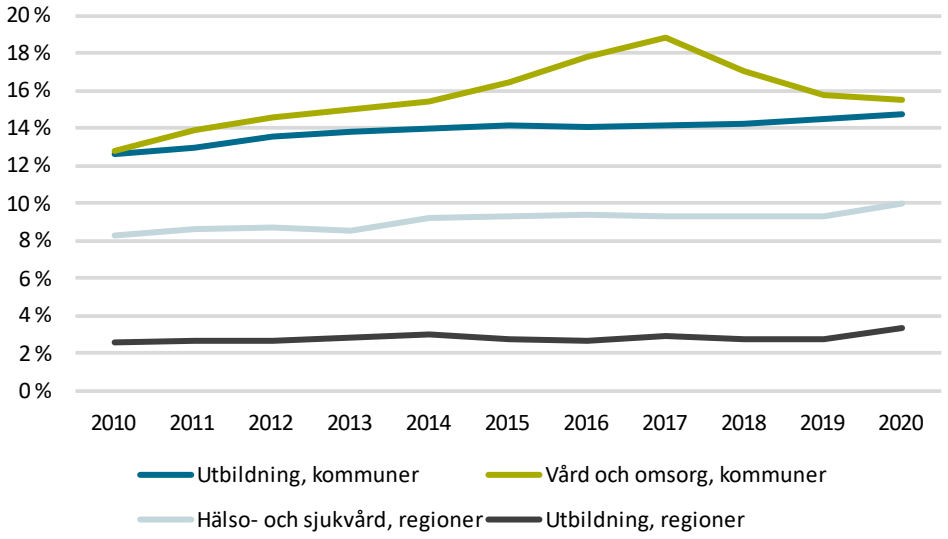
4.5 Privata utförare av kommuners och regioners uppgifter

En växande andel av kommuners och regioners verksamheter köps från externa leverantörer. I arbetet med vår analys har flera utmaningar som detta innebär lyfts i intervjuer med experter. Det handlar främst om hur kommuner och regioners styrning och kontroll av verksamheten fungerar, bland annat eftersom privata företag delvis verkar under andra lagar.

4.5.1 En växande andel av kommuners och regioners verksamhet utförs av privata utförare

En växande andel av kommuners och regioners verksamheter köps från externa leverantörer. Utförarnas relation till kommunen eller regionen skiljer sig mellan verksamhetsområden. På de flesta områden upphandlas externa leverantörer av verksamhet antingen i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU) eller genom lagen om valfrihetssystem (LOV). Fristående skolor får tillstånd att bedriva skolverksamhet av staten och är därmed inte upphandlade av respektive kommun.

Figur 16. Kommuners och regioners köp av verksamhet från privata företag, stiftelser och föreningar 2010–2020, som andel av verksamheten.



Källa: SCB, räkenskapssammandraget för kommuner och regioner.

År 2020 köpte kommuner och regioner verksamhet för 137 miljarder kronor från privata utförare, så som företag, föreningar och stiftelser. Av dessa stod privata företag för den största andelen (cirka 87 procent). Den andelen är också den som har växt. Inom skola samt hälso- och sjukvård har andelen verksamhet som drivs av privata utförare ökat med cirka 20 procent mellan 2010 och 2020. Men det varierar mycket mellan olika kommuner och regioner.

Kommuner och regioner har därtill allt fler olika privata utförare av sin verksamhet. I genomsnitt har en svensk kommun 155 olika utförare inom välfärden, en ökning med 43 procent sedan 2013. För regionerna är förändringen inte lika stor. År 2021 hade en region genomsnittligt 236 utförare vilket innebär en ökning med 18 procent sedan 2013.

Tabell 1. Antal privata utförare i kommuner och regioner efter verksamhetsområden, genomsnitt 2013 och 2021.

Sektor	Verksamhetsområde	2013	2021	Förändring
Regioner	Primärvård	98	118	20 %
	Specialiserad somatisk vård	47	47	2 %
	Specialiserad psykiatrisk vård	24	17	-29 %
	Tandvård	14	27	96 %
	Övrig hälso- och sjukvård	17	27	54 %
	Summa regioner	**200**	**236**	**18 %**
Kommuner	Förskola, fritidshem	20	25	22 %
	Förskoleklass, grundskola	14	19	39 %
	Gymnasieskola	20	25	29 %
	Övrig utbildning	4	7	67 %
	Äldreomsorg	7	7	-1 %
	Insatser till personer med funktionshinder	17	28	67 %
	Individ- och familjeomsorg	22	41	89 %
	Flyktingmottagande	4	3	-27 %
	Hälso- och sjukvård	1	0	-88 %
	Summa kommuner	**108**	**155**	**43 %**

Källa: SCB.

4.5.2 Privata utförare innebär delvis nya risker för korruption

Korruption och andra oönskade beteenden i verksamhet som bedrivs av privata utförare kan behöva bedömas utifrån andra utgångspunkter jämfört med om de sker i en kommunal eller regional förvaltning. Kommunal verksamhet som bedrivs av privata utförare omfattas inte nödvändigtvis av samma krav som gäller för den offentlig förvaltning. I andra fall genomför privata utförare myndighetsutövning vilket innebär högre krav.

De konkreta riskerna för korruption i verksamhet som drivs av privata utförare skiljer sig i stort inte från den verksamhet som kommuner och regioner driver. Det kan däremot vara en utmaning för kommuner och regioner att följa upp och kontrollera utförare. De nya risker som tillkommer handlar främst om risker när

verksamheten upphandlas, i stället för att utföras av en förvaltning eller ett bolag ägt av kommunen eller regionen. I dessa situationer finns ekonomiska incitament för oseriösa aktörer att påverka upphandlingsprocessen eller redovisa felaktiga uppgifter om verksamheten. Att antalet utförare ökat kan ur ett anti-korruptions-perspektiv även vara positivt, då det kan innebära en ökad konkurrens och minskar risken för täta band med enskilda leverantörer.

4.5.3 Privata utförare lyder under delvis andra regelverk, och kräver andra former av styrning

Många åtgärder för att motverka korruption fokuserar på hur kommuner och regioner kan motverka korruption i sin egen verksamhet. För att styra arbetet mot korruption i verksamhet utförd av privata utförare krävs att kommunen eller regionen i stället aktivt arbetar med att ställa krav i sina avtal. [39] Det kan till exempel handla om att ställa krav på att utförare har system för hantering av visselblåsare och utbildningar för anställda. Kommuner och regioner behöver även följa upp att avtalen följs, vilket har varit en utmaning för många kommuner.[40]

Flera av de regelverk som gäller i offentlig verksamhet och som bland annat syftar till att förebygga korruption ser annorlunda ut för privata utförare jämfört med verksamhet utförd av kommunen eller regionen. Sämre möjligheter till insyn och granskning brukar lyftas fram som ett problem. Ett annat har varit avsaknaden av meddelarskydd. Detta är dock något som succesivt införts i en rad olika verksamhets-områden där privata utförare bedriver verksamhet åt kommuner och regioner. När det gäller fristående skolor finns regler i skollagen som ger kommuner rätt till insyn i verksamheten.[41]

Sedan 2015 ska också fullmäktige under varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för de kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.[42] Syftet med dessa program är att de ska vägleda arbetet med att bryta ner de övergripande målen på nämndnivå, per verksamhetsområde eller i en enskild upphandling, inom den styrmodell som kommunen eller regionen har. Programmet ska också ange hur kommunen eller regionen ska se till att allmänheten får en skälig insyn i verksamheterna.[43]

---

[39] I kommunallagen finns krav på att kommuner och regioner ska kontrollera och följa upp verksamhet som genom avtal utförs av privata utförare. Kommunen ska också i sina avtal tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Se 10 Kap 8–9 § Kommunallagen.
[40] Karlsson Westergren, C. (2023). *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris.*
[41] 9 kap. 22 § skollagen.
[42] 5 kap. 3 § kommunallagen.
[43] Sveriges kommuner och regioner. (2019). *Fullmäktiges program för verksamhet som utförs av privata utförare.*

4.6 Välfärdsbrottslighet

På senare år har välfärdsbrottslighet blivit ett alltmer diskuterat problem i samhället. Problemet är inte helt nytt men det finns inte särskilt mycket kunskaper om problemets omfattning. Men det är ändå allvarligt eftersom det både hotar demokratin och riskerar att vara mycket kostsamt. Dessa typer av brott kan göras möjliga genom att påverka tjänstepersoner som fattar olika former av beslut, exempelvis om utbetalningar. Frågan om välfärdsbrottslighet har därför många gemensamma beröringspunkter med korruptionsfrågan.

4.6.1 Välfärdsbrottslighet är ett otydligt begrepp

I våra intervjuer med experter och våra gruppintervjuer med kommuner framkommer att det som kallas för välfärdsbrottslighet är ett relativt nytt och aktuellt riskområde. Men det är oklart exakt vad välfärdsbrottslighet består av. Brottsförebyggande rådet har konstaterat att det saknas en vedertagen definition av begreppet.[44] Det hänger delvis ihop med att det är oklart vad som menas med begreppet välfärd. Ofta avses att otillbörligt utnyttja offentligt finansierade trygghetssystem. Enligt olika kunskapsunderlag är detta också en del av det hot som den organiserade brottsligheten utgör mot myndigheter och kommuner.[45]

4.6.2 Välfärdsbrottsligheten drar nytta av tjänstepersoner genom påverkan

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) använder begreppet välfärdsbrottslighet för att beskriva situationer när en extern aktör, företag eller privatperson otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning.[46] Välfärdsbrott förknippas ofta med utbetalningar inom politikområden som svarar för samhällets och medborgarnas välstånd, som på felaktiga grunder tillfaller utföraren.

Olika former av välfärdsbrottslighet kan ha kopplingar till organiserad brottslighet. I den myndighetsgemensamma lägesbilden för 2021 från Nationellt underrättelsecentrum utgör denna typ av brottslighet ett av de tre mest aktuella hoten från den organiserade brottsligheten.[47]

Välfärdsbrottslighet innebär inte alltid att korruption är en del av problematiken. Men kriminella är ofta beroende av personer som inom ramen för sin profession fattar myndighetsbeslut, utfärdar intyg eller sitter på värdefull information. Det innebär att vissa anställda i kommuner och regioner löper risk att utsättas för

---

[44] Brottsförebyggande rådet. (2022:1). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*. *Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*.
[45] Sveriges kommuner och regioner. (2021). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan*.
[46] Ibid.
[47] Polismyndigheten. (2021). *Myndighetsgemensam lägesbild*. *Organiserad brottslighet 2021*.

påverkansförsök. Det finns flera fall där tjänstepersoner inom offentlig sektor har medverkat till brott eller på ett otillbörligt sätt har gynnat enskilda personer och där olika former av otillåten påverkan har varit ett viktigt medel i brottsupplägget.

4.6.3 Arbetet mot korruption kan få draghjälp av arbetet mot välfärdsbrottslighet men det finns risker

Flera kommunala företrädare som vi har samtalat med upplever att det finns ett stort tryck att arbeta med frågor som rör välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan. De bedömer att detta intresse är större än för frågor som handlar om korruption. Det finns exempel på hur kommuner framgångsrikt har lyckats förbättra arbetet mot korruption genom att koppla arbetet mot korruption till andra processer som gäller välfärdsbrott och otillåten påverkan.

Men det finns en risk med att likställa välfärdsbrottslighet med korruption eller att ensidigt fokusera på frågor som gäller välfärdsbrott. Det följer av att välfärdsbrott primärt handlar om företeelser där en utomstående aktör försöker påverka kommunen eller regionens verksamhet. Korruption, så som regeringen definierar det, omfattar också andra problem. Ett exempel är situationer när offentligt anställda själva tar initiativ till oegentligheter eller korruptionsförsök.

4.7 Trakasserier, hot och våld som syftar till att påverka tjänstepersoner kan skapa grogrund för korruption

Det finns goda skäl att ta upp trakasserier, hot, våld och skadegörelse som syftar till att påverka offentliga tjänstepersoner i samband med att korruption i form av otillbörliga erbjudanden eller relationer behandlas. Både forskning och myndighetsrapporter visar att utsatthet, riskfaktorer och påverkarnas motiv kan vara likartade i de olika områdena.

4.7.1 Trakasserier, hot och våld är en grogrund för korruption

Otillåten påverkan kan utgöra en grogrund för olika former av korruption. Otillåten påverkan är ett samlingsnamn för situationer där en tjänsteperson blir utsatt för påtryckningar från en eller flera externa personer. Det kan gälla påtryckningar i form av trakasserier, hot, våld och skadegörelse för att skrämma tjänstepersonen att besluta på ett visst sätt eller att avstå från en åtgärd. Det hotar de anställdas arbetsmiljö, men även de rättsstatliga grundvalarna och det demokratiska systemet.[48]

4.7.2 Likartade risker vid otillåten påverkan och korruption

Otillåten påverkan och korruption medför olika risker beroende till stor del på hur myndigheter arbetar och vilka verksamheter som omfattas. Organisationskulturen i en organisation kan både underbygga eller förebygga påverkansförsök och

[48] Jonason, P. (2022). *Hot och våld mot offentliganställda, hot mot rättsstaten*.

korruption.[49] Det handlar till exempel om samarbetet på arbetsplatserna. De som präglas av samarbetssvårigheter har högre risker. Arbetsgivare som ger dåligt stöd åt de som utsätts för påverkansförsök kan också ha högre risker.

Kulturen inom en kommunal eller regional verksamhet kan också påverka hur tjänstepersoner uppfattar trakasserier, hot, våld och skadegörelse, och göra dem mer eller mindre benägna att anmäla incidenter. Arbetsgrupper som ofta utsätts för otillåten påverkan tenderar att underskatta riskerna och bli mindre uppmärksamma på dem. Det kan i sin tur öka riskerna för det som kallas för enpartsförfaranden, alltså där en person som har anförtrotts uppgifter utnyttjar sin ställning utan att få ett erbjudande från en extern part.

4.7.3 Det finns tecken på att otillåten påverkan har blivit vanligare

På uppdrag av Arbetsmiljöverket undersöker Statistiska centralbyrån (SCB) vartannat år arbetsförhållandena inom svenskt arbetsliv. I den senaste undersökningen från 2021 svarar 28 procent i kommunal sektor och 30 procent i regional sektor att de varit utsatta för våld eller hot om våld. Under perioden 2013–2021 har de som uppger att de har varit utsatta för hot och våld legat på ungefär samma nivå.[50]

I Statskontorets enkätundersökning till ledande politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner har vi ställt frågan om de har varit utsatta för trakasserier, hot med mera och i det sammanhanget även blivit avkrävda att i sitt uppdrag agera på ett sätt som de annars inte skulle ha gjort. 20 procent svarar att de har utsatts för trakasserier, 16 procent svarar att de har utsatts för hot, 1 procent svarar att de har utsatts för våld och 4 procent svarar att de har utsatts för skadegörelse.

Flera fackförbund för kommunalt anställda har i olika undersökningar frågat sina medlemmar om de bedömer att hot och våld i samband med arbetet har ökat eller minskat under de senaste åren. Svaren tyder på att hot och våld har ökat något. I Akademikerförbundet SSR:s undersökning svarar 29 procent att de själva har varit utsatta för hot och/eller våld på grund av sitt arbete de senaste två åren.[51] Inom vissa delar av den kommunala verksamheten är siffrorna avsevärt högre. Exempelvis svarar 69 procent av socialsekreterarna i undersökningen och som arbetar i ett utsatt område att de har utsatts för indirekta eller direkta hot i sitt arbete. Fackförbundet Akavia ställde 2021 liknande frågor i en enkät till sina medlemmar. 17 procent av de svarande på enkäten i kommuner och regioner uppger att de har utsatts för hot, våld eller trakasserier de senaste två åren.[52]

---

[49] Se exempelvis Statskontoret. (2018). *En kultur mot korruption.*
[50] Arbetsmiljöverket. (2022). *Arbetsmiljön 2021 Tabellbilaga.*
[51] Akademikerförbundet SSR. (2017). *Yrkesverksamma medlemmar om hot eller våld i samband med arbete.*
[52] Akavia. (2021). *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarens tjänst.*

Att utsattheten för trakasserier, hot och våld upplevs ha ökat framgår av en intervjustudie som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) genomförde 2021. Ett urval av kommuner ingick i undersökningen och de flesta uppger i undersökningen att problemen med otillåten påverkan har blivit större. Orsakerna är bland annat en känsla av att samhället har hårdnat och att hot och hat har blivit vanligare. En annan orsak är att man på arbetsplatserna har börjat prata mer om problemet och att medarbetarna därför har börjat berätta om händelser som de har upplevt.[53]

Det är svårt att entydigt säga varför utsattheten upplevs ha ökat. En delförklaring som gäller de statliga myndigheterna och som förs fram av Brå är att frågorna har uppmärksammats mer, bland annat genom att arbetsmiljöarbetet har utvecklats. Många aktörer, allt från internationella organisationer och regeringen till arbetsgivare, fackföreningar och enskilda, har börjat prata om nolltolerans mot hot och våld. En annan delförklaring kan vara att medborgare har fått en hårdare attityd gentemot tjänstepersoner.

4.8 Lokal mediebevakning

Fria medier som granskar den offentliga makten är en viktig del av den svenska demokratin.[54] Många avslöjanden om korruption och maktmissbruk har skett genom lokala medier. Det finns däremot tecken på att den lokala mediebevakningen över tid har minskat. Minskningen medför att riskerna för korruption och att sådana fel inte upptäcks ökar.

4.8.1 Mediebevakning en central del av demokratin

Rapportering och avslöjanden i media leder enligt våra intervjuer inte sällan till att kommunen eller regionen vidtar åtgärder för att förstärka arbetet mot korruption. Öppenheten och medias granskning kan också hämma korruption, eftersom det gör det svårare att dölja vissa typer av förehavanden. Medier kan därför spela en viktig roll genom att avslöja olika former av korruption och maktmissbruk.

En central del av den svenska demokratin vilar på medias fria roll och de förutsättningar som gäller för att granska den offentliga makten. Ett exempel på det är offentlighetsprincipen. Den garanterar att massmedierna får insyn i den offentliga förvaltningen. Principen kommer exempelvis till uttryck i yttrande- och meddelarfrihet för tjänstepersoner och regler om att allmänna handlingar ska vara offentlig. Tillsammans lägger de en viktig grund för mediers möjligheter att avslöja olika former av maktmissbruk och korruption. Men det finns de som är oroliga för att för

---

[53] Sveriges kommuner och regioner. (2021). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan.*

[54] SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

att den nya visselblåsarlagen skulle placera den grundlagsskyddade meddelarfriheten i skugga och påverka offentliganställdas benägenhet att lämna information till publicerande källor.[55]

4.8.2 Svagare lokal mediebevakning riskerar leda till att färre fall av korruption uppmärksammas

Det finns tecken på att medias bevakning av kommuner och regioner har utvecklats på ett sådant sätt att korruption riskerar att bli mindre uppmärksammat i dag än tidigare. Det handlar delvis om att antalet lokala nyhetsredaktioner har minskat men också om ägarkoncentration och kvaliteten i det journalistiska arbetet. Flera forskare har därför uttryckt oro för att lokala tidningsredaktioner läggs ner.[56]

Över tid har antalet lokalredaktioner minskat. Vissa beräkningar pekar på att cirka hälften av Sveriges lokalredaktioner försvann mellan 2004 och 2016.[57] Takten på minskningen av lokala nyhetsredaktioner har sedan avtagit. Sedan 2015 är minskningen cirka 14 procent.[58]

Men det varierar mycket, sannolikt både när det gäller medias täckning och kvalitet. De lokala nyhetsredaktionerna som finns är inte jämnt spridda över landet. I de befolkningsmässigt största kommunerna finns ganska många redaktioner, medan vissa kommuner helt saknar medietäckning. Totalt 63 kommuner saknar i dag en redaktion.[59] Koncentration av ägarskap kan också bidra till färre unika lokala nyheter om vad som sker inom lokalområdet.

Studier visar också att kvaliteten i lokalmedias rapportering kan ha försämrats, vilket forskare antar hänger samman med att den redaktionella närvaron har minskat. Medier utan en lokal närvaro förlitar sig sannolikt i större utsträckning på kommunernas pressmeddelanden eller på information som kommunen publicerar i sina egna kanaler.[60]

Sedan januari 2020 har antalet lokala nyhetsredaktioner ökat något.[61] Detta kan vara ett resultat av statliga insatser, nämligen det mediestöd som ibland kallas för *vita fläckar-stödet*. Det är ett av flera mediestöd som särskilt syftar till att stödja insatser för journalistisk bevakning i svagt bevakade områden.[62]

---

[55] Journalistförbundet. (2021). *Frågor och svar om nya visselblåsarlagen*.
[56] Bergh A., Erlingsson G., Sjölin M. & Öhrvall R. (2013:2). *Allmän nytta eller egen vinning?*
[57] Nygren G., Leckner, S. & Tenor C. (2017). *Hyperlocals and Legacy Media – Media Ecologies in Transition*.
[58] Institutet för mediestudier. (2023). *Så många redaktioner har försvunnit i Sverige*, Kommundatabasen.
[59] SNS. (2022). *Demokratirådets rapport 2022: Den lokala demokratins vägval.*
[60] Kostet, R. & Wänström, J. (2022:4). *Lokala medier i den lokala demokratin*.
[61] Institutet för mediestudier. (2023). *Antal nyhetsredaktioner*.
[62] Myndigheten för press, radio och tv. (2022). *Vägledning inför ansökan om mediestöd.*

5 Ansvar och arbetssätt

Det går att förebygga korruption på många sätt. I detta kapitel beskriver vi vilka arbetssätt och verktyg som kommuner och regioner använder i detta arbete och vilka krav som gäller för dem. Vi tar även upp rapporteringen vid misstankar om korruption och det lagstadgade kravet om att bland andra kommuner och regioner ska ha en intern visselblåsafunktion.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Den interna kontrollen av kommuners och regioners verksamhet regleras med mer allmänna skrivningar i kommunallagen än de regler som gäller för statliga myndigheter.
- Fyra av tio kommuner har inte analyserat riskerna för korruption och oegentligheter i sin verksamhet. Det är en betydligt högre andel än för statliga myndigheter. De statliga myndigheterna har uttryckliga krav på att göra riskanalyser.
- Kommunerna känner ofta inte till om de riskanalyser som kommuner och regioner gör även omfattar privata utförare.
- De flesta kommuner och regioner har tagit fram riktlinjer för arbetet med att förebygga korruption och oegentligheter. Men det är oklart i vilken utsträckning riktlinjerna verkligen används och vilket stöd de ger i det praktiska arbetet.
- Många kommuner och regioner har inte tydligt placerat det förebyggande arbetet mot korruption i någon funktion eller organisation i och arbetet bedrivs sällan kontinuerligt.
- Många kommuner och regioner uppfattar att deras behov har ökat när det gäller att höja kunskaperna hos anställda och förtroendevalda om korruptionsrisker och hur de kan förebyggas. Samtidigt är det många kommuner som inte genomför utbildningar inom detta område, vare sig för de anställda eller för de förtroendevalda.
- Flera aktörer erbjuder kommuner och regioner stöd i det förebyggande arbetet mot korruption. Kommunerna och regionerna uppskattar över lag det stöd som statliga myndigheter erbjuder. Däremot anser de att stödet skulle kunna utvecklas för att i högre utsträckning ta hänsyn till de särskilda utmaningar som möter kommuner och regioner.
- Kommunala nätverk fungerar som stöd för arbetet även om samverkan kommuner emellan eller regioner emellan inte förekommer så ofta.

5.2 Krav på intern kontroll och revision i kommuner och regioner

Kommuner och regioners arbete mot korruption följer delvis av kommunallagens krav om att styrelser och nämnder ska säkerställa den interna kontrollen i organisationen. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har genom sitt arbete med god revisionssed skärpt synen på vad som bör ingå i kommuners och regioners interna styrning.

5.2.1 Styrelsen och nämnderna ska säkerställa den interna kontrollen

Kommunallagen (2017:725) ställer krav på intern kontroll, vilket innebär att kommuner och regioner inom sina respektive områden måste se till att verksamheten bedrivs i enlighet med mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. De måste även se till att lagar och förordningar som gäller efterlevs.

SKR vägleder kommuner och regioner i hur de bör utforma den interna styrningen. SKR har i sin vägledning en delvis vidare syn på styrelsernas ansvar än vad som framgår av lagen. Vägledningen förmedlar även SKR:s iakttagelser om vilket ansvar styrelserna i kommuner och regioner i praktiken tar. I vägledningen skriver SKR att styrelserna utöver det ansvar som även nämnder har, ofta har ett övergripande ansvar för kommunens eller regionens system och rutiner för den interna kontrollen.[63]

Revisorernas uppgift är att granska om den interna kontrollen inom nämnderna är tillräcklig. Kommunallagen innehåller även andra bestämmelser som syftar till att skapa öppenhet och tydlighet och motverka riskerna för korruption. Men den interna kontrollen när det gäller kommuners och regioners verksamhet är inte närmare reglerad i författning än vad som redovisats ovan.

5.2.2 SKR har skärpt sin syn på vad som bör ingå i kommuners och regioners interna styrning

Sedan Statskontoret 2012 publicerade en analys av korruptionen i kommuner och regioner har SKR skärpt sin syn på vad som bör ingå i kommuners och regioners interna styrning. SKR (dåvarande SKL) lämnade 2008 en vägledning för den interna kontrollen i kommuner och landsting. Vägledningen riktade sig då i första hand till förtroendevalda.[64] I den vägledning som SKL tog fram tio år senare ligger synen på intern kontroll närmare hur den statliga förvaltningen ser på intern

---

[63] Sveriges kommuner och regioner. (2022). *God revisionssed – i kommunal verksamhet 2022*, s. 27.

[64] Sveriges kommuner och landsting. (2008) *På den säkra sidan – om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting*.

kontroll. Denna vägledning riktar sig särskilt till tjänstepersoner som utför och utvecklar den interna kontrollen.[65] Båda vägledningarna utgick från exempel hämtade från hur ett landsting och tre kommuner arbetar med intern kontroll.

I den nya vägledningen beskriver SKR att interna kontroller ska vara en del i den kommunala styrningen för att bli ändamålsenlig. SKR använder begreppet intern kontroll, som också är det begrepp som används i kommunallagen. I andra sammanhang används begreppet intern styrning och kontroll, till exempel när det gäller statliga myndigheter.[66] Men SKR använder det kortare uttrycket intern kontroll med samma innebörd.[67]

Vi kan konstatera att många kommuner och regioner på senare år har gett revisionen i uppdrag att som en del i den interna kontrollen granska det förebyggande arbetet mot korruption. Det är ofta konsulter som genomfört granskningarna, men det har också varit kommunala tjänstepersoner. De brister som internrevisionen har uppmärksammat gäller bland annat ledningens ansvar, kunskapsnivån och förhållningssättet samt styrdokumentens ställning.[68]

5.2.3 SKR publicerar god revisionssed för kommunal verksamhet

Revisorerna väljs av kommunfullmäktige respektive regionfullmäktige. Revisorernas granskning regleras i kommunallagen och ska genomföras i den omfattning som god revisionssed kräver det. En uppgift för revisionen är att pröva om den interna kontrollen som styrelser och nämnder är ansvariga för är tillräcklig. Revisorerna har alltså inte ansvar för den interna kontrollen, men kan med sin granskning bidra till att uppmärksamma brister och driva på förbättring.[69]

Begreppet god revisionssed avser en allmänrättslig standard. Seden förändras kontinuerligt och SKR har tagit på sig att uttolka och dokumentera denna sed. Inom SKR finns en revisionsdelegation som består av förtroendevalda revisorer från kommuner och regioner som beslutar om seden.[70] God revisionssed tydliggör revisionens uppdrag och lägger fast hur och på vilka grunder som granskningen ska genomföras.

---

[65] Sveriges kommuner och landsting. (2018). *Intern kontroll – för förtroende, trygghet och utveckling.*
[66] Se förordning (2007:515) om intern styrning och kontroll.
[67] Sveriges kommuner och landsting. (2018). *Intern kontroll – för förtroende, trygghet och utveckling,* s. 9.
[68] Se till exempel Eskilstuna kommun. (2021). *Granskning av arbetet att motverka fusk, oegentligheter och bedrägerier*; Region Skåne. (2022). *Granskning av förebyggande arbete mot oegentligheter*; Upplands Väsby kommun. (2020). *Granskning av korruptions-förebyggande arbete*.
[69] Sveriges kommuner och landsting. (2018). *Intern kontroll – för förtroende, trygghet och utveckling,* s. 12.
[70] Sveriges kommuner och regioner. (2022). *God revisionssed – i kommunal verksamhet.*

Inför varje ny mandatperiod fastställer SKR vad de anser är god revisionssed i kommunal verksamhet. Seden och kommunallagen är de centrala utgångspunkterna för revision och granskning av kommuners och regioners verksamhet. Seden preciserar hur revisionen bör granska om den interna kontrollen inom nämnderna är tillräcklig.[71]

5.3 Kommuners och regioners organisering av arbetet mot korruption

Riskanalyser är en viktig grund för att kunna organisera och utforma lämpliga insatser i arbetet med att förebygga korruption. Men många kommuner och regioner genomför ändå inte sådana analyser. Vi kan konstatera att många kommuner och regioner inte tydligt placerat det förebyggande arbetet i någon särskild organisation och att ansvaret ofta är delat mellan många funktioner. Det råder även delade meningar i kommuner och regioner om i vilken utsträckning den kommunala revisionens granskningar bidrar till att motverka korruption.

5.3.1 Fyra av tio kommuner har inte analyserat sina risker för korruption och oegentligheter

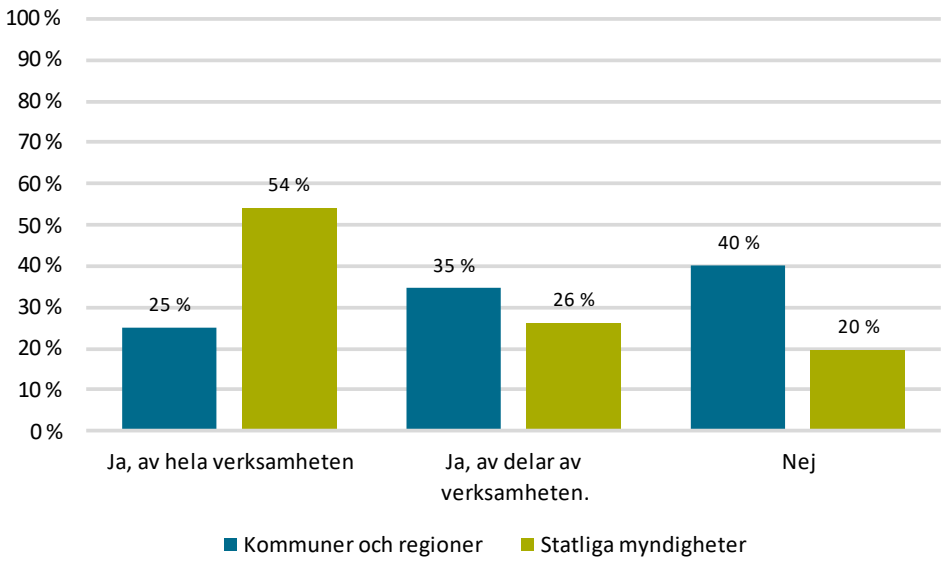
Fyra av tio kommuner har inte analyserat riskerna för korruption och oegentligheter i sin verksamhet. Det är en dubbelt så hög andel som för statliga myndigheter, där 20 procent uppger att de inte har gjort en motsvarande analys.

En förklaring till de stora skillnaderna mellan sektorerna är att det inte ställs samma krav på kommuner och regioner som på statliga myndigheter att analysera risker för den verksamhet som de ansvarar för. Det ställs inte några mer preciserade krav på den interna kontrollen i kommuner och regioner än att nämnderna ska se till att den är tillräcklig. Lagen kräver till exempel inte att det göras några riskanalyser. Det gör lagen däremot när det gäller statliga myndigheter. Uttryckliga krav på riskanalyser gäller vissa utpekade myndigheter som ska ha en process för intern styrning och kontroll och då även göra riskanalyser.[72] Men det ställs även mer allmänt hållna krav på att statliga myndigheters verksamheter ska bedrivas effektivt och enligt gällande rätt.[73] Vi anser att det borde vara svåra att uppfylla dessa krav utan stöd av någon form av riskanalys av verksamheterna. Dessa krav gäller alla myndigheter.

---

[71] Sveriges kommuner och regioner. (2022). *God revisionssed – i kommunal verksamhet*, s. 27.
[72] Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.
[73] Myndighetsförordningen (2007:515).

Figur 17. Andel kommuner och regioner som har analyserat riskerna för korruption och oegentligheter.



Anmärkningar: Svar på frågan ”Har kommunen/regionen gjort en analys av riskerna för korruption och oegentligheter?”

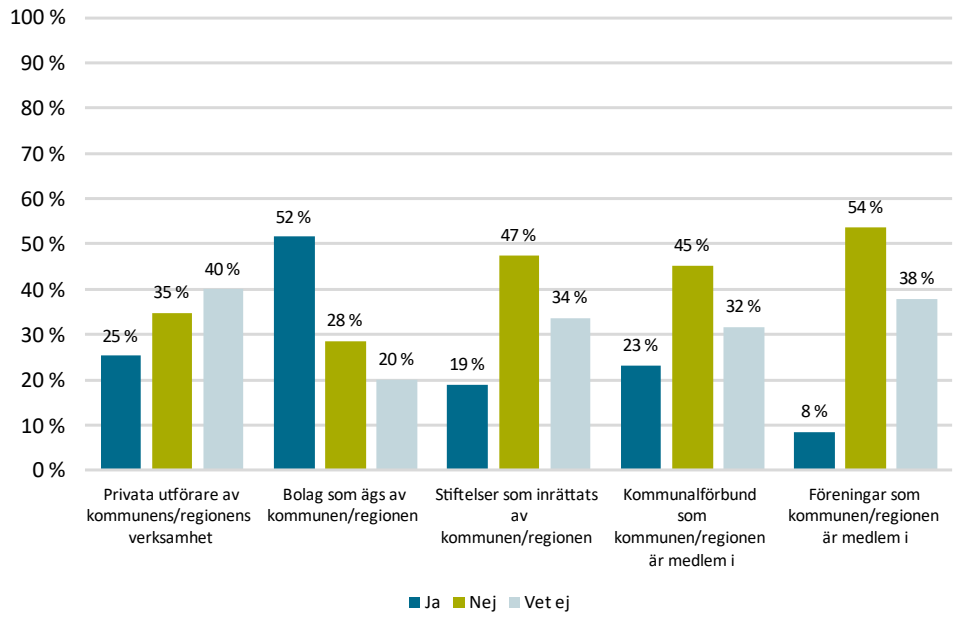
Källa: Statskontorets enkäter om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023 samt statliga myndigheter 2021.

Kommuner och regioner analyserar också riskerna mer sällan än statliga myndigheter, 42 procent jämfört med 53 procent gör analyser varje år. En ännu högre andel (63 procent) av kommunerna och regionerna har inte heller analyserat det förebyggande arbetet mot korruption.

Vår enkät visar en splittrad bild när det gäller vilka verksamhetsformer som omfattas av riskanalysen. Hälften av respondenterna anger att riskanalyserna omfattar bolagen medan en dryg fjärdedel uppger att de inte gör det. Många av de svarande känner inte till vilka verksamhetsformer som riskanalyserna omfattar. Mot bakgrund av att en så stor andel av kommunernas verksamheter bedrivs i alternativa driftsformer är det förvånande att så många som 40 procent av respondenterna inte känner till om de analyser som görs även omfattar privata utförare.

Det finns däremot stora likheter mellan kommuner/regioner och statliga myndigheter när det gäller att bedöma i vilken utsträckning som riskanalysen har lett till konkreta åtgärder för att ta hand om de risker som har identifierats. Kommuner och regioner uppger att så har varit fallet för 77 procent av riskanalyserna, och de statliga myndigheterna ligger på ungefär samma nivå, 80 procent.

Figur 18. Verksamhetsformer som kommuners och regioners analyser av korruptionsrisker omfattar.



Anmärkningar: Svar på frågan ”Omfattar kommunens/regionens riskanalys även den verksamhet som bedrivs i följande verksamhetsformer?”

Källa: Statskontorets enkät om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023.

5.3.2 Många kommuner och regioner saknar resurser för riskanalyser

En utmaning som de som svarat på vår enkät ofta framhåller är att de saknar personal, kompetens eller tid för att ta fram riskanalyser. Flera små kommuner lyfter fram dessa problem i sina kommentarer till vår enkät. Personerna beskriver också att arbetet med riskanalyser kan vara starkt personberoende. Vidare tar de upp att den kommunala verksamheten över lag har vad som i kommentarerna beskrivs som ett operativt fokus. Vi tolkar detta som att många arbetsuppgifter i kommuner och regioner är en del i den dagliga och ständigt pågående verksamheten och ofta mer av praktiskt slag. Att genomföra riskanalyser är snarare en strategisk arbetsuppgift som sker mer sällan. Många kommuner och regioner behöver därför stöd i det arbetet – ett stöd som de många gånger inte får.

Kommuner och regioner har en omfattande och varierande verksamhet. Därför behöver de använda olika analysverktyg som är anpassade till de olika verksamhetsområdena. Dessutom är det svårt att få överblick över de processer som pågår samtidigt i kommunen eller regionen. Arbetet med riskanalyserna skulle behöva samordnas mellan vissa områden för att ta tillvara den samlade erfarenheten och kompetensen i kommunen eller regionen.

Men bilden är inte entydig. Flera av de som har svarat på enkäten tar även upp att kommuner och regioner har goda förutsättningar att arbeta med riskanalyser. De uppger också att de gör det med vad man anser är god kvalitet. Det görs till exempel inom ramen för arbetet med intern kontroll, där risker bedöms och arbetet med att hantera risker prioriteras utifrån flera faktorer. Den kommunala revisionen analyserar också risker för korruption.

5.3.3 Ett framgångsrikt arbete förutsätter att ledningen tar ansvar

Kommuner och regioner har av olika skäl valt att organisera det förebyggande arbetet mot korruption på flera olika sätt. Vi delar in de olika sätten att organisera arbetet i två kategorier för att tydligt kunna visa på skillnaderna. I den ena är det huvudsakliga ansvaret placerat i linjeorganisationen, i den andra som en särskild funktion. Men i många fall är ansvaret ändå uppdelat på flera funktioner i organisationen.

Den största utmaningen är att få till ett mer kontinuerligt arbete

Det främsta argumentet för att låta det förebyggande arbetet ingå i den ordinarie verksamheten och i linjeorganisationen är att frågorna är av sådan vikt att det ska vara självklart för ledningen att se till att frågorna hanteras. Hit hör till exempel att ledningsgrupper på olika nivåer i förvaltningarna används som ett viktigt forum för att uppmärksamma och motverka korruptionsrisker. En annan fördel är att frågorna hanteras med viss kontinuitet, vilket är en viktig förutsättning för att arbeta mer systematiskt mot korruption. Det finns då bättre förutsättningar för att frågor som anknyter till det förebyggande arbetet tas upp i redan etablerade processer med en fast struktur som styr hur verksamheten planeras i stort.

De som vi har intervjuat jämför ofta hur korruptionsfrågorna hanteras med hur arbetsmiljöarbetet bedrivs. De menar att även om det är ett mer reglerat område så finns det mycket att lära av det arbetet. Arbetsgivarna ska enligt lag bedriva arbetet systematiskt och även samverka med arbetstagarna. En central del i det systematiska arbetet är att arbetsmiljöfrågorna ska tas om hand i en årligt åter-kommande process och att frågorna diskuteras i verksamheterna, till exempel vid arbetsplatsträffar. Denna metod kallas ofta för SAM-hjulet [74]

Både de som vi har intervjuat och de som har svarat på vår enkät tar upp nackdelar med att lägga ansvaret i linjeorganisationen. Den främsta nackdelen är risken för att chefer och anställda i linjen har fullt upp med de dagliga arbetsuppgifterna och att det saknas personer i organisationen som tillräckligt starkt driver frågan om att förebygga korruption.

[74] Arbetsmiljöverket. (2022). *Systematiskt arbetsmiljöarbete, SAM.*

Uppgiften kräver särskild kompetens och ett tydligt utrymme

Den främsta fördelen de som svarat på vår enkät tar upp med att lägga det huvudsakliga ansvaret och organisera arbetet i en särskild funktion är att frågorna får ett tydligare utrymme. Det följer till exempel av att det kan finnas en person eller en funktion som verkar för att verksamheterna uppmärksammar frågorna. Med en särskilt utpekad funktion eller person får också frågorna ett expertstöd och en tydlig kontaktpunkt dit chefer och anställda kan vända sig med frågor. En särskild nackdel med det är att både arbetet och kunskapen riskerar att bli starkt bundna till enskilda personer snarare än till funktioner, som har bättre förutsättningar att ge arbetet en mer stabil grund.

Tonen i toppen spelar en viktig roll

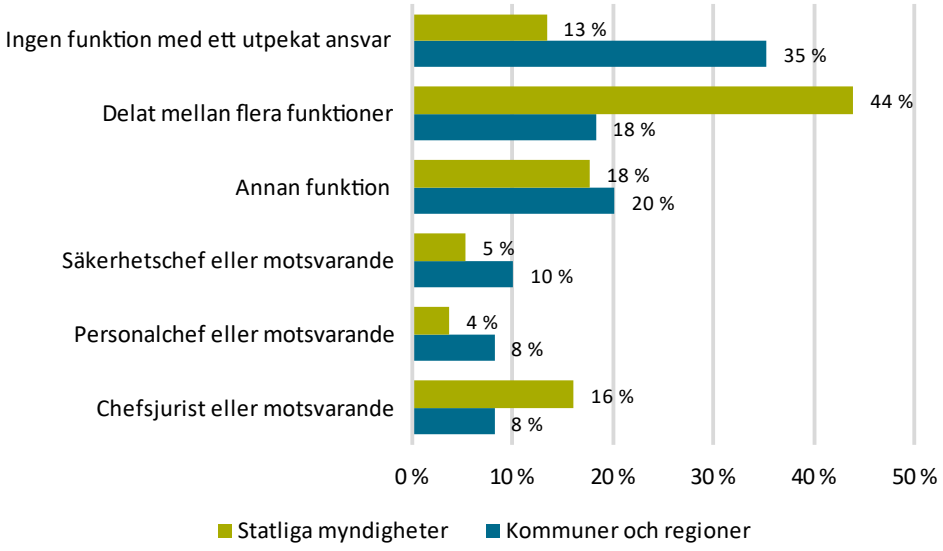
Både i enkätsvaren och i våra gruppintervjuer framkommer ytterligare en aspekt som kan bidra till att undergräva värdet av riktlinjer. Det är när anställda upplever att ledningen inte följer de regelverk som finns. Detta kan sätta spår i anställdas beteenden. Det kan också göra det svårt för anställda att föra fram misstankar om korruption. I en sådan situation finns även goda skäl att ifrågasätta att ledningen skulle hantera misstankar om korruption på ett föredömligt sätt och aktivt motarbeta den.

Ansvaret kan vara delat på många funktioner och omfattar alla anställda

Det är svårt att se ett tydligt mönster för hur ansvaret i kommuner och regioner är fördelat när det gäller arbetet mot korruption. I vår enkätundersökning uppger 35 procent av kommunerna och regionerna att de inte har inrättat någon funktion med operativt ansvar för åtgärder mot korruption och oegentligheter. Många gånger är ansvaret i stället delat mellan olika funktioner. Ansvaret kan också vara placerat på chefer eller funktioner som svarar för säkerhetsfrågor, personalfrågor eller juridik.

Många av de som har svarat på vår enkät och i våra gruppintervjuer uppger att ansvaret i kommunen eller regionen inte är helt tydliggjort, men att personal-, säkerhets- och ekonomichefer kan anses ha ett visst ansvar. De som har svarat på enkäten tar även upp att det kan vara svårt att veta hur det förebyggande arbetet ska hållas ihop. När ledningen har ställt frågor om vart de anställda kan vända sig med olika frågor, till exempel som en del av den interna kontrollplanen, visar det sig att många inte känner till vart de ska vända sig när de har frågor om korruption.

Figur 19. Funktioner med ansvar för arbetet mot korruption.



Anmärkningar: Svar på frågan ”Vilken funktion vid kommunen/regionen har det operativa ansvaret för åtgärder mot korruption och oegentligheter?”.

Källa: Statskontorets enkäter om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023 samt statliga myndigheter 2021.

I våra gruppintervjuer framkommer att medarbetare kan uppfatta att ansvarsfördelningen som otydlig men att det inte sällan är ett ansvar som någon i förvaltningen har tagit på sig i egenskap av upphandlingschef, kommunjurist eller HR-ansvarig. De som har svarat på enkäten lyfter också fram att nämnder och bolagsstyrelser samt linjechefer och chefer med verksamhetsansvar har ett ansvar för dessa frågor. Och även att alla medarbetare har ett ansvar för att motverka korruption.

Det delade ansvaret beskrivs ligga i linje med tanken om att det förebyggande arbetet mot korruption ska bedrivas på bred front och att det kräver att flera discipliner och funktioner deltar i arbetet. Det delade ansvaret innebär inte heller nödvändigtvis att det förebyggande arbetet saknar en tydlig struktur. Den strukturen står snarare centrala styrdokument för – dokument som tas fram för att ge stöd och vägledning i det förebyggande arbetet.

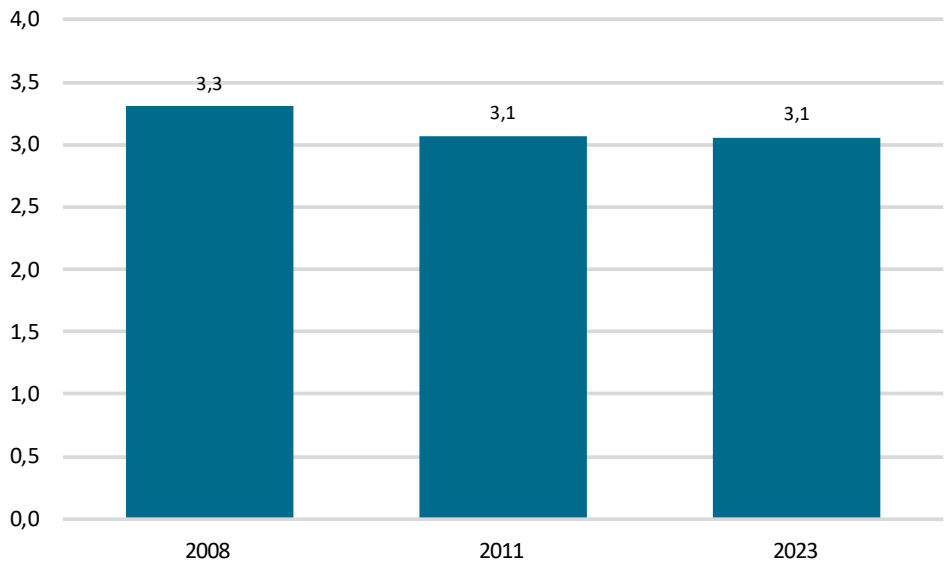
5.3.4 Skilda meningar om revisionens bidrag i arbetet mot korruption

De kommunala revisorernas uppdrag är att granska verksamheten i kommuner och regioner samt att granska ansvarstagandet. Revisionen kan enligt Statskontoret ge viktiga bidrag i arbetet mot korruption, men vi uppfattar att det finns olika uppfattningar i kommuner och regioner om hur detta i praktiken kan och bör se ut.

Mellan 2008 och 2011 minskade andelen politiker och tjänstepersoner som bedömer att revisionen är ett instrument för att driva på förbättringar och det förebyggande arbetet mot korruption i kommunen/regionen något, enligt Statskontorets enkät. Svaren från 2023 motsvarar däremot den genomsnittliga värderingen från 2011 (Figur 20). Flera av de som har svarat lämnar kritiska kommentarer som rör revisionen. De tar bland annat tar upp att revisionen gör för få nedslag, samt att de inte har upptäckt några otillåtna direktupphandlingar eller osunda leverantörs-relationer. Vidare framför de att revisionen inte har något bra systemstöd för sin interna kontroll.

Deltagarna i våra gruppintervjuer ställer också värdet av revisionen och mer allmänt kontrollerande insatser mot främjande åtgärder i form av informations-spridning och kunskapshöjande insatser. Företrädare för kommuner och regioner har varnat för att låta kontrollfunktioner växa sig för stora och att det behövs en rimlig balans mellan kostnaderna för att kontrollera och kostnaderna för den verksamhet som ska kontrolleras. De anser också att det går att komma längre med information och utbildning än vad som är fallet idag.

Figur 20. Politiker och tjänstepersoners uppfattningar om kommunrevisionen roll för att stävja och avslöja maktmissbruk i kommuner och regioner.



Anmärkning: Frågan som ställdes var ”I vilken grad instämmer du i nedanstående påstående: Kommunrevisionen är ett viktigt instrument för att stävja och avslöja maktmissbruk i min kommun/region”. Omdömen på skalan 1–4 där 1 är ”instämmer inte alls” och 4 är ”instämmer helt”. Redovisade svar är exklusive de som svarat ”vet ej” eller som inte besvarat frågan.

Källa: Statskontorets enkäter om politiker och tjänstepersoners uppfattningar och erfarenheter av korruption 2011 och 2023 samt Linnéuniversitetet 2008.

Deltagarna i gruppintervjuerna tar också upp exempel på när revisionen har lett till att de förebyggande insatserna fått mer utrymme i kommunen eller regionen. Det handlar till exempel om att revisionen fört fram att reglerna för bisysslor och jäv varit otydliga och inte gett det stöd som de anställda behöver. Kritiken har då lett till att organisationen tagit fram nya riktlinjer och uppmärksammat frågor om bisysslor och jäv vid ledningsgruppsmöten och arbetsplatsträffar.

5.4 Verktyg och metoder för att motverka och hantera misstankar om korruption

Riskerna när det gäller korruption kan vara många och ha olika karaktär. Det leder till att kommuner och regioner behöver använda flera verktyg och metoder i det förebyggande arbetet, vilket de också gör. Kommuner och regioner efterlyser mer kontinuitet i det förebyggande arbetet som annars riskerar att bedrivas allt för sporadiskt. Ett viktigt forum i det förebyggande arbetet är arbetsplatsträffar eftersom de når ut till en bred krets. Vår kartläggning visar att inslag av tystnadskultur har trängt in i vissa kommunala och regionala verksamheter. [75] De riskerar att motverka en förvaltningskultur där medarbetare inte drar sig för att ställa frågor och föra fram misstankar om korruption.

5.4.1 Riktlinjer tas fram men i många fall oklart vilka verksamheter som omfattas

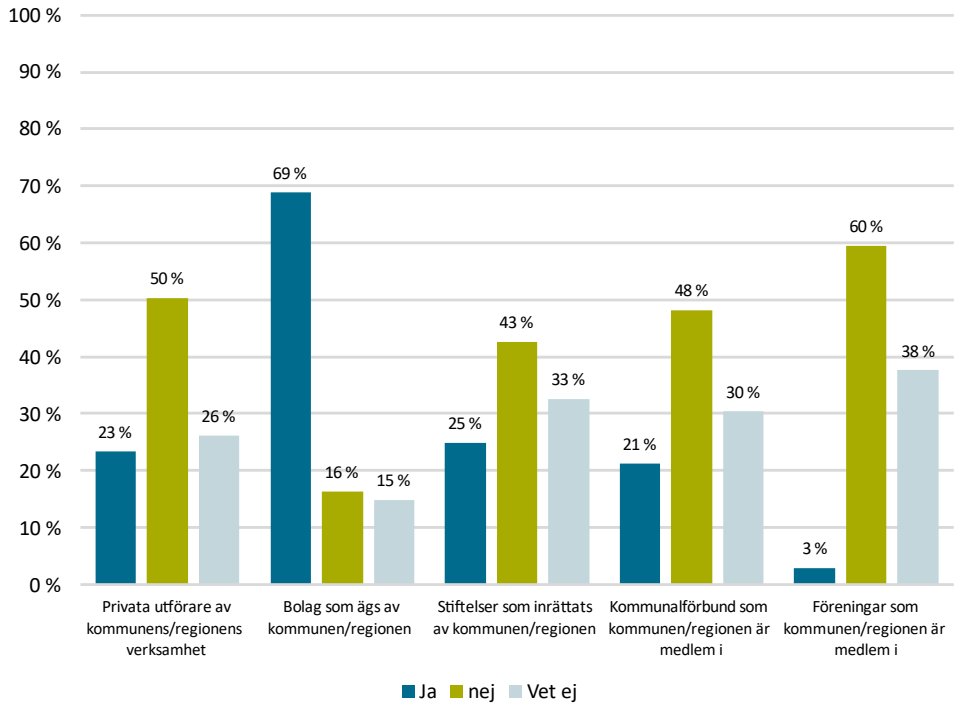
Kommuner och regioner kan tydliggöra hur den egna organisationen ska hantera de regelverk som finns genom att ta fram interna regler eller riktlinjer för hur korruption ska förebyggas. Nio av tio kommuner och regioner tar också fram egna regler eller andra former av dokument i syfte att vägleda de anställda i hur de bör agera för att undvika risker för korruption och oegentligheter. Det är samma andel som för de statliga myndigheterna, enligt lägesbilden som Statskontoret publicerade 2021.

Av enkätsvaren är det otydligt vilka delar av kommunens eller regionens alternativa driftsformer som omfattas av riktlinjerna. Det absolut vanligaste är att kommunala bolag omfattas av dessa regelverk. Det innebär dock att de i nästan hälften av kommunerna och regionerna inte omfattas av dessa riktlinjer. Relativt många svarar dessutom att man inte vet vad som gäller. 40 procent känner inte till om de riktlinjer som tagits fram omfattar privata utförare av kommunens eller regionens verksamhet. 20 procent känner inte till om bolagen som ägs av kommunen eller regionen omfattas av de interna riktlinjerna. Frågan kan däremot ha varit svår för många kommuner och regioner att besvara, bland annat eftersom regler och riktlinjer kan gälla för delar av verksamheten i de olika driftsformerna.

---

[75] Se även Sveriges Radio P4 Västernorrland (2015). *En av fyra tror att chefen får leta efter källan.*

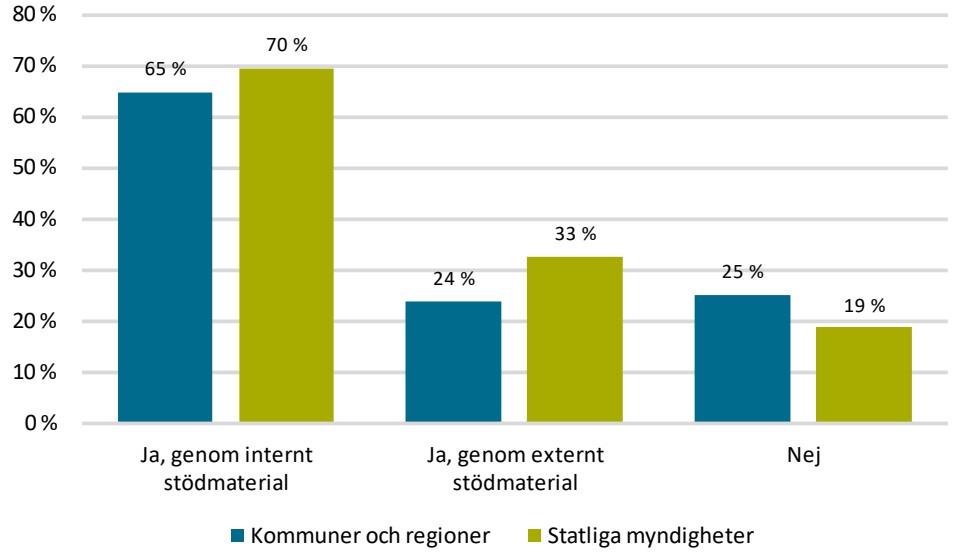
Figur 21. Användandet av kommunens/regionens interna regler för alternativa driftsformer.



Anmärkningar: Svar på frågan ”Omfattar kommunens/regionens interna regler eller dokument även den verksamhet som bedrivs i följande verksamhetsformer?”.

Källa: Statskontorets enkät om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023.

Figur 22. Anställdas tillgång till stöd liksom vägledningar eller handböcker i frågor som rör korruption och oegentligheter.



Anmärkningar: Svar på frågan ”Har anställda på kommunen/regionen tillgång till stöd i sitt arbete (exempelvis vägledningar eller handböcker) som kan bidra till att minska riskerna för korruption och oegentligheter?”

Källa: Statskontorets enkäter om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023 samt statliga myndigheter 2021.

Många kommuner och regioner har också vägledningar och handböcker som ska ge stöd i arbetet för de anställda. Stödet består framför allt av internt stödmaterial (64 procent) och en lägre andel (24 procent) ger även tillgång till externt material.

I jämförelse med interna regler är skillnaden större mellan kommuner och statliga myndigheter när det gäller andelen som vare sig förmedlar internt eller externt stöd i form av vägledningar eller handböcker. En fjärdedel av kommunerna uppger att de anställda inte har tillgång till vare sig internt eller externt stöd. Det är betydligt högre än för statliga myndigheter där motsvarande andel är 15 procent.

5.4.2 Riktlinjer som inte är förankrade ger ingen vägledning

Många av de som svarat på vår enkätundersökning och deltagit vid våra gruppinterjuver nyanserar och problematiserar värdet av riktlinjer. De pekar på att det visserligen är viktigt att ha riktlinjer för det förebyggande arbetet men att riktlinjerna inte har något större värde om inte alla som berörs får information om dem och förstår deras innebörd. De anser att riktlinjer måste vara förankrade för att de ska kunna förbättra det förebyggande arbetet.

Av kommentarerna i enkäten framgår att det är få som läser dokument av det slag som riktlinjer för det förebyggande arbetet mot korruption ofta är exempel på. Det begränsar genomslaget av riktlinjer så länge de inte förmedlas i kombination med andra åtgärder. De för också fram att en förutsättning för att interna dokument ska kunna ge vägledning är att de är kända, begripliga och uppfattas som relevanta för personer som arbetar i miljöer och med uppgifter som är utsatta för korruptionsrisker och oegentligheter.

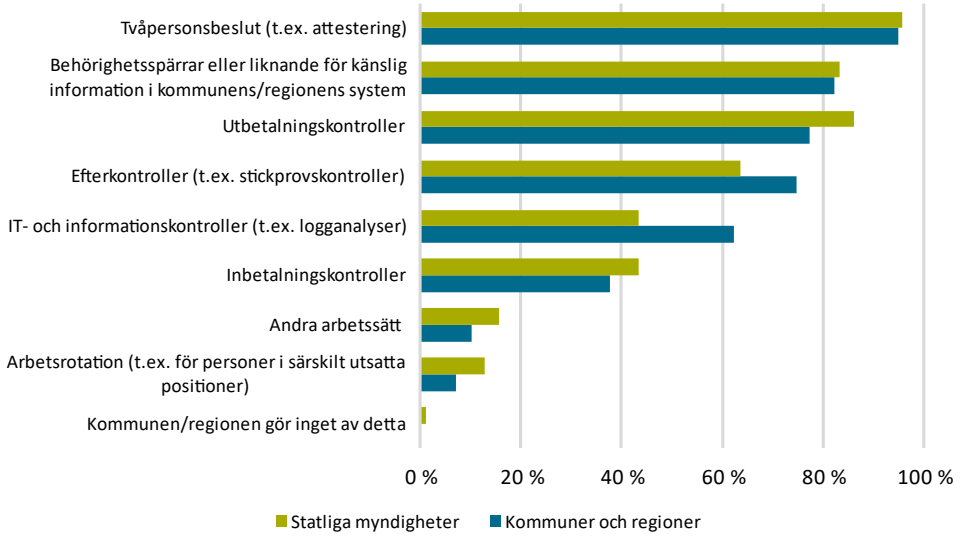
De som lämnar en förklaring till varför kommuner och regioner inte har tagit fram egna riktlinjer anser att det beror på att kommunen har valt att i stället ta stöd av lagstiftningen inom området. De har då tagit fasta på kommunallagens intentioner, SKR:s riktlinjer när det gäller mutor och jäv eller att andra typer av kommunala styrdokument och handböcker redan tagit hand om frågorna. De anser också att det råder nolltolerans när det gäller till exempel mutor. Underförstått menar de att riktlinjer inte behövs eftersom mutor inte tillåts i någon form.

5.4.3 Flera medel används i det förebyggande arbetet

Det krävs flera medel för att minska riskerna för korruption och oegentligheter. Vi har därför undersökt vilka medel och metoder kommuner och regioner använder i sitt arbete. Attesteringar i form av till exempel tvåpersonsbeslut och behörighetsspärrar används föga förvånande av de flesta kommuner och regioner (94 respektive 82 procent). Utbetalningskontroller och efterkontroller i form av till exempel stickprovskontroller används av 77 respektive 75 procent av kommunerna.

Vi ser med ett par undantag inga större skillnader när vi jämför kommuner och regioner med hur statliga myndigheter arbetar. Kommuner och regioner använder i högre utsträckning efterkontroller (75 jämfört med 64 procent) samt IT- och informationskontroller (62 jämfört med 43 procent) än statliga myndigheter. IT-kontrollerna kan till exempel handla om logganalyser.

Figur 23. Arbetssätt som kan minska riskerna för korruption och oegentligheter.



Anmärkningar: Svar på frågan ”Olika arbetssätt kan minska riskerna för korruption och oegentligheter. Ange vilka metoder som kommunen/regionen använder”.

Källa: Statskontorets enkäter om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023 samt statliga myndigheter 2021.

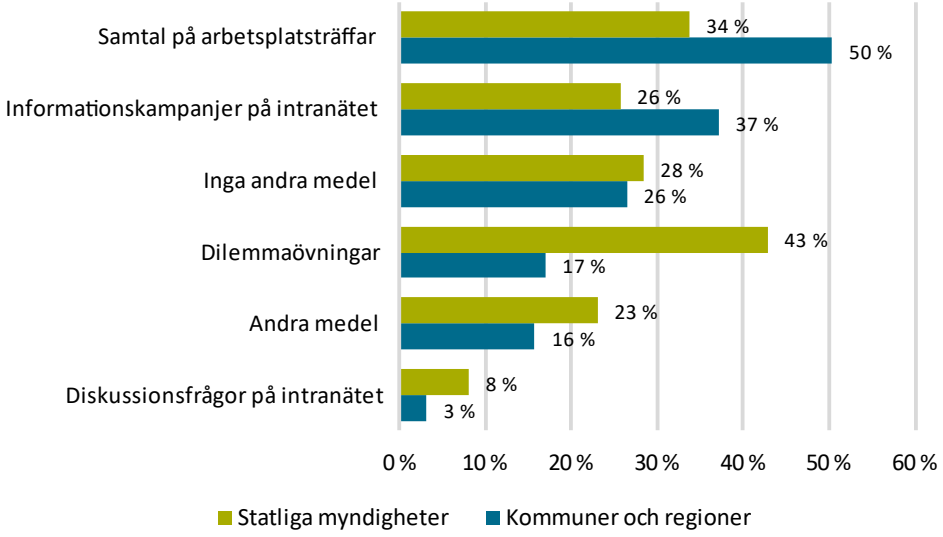
Företrädare från regionerna ger vid våra gruppintervjuer exempel på hur de har utvecklat arbetssätt för att skydda regionen från oseriösa leverantörer och i förlängningen även för korruption. Konkret handlar det om att regionen har inrättat arbetsgrupper som delar information och för diskussioner om var korruption i bred mening kan uppstå. Dessa forum förbättrar den interna samverkan och den samlade kunskapen i regionen. Det handlar också om att regioner följer upp avtal med enskilda leverantörer på ett mer fördjupat sätt än normalt när handläggare anser att det finns risk för att oegentligheter eller otillåten påverkan.

5.4.4 Arbetsplatsträffar är ett viktigt forum

En återkommande utmaning i det korruptionsförebyggande arbetet är att det är svårt att nå ut till alla som berörs av arbetet och att det görs på ett sätt så att dessa personer också förstår att de är berörda. Samtal på arbetsplatserna är ett viktigt medel för att möta denna utmaning. Kommuner och regioner uppger i vår enkätundersökning att sådana samtal är det vanligaste medlet (50 procent) och att informationskampanjer på intranätet också är vanligt (37 procent) för att öka medarbetarnas kunskaper om korruption och oegentligheter.

De som vi har intervjuat från kommunerna tar upp arbetsplatsträffar (APT) som exempel på ett forum som kan skapa goda förutsättningar för att det förebyggande arbetet mot korruption blir till en regelbundet återkommande fråga – träffarna har en fast struktur.[76] De berättar även om exempel på kommuner som har tagit fram material för APT som cheferna ska använda och som alla medarbetare förväntas ta del av. I några fall har upplägget för APT-träffarna arbetats fram till följd av att internrevisionen har granskat det förebyggande arbetet mot korruption.

Figur 24. Andra arbetssätt som kommunen/regionen använder sig av för att öka de anställdas kunskaper om korruption och oegentligheter.



Anmärkningar: Svar på frågan ”Vilka andra medel använder kommunen/regionen för att öka de anställdas kunskaper om korruption och oegentligheter?”

Källa: Statskontorets enkäter om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023 samt statliga myndigheter 2021.

Ett annat sätt att öka förståelsen för att alla anställda på ett eller annat sätt berörs av frågor som kan påverka risken för korruption är att diskutera korruptionsfrågor utifrån verksamhetsnära och konkreta arbetsuppgifter. De som vi har intervjuat anser att det är ett framgångsrikt sätt eftersom det först är när man tillsammans med andra pratar om konkreta situationer som känsliga och problematiska frågor kommer fram. Sådana diskussioner fångar upp frågor om allt möjligt som kan förknippas med korruption, både högt och lågt. Det ökar medvetenheten och förståelsen för olika former av korruptionsrisker, enligt de intervjuade.

[76] Se t.ex. Sveriges kommuner och regioner. 2023-04-11. *Strukturera en arbetsplatsträff.*

5.4.5 Dilemmaövningar uppskattas men används av få

Det är endast 17 procent av kommunerna och regionerna som använder sig av så kallade dilemmaövningar för att höja kunskaperna i dessa frågor. Det är en betydligt lägre andel än bland statliga myndigheter, där 55 procent uppger att de använder dilemmaövningar. Vi anser att det är en låg andel mot bakgrund av att våra intervjuer och svaren i vår enkätundersökning visar att det finns ett stort intresse för dilemmaövningar.

Företrädare för kommuner och regioner framhåller att övningarna levandegör vad korruption kan handla om och hur riskerna kan se ut. Men då behöver övningarna vara utformade på ett sätt som väcker igenkänning och uppfattas som verkliga dilemman, det vill säga att det inte är uppenbart vad som kommer att uppfattas rätt eller fel bland personerna som tar del av övningarna. Statskontoret har tagit fram stödmaterial som understryker vikten av att vid arbetsplatsmöten diskutera dilemman som fångar vardagsnära situationer i enskilda verksamheter. Materialet framhåller också att de dilemman som diskuteras kan handla om både potentiella risker och händelser som redan har inträffat.[77]

Om övningarna inte uppfattas som relevanta och verklighetsnära riskerar de att inte leda till någon egentlig eftertanke eller reflektion. I värsta fall kan det också undergräva arbetet mot korruption. De som vi har intervjuat från kommuner och regioner tar också upp risker med att använda allt för generellt material med exempel som ses som orealistiska och kan uppfattas som stötande. Det kan röra sig om att anställda inom social omsorg ombeds diskutera situationer där de skulle erbjudas exklusiva bjudresor, något som i praktiken aldrig kommer i fråga.

5.4.6 Det korruptionsförebyggande arbetet uppfattas inte ha blivit en mer levande fråga över tid

Statskontoret konstaterade 2012 att frågan om korruptionsförebyggande arbete inte var en särskilt levande fråga i kommuner och regioner. Denna uppfattning har bara förändrats marginellt till 2023. Hälften av de svarande 2023 anser att frågan är levande i hög eller mycket hög grad, vilket är ett par procentenheter fler än 2011.

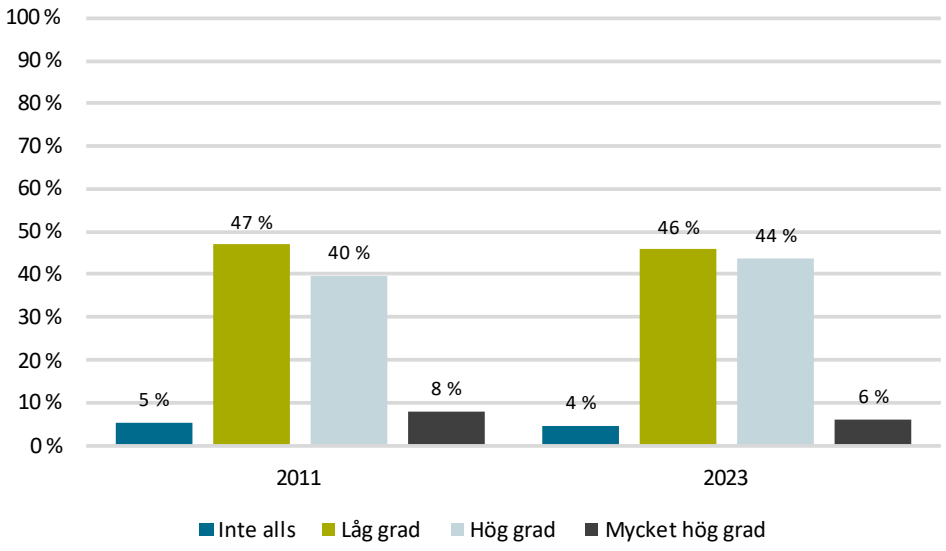
Av våra gruppintervjuer med kommunala och regionala företrädare framgår att det korruptionsförebyggande arbetet ofta blir en mer levande fråga för kommunen först efter att det har förekommit incidenter och att media uppmärksammat att korruption eller misstankar om korruption har förekommit (och då inte nödvändigtvis endast i den egna kommunens förvaltning). De som har svarat på vår enkätundersökning tar också upp allvarliga händelser eller incidenter i kommuner och regioner som en förklaring till varför förebyggande insatser mot korruption i hög grad anses vara en levande fråga.

---

[77] Statskontoret. (2023). *Diskutera den statliga värdegrunden*.

Två tredjedelar av respondenterna anser att de korruptionsförebyggande insatserna i den egna kommunen eller regionen i hög eller mycket hög grad är tillräckliga. Flera av de som svarat på vår enkätundersökning anser att arbetet mot korruption har förbättrats som en följd av kravet på att införa så kallade rapporteringskanaler. Även om korruption bara är en delmängd av det som rapporteringskanalerna syftar till att fånga upp kräver lagen att det ska finnas information om kanalen, hur den ska användas och vad den syftar till. Därmed finns det också uppenbara vinster med att dra nytta av informationstillfället att också informera om relaterade frågor.

Figur 25. Politiker och tjänstepersoners bedömningar av i vilken grad anser förebyggande insatser mot korruption är en levande fråga i deras kommun eller region.



Anmärkningar: Svar på frågan ”I vilken grad anser du att frågan om förebyggande insatser mot korruption är en levande fråga i din kommun/region?”

Källa: Statskontorets enkäter om politiker och tjänstepersoners uppfattningar och erfarenheter av korruption 2011 och 2023.

Det finns också exempel på kommuner som anser att arbetet med att förebygga korruption uppmärksammas mer nu än tidigare. Det gäller inte minst korruption som hör ihop med organiserad brottslighet eller så kallad välfärdsbrottslighet, som har fått stor uppmärksamhet på senare tid. Det kan också handla om att intern-revisionen i kommunen eller regionen har tagit initiativ till att granska det förebyggande arbetet mot korruption.

Den ökade uppmärksamheten för välfärdsbrottslighet har samtidigt lett till en viss trängsel som gör att organisationen inte kan ta hand om korruptionsfrågor i bredare bemärkelse på ett önskvärt sätt. Gruppintervjuerna vittnar om att det kan vara svårt att nå fram med information om korruptionsfrågor till centrala funktioner, som har fullt upp med att ta hand om andra typer av säkerhetsfrågor.

5.4.7 Mer kontinuitet och öppenhet i det förebyggande arbetet efterlyses

Frågor om korruption måste återkommande diskuteras och levandegöras för att åstadkomma ett uthålligt arbete. Det anser de som svarat på vår enkätundersökning och det är också en uppfattning som Statskontoret för fram i sitt vägledningsmaterial som rör statliga myndigheters arbete mot korruption.

Bland de personer som i enkätundersökningen svarat att insatserna för att levandegöra frågor om korruption är tillräckligt höga finns de som framhåller att korruptionsförebyggande insatser aldrig kan nå upp till en nivå där de kan betraktas som färdiga. De anser att det krävs kontinuerligt arbete för att det ska finnas en tillräcklig medvetenhet och kunskap i kommuner och regioner. De menar att även om det finns en stor medvetenhet bland anställda och förtroendevalda så finns det samtidigt ett ständigt behov av att påminna och informera på nytt.

De experter och företrädare för kommuner och regioner som vi intervjuat hänvisar ofta till arbetsmiljöarbetet, som de anser bedrivs betydligt mer strukturerat och långsiktigt. Det hänger i sin tur ihop med att det ställs tydliga lagkrav på dessa processer, vilket ofta saknas i arbetet med att motverka korruption.

De som i vår enkät svarat att de anser att de korruptionsförebyggande insatserna inte alls eller i låg grad är tillräckliga uppger bland annat att insatserna borde hanteras på ett mer systematiskt sätt, i likhet med hur kommuner och regioner hanterar andra regelbundet återkommande och långsiktiga frågor. De anser att arbetet för att motverka korruption behöver hållas levande och att utbildningsinsatser ständigt behöver återkomma, uppmärksammas i internkontrollen och i årliga riskanalyser, samt vara en del i årshjulet när årets verksamhet planeras.

Ett problem som framgår av både våra enkätsvar och våra intervjuer med företrädare från kommuner och regioner är att det uppfattas råda en tystnadskultur i vissa kommuner och regioner.[78] Den kommer till uttryck på många sätt, bland annat genom att anställda inte pratar om eller agerar när felaktigheter begås. Detta försvårar också det förebyggande arbetet. Bakom tystnadskulturen finns en rädsla för repressalier och ytterst att förlora jobbet. De som vi har intervjuat anser inte att den nya visselblåsarlagen rår på detta problem.

5.4.8 Många anmälningar som inte handlar om korruption hamnar i visselblåsarfunktionen

Från och med 17 juli 2022 är kommuner och regioner skyldiga att ha en intern rapporteringskanal, en så kallad visselblåsarfunktion.[79] Många kommuner hade redan innan lagen trädde i kraft frivilligt valt att inrätta någon form av

---

[78] Se exempelvis Ekström, A. (2021). *Finns det en tystnadskultur i Göteborgs stad?*
[79] Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

visselblåsarfunktion. Det gör att vissa kommuner och regioner har många års erfarenhet av att ha en sådan funktion. Men i många fall är funktionen relativt ny, och erfarenheterna är därmed begränsade av hur funktionen används och vad anmälningarna leder till.

Det finns ingen rättslig definition av termen visselblåsning men den används när enskilda rapporterar om till exempel korruption eller oegentligheter. Den lagstadgade visselblåsarfunktionen ska skydda personer som i ett arbetsrelaterat sammanhang rapporterar om missförhållanden.[80] Skyddet ska gälla om det finns ett allmänintresse av att de missförhållanden som rapporteras kommer fram. En bred krets av personer ska kunna använda visselblåsarsystemet och skyddas mot repressalier. Lagen ställer krav på att uppgifter som anmäls till funktionen ska hanteras av särskilt utsedda personer eller enheter som ska vara oberoende och självständiga. Kommunerna och regionerna är också skyldiga att lämna tydlig och lättillgänglig information om funktionen, bland annat om hur rapporteringen ska göras.[81]

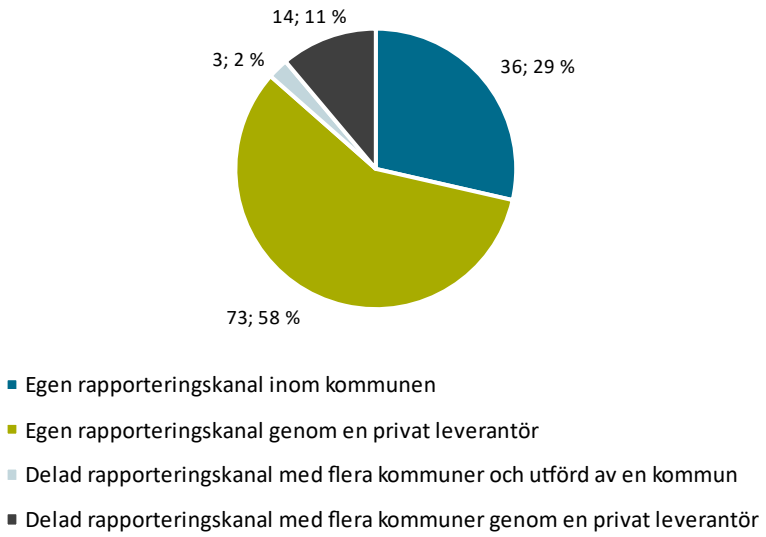
Vår enkätundersökning visar att det finns kommuner och regioner som inte har inrättat en visselblåsarfunktion, trots det lagstadgade kravet. Men vid en närmare analys av dessa uppgifter fann vi att sådana funktioner oftast fanns på plats trots att respondenterna lämnat annan information i enkäten. Detta skulle kunna förklaras av att kommuner och regioner har inrättat funktionen efter det att enkäten besvarades. Men det skulle också kunna förklaras av att de som svarat saknat överblick, haft bristande information och kunskap om vad vi efterfrågade.

En klar majoritet (69 procent) av de kommuner och regioner som svarar att de har inrättat en visselblåsarfunktion har valt att organisera funktionen genom en privat leverantör. De har då antingen gjort det i form av en egen visselblåsarfunktion (58 procent) eller en funktion som de delar med andra kommuner/regioner (11 procent). En dryg fjärdedel (28 procent) har valt att organisera rapporterings-kanalen som en funktion inom kommunen eller regionen.

---

[80] Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden..
[81] Proposition 2020/21:193 *Genomförandet av visselblåsardirektivet*.

Figur 26. **Organiseringen av kommuner och regioners interna rapporteringskanaler (så kallad visselblåsarfunktion), antal och andel.**



Anmärkningar: Svar på frågan ”Hur är kommunens interna rapporteringskanal (så kallad visselblåsarfunktion) organiserad?”

Källa: Statskontorets enkäter om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023.

Arbetet har ännu inte funnit sina former och informationen är otillräcklig

Många kommuner och regioner har sedan tidigare haft någon form av visselblåsarfunktion. Denna funktion liknar i många avseenden, men inte i alla, den numera lagstadgade funktionen. För dessa kommuner och regioner kan det vara svårt att informera om på vilket sätt den tidigare funktionen har ändrats eller behöver ändras för att leva upp till de lagstadgade kraven utan att göra de som vill nyttja kanalen osäkra.

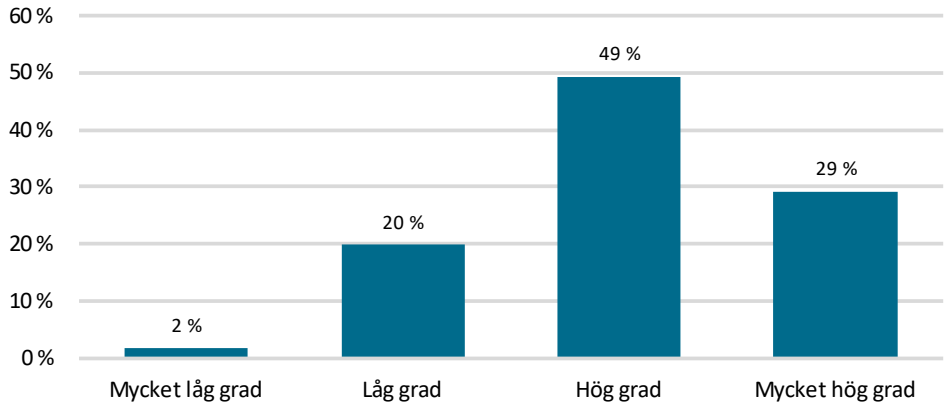
Våra gruppintervjuer visar att arbetssätten i många kommuner och regioner ännu inte har satt sig. Det handlar bland annat om att den externa part som kommunen eller regionen har anlitat för visselblåsarärenden endast har fört vidare anmälningar som de bedömer är visselblåsarärenden till kommunen men inte övriga anmälningar. Det innebär att kommunen har gått miste om information som de skulle ha behövt hantera även om anmälningarna inte är just visselblåsarärenden.

Det finns kommuner som sätter ett värde på att även kunna ta del av den överskottsinformation som kommer in via kanalerna. Informationen kan till exempel användas för att sprida kännedom om andra oegentligheter än sådana som är just korruption. Men det är en utmaning att ta hand om dessa anmälningar på ett korrekt sätt. Vid våra gruppintervjuer för företrädare för HR-funktioner fram att de har god insyn i vad som händer i förvaltningen och att anmälningarna är ett värdefullt komplement i deras arbete.

Gemensamt för de flesta kommuner och regioner är att anmälningar som rapporteras till visselblåsarfunktionerna i många fall inte hör hemma där. En stor del av anmälningarna rör arbetsmiljöfrågor, vilka snarare ska hanteras av närmaste chef eller HR-funktion. Det kan bero på att det är otydligt för de anställda vem eller vilken funktion som har ansvar för arbetsmiljörelaterade frågor.

Enkätresultaten visar också att cirka 20 procent av tillfrågade politiker och tjänstepersoner anser att kommunen eller regionen endast i låg eller mycket låg grad har förmedlat tillräcklig information om dessa kanaler (Figur 27). Även om en hög andel anser att informationen har varit tillräcklig så innebär enkätresultatet det finns ett stort behov av informationsinsatser för att säkerställa att kunskap om för vad och hur funktionen ska användas har nått alla som berörs.

Figur 27. Politiker och tjänstepersoners bedömningar om ifall kommunen eller regionen har förmedlat tillräcklig information om de nya rapporteringskanalerna.



Anmärkningar: Svar på frågan ” I vilken grad anser du att kommunen/regionen har förmedlat tillräcklig information om dessa kanaler?”

Källa: Statskontorets enkät om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023.

De som har svarat på enkätundersökningen framför även att inrättandet av visselblåsarfunktionen har bidragit till att kommunerna har uppmärksammat korruptionsfrågorna, oavsett om funktionen fångar upp misstankar om korruption.

5.4.9 Oklart för kommuner och regioner hur de ska hantera misstankar om korruption

Det kan vara svårt för kommuner och regioner att veta hur de ska hantera situationer där det framkommer misstankar om korruption i den egna organisationen. Det handlar bland annat om hur mycket kommunen eller regionen själv bör försöka utreda misstankarna, och om vad som händer med ärenden som de lämnar över till polisen. Statliga myndigheter är skyldiga att åtalsanmäla anställda som skäligen misstänks för att ha begått en rad olika brott, bland annat tagande av muta.[82] Men kommuner och regioner har inte denna skyldighet.

[82] 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Flera kommuner och regioner tar i våra gruppintervjuer upp erfarenheter av att hantera misstankar om korruption i sina organisationer. Ett problem handlar om att det kan vara svårt för dem att bedöma när de ska anmäla en misstanke till polisen och när de bör hantera ärendet internt, till exempel som ett disciplinärende.

Ett annat problem handlar om hur mycket tid och resurser som kommunen eller regionen själva ska lägga på att utreda en misstanke innan de polisanmäler frågan. Såväl kommuner som regioner säger att de upplever att det behövs ett omfattande utredningsunderlag från den som anmäler för att polisanmälan ska gå vidare till ett åtal och i förlängningen till en fällande dom.

Det kan även av flera skäl vara problematiskt för en kommun eller region att själva göra omfattande efterforskningar inför en polisanmälan. I våra intervjuer lyfter kommuner och regioner bland annat att de personer som misstankarna gäller själva eller genom andra kan besitta våldskapital och vara starkt motiverade att agera för att hindra efterforskningar. Kommunens egna undersökningar riskerar också att förstöra bevis eller leda till att personer som misstänks förstör bevis.

5.5 Kunskaper och förhållningssätt i kommuner och regioner om hur korruption ska motverkas

Det finns inte någon rättslig definition av korruption. Det gör att grundlagsfästa principer om till exempel legalitet och objektivitet är viktiga utgångpunkter i arbetet mot korruption.[83] Vår kartläggning visar att många kommuner inte erbjuder utbildningar om korruption till de anställda och förtroendevalda, trots att behovet av utbildningar inom korruptionsområdet bedöms ha ökat genom åren. När utbildningar erbjuds ingår de allt för sällan i ett mer systematiskt arbete för att motverka korruption.

5.5.1 Var tredje kommun genomför inte utbildningar

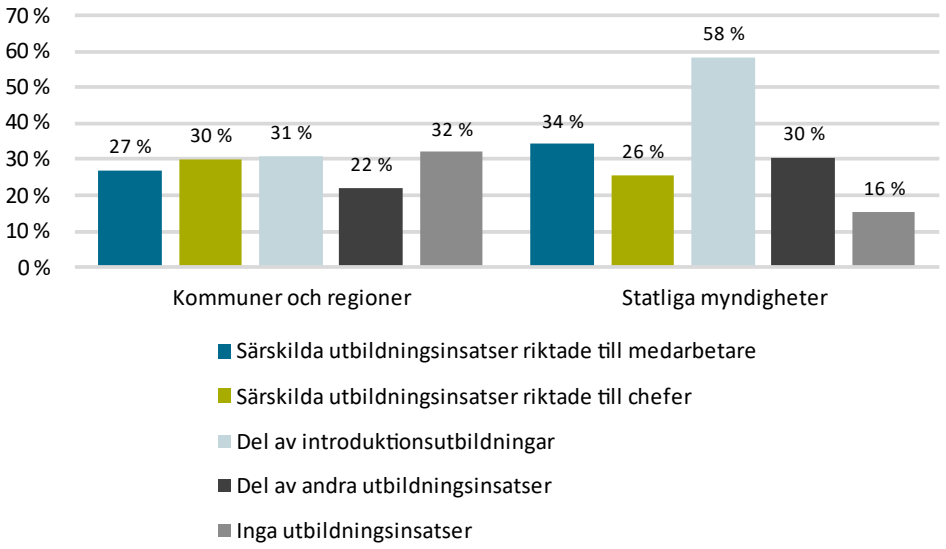
En åtgärd för att öka kunskaperna och medvetenheten om korruption och korruptionsrisker bland de anställda och förtroendevalda är att genomföra olika former av utbildningar. Kommuner och regioner bedömer att behovet av utbildningsinsatser är något större 2023 än 2011. Andelen som anser att dessa utbildningar behövs är nu 50 procent jämfört med 44 procent 2011.

Men det är ändå många kommuner och regioner som inte genomför sådana utbildningar. En tredjedel av dem uppger att de under de två senaste åren inte har genomfört utbildningsinsatser för att öka kunskaperna om korruption och oegentligheter. Över lag genomförs utbildningsinsatser i kommunal sektor i lägre utsträckning än inom statlig sektor. Mest slående är att endast en knapp tredjedel av kommunerna och regionerna inkluderar korruption i sin introduktionsutbildning,

[83] Se till exempel Persson, V. (2022). *Korruptionsbekämpning skyddar rättsstaten*.

vilket är klart lägre andel än bland de statliga myndigheterna. En tänkbar förklaring till skillnaden är att kommuner och regioner i lägre utsträckning än statliga myndigheter erbjuder nyanställda introduktionsutbildningar.

Figur 28. Kommuners och regioners arbete för att öka de anställdas kunskaper om korruption och oegentligheter.



Anmärkningar: ”Har kommunen/regionen under de senaste två åren genomfört utbildningsinsatser för att öka anställdas kunskaper om korruption och oegentligheter?” Flera svarsalternativ möjliga.

Källa: Statskontorets enkäter om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023 samt statliga myndigheter 2021.

Vi har i enkäten inte frågat om i vilken utsträckning chefer och medarbetare måste ta del av eller fullfölja de utbildningar som erbjuds. Vår bild från enkätundersökningarna och de gruppintervjuer vi haft med företrädare för kommuner och regioner är att utbildningarna sällan har den karaktären. Det finns däremot exempel där digitala utbildningar som förmedlar information om bestämmelser om korruption och oegentligheter är ett obligatoriskt inslag för de anställda.

5.5.2 Utbildningar erbjuds allt för sällan till förtroendevalda

Drygt hälften av kommunerna genomför utbildningar för de förtroendevalda som handlar om korruption och oegentligheter. Denna typ av utbildningar erbjuds också i vissa kommuner och regioner av partierna.

Bland de kommuner och regioner som i vår enkätundersökning svarar att de erbjuder utbildningar för förtroendevalda är det flera som skriver att det i regel sker vart fjärde år i samband med en ny mandatperiod. Utbildningar kan också bli aktuella i samband med att en incident kopplad till någon form av korruption har uppmärksammats. Både de som har svarat på vår enkät och de från kommunerna och regionerna som vi talat med för fram att det är för glest mellan utbildnings-

tillfällena och att kommunerna borde anordna utbildningar oftare. Viktiga skäl till att erbjuda utbildningar oftare är att politiker ofta byts ut under en mandatperiod, och att frågan om korruption spänner över ett brett område. Även bland tjänstepersoner kan omsättningen vara stor.

I vår enkätundersökning finns kommuner som uppger att ansvaret för insatser riktade mot de politiskt förtroendevalda inte är en fråga för den kommunala förvaltningen. De anser att det är de kommunala partigrupperna som bör hantera frågan i de fall som de bedömer att det är relevant. Företrädare från SKR anser att det däremot har blivit allt vanligare att den kommunala förvaltningen inkluderar den politiska nivån genom att till exempel erbjuda utbildningar och informationsträffar om korruption och oegentligheter.

Brå konstaterade 2015 att politiker i kommuner och regioner behöver mer vidareutbildning, stöd och skydd för att ha beredskap om de skulle bli utsatta för hot eller våld. Dessa personer saknar i det här sammanhanget en tydlig uppdragsgivare och att det kan därför vara otydligt vad som är deras partis ansvar och vad som är kommunens eller regionens ansvar i dessa frågor.[84]

5.5.3 Bedömningar av kunskapsläget bland de anställda visar små förändringar

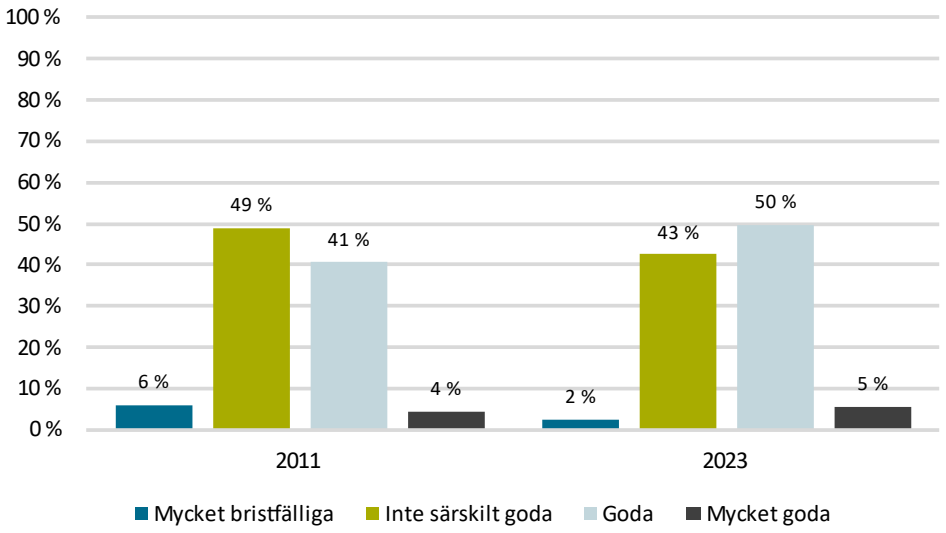
Det är helt centralt för ett väl fungerande förebyggande arbete att ha kunskap och vara medveten om korruption. Det är däremot svårt att på ett tillförlitligt sätt undersöka kunskapsnivåer eller insikter om korruption hos ledning och medarbetare i en kommun eller region. Våra enkätundersökningar utgår från uppfattningar och självskattningar och vi har ställt flera frågor på detta tema för att få ett brett material som utgångspunkt för vår kartläggning.

Vi ser ingen entydig bild av utvecklingen mellan 2011 och 2023 när det gäller hur politiker och tjänstepersoners bedömer kunskapsläget i kommuner och regioner. Ett positivt tecken är att en större andel av de som har svarat anser att kommuners och regioners information om bestämmelser rörande korruption till politiker och tjänstepersoner är god eller mycket god. 2023 ansåg 54 procent att den var god eller mycket god, 2011 var motsvarande andel 43 procent.

---

[84] Brottsförebyggande rådet. (2015:12). *Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*.

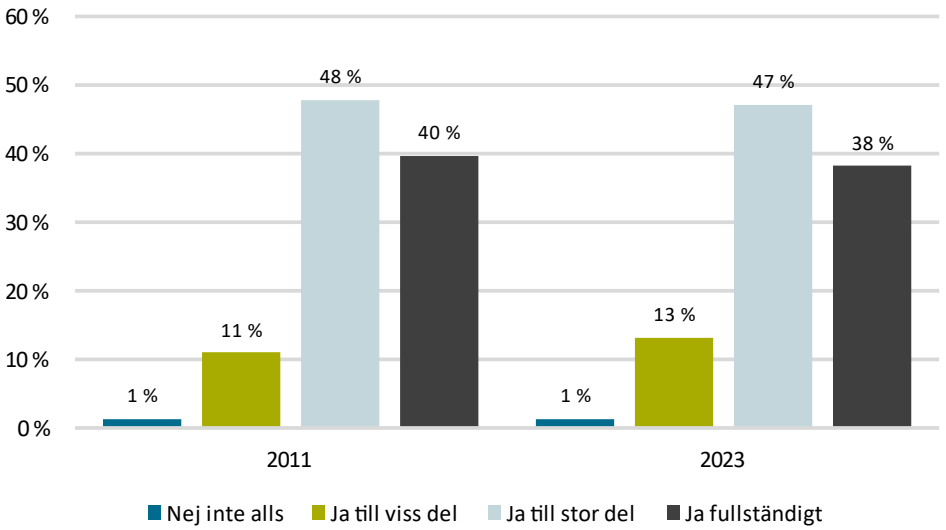
Figur 29. **Politiker och tjänstepersoners bedömningar om kommunens eller regionens arbete med att förmedla information om bestämmelser rörande korruption till politiker och tjänstepersoner.**



Anmärkningar: Svar på frågan ” I vilken grad anser du att kommunen/regionen förmedlar information om bestämmelser rörande korruption till politiker och tjänstepersoner?”

Källa: Statskontorets enkäter om politiker och tjänstepersoners uppfattningar och erfarenheter av korruption 2011 och 2023.

Figur 30. **Politiker och tjänstepersoners bedömningar om sina kunskaper om den egna kommunens eller regionens bestämmelser rörande korruption.**



Anmärkningar: Svar på frågan ”Känner du till vilka bestämmelser som rör korruption i din kommun?”

Källa: Statskontorets enkäter om politiker och tjänstepersoners uppfattningar och erfarenheter av korruption 2011 och 2023.

Vi ser däremot inte motsvarande ökning när de som har svarat på enkäten uppskattar sin egen kännedom om bestämmelser som rör korruption. Andelen personer som uppger att de själva har en fullständig kännedom om eller till stor del känner till vilka bestämmelser som rör korruption är marginellt lägre 2023 än 2011. När vi ställer frågan om kunskapsläget hos kommunens och regionens tjänstepersoner i allmänhet (Tabell 2) är utvecklingen den motsatta. Då bedöms kunskaperna ligga på en något högre nivå 2023 än 2021.

En förändring som skulle kunna förklara att färre personer känner till bestämmelser som rör korruption är om lagkrav och riktlinjer har ökat i omfattning över tid. Ju fler krav och riktlinjer desto svårare att känna till alla. Vi har svårt att se någon markant ökning. Men fler kommuner än tidigare uppger att de har tagit fram egna riktlinjer. För visselblåsarkanaler finns numera också lagstadgade krav.

Kunskapsläget bedöms ha försämrats något hos politiker i kommuner och regioner

Det är en något större skillnad mellan åren när det gäller bedömningen av kunskaperna om korruptionsbestämmelser bland kommunens och regionens politiker, och då i negativ riktning. Åren mellan 2011 och 2023 ökade andelen något bland de som bedömdes ha mycket bristfälliga eller inte särskilt goda kunskaper samtidigt som andelen minskade bland de som bedömdes ha goda och mycket goda kunskaper (Tabell 2). En möjlig anledning till det försämrade resultatet kan vara att omsättningen bland de förtroendevalda har ökat. Fortfarande bedöms kunskaperna hos tjänstepersonerna vara bättre än hos politikerna.

Tabell 2. Kommunföreträdares bedömningar av andra politiker och tjänstepersoners kunskaper om bestämmelser om korruption.

Grupp	Tjänstepersoner kunskaper		Politikers kunskaper	
	2011	2023	2011	2023
Mycket bristfälliga	1 %	1 %	1 %	3 %
Inte särskilt goda	16 %	15 %	24 %	29 %
Goda	67 %	71 %	63 %	62 %
Mycket goda	17 %	13 %	11 %	7 %

Anmärkningar: Politiker och tjänstepersoner har fått ta ställning till dels hur de bedömer dels politikers kunskaper, dels tjänstepersoners kunskaper i kommuner respektive regioner.

Källa: Statskontorets enkäter om politiker och tjänstepersoners uppfattningar och erfarenheter av korruption 2011 och 2023.

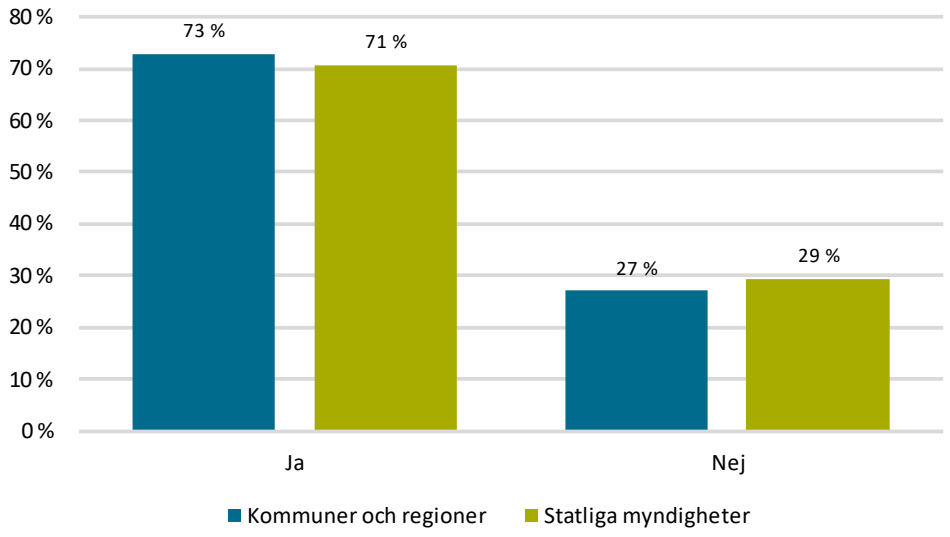
5.5.4 Riktlinjerna har förbättrats men informationen brister om interna funktioner

Kommuner och regioner tar fram riktlinjer som syftar till att förebygga olika former av korruption. 89 procent av kommunerna och regionerna svarar i vår enkät att de har tagit fram interna regler eller dokument som vägleder de anställda i hur de ska agera för att undvika risker för korruption och oegentligheter. Det kan vara riktlinjer mot mutor och jäv men även riktlinjer för representation och upphandling som uppmärksammar korruptionsrisker. Vår enkät till politiker och tjänstepersoner

visar att de uppfattar att kommunens eller regionens riktlinjer för mutor, jäv, representation och upphandling är tillräckliga i något högre grad 2023 än 2011. Riktlinjerna för upphandling bedöms av de svarande som tillräckliga i störst utsträckning, men skillnaderna mellan områdena är små. Att upphandlingsområdet visar ett relativt andra områden bättre resultat kan förklaras av att det är ett välkänt riskområde som också får en hel del uppmärksamhet.

På vår fråga om kommunen eller regionen informerar sina anställda om vilken funktion de kan vända sig till för att få svar på frågor om korruption och oegentligheter svarar 28 procent att de inte gör det. Vi ser här inga skillnader mellan kommuner och statliga myndigheter.

Figur 31. Kommuner, regioner och statliga myndigheter som informerar om vilka funktioner anställda kan vända sig till för att få svar på frågor om korruption och oegentligheter.



Anmärkningar: Svar på frågan ”Informerar kommunen/regionen sina anställda (exempelvis på sitt intranät) om vilken funktion de kan vända sig till för att få svar på frågor om korruption och oegentligheter?”

Källa: Statskontorets enkäter om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023 samt statliga myndigheter 2021.

5.5.5 Enstaka utbildningstillfällen räcker inte för att långsiktigt motverka korruption

I anslutning till våra enkätfrågor om utbildningsinsatser för att motverka korruption har många kommuner och regioner kommenterat hur dessa insatser används. Flera anser att kommuner och regioner allt för ofta genomför utbildningar som ett enskilt utbildningstillfälle, vilket de bedömer är otillräckligt. Det är ofta konsulter som genomför dessa punktinsatser, vilket kan förstärka intrycket av att det är frågan om en lösryckt insats.

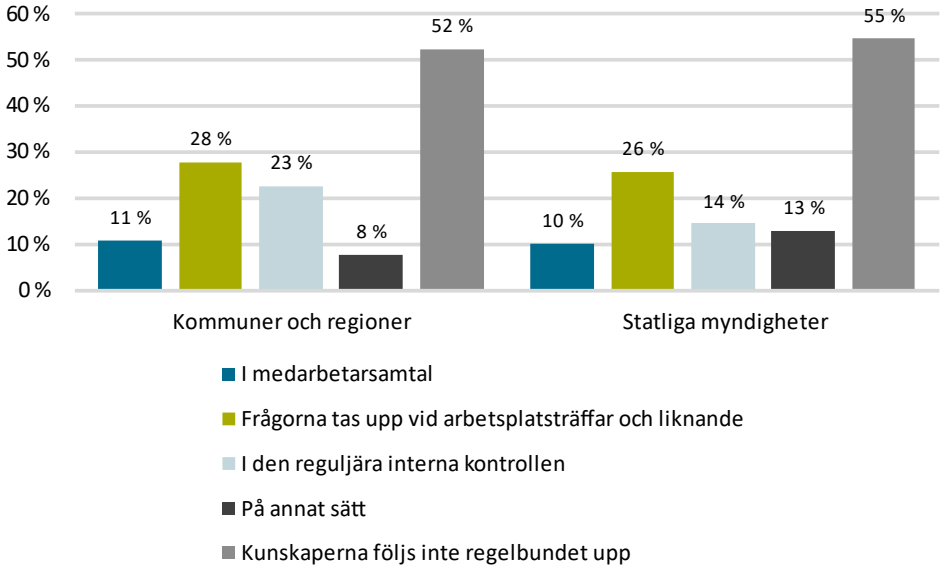
Introduktionsutbildningar erbjuder möjlighet att nå ut till alla nyanställda
Deltagarna i våra gruppintervjuer bedömer att introduktionsutbildningar för nyanställda är ett tillfälle för att sprida kunskap och uppmärksamma chefer och medarbetare på korruptionsrisker. Vi har inte närmare undersökt i vilken utsträckning sådana utbildningar erbjuds och om de innehåller gemensamma beståndsdelar som rör alla anställda oavsett verksamhet. Men de synpunkter som vi har fått ta del av handlar om att det ofta inte finns någon samsyn om vad introduktionsutbildningarna ska innehålla, att de mer har karaktären av att välkomna nyanställda till en spännande kommun snarare än att informera om skyldigheter och rättigheter som följer av att vara anställd i en kommun eller region.

Digitala utbildningar ökar tillgängligheten men behöver kompletterande insatser
En fördel med digitala utbildningar är att de är flexibla, lättillgängliga och därigenom har förutsättningar att nå ut till många. En nackdel är att de kan vara svårtillgängliga för anställda som inte har tillgång till datorer. En annan nackdel är att de främst når ut till personer som redan insett att det finns risker för korruption och därför vill lära sig mer. Ytterligare en risk med digitala utbildningar är att de som tar del av utbildningarna allt för snabbt klickar sig igenom ett utbildningspass. Det begränsar värdet av utbildningen, som då i bästa fall förmedlar kunskap men inte i tillräcklig utsträckning ökar medvetenheten. Digitala utbildningar behöver därför kompletteras med samtal och diskussioner för att problematisera riskerna mer allsidigt och ge mer bestående effekter.

5.5.6 Varannan kommun och region undersöker inte de anställdas kunskaper om korruption

Kunskap kan öka insikten om att det behövs åtgärder för att minska risken för korruption och för att faktisk uppdaga den korruption som förekommer. Men det är ändå bara knappt hälften av kommunerna som undersöker om de anställdas kunskap om korruption och oegentligheter. Det handlar då oftast om att ta upp frågor vid arbetsplatsträffar och liknande sammankomster eller inom ramen för kommunens arbete med intern kontroll.

Figur 32. **Arbetssätt som kommuner, regioner och statliga myndigheter använder för att följa upp att anställda har kunskaper om bestämmelser angående korruption och oegentligheter.**



Anmärkningar: Svar på frågan ”Undersöker kommunen/regionen regelbundet om de anställda har kunskaper om relevanta bestämmelser angående korruption och oegentligheter?”.

Källa: Statskontorets enkäter om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023 samt statliga myndigheter 2021.

Vi har inte tagit del av någon uppföljning som speglar om utbildningarna lever upp till förväntningarna eller inte. Personer som själva har föreläst lyfter fram att många åhörare har ändrat sin uppfattning om ifall de blivit erbjudna eller varit utsatta för otillåten påverkan. De uppger att betydligt fler åhörare anser att de har blivit utsatta för påverkan efter föreläsningen jämfört med deras bedömning före föreläsningen.

5.6 Stöd och samverkan

Stöd och möjlighet att utbyta erfarenheter kan vara till hjälp för kommuner och regioner när de ska påbörja eller vidareutveckla insatser och arbetssätt som förebygger korruption och oegentligheter. Kommuner och regioner vänder sig även till andra aktörer med frågor och för att få tips. Vår kartläggning visar att de i högre utsträckning än de redan gör önskar ta del av andra kommuners och regioners erfarenheter.

5.6.1 Många aktörer erbjuder stöd i frågorna, men behoven är stora

De som vi har intervjuat nämner flera aktörer som ger stöd och vägledning till kommuner och regioner. Det är i första hand Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Institutet mot mutor (IMM), Brottsförebyggande rådet, Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och Statskontoret. Men de nämner även privata konsultföretag som arbetar med revisionsuppdrag från kommuner och regioner.

Över lag uppger en lägre andel av kommuner och regioner att de har tillgång till stöd i sitt förebyggande arbete än vad statliga myndigheter gör. En fjärdedel av kommunerna uppger att de anställda inte har något stöd i form av till exempel vägledningar eller handböcker, varken sådana som är framtagna internt eller av externa aktörer. Motsvarande andel för statliga myndigheter är 19 procent. Skillnaden beror troligen delvis på att kommuner och regioner i lägre utsträckning än statliga myndigheter bedriver ett förebyggande arbete och att kommuner och regioner därför inte närmare utforskat om det finns stöd som de skulle kunna göra tillgängliga för sina anställda.

Så kallade dilemmaövningar är ett stöd som kommuner och regioner efterfrågar. Deltagarna i våra intervjuer med kommuner och regioner uppger att det är tidsödande att ta fram egna övningar och vänder sig därför till SKR och IMM som erbjuder denna typ av stöd på sina respektive webbplatser Kommunerna och regionerna använder övningar och handledningar i hur samtalen kan ledas antingen genom att lägga ut länkar på sina respektive intranät eller på ett mer interaktivt sätt vid arbetsplatsträffar.

IMM får många förfrågningar om stöd från kommuner och regioner. Över tid har efterfrågan på stöd ökat och IMM uppfattar att kommunerna har fått en större förståelse för vad korruptionsfrågorna handlar om. Men företrädare från IMM bedömer att det kan vara svårt att hitta formerna för att få i gång processer och att jobba långsiktigt med frågorna.

Över lag är stödet som statliga myndigheter lämnar väl känt och uppfattas i stort som värdefullt i kommunerna och regionerna. Men en svaghet som de intervjuade lyfter fram är att de statliga myndigheterna ibland har bristande kunskaper om kommuners och regioners verksamhet. Det handlar om i vilka former som de bedriver sin verksamhet, hur den styrs och följs upp. Det innebär att kommunerna och regionerna ibland anser att stödet inte är användbart för dem.

5.6.2 Sveriges Kommuner och Regioner ger ett brett stöd

SKR ger kommuner och regioner stöd i olika former och till olika målgrupper (Tabell 3). Stödet kan förmedlas via SKR:s webbplats eller så arrangerar SKR utbildningar, föreläsningar, seminarier, deltar i paneler och håller samman nätverk för att diskutera frågor som berör korruption. Kommuner och regioner kan också vända sig till SKR med enskilda frågor.

Tabell 3. Stöd som SKR förmedlar på sin webbplats 2023-03-30.

Motverka korruption			
Filmer om korruptionsbekämpning, inkl. frågor för reflektion (2021-09-30)			
Online-film med etiska dilemmaövningar (2022-02-07)			
Online-utbildning med kunskapsstöd för dem som har i uppdrag att arbeta mot korruption och stödja medarbetare i rollen offentligt anställda (2021-09-30)			
Online-utbildning om rollen som medarbetare i kommun/region (2021-09-30)			
Podcast: Konkreta tips för ett systematiskt arbete (2019-10-01)			
Skrift om korruption, lagstiftningen m.m. (2016)			
Podcast: En god och rättssäker förvaltning (2022-11-16)			
Podcast: Relationen mellan korruptionsbekämpning och mänskliga rättigheter (2021-12-07)			
Podcast: Arbete för att motverka korruption och mutor i Sverige (2019-10-01)			
Visselblåsarfunktion	**Kod**	**Mutor och jäv**	**Överenskommelser**
Frågor och svar om funktionen	Kod mot korruption i näringslivet inkl. offentligt ägda bolag [85]	Vägledning för anställda	Mellan leverantörer och beställare i byggsektorn
Dokument som ligger till grund för visselblåsarlagen		Online-film med dilemmaövningar	Mellan arbetsgivarparter i vårdsektorn
SKR:s cirkulär om visselblåsarlagen		Dramatiserad online-film	

SKR har på sin webbsida lagt ut filmer, podcasts och skrifter om korruptionsfrågor och hur korruption kan motverkas. Ett exempel är skriften *Om mutor och jäv*, som togs fram av SKL och Finansdepartementet 2006 och som reviderades 2012. Det finns även stöd som rör visselblåsarkanaler, koder riktade till vissa målgrupper, vägledning för att motverka mutor och jäv samt överenskommelser som tecknats mellan parter inom flera sektorer.

Stödet som är utformat för att inrätta och driva en visselblåsarfunktion ger information om vilka krav som följer av lagen om rapporteringskanaler. Stödet tar även bland annat upp hur kommuner och regioner kan säkerställa att kanalen arbetar självständigt och ger råd som har att göra med allmänna handlingar och sekretess.

Koden mot korruption i näringslivet har tagits fram av Institutet mot mutor, där SKR tillsammans med Svenskt Näringsliv och Stockholms Handelskammare är huvudmän. Koden syftar bland annat till att bekämpa korruption genom själv-reglering. Koden kompletterar lagstiftningen och är i första hand riktad till företag. Kommunala bolag ingår i målgruppen, men koden kan även användas av andra aktörer, till exempel kommuner och regioner.

---

[85] Institutet mot mutor. (2021). *Kod mot korruption i näringslivet*.

Stödet som har tagits fram mot mutor och jäv består bland annat i en vägledning från 2019 för anställda inom kommuner och regioner. På webbplatsen finns också hänvisningar till två filmer. Den ena är en film med etiska dilemmaövningar om korruption, den andra är en dramatiserad film om jäv.

Överenskommelsen inom byggsektorn gäller mellan leverantörer och SKR som offentlig beställare inom kommuner och regioner. Syftet med överenskommelsen är att motverka mutor och korruption inom den offentligt finansierade bygg- och fastighetssektorn. Den reglerar hur leverantörer och beställare ska agera när de möts i olika sammanhang.

Överenskommelsen inom vårdsektorn gäller samverkansformer inom vårdsektorn och riktar sig till chefer och medarbetare. Den har tagits fram av SKR och arbetsgivarparter och omfattar verksamheter som bedrivs enligt hälso-och sjukvårdslagen (2017:30), socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

5.6.3 Andras erfarenheter är viktiga för att förbättra arbetet mot korruption

Ett sätt att förbättra arbetet mot korruption är att ta vara på kunskaper och erfarenheter som finns på annat håll än i den egna förvaltningen. Flera av de som har deltagit i våra gruppintervjuer lyfter till exempel fram att själva gruppintervjuerna har varit värdefulla för dem eftersom de har fått möjlighet att dela erfarenheter av att arbeta förebyggande. Deltagarna vill gärna hitta former för att i högre utsträckning kunna dela kunskap och erfarenheter med andra. De experter som vi har intervjuat tar också upp värdet av externa kontakter. Värdet märks inte minst i situationer då man vill få i gång en diskussion om förhållningssätt och den interna kulturen.

Vi konstaterar att det finns upparbetade nätverk som används i det förebyggande arbetet, men att 59 procent av kommunerna och regionerna i vår enkätundersökning ändå uppger att de inte samarbetar med andra kommuner eller regioner. Det är en hög nivå i jämförelse med statliga myndigheter, där 30 procent uppger att de inte samverkar med andra myndigheter i korruptionsfrågor.

Av enkätundersökningen framgår att SKR:s nätverk används av ganska många (28 procent). Både våra gruppintervjuer och vår enkätundersökning ger över lag en positiv bild av det stöd som SKR lämnar. Den kritik som framförs handlar bland annat om att det stöd som SKR lämnar är allt för fokuserat på juridiska aspekter av korruption.

Enkätundersökningen visar även i vilken utsträckning som den egna organisationen har kontakter med andra enskilda kommuner och regioner (23 procent). Det är svårt att bedöma om denna samverkan är tillräckligt omfattande för att tillgodose

kommuner och regioners behov att förbättra sitt arbete eller dela erfarenheter. I våra gruppintervjuer uppger många att de har ett stort stöd av regionala och lokala nätverk mellan olika professionella funktioner, till exempel mellan kommunernas jurister.

5.6.4 Inträffade händelser ger skjuts i det förebyggande arbetet

Det är vanligt att lyfta fram goda exempel som inspirationskällor för att försöka åstadkomma förbättringar i offentlig verksamhet. När det gäller det förebyggande arbetet mot korruption kan även korruptionsskandaler ofta bidra till att blottlägga brister i det förebyggande arbetet. Arbetet mot korruption skärskådas då inte bara i den drabbade kommunen eller regionen, utan kan också leda till att andra kommuner och regioner uppmärksammar frågorna.

Flera av deltagarna i våra gruppintervjuer uppskattar de kommuner och regioner som har varit öppna med misstag och försummelser i deras verksamheter. Sådana erfarenheter tydliggör behovet av att arbeta kontinuerligt med dessa frågor. De visar även att priset dessutom kan bli mycket högt för de kommuner och regioner som inte gör det.

Händelser där andra kommuner har uppdagats med korruption och oegentligheter kan användas för att öka intresset för att bedriva ett förebyggande arbete och för att illustrera frågans tyngd. Det kan göras genom att beskriva konsekvenserna av enskilda korruptionshändelser eller händelser där det har funnits misstankar om korruption. Det kan vara konsekvenser i form av att kommunala medel har hamnat i orätta händer, att kommunen har lagt resurser (såväl personella som ekonomiska) för att hantera händelsen, förlorat anseende och förtroende hos såväl de anställda i kommunen som hos medborgarna i kommunen. Det förlorade förtroendet riskerar att drabba både kommunens verksamhet och de anställda i kommunen.

Referenser

Akademikerförbundet SSR. (2017). *Yrkesverksamma medlemmar om hot eller våld i samband med arbete.*

Akavia. (2021). *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarens tjänst.*

Andersson, S. (1999:62). *Hederlighetens pri*s. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Arbetsmiljöverket. (2022). *Arbetsmiljön 2021 Tabellbilaga.* Arbetsmiljöstatistik Rapport 2022:2.

Arbetsmiljöverket. (2022). *Systematiskt arbetsmiljöarbete, SAM.* (Hämtad 2023-06-01). https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbeta-med-arbetsmiljon/systematiskt-arbetsmiljoarbete-sam/

Bergh A., Erlingsson G., Sjölin M. & Öhrvall R. (2013:2). *Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Bergh, A. & Erlingsson G. (2020). *Kommunala bolag – i vems intresse?* Nordisk administrativ tidskrift Vol. 97.

Bergh, A. & Erlingsson G. (2021). *Kommunala bolag: Fler nackdelar än fördelar*. SNS Analys 85.

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

Brottsförebyggande rådet. (2015:12). *Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*.

Brottsförebyggande rådet. (2021:13). *Politikernas trygghetsundersökning 2021. Förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld under 2020.*

Brottsförebyggande rådet. (2022:1). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Fel och oegentligheter bland företag och föreningar.*

Byggcheferna. (2021). *Bygg bort korruptionen*.

Drápalová, E. (2021). *Down-to-Earth. What Can We Learn from Local Case Studies?* I *The Oxford Handbook of The Quality of Government*. Bågenholm, A., Bauhr, M., Grimes, M. & Rothstein, B. (red.).

Ekström, A. (2021). *Finns det en tystnadskultur i Göteborgs stad?* Styrelsehandling nr. 8 2021-08-26, Göteborgs stad.

Eskilstuna kommun. (2021). *Granskning av arbetet att motverka fusk, oegentligheter och bedrägerier*, Uppdrag till KPMG.

Erlingsson, G., Lindström, M. & Wittberg, E. (2020). *Kommunala bolag som korruptionsrisk*? I Erlingsson, G. & Thomasson, A. (red). (2020). *Kommunala bolag: styrning, öppenhet och ansvarsutkrävande*. Studentlitteratur.

Erlingsson, G. & Thomasson, A. (red). (2020). *Kommunala bolag: styrning, öppenhet och ansvarsutkrävande*. Studentlitteratur.

Institutet för mediestudier. (2023). *Så många nyhetsredaktioner har försvunnit i Sverige.* (Hämtad 2023-06-01). https://kommundatabas.mediestudier.se

Institutet mot mutor. (2021). *Kod mot korruption i näringslivet*.

Jonason, P. (2022). *Hot och våld mot offentliganställda, hot mot rättsstaten.* I Rättsstaten i den svenska förvaltningen. En forskningsantologi från Statskontoret.

Journalistförbundet. (2021). *Frågor och svar om nya visselblåsarlagen*. (Hämtad 2023-06-01). https://www.sjf.se/yrkesfragor/yttrandefrihet/fragor-och-svar-om-nya-visselblasarlagen

Karlsson Westergren, C. (2023). *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris*. Konkurrensverket. Uppdragsforskningsrapport 2023:1.

Konkurrensverket. (2020:1). *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling.*

Konkurrensverket. (2023:2). *Mellanhänders påverkan på den offentliga upphandlingen.*

Kostet, R. & Wänström, J. (2022:4). *Lokala medier i den lokala demokratin*. Centrum för kommunstrategiska studier.

Myndigheten för press, radio och tv. (2020). *Vägledning inför ansökan om mediestöd.*

Nygren G., Leckner, S. & Tenor C. (2017). *Hyperlocals and Legacy Media – Media Ecologies in Transition*. Nordicom Review.

Persson, V. (2022). *Korruptionsbekämpning skyddar rättsstaten.* I Rättsstaten i den svenska förvaltningen. En forskningsantologi från Statskontoret.

Polismyndigheten. (2021). *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2021*.

Regeringen. *Handlingsplan mot korruption 2021–2023. Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen.*

Regeringens skrivelse 2012/13:167. *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption*.

Region Skåne. (2022). *Granskning av förebyggande arbete mot oegentligheter*. Uppdrag till PwC.

SNS. (2022). *Demokratirådets rapport 2022: Den lokala demokratins vägval.*

SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

Statskontoret. (2008:4). *En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder*.

Statskontoret. (2012:20). *Köpta relationer – Om korruption i det kommunala Sverige.*

Statskontoret. (2018). *En kultur mot korruption*.

Statskontoret. (2021). *Arbete mot korruption är under utveckling – Statskontorets lägesbild av myndigheternas arbete mot korruption 2021*. Dnr 2020/231–6.

Statskontoret. (2023). *Diskutera den statliga värdegrunden.* (Hämtad 2023-06-01). https://www.forvaltningskultur.se/siteassets/skrifter-och-handbocker/pdf/handledning_vardegrund.pdf

Sveriges Kommuner och Landsting. (2008). *På den säkra sidan – om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting*.

Sveriges Kommuner och Landsting. (2012). *Om mutor och jäv. En vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner.*

Sveriges Kommuner och Landsting. (2018). *Intern kontroll – för förtroende, trygghet och utveckling.*

Sveriges Kommuner och Regioner. (2019). *Fullmäktiges program för verksamhet som utförs av privata utförare*.

Sveriges Kommuner och Regioner. (2021). *Fem förslag för utveckling av lekmannarevisionen i kommunala aktiebolag*.

Sveriges Kommuner och Regioner. (2021). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan. Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet*.

Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). *God revisionssed – i kommunal verksamhet 2022*.

Sveriges Kommuner och Regioner. (2023). *Strukturera en arbetsplatsträff*. (Hämtad 2023-06-01) https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/kollektivavtal/samverkansavtal/chefsstod/struktureraenarbetsplatstraff

Sveriges kommuner och regioner (2023). *Kommungruppsindelning*. (Hämtad 2023-01-20). https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html

Sveriges Radio P4 Västernorrland (2015). *En av fyra tror att chefen får leta efter källan*. (Hämtad 2023-06-01). https://sverigesradio.se/artikel/6125860

Teorell, J. (2010). *Att mäta korruption*. I *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Andersson, S., Bergh A., Ó Erlingsson, G. och Sjölin, M. (red.).

Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2022*.

Upphandlingsmyndigheten. (2017). *Korruption i offentlig upphandling – vad är det och hur kan det förebyggas?* Upphandlingsmyndigheten. Ej daterad.

Upphandlingsmyndigheten. (2023). *Förebygg korruption vid offentlig upphandling*. (Hämtad 2023-06-01). https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forebygg-korruption

Upplands Väsby kommun. (2020). *Granskning av korruptionsförebyggande arbete*. *Uppdrag till EY.*

Wittberg, E. (2023). *Corruption risks in a mature democracy. Mechanisms of social advantage and danger zones for corruption.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget

Regeringen

Regeringsbeslut III 1

2022-07-21
Fi2022/02296

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att analysera och förbättra förutsättningarna för att motverka korruption inom kommuner och regioner

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att

- lämna en lägesbild över förekomsten av korruption, korruptionsrisker och arbetssätt mot korruption inom kommuner och regioner, kommunalförbund, kommunala bolag, stiftelser och föreningar, samt i verksamhet som avser skötsel av en kommunal angelägenhet som har lämnats över till en privat utförare med stöd av kommunallagen (2017:725),
- analysera lägesbilden och dra slutsatser om arbetet mot korruption i sådana verksamheter, samt
- utifrån analysen och slutsatserna vid behov föreslå åtgärder för att korruption ska kunna motverkas ytterligare inom verksamheterna.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Statskontoret ska senast den 15 juni 2023 lämna en redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Bakgrund

Arbetet mot korruption är en viktig fråga för regeringen. Det är av stor vikt för allmänhetens förtroende för det offentliga att såväl den statliga förvaltningen som kommunsektorn arbetar på ett ändamålsenligt sätt mot

Telefonväxel: 08-405 10 00

Webb: www.regeringen.se

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

korruption. Förtroendet är i sin tur centralt för den offentliga förvaltningens legitimitet.

Arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen bör utgå från en bred definition av begreppet korruption. Det innebär att såväl vissa brottsliga beteenden, t.ex. givande eller tagande av muta, som beteenden som är olämpliga men inte brottsliga bör omfattas. Utgångspunkten bör vara att korruption i den offentliga sektorn innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra (skr. 2012/13:167 s. 11).

Det bedrivs ett arbete i kommuner och regioner, liksom inom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), för att motverka korruption, höja kunskapen om hur risker för korruption kan minimeras och utbyta erfarenheter. Samtidigt är kunskapen på nationell nivå om korruption inom den kommunala verksamheten lägre än kunskapen om korruption inom den statliga verksamheten. Det är tio år sedan Statskontoret överlämnade rapporten Köpta relationer – Om korruption i det kommunala Sverige (2012:20) till regeringen.

Kommuner och regioner har ett omfattande ansvar för välfärden, bl.a. för hälso- och sjukvård, utbildning, socialtjänst samt omsorg om äldre och funktionshindrade. Vid sidan av ansvaret för stora delar av välfärden har kommunerna en roll som myndighetsutövare, exempelvis till följd av att olika former av tillstånd, godkännanden och bidrag ofta förutsätter kommunala beslut eller kan grundas på yttrande från en kommun.

Kommuner och regioner har stor frihet att själva utforma och organisera sin verksamhet, och de ansvarar för de olika verksamheternas resultat, kvalitet och innehåll. Detta gäller dock inom lagstadgade ramar, inte minst inom de begränsningar som följer av upphandlingslagstiftningen. Det är kommunerna och regionerna som finansierar merparten av dessa verksamheter framförallt genom kommunalskatten. En del av finansieringen kommer dock från statliga bidrag. Kommuner och regioner ska enligt kommunallagen kontrollera och följa upp verksamheten. Det gäller både verksamhet som bedrivs i egen regi och sådana kommunala angelägenheter som har lämnats över till privata utförare genom avtal. Kommunerna och regionerna har då bl.a. ansvar för den interna kontrollen, och därmed också för hur arbetet bedrivs för att motverka korruption.

Närmare beskrivning av uppdraget

Statskontoret ska i lägesbilden ge en så konkret bild som möjligt av inom vilka områden förekomsten av och riskerna för korruption är som störst. Syftet med lägesbilden är bl.a. att öka kunskapen på nationell nivå om hur kommuner och regioner arbetar för att motverka korruption. Vidare ska lägesbilden kunna användas av kommunsektorn i det egna arbetet mot korruption. Av lägesbilden ska det framgå vilka åtgärder som kommuner och regioner har vidtagit för att minska riskerna för korruption. Statskontoret bör därför exempelvis undersöka operativt arbete, roller och ansvar samt mål och riktlinjer avseende korruption.

Det finns utmaningar med att mäta förekomsten av korruption, eftersom mörkertalet kan antas vara betydande. Det är därför inte tillräckligt att Statskontoret sammanställer statistik avseende t.ex. polisanmälningar om mutbrott, hot och våld. Myndigheten bör även inhämta information om t.ex. incidenter som rapporterats genom kommunala visselblåsarfunktioner och samla in annan relevant information från sektorn genom en enkätundersökning.

När Statskontoret analyserar lägesbilden och drar slutsatser om sektorns arbete mot korruption bör, om möjligt, lägesbilden jämföras med dels den rapport om korruption i det kommunala Sverige som Statskontoret överlämnade till regeringen 2012, dels den lägesbild som tagits fram av Statskontoret av de statliga myndigheternas arbete mot korruption (dnr 2020/231–6). Statskontoret bör också, om möjligt, beskriva utvecklingen av arbetet mot korruption över tid. Den ovan nämnda enkätundersökningen bör därför utformas så att relevanta jämförelser kan göras med den tidigare rapporten och lägesbilden. Samtidigt bör frågeställningarna baseras på dagens kunskapsläge om korruption och utvecklade metoder för att analysera korruptionsrisker. I sin analys ska Statskontoret bl.a. identifiera beslutsprocesser, organisationsformer och ekonomiska flöden där risken för korruption bedöms vara stor i förhållande till det förebyggande arbetet.

Statskontoret ska analysera vilka åtgärder som kan ge kommuner och regioner förbättrade förutsättningar att effektivt motverka korruption. Åtgärderna ska utgå från vad som gäller enligt den kommunala självstyrelsen och för statens styrning av kommuner och regioner. Förslagen kan gälla såväl kommunsektorn som staten. Statskontoret ska inte lämna författningsförslag.

Statskontoret ska under uppdragets genomförande hålla sig informerat om och beakta relevant arbete som pågår inom kommittéväsendet eller i Regeringskansliet på området, t.ex. arbetet i utredningen om åtgärder mot otillåten påverkan och korruption (Ju 2022:15). Uppdraget bör genomföras med ett riskbaserat förhållningssätt. Vidare bör Statskontoret ha en dialog med ett representativt urval av kommuner och regioner och med SKR.

På regeringens vägnar

Ida Karkiainen

Johanna Edner

Kopia till

Justitiedepartementet/KRIM
Finansdepartementet/SFÖ
Utredningen om åtgärder mot otillåten påverkan och korruption (Ju 2022:15)

Bilaga 2

Genomförandet av uppdraget

Vi har använt olika typer av underlag när vi genomfört uppdraget. Vi har genomfört två egna enkätundersökningar till kommuner och regioner. Dessa har vi kompletterat med en rad andra befintliga statistiska underlag. Syftet är bland annat att säkerställa att vi kan göra jämförelser över tid men också att belysa ett svårfångat fenomen från flera infallsvinklar. För att fördjupa bilden och få stöd med att tolka statistiken har vi gjort intervjuer med experter och genomfört gruppintervjuer med företrädare för kommuner och regioner.

Korruption är svårt att mäta

Det finns en rad olika problem med att undersöka förekomsten av korruption och dess utveckling.[86] Ett viktigt skäl är att de som själva är involverade i olika former av korruption har ett starkt intresse för att dölja det. Det kan också finnas en okunskap om vad som ska räknas som korruption, både hos de som är involverade i det och hos omgivningen. Korruption kan ta sig många olika former och en person kanske uppfattar något som korruption som en annan inte uppfattar som korruption.

Olika former av empiriska underlag går att använda för att försöka säga något om korruptionens omfattning och utveckling. Alla metoder är förknippade med delvis olika problem. I vår analys har vi använt flera olika typer av underlag för att försöka belysa korruptionens omfattning på olika sätt, och därmed låta svagheter hos en metod delvis vägas upp av styrkor hos en annan.

Intervjuer med experter

Många personer i Sverige följer utvecklingen i korruptionsrelaterade frågor på ett systematiskt sätt. Det rör sig exempelvis om forskare som har intresserat sig för korruption under en längre tid. Men det gäller också tjänstepersoner vid statliga myndigheter eller i andra organisationer som efter att ha arbetet med frågorna i många år har en djup kunskap i frågorna.

De kunskaper som vi har tagit del av via sådana experter har varit ett viktigt stöd för att teckna bilden av utveckling över tid men också för att tolka och analysera resultaten av våra statistiska underlag. Sammantaget har vi intervjuat cirka 20 personer som vi bedömer sitter på expertkunskaper.

---

[86] Bergh A., Erlingsson G., Sjölin M. & Öhrvall R. (2013:2). *Allmän nytta eller egen vinning?*

Gruppintervjuer med kommuner och regioner

Vi har genomfört fyra gruppintervjuer med kommuner och regioner för att komplettera och fördjupa bilden av arbetet mot korruption har. Vi gjorde ett slumpmässigt urval av kommuner från fyra olika kategorier i Sveriges kommuner och regioners kommungruppsindelning för att få ett representativt urval av kommuner och regioner.[87] Vi bjöd in med målet att få 10 medverkande kommuner eller regioner på varje gruppintervju.

Fokus för gruppintervjuerna har varit kommunernas och regionernas arbetssätt och aktiviteter för att upptäcka, förhindra och förebygga korruption. Med arbetssätt avser vi också organiseringen av arbetet. Målet har varit att få en bild av problem och utmaningar, men också att identifiera faktorer som vi bedömer som särskilt viktiga för att få till stånd ett strukturerat arbete mot korruption.

Kommunsektorn i sin helhet

I vårt uppdrag ingår att analysera hela kommunsektorn. I denna sektor ingår kommuner och regioner, kommunalförbund, kommunala bolag, stiftelser och föreningar samt verksamhet som avser skötsel av kommunala angelägenheter som har lämnats över till privata utförare. I våra intervjuer och enkäter har vi varit måna om att ställa frågor som inkluderar dessa olika delar. Men de olika delarna av kommunsektorn som nämns i uppdraget skiljer sig dock markant sett till hur omfattande de är, vilket även påverkar i vilken utsträckning vi nämner dem i rapporten. När det gäller bolag som ägs av kommuner och regioner har vi i stor utsträckning valt att använda material från andra nyligen publicerade studier.

Sammanställning av tidigare undersökningar

Vi har sammanställt flera tidigare genomförda undersökningar som berör korruption i Sverige för att kunna genomföra vår analys. Vi har särskilt fokuserat på undersökningar som berör korruption i kommuner och regioner.

I vår analys redogör vi för resultat från undersökningar genomförda av Eurobarometer, Transparency International, Brottsförebyggande rådet (Brå), Tillitsbarometern samt Statiska centralbyrån (SCB). Undersökningarna består av enkätstudier, som skiljer sig mycket sett till omfattning, målgrupp och vilka frågor som har ställts. Jämförelser mellan undersökningarna ska därför göras med försiktighet.

I uppdraget framgår att vi ska analysera korruptionens utveckling och utvecklingen av arbetet mot korruption. De material vi har haft tillgång till för att analysera utvecklingen skiljer sig åt när det gäller vilka tidsperioder de sträcker sig över. Den enkät vi genomfört för att undersöka uppfattning och erfarenheter av korruption genomfördes för första gången 2008. Vissa andra underlag som vi har använt i vår analys sträcker sig däremot längre tillbaka i tiden.

---

[87] Sveriges kommuner och regioner. (2023-01-31). *Kommungruppsindelning.*

Enkät till politiker och tjänstepersoner om uppfattningar om förekomsten av korruption

Vi har genomfört en enkät riktad politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner för att ge en bild av utvecklingen av korruptionen och arbetet i kommuner och regioner med att förebygga korruption.

Design

Enkäten innehåller frågor om tjänstepersonernas och politikernas uppfattningar om förekomsten av korruption. Vi har använt svaren för att teckna en lägesbild av förekomsten av korruption och för att identifiera riskområden. Enkäten har med vissa förändringar genomförts vid två tidigare tillfällen: 2011 då Statskontoret analyserade korruptionen i det kommunala Sverige och 2008 av en forskargrupp.[88,89] Enkäten har varit ett viktigt underlag i våra bedömningar av korruptionens omfattning och dessa riskområden.

Enkäten bestod av cirka 30 frågor varav vissa har redovisats i vår analys. Frågorna berörde huvudsakligen följande tre områden:

- Erfarenheter och uppfattningar om förekomsten av korruption i kommuner och regioner
- Bedömningar av region- och kommunpolitiker och tjänstepersoners kunskaper om korruption,
- Bedömningar av kommuners och regioners interna riktlinjer mot korruption.
- Erfarenheter av trakasserier, hot, våld och skadegörelse.

De personer som vi har vänt oss till har ledande politiska och administrativa ställningar inom kommuner och regioner, och deras erfarenheter och uppfattningar kan påverkas av detta. Det är svårt att bedöma hur detta påverkar våra undersökningsresultat och hur deras uppfattningar kan skilja sig från uppfattningen hos bredare grupper av anställda i kommunerna och regionerna. Vi kan å ena sidan förvänta oss att de har en förhållandevis god överblick över kommunernas och regionernas arbete mot korruption och att de bör kunna ge kvalificerade bedömningar i många av våra enkätfrågor. Å andra sidan är de i många fall direkt ansvariga för hur arbetet bedrivs, och de har sannolikt inte lika god inblick i alla verksamheter som kommunen eller regionen bedriver.

---

[88] Statskontoret. (2012:20). *Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige.*
[89] Enkäten genomfördes 2008 inom ramen för forskningsprojektet *Tillit och korruption i lokalpolitiken* vid Linnéuniversitetet, vilket finansierades av Vetenskapsrådet.

Genomförande

Enkäten skickades i form av en digital enkät till 2 790 mottagare i samtliga av landets kommuner och regioner. Enkäten genomfördes mellan den 20 december 2022 och den 27 januari 2023 och vi fick in sammanlagt 1 966 svar.

Enkäten skickades till fyra politiker och fem tjänstepersoner i varje kommun respektive region. Vi skickade enkäten till registraturen vid respektive kommun eller region, adresserad separat till nio olika roller. Dessa bestod av kommun- eller regionstyrelsens ordförande och vice ordförande, ordförande för kommun- eller regionfullmäktige, ordförande för kommunens eller regionens revision, kommun- eller regiondirektören, personalchef, ekonomichef, chefsjurist och upphandlingschef.

Vissa kommuner och regioner saknar en eller flera av de roller som vi adresserade enkäten till. Till exempel är det inte alla kommuner som har en chefsjurist eller upphandlingschef. Den faktiska målgruppen för enkäten är därmed i praktiken mindre än de 2 790 vi skickade enkäten till. Hur vanligt det är att dessa roller saknas har vi ingen information om, men ett 20-tal kommuner och regioner har meddelat oss att de saknar någon rollerna i samband med att vi skickade ut enkäten.

Bortfallsanalys

Vi fick in fler svar på enkäten 2023 än de två tillfällen då den tidigare har genomförts (Tabell B1). Svarsfrekvensen blev cirka 70 procent, vilket är en klar förbättring jämfört med tidigare år. Eftersom vissa kommuner och regioner inte har en eller flera av de roller som vi har skickat enkäten till är den faktiska svarsfrekvensen något högre, men vi har inte möjlighet att uppskatta den.

Tabell B1. Svar på enkät till politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner 2023.

Typer av kommuner	2023	2011	2008
Antal mottagare	2 790	2 790	2 610
Antal svar	1 966	1 655	1 184
Svarsfrekvens	70 %	59 %	45 %

När enkäten genomfördes av Statskontoret 2011 skickades den ut till en delvis annan grupp mottagare. Den stora majoriteten mottagare var densamma, men enkäten skickades även till två nya gruppen. Dels inkluderas regionerna i enkäten, dels togs upphandlingschefer med som en ny grupp svarande. Detta innebar sammanlagt 180 nya mottagare för enkäten. Vi har i genomförandet av den nya versionen av enkäten använt samma grupp mottagare som 2011.

Vi har analyserat svarsfrekvensen ifrån olika grupper för att se om det finns stora skillnader som påverkar tolkningen av resultaten. Vi kan konstatera att det finns en viss variation, men vi bedömer att skillnaderna inte upp påverkar tolkningen av resultatet. I redovisningen av svaren i rapporten delar vi i regel inte upp de svarande i undergrupper, utan tittar på svaren som en grupp.

Svarsfrekvensen var något bättre bland politiker och tjänstepersoner i regioner än i kommuner (Tabell B2). De två grupper som svarat i högst grad är personalchefer och ekonomichefer (82 % vardera). Den grupp där svarsfrekvensen är lägst är chefsjurister (49 %), vilket till viss del kan förklaras av att en del kommuner och regioner inte har chefsjurister. Andra grupper där svarsfrekvensen var något lägre (66 %) är kommun/regionstyrelsens ordförande, upphandlingschefer och kommuner som antingen klassas som pendlingskommuner nära större städer eller landsbygdskommuner med besöksnäring.

Tabell B2. Svar på enkät till politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner 2023.

Grupp	Antal svar	Svarsfrekvens	Population
Kommuner och regioner			
Kommuner	1 828	70 %	2 610
Regioner	138	77 %	180
Summa	**1 966**	**70 %**	**2 790**
Politiker och tjänstepersoner			
Politiker	865	70 %	1 240
Tjänsteperson	1 101	71 %	1 550
Summa	**1 966**	**70 %**	**2 790**
Roll			
Kommun-/regionstyrelsens ordförande	206	66 %	310
Kommun-/regionstyrelsens vice ordförande	223	72 %	310
Ordförande i kommun/regionfullmäktige	228	74 %	310
Ordförande för revisionen	208	67 %	310
Kommun-/regiondirektör	238	77 %	310
Personalchef	253	82 %	310
Ekonomichef	254	82 %	310
Upphandlingschef	205	66 %	310
Chefsjurist	151	49 %	310
Summa	**1 966**	**70 %**	**2 790**
Typer av kommuner			
Landsbygdskommun	228	72 %	315
Pendlingskommun nära storstad	281	73 %	387
Pendlingskommun nära större stad	377	66 %	567
Pendlingskommun nära mindre tätort	318	69 %	459
Lågpendlingskommun nära större stad	155	72 %	216
Mindre stadtätort	167	69 %	243
Större stad	159	77 %	207
Landsbygdskommun med besöksnäring	124	66 %	189
Storstäder	19	70 %	27
Summa	**1 828**	**70 %**	**2 610**

Anmärkningar: Typerna av kommuner är indelade efter SKR:s kommungruppsindelning från 2017.
Region Gotland behandlades i undersökningen som en kommun.

Det var sannolikt fler politiker som var nya i sin roll 2023 jämfört med när enkäten genomförts tidigare, med tanke på att val till kommun- och regionfullmäktige ägde rum hösten 2022. Det skulle kunna innebära att de svarande generellt hade en lägre kunskapsnivå om bestämmelser om korruption, eller att de hade jämförelsevis kort erfarenhet av sitt uppdrag. Samtidigt vet vi att många kommuner och regioner genomförde utbildningsinsatser för nya politiker i nära anslutning till att enkäten skickades ut, något som inte nödvändigtvis ges de politiker som tillträder efter att någon bytts ut under mandatperioden. Vi gör därför bedömningen att närheten till valet sannolikt inte på något avgörande sätt påverkar enkätens resultat.

Enkät till kommuner och regioner om arbetssätt mot korruption

Vi har också genomfört enkät riktad till samtliga kommuner och regioner med frågor om hur de arbetar med korruptionsfrågor. Syftet är att kunna teckna en bild av kommuners och regioners arbetssätt mot korruption.

Design

Enkäten innehåller frågor om vilka typer av åtgärder som kommunerna och regionerna har genomfört för att minska riskerna för korruption och oegentligheter, vilka riskområden som de ser och om det har förekommit misstankar om korruption eller oegentligheter.

Enkäten består till stor del av frågor som vi ställde i en enkät till statliga myndigheter när vi 2021 analyserade statliga myndigheters arbete mot korruption.[90] Enkäten har därför varit ett viktigt underlag för att jämföra kommuners, regioners och statliga myndigheters arbete med korruptionsfrågor.

Genomförande

Enkäten skickades ut till de 290 kommunerna och 20 regionerna och genomfördes mellan den 10 januari och den 1 februari 2023. Vi fick sammanlagt in 159 svar vilket ger en svarsfrekvens på 50 procent.

Bortfallsanalys

Svarsfrekvensen var något högre bland regionerna jämfört med kommuner. Men eftersom regionerna är relativt få jämfört med kommunerna har vi inte tagit hänsyn till denna skillnad när vi har analyserat enkätresultaten.

Det var större skillnader i svarsfrekvens mellan olika typer av kommuner. Högst svarsfrekvens hade kommungrupper som generellt innehåller större kommuner: storstäder, större städer och pendlingskommuner nära storstäder. Dessa kommuner

---

[90] Statskontoret. (2021) *Arbete mot korruption är under utveckling. Statskontorets lägesbild av myndigheternas arbete mot korruption 2021*.

har sannolikt oftare än mindre kommuner mer administrativa resurser för att besvara enkäter. De har sannolikt även i högre utsträckning funktioner med ansvar för frågor kopplade till korruption som kan hjälpa till att besvara enkäter. Vi har inte sett några stora skillnader i svaren mellan olika storlekar på kommuner, och har därför valt att inte diskutera bortfallet i samband med resultaten i rapporten.

Tabell B3. Svar på enkät till politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner 2023.

Grupp	Antal svar	Svarsfrekvens	Population
Kommuner och regioner			
Kommuner	146	50 %	290
Regioner	13	65 %	20
Summa	**159**	**51 %**	**310**
Typer av kommuner			
Landsbygdskommun	13	37 %	35
Pendlingskommun nära storstad	31	72 %	43
Pendlingskommun nära större stad	35	56 %	63
Pendlingskommun nära mindre tätort	19	37 %	51
Lågpendlingskommun nära större stad	9	38 %	24
Mindre stad/tätort	13	48 %	27
Större stad	13	57 %	23
Landsbygdskommun med besöksnäring	11	52 %	21
Storstäder	2	67 %	3
Summa	**146**	**50 %**	**290**

Anmärkningar: Typerna av kommuner är indelade efter SKR:s kommungruppsindelning från 2017.
Region Gotland behandlades i undersökningen som en kommun.

Analys av korruptionsutredningar hos Polismyndigheten

Vi har med hjälp av Polismyndighetens nationella anti-korruptionsgrupp tagit fram och analyserat statistik över antal ärenden med korruptionsrelaterad brottslighet som berör kommuner och regioner. Statistiken sträcker sig över perioden 2012–2022.

Den nationella anti-korruptionsgruppen utreder ärenden där det finns misstankar om korruption. Det kan handla om brottsrubriceringar som att ge eller ta emot en muta, tjänstefel, bedrägeri, förskingring samt trolöshet mot huvudman.

För åren 2012–2014 finns det idag ingen mer detaljerad information för en grupp ärenden sammanställd. Det handlar bland annat om vilket område, så som kommunal sektor eller statlig sektor, som Polisen har bedömt att ärendet hör till. 2012 var det cirka 50 % av ärendena som saknade sådan information, men för 2013 och 2014 var det bara cirka 10 %. De ärendena har inte inkluderats i vår sammanställning och beskrivs som ett bortfall i rapporten.

De olika ärendena som ingår i statistiken varierar mycket i omfattning sett till exempelvis tid nedlagd av polisen eller antal personer som har varit misstänkta. I vissa fall har ärenden med ett större antal misstänkta först registrerats av Polisen som enskilda fall. För att åstadkomma en bättre jämförbarhet över åren har vi efter diskussioner med Polisen valt att redovisa vissa av dessa ärenden samlat.

Projektgruppen och kvalitetsgranskningen av rapporten

Analysen har genomförts av Johan Mörck (projektledare), Max Dahlbäck och Rebecca Hort. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner.