

Förnyad uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar

Ett riskområde för korruption



Informationsklass Öppen

Tillsynsrapport 2022:1

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, maj 2022



Polismyndigheten, tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Tillsynsenheten, 106 75 Stockholm
Diarienummer: A581.286/2021, Saknr: 128
Omslagsfoto: Riksbanken
Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex
Datum: Maj 2022

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Uppdrag och genomförande	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Tillsynsuppdraget.....	9
1.3 Genomförandet	9
1.4 Rapportens disposition.....	10
2 Förnyad uppföljning av rekommendationerna.....	11
2.1 Inköps- och upphandlingsstrategier (rekommendation 1) samt en förbättrad avtalsförvaltning (rekommendation 2).....	11
2.2 Klargör processansvaret (rekommendation 3).....	17
2.3 Myndighetsgemensam riktlinje för inköp och upphandling (rekommendation 4).....	19
2.4 Förbud mot mottagande av förmåner (rekommendation 5).....	22
2.5 Etisk kod (rekommendation 6)	25
2.6 Korruption och oegentligheter som en övergripande strategisk risk (rekommendation 7) samt kontinuerliga åtgärder för att förebygga korruption utifrån den breda definitionen (rekommendation 8).....	27
2.7 Jävsbedömningar (rekommendation 9 och 10).....	30
2.8 Tydliggör processansvaret för skydd av medarbetare (rekommendation 11).....	32
2.9 Arbetsrotation (rekommendation 12).....	34
2.10 Fyra ögon-principen (rekommendation 13).....	37
2.11 Introduktionsutbildning (rekommendation 14).....	38
2.12 Utvecklingssamtal (rekommendation 15).....	40
2.13 Riskbedömd verksamhet (rekommendation 16).....	41
3 Det utvidgade uppdraget	44
3.1 Bakgrund.....	44
3.2 Polismyndighetens kontroller av säkerhetsskyddsavtal.....	47
4 Rekommendationer.....	51
Bilaga	52

Sammanfattning

Den händelsestyrda inspektionen 2017

Efter ett beslut av rikspolischefen genomförde tillsynsenheten under hösten 2017 en händelsestyrd inspektion för att identifiera problemområden inom inköpsverksamheten där det kunde finnas utrymme för jäv, korruption och oegentligheter. Inspektionen genomfördes också för att undersöka om Polismyndigheten hade ett tillräckligt skydd mot korruption under sina inköpsprocesser och avtalsperioder. Den händelsestyrda inspektionen resulterade i 16 rekommendationer om korruptionsförebyggande åtgärder och en rekommendation om en uppföljande inspektion.

I januari 2018 beslutade rikspolischefen att omhänderta samtliga rekommendationer och gav chefen för ekonomiavdelningen ett ansvar för att åtgärda bristerna. Tillsynsenheten uppdrogs att påbörja en uppföljande inspektion under 2019 för att bedöma om de uppmärksammade bristerna var åtgärdade samt om skyddet mot korruption hade förbättrats i enlighet med lämnade rekommendationer.

Under maj 2018 inledde chefen för ekonomiavdelningen ett arbete med att åtgärda bristerna. En uppdragsledare utsågs och arbetsgrupper resurssattes med ett 50-tal medarbetare inom fem åtgärdsområden. Den 30 oktober 2018 avbröt chefen för ekonomiavdelningen arbetet och beslutade att samtliga delrapporter från arbetsgrupperna skulle redovisas efterföljande dag. Uppdragsledaren fick omgående avsluta arbetet och samtliga deltagare i arbetsgrupperna återgick till sina ordinarie arbetsuppgifter.

Ett nytt beslut om uppdragsdirektiv fattades i januari 2019 av den tillförordnande chefen för ekonomiavdelningen. Enligt direktivet skulle uppdraget med att åtgärda bristerna pågå fram till den 1 december 2019. Då mycket av arbetet redan var gjort skulle det fortsatta arbetet kunna bedrivas skyndsamt för att undvika ytterligare förseningar. Fram till sensommaren 2019 pågick endast ett förberedelsearbete som bedrevs av en projektledare och konsulter. Först i mitten av augusti 2019 hölls ett inledande styrgruppsmöte och en projektgrupp bestående av en anställd och två externa konsulter tillsattes.

Den uppföljande inspektionen 2020

Arbetet med att åtgärda bristerna gick långsamt och hade präglats av att det under långa perioder inte pågick något aktivt arbete. Under tiden då tillsynsenhetens uppföljande inspektion pågick redovisade projektgruppen i februari 2020 ett förslag till riktlinjer för den samlade inköpsverksamheten inom Polismyndigheten samt en rapport med förslag till vidare åtgärder.

Då inspektionen avslutades i maj 2020 kunde tillsynsenheten konstatera att arbetsgrupperna tagit fram förslag till åtgärder för 13 av den händelsestyrda inspektionens rekommendationer, men att endast två hade åtgärdats, varav en åtgärd saknade ett formellt beslut. Tillsynsenhetens bedömning var att frågorna och förslagen inte hade tagits om hand och prioriterats i tillräcklig utsträckning inom ekonomiavdelningen.

Tillsynsenheten rekommenderade Polismyndigheten att slutföra arbetet med att åtgärda bristerna samt att säkerställa att erforderliga beslut fattas som därefter får genomslag och följs i inköpsverksamheten. Rikspolischefen beslutade i maj 2020 att omhänderta rekommendationerna och gav chefen för ekonomiavdelningen, chefen för it-avdelningen och chefen för HR-avdelningen i uppdrag att ansvara för att åtgärder inom respektive process vidtogs i enlighet med lämnade rekommendationer. Vidare gav rikspolischefen tillsynsenheten i uppdrag att påbörja en förnyad uppföljande tillsyn under 2021 för att undersöka om åtgärderna i enlighet med rekommendationerna var beslutade och implementerade i verksamheten.

Det utvidgade inspektionsuppdraget 2020

Den uppföljande inspektionen omfattade även ett utvidgat uppdrag. Uppdraget innebar att granska rutiner och tillämpning av de kontroller som Polismyndigheten som verksamhetsutövare ska göra för att säkerställa att leverantörerna följer ingångna säkerhetsskyddsavtal.

Inspektionen visade ett antal brister och tillsynsenheten konstaterade bland annat att uppföljningen och kontrollen av villkoren i säkerhetsskyddsavtalen var otillräcklig.

För att upprätthålla säkerhetsskyddet och möta kravet i säkerhetsskyddslagen rekommenderade tillsynsenheten att Polismyndigheten betydligt utökade andelen kontroller av att leverantörerna följer villkoren i säkerhetsskyddsavtalen. Rikspolischefen beslutade i maj 2020 att processägaren för myndighetens säkerhetsskydd ansvarar för att åtgärder vidtas med anledning av tillsynsenhetens rekommendation.

Den förnyade uppföljande inspektionen 2022

Den förnyade uppföljande inspektionen påbörjades i oktober 2021 i syfte att undersöka om åtgärder i enlighet med rikspolischefens beslut med anledning av tillsynsenhetens rekommendationer har vidtagits. Inspektionen ska också svara på om skyddet mot korruption under Polismyndighetens inköpsprocesser och avtalsperioder har förbättrats samt om kontrollerna av att leverantörerna följer säkerhetsskyddsavtalen har utökats för att tillgodose säkerhetsskyddet och kravet i säkerhetsskyddslagen.

Efter den förnyade uppföljande inspektionen är bedömningen att åtgärder har vidtagits i enlighet med rikspolischefens beslut och som är i linje med samtliga rekommendationer från den händelsestyrda inspektionen 2017. Den förnyade uppföljande inspektionen visar också att de genomförda inspektionerna har spelat en aktiv roll och bidragit till att förbättra Polismyndighetens skydd mot oegentligheter och korruption i inköpsverksamheten.

Av de 16 rekommendationerna från 2017 om korruptionsförebyggande åtgärder omfattas sedan juli 2020 elva rekommendationer av bestämmelserna i Polismyndighetens riktlinjer för inköp. För tre av rekommendationerna, som rör intern styrning och kontroll i korruptionsförebyggande hänseenden, finns sedan oktober 2019 bestämmelser i Polismyndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll. Därutöver har en etisk policy för Polismyndigheten tagits fram som gäller från mars 2021. Den beslutade policyn innebär ett steg för att åtgärda tillsynsenhetens rekommendation om en etisk kod som klargör skillnaden mellan det som är otillåtet och det som är oetiskt i inköpsverksamheten. Dialogstödet för utvecklingssamtal inom myndigheten har under det att denna inspektion pågick uppdaterats med en uppmaning att i samtalen ta upp frågor om korruption och otillåten påverkan. Det innebär att rekommendationen i denna del kan anses som åtgärdad.

Beträffande rekommendationen om att utöka andelen kontroller av att leverantörerna följer villkoren i säkerhetsskyddsavtalen så har tillsynsenheten inte kunnat fastställa om rikspolischefens beslut om åtgärder från 2020 föranledde några konkreta åtgärder från den berörda processägarens sida. De brister i uppföljning och kontroll som tillsynsenheten konstaterade 2020 kvarstod då denna inspektion inleddes. Polismyndigheten behöver därför säkerställa att andelen kontroller utökas betydligt.

Sammantaget har Polismyndighetens skydd mot korruption och oegentligheter under inköpsprocesser och avtalsperioder förbättrats, även om tillsynsenheten bedömer att tillämpningsbrister kvarstår i vissa fall. Generellt gäller att processägarna och verksamhetsansvariga bör ta ett tydligare ansvar för att bestämmelserna i de beslutade riktlinjerna implementeras och tillämpas i verksamheten. En rättssäker inköpsverksamhet förutsätter också att de beslutade korruptionsförebyggande åtgärderna löpande följs upp så att de får avsedd effekt.

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Bakgrund

Den framträdande risken med korruption är att den negativt påverkar det ekonomiska och politiska systemet. Förutom att korruptionen snedvrider konkurrensen och fördyrar varor och tjänster hotar den också rättsstatens legitimitet och sänker förtroendet för samhällets institutioner.¹ Ett enda korruptionsfall, eller misstanken om att korruption förekommer, kan skada förtroendet för en myndighet och dess verksamhet för lång tid.² För att upprätthålla medborgarnas förtroende för myndigheterna och för staten i stort är det avgörande att få bukt med förtroendeskadliga beteenden i statsförvaltningen.³ Ett riskområde för korruption är offentliga upphandlingar och inköp. Frekventa kontakter förekommer mellan leverantörer och myndighetsanställda samtidigt som stora ekonomiska värden är i omlopp. Myndighetsanställda som ansvarar för upphandlingar är i en utsatt position när leverantörer försöker påverka myndighetens beslut.

Efter ett beslut av rikspolischefen⁴ genomförde tillsynsenheten under hösten 2017 en händelsestyrd inspektion för att identifiera problemområden där det kunde finnas utrymme för jäv, korruption och oegentligheter. Inspektionen genomfördes också för att undersöka om Polismyndigheten hade ett tillräckligt skydd mot korruption under sina inköpsprocesser och avtalsperioder.

Den händelsestyrda inspektionen resulterade i 17 rekommendationer för att förbättra skyddet mot korruption samt för att stärka regelefterlevnaden och upprätthålla rättssäkerheten vid inköpsprocesser och under avtalsperioder. En rekommendation avsåg en uppföljande inspektion. I januari 2018 beslutade rikspolischefen att omhänderta samtliga rekommendationer och gav chefen för ekonomiavdelningen ett ansvar för att åtgärda de uppmärksammade bristerna.⁵

¹ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. *Allmän nytta eller egen vinning: En ESO-rapport om korruption på svenska* (2013:2).

² Värdegrundsdelegationen. (2014) *En kultur som motverkar korruption*.

³ Prop. 2019/20:1 utg.omr 2 avsnitt 4.5.

⁴ Polismyndigheten. *Direktiv till händelsestyrd tillsyn av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. 2017-08-23. Dnr A375.248/2018*.

⁵ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2018-01-19. Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapport 2018:1, Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption. Dnr A375.248/2018*.

För att åtgärda bristerna enligt tillsynsenhetens rekommendationer beslutade chefen för ekonomiavdelningen i maj 2018 om ett genomförandearbete som involverade ett 50-tal medarbetare. Uppdragsledare utsågs och en styrgrupp samt fem arbetsgrupper bildades. Den 30 oktober 2018 beslutade chefen för ekonomiavdelningen att samtliga delrapporter från arbetsgrupperna skulle redovisas den 31 oktober 2018, det vill säga dagen därpå. Uppdragsledaren fick omgående avsluta arbetet och samtliga deltagare i arbetsgrupperna återgick till sina ordinarie arbetsuppgifter.

För att fortsätta arbetet med att åtgärda bristerna fattades ett nytt beslut om ett uppdragsdirektiv den 9 januari 2019. Det nya genomförandeuppdraget skulle pågå till den 1 december 2019 i form av en projektgrupp. Fram till sensommaren 2019 pågick endast ett förberedelsearbete av en projektledare och konsulter. I februari 2020 redovisade projektgruppen ett förslag till riktlinjer för Polismyndighetens samlade inköpsverksamhet samt en rapport med förslag till vidare åtgärder.

I enlighet med tillsynsplanen för 2019⁶ genomförde tillsynsenheten en uppföljande inspektion för att bedöma om bristerna som uppmärksammades vid den händelsestyrda inspektionen⁷ var åtgärdade samt om Polismyndighetens skydd mot korruption hade förbättrats i enlighet med lämnade rekommendationer. Inom ramen för den uppföljande inspektionen ingick även ett utvidgat uppdrag som innebar att granska myndighetens rutiner och tillämpning avseende de kontroller som myndigheten ska göra för att säkerställa att leverantörer följer ingångna säkerhetsskyddsavtal.⁸

Sammanfattningsvis visade den uppföljande inspektionen att endast två av rekommendationerna från den händelsestyrda inspektionen 2017 hade åtgärdats, varav en åtgärd saknade ett formellt beslut. Inspektionen visade också brister i Polismyndighetens kontroller av att leverantörerna följer villkoren i säkerhetsskyddsavtalen.⁹

Tillsynsenheten rekommenderade Polismyndigheten att slutföra arbetet med att åtgärda bristerna från den händelsestyrda inspektionen 2017 samt att säkerställa erforderliga beslut som därefter får genomslag och följs i inköpsverksamheten.

⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan för 2019* (PM 2019:1).

⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption. Tillsynsrapport 2018:1*.

⁸ Polismyndigheten. *Direktiv till uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar 2019-10-07*. Dnr A509.661/2019.

⁹ Polismyndigheten. *Uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption. Tillsynsrapport 2020:5*.

För att möta kravet i säkerhetsskyddslagen (2018:585) rekommenderade tillsynsenheten att Polismyndigheten utökar andelen kontroller av att leverantörerna följer villkoren i säkerhetsskyddsavtalen.

I maj 2020 beslutade rikspolischefen att omhänderta rekommendationerna och gav chefen för ekonomiavdelningen, chefen för it-avdelningen, chefen för HR-avdelningen samt säkerhetsskyddschefen i uppdrag att ansvara för att åtgärder inom respektive process vidtas i enlighet med lämnade rekommendationer.¹⁰

1.2 Tillsynsuppdraget

Enligt Polismyndighetens tillsynsplan för 2021 ska tillsynsenheten genomföra en förnyad uppföljande tillsyn.¹¹ Syftet är att undersöka om åtgärder i enlighet med lämnade rekommendationer har vidtagits, beslutats och därefter implementerats i verksamheten samt i vilken omfattning skyddet mot korruption under myndighetens inköpsprocesser och avtalsperioder har förbättrats.

1.3 Genomförandet

Tillsynsärendet har bedrivits som en inspektion på verksamhets- och processansvarsnivå. För att bedöma om bristerna är åtgärdade och skyddet mot korruption har förbättrats i enlighet med tidigare lämnade rekommendationer har upplysningar inhämtats från organisatoriska enheter och intervjuer har genomförts med personal som är involverade i inköpsverksamheten. Intervjuer har också genomförts för att undersöka om befintliga kontrollsystem och rutiner tillgodoser Polismyndighetens krav på säkerhetsskydd då leverantörer upphandlats med säkerhetsskyddsavtal.

Följande organisatoriska enheter har i detta ärende varit föremål för tillsyn:

- ekonomiavdelningen
- HR-avdelningen
- it-avdelningen
- nationella operativa avdelningen, utvecklingscentrum Stockholm

¹⁰ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2020-05-14. Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapporten (2020:5) Uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption.* Dnr A509.661/2019.

¹¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan för 2021* (PM 2020:43).

- nationellt forensiskt centrum
- säkerhetsavdelningen.

Den förnyade uppföljande inspektionen har genomförts under tiden oktober 2021 till april 2022 av Erik Steen och Ken Petersson, tillsynsenheten.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i fyra kapitel. I detta inledande kapitel presenteras bakgrunden till, inriktningen och syftet med denna förnyade uppföljande inspektion.

I kapitel 2 redogörs för den förnyade uppföljningen av de lämnade rekommendationerna, vilka behandlas var för sig i respektive underavsnitt. Inledningsvis i varje underavsnitt finns en kortare bakgrundbeskrivning. Därefter följer iakttagelser med lägesbeskrivningar av vidtagna åtgärder, fattade beslut och det efterföljande implementeringsarbetet. Iakttagelseavsnittet utgör den huvudsakliga grunden för bedömningarna i denna förnyade uppföljande inspektion.

I kapitel 3 redogörs för uppföljningen av den lämnade rekommendationen med anledning av det utvidgade uppdraget. Uppdraget innebär en granskning av Polismyndighetens rutiner och tillämpning av de kontroller som myndigheten ska göra för att säkerställa att leverantörer följer ingångna säkerhetsskyddsavtal.

I kapitel 4 lämnas avslutningsvis rekommendationer baserade på det som denna förnyade uppföljande inspektion lett fram till.

2 Förnyad uppföljning av rekommendationerna

Den händelsestyrda inspektionen som genomfördes hösten 2017 resulterade i 17 rekommendationer för att stärka regel efterlevnaden och upprätthålla rättssäkerheten under Polismyndighetens inköpsprocesser och avtalsperioder. En rekommendation avsåg en uppföljande inspektion.

Syftet med den uppföljande inspektionen som avslutades 2020 var att, med utgångspunkt i de lämnade rekommendationerna, bedöma om bristerna var åtgärdade och om skyddet mot korruption hade förbättrats inom Polismyndigheten. Den uppföljande inspektionen visade att endast två av rekommendationerna från den händelsestyrda inspektionen 2017 hade åtgärdats, varav en åtgärd saknade ett formellt beslut.

2.1 Inköps- och upphandlingsstrategier (rekommendation 1) samt en förbättrad avtalsförvaltning (rekommendation 2)

Bakgrund

Generellt sett är offentlig upphandling ett riskområde för korruption, men det är vid direktupphandlingar som den mest troliga risken för korruption föreligger då det varken finns krav på annonsering eller konkurrensutsättning.

En direktupphandling får användas vid anskaffningar om värdet understiger direktupphandlingsgränsen eller om det föreligger synnerlig brådska och i vissa andra fall. Även då en direktupphandling genomförs ska de allmänna principerna för upphandling iakttas så att de grundläggande kraven på rättssäkerhet och affärsmässighet blir tillgodosedda.¹²

En viktig iakttagelse i den händelsestyrda inspektionen var att andelen direktupphandlingar inom Polismyndigheten var hög. Av de intervjuer som gjordes under hösten 2017 framgick att myndigheten sedan ombildningen 2015 saknat tillräckliga och ändamålsenliga avtal med varor och tjänster

¹² Bestämmelser om direktupphandling finns i 19 a kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och 15 a kap. lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Äldre bestämmelser gäller sådana upphandlingar som påbörjats före ikraftträdandet den 1 februari 2022.

som motsvarade verksamhetens behov. I tillsynsrapporten gjordes bedömningen att en bristande avtalsförvaltning var den huvudsakliga förklaringen till att direktupphandlingarna omfattade stora volymer.

För att begränsa direktupphandlingarna och därvid minska riskerna för korruption rekommenderade tillsynsenheten att ta fram inköps- och upphandlingsstrategier. Genom ett stärkt strategiskt inköpsarbete utifrån ett kategoribaserat arbetssätt med planerade inköp kan direktupphandlingarna och riskerna för otillåtna direktupphandlingar komma att minska. Tillsynsenheten rekommenderade också åtgärder för en förbättrad avtalsförvaltning så att inköpen i högre utsträckning styrdes mot upphandlade avtal.

Vid den uppföljande inspektionen 2020 var bedömningen att inköps- och upphandlingsstrategier inte hade tagits fram. Arbetet med att förbättra avtalsförvaltningen för att begränsa direktupphandlingarna i enlighet med den lämnade rekommendationen hade inte heller genomförts i tillräcklig utsträckning. De iakttagelser som gjordes i samband med den händelsestyrda inspektionen 2017 bedömdes därför kvarstå.

Iakttagelser

Sedan tillsynsenheten i maj 2020 lämnade sin tillsynsrapport över den uppföljande inspektionen har riktlinjer för Polismyndighetens inköp beslutats.¹³ Riktlinjerna, som började gälla i juli 2020, innehåller bland annat bestämmelser om avtalsförvaltning och uppföljning. Det finns även upplysningsbestämmelser om att de grundläggande principerna¹⁴ vid inköp gäller och ska beaktas av verksamhetsansvariga både vid direktupphandlingar och beställningar.

Polismyndighetens totala inköpsvolym av varor, tjänster och byggentreprenader som omfattas av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) ökade från ca 4,1 miljarder kronor för 2017 till ca 5,7 miljarder kronor under 2020. Under 2021 minskade inköpen något och uppgick till ca 5,5 miljarder kronor.

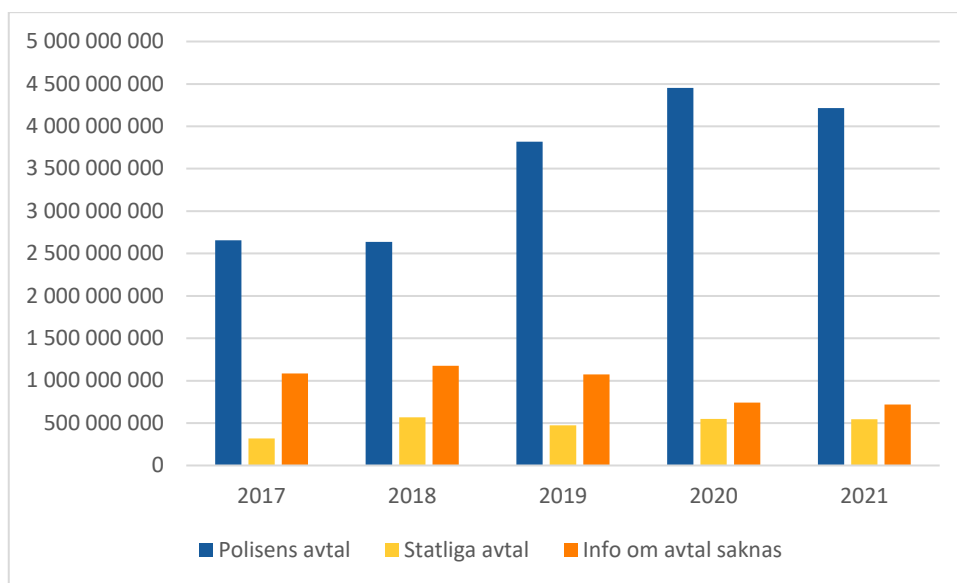
Inköp från leverantörer där det inte finns uppgifter om upphandlade avtal uppgick till ca 1,1 miljarder kronor, eller 27 procent av inköpsvolymen,

¹³ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för inköp* (PM 2020:25).

¹⁴ 4 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och 1 kap. 11 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

under 2017. Motsvarande belopp för 2021 var ca 0,7 miljarder kronor, eller 13 procent av inköpsvolymen, vilket andelsmässigt är en halvering sedan 2017.

En uppföljning av leverantörstroheten svarar på i vilken omfattning som Polismyndigheten gör inköp från leverantörer där det finns upphandlade avtal. Uppföljningen ger en grundläggande bild av inköpsmönstret och andelen direktupphandlingar. Däremot besvarar den inte frågan om avtalstrohet, det vill säga antalet och andelen inköp av avtalade varor och tjänster till avtalade priser hos avtalsleverantörer.



Figur 1: Polismyndighetens totala inköpsvolym (kronor) som omfattas av LOU, LUFs eller annan upphandlingslagstiftning fördelat på inköp från Polismyndighetens avtalsleverantörer, statliga ramavtalsleverantörer samt från leverantörer där uppgift om gällande avtal saknas. Inköp från leverantörer utan gällande avtal har minskat från 27 procent för 2017 till 13 procent för 2021. Källa: UBW/EA inköpsenheten.

De största inköpsvolymerna från leverantörer utan upphandlade avtal har under åren varierat mellan de åtta kategorifamiljerna. Under 2017 och 2018 var det inom den polisspecifika kategorin som de största volymerna av inköp gjordes från leverantörer utan upphandlade avtal. Under 2017 uppgick de polisspecifika inköpen från leverantörer utan upphandlade avtal till 376 miljoner kronor eller motsvarande 39 procent av kategorins totala volym. För 2018 ökade dessa inköp till 460 miljoner kronor, eller 48 procent av inköpsvolymen inom kategorin. Under 2021 hade inköpen från leverantörer utan avtal minskat till 116 miljoner kronor, eller 10 procent av kategorins totala inköpsvolym.

För 2019 var det inom kategorifamiljen lokaler och service som den största inköpsvolymen från leverantörer utan upphandlade avtal återfanns. Dessa inköp uppgick till 350 miljoner kronor, eller 32 procent av inköpsvolymen inom kategorin.

De största inköpsvolymerna från leverantörer utan avtal under 2020 och 2021 fanns inom it-kategorin enligt inhämtade uppgifter från ekonomiavdelningen. Inköpen uppgick 2020 till 212 miljoner kronor, eller 12 procent av kategorin. Under 2021 ökade dessa inköp till 314 miljoner kronor, eller 17 procent av inköpsvolymen, vilket andelsmässigt innebär att inköpsvolymerna utan avtal inom it-kategorin fördubblats jämfört med 2017.

Tabell 1: Andel inköp från leverantörer utan upphandlade avtal fördelade på kategorifamiljerna och totalt under räkenskapsåren 2017–2021. Källa: UBW/EA inköpsenheten.

Kategorifamilj	2017	2018	2019	2020	2021
It	8,4 %	9,9 %	8,7 %	12,5 %	16,9 %
Polisspecifikt	38,7 %	47,8 %	20,6 %	18,1 %	9,6 %
Fordon	32,6 %	20,4 %	18,6 %	11,5 %	10,1 %
Lokaler service	32,9 %	30,1 %	31,6 %	8,4 %	8,9 %
Personal	51,5 %	48,1 %	54,1 %	39,3 %	39,8 %
Ekonomi juridik	11,5 %	12,4 %	10,9 %	7,7 %	13,1 %
Forensiskt	61,4 %	55,5 %	27,8 %	14,9 %	7,1 %
Kommunikation	11,2 %	6,2 %	5,1 %	11,2 %	3,2 %
Totalt	26,7 %	26,9 %	20,0 %	12,9 %	13,1 %

Ekonomiavdelningen har bland annat i rapporten för utveckling av Polismyndighetens inköpsverksamhet använt beräkningsmodellen för att följa upp leverantörstroheten och för att indikera andelen direkt-upphandlingar.¹⁵ Under denna inspektion har dock ekonomiavdelningen framfört att Polismyndighetens anskaffningar från andra statliga förvaltningsmyndigheter, vilka uppgick till 1,2 miljarder kronor under 2021, bör ingå i beräkningsmodellens totala inköpsvolym. Avdelningen anser att en sådan beräkning skulle ge en mer rättvisande bild av myndighetens faktiska inköpsvolym. Emellertid är anskaffningar genom direkt-upphandlingar i det upphandlingsrättsliga regelverkets bemärkelse inte tillämpliga mellan statliga förvaltningsmyndigheter. Det är inte heller

¹⁵ Polismyndigheten, *Rapport. Utveckling av Polismyndighetens inköpsverksamhet. Ekonomiavdelningen 2019-12-20*. Dnr A168.262/2019.

möjligt för statliga förvaltningsmyndigheter att ingå civilrättsligt bindande avtal med varandra.^{16 17}

Vidare har it-avdelningen ansett att uppgifterna om transaktioner inom it-kategorin utan avtalstäckning under 2020 och 2021 är felaktiga. Enligt ekonomiavdelningen uppgår dessa 2021 till 314 miljoner kronor, eller 17 procent av inköpskategorin. Enligt it-avdelningen är transaktionerna inom it-kategorin utan avtalstäckning i stället 18 miljoner kronor, eller 1 procent av inköpskategorin. It-avdelningens förklaring till att uppgifterna avviker med 94 procent är bland annat felkonteringar eller att transaktionerna felaktigt har kategoriserats i it-kategorin av ekonomiavdelningen. En annan förklaring som lämnats är att nya avtal inte har hunnit publicerats eller att avtalsleverantörer bytt namn. Liknande förklaringar har lämnats beträffande de transaktioner som redovisats för 2020 inom it-kategorin. Enligt it-avdelningen är det totalt 474 miljoner kronor under 2020 och 2021 som felaktigt konterats eller kategoriserats. It-avdelningen har i samband med faktagranskningen av denna rapport velat förtydliga att transaktionerna avser inköp mot befintliga sekretessbelagda avtal samt inköp som inte är it och därför inte ska inkluderas i inköp från leverantör utan avtal inom it-kategorin.

Enligt ekonomiavdelningen sker kategoriseringen av inköp från leverantörer utan avtal enligt fakturakontering. Alla konton är kopplade till en viss kategori men kan innehålla kostnader för varor eller tjänster fördelade över flera kategorier. Eftersom Polismyndighetens kontoplan inte är anpassad för inköpsverksamhetens kategorier behöver avtalslösa inköp granskas manuellt och vid behov kategoriseras om.

Under genomförda intervjuer har det framkommit behov av ett förbättrat systemstöd för inköpsanalyser, så kallade spendanalyser. I nuläget finns data tillgänglig över inköpsvolymen från kontrakterade leverantörer, men den säger inget om andelen inköp av avtalade varor eller tjänster från rätt leverantör. Uppföljningen av inköpsvolymen för att säkerställa att avropen sker från upphandlade avtal med tillhörande varor och tjänster samt till avtalade priser och villkor kräver i nuläget en manuell granskning. Ekonomiavdelningen har tidigare framhållit att en manuell avtalsuppföljning kan kräva upp till 7 500 resurstimmar per år, samtidigt som den innebär en risk för inaktuella siffror.¹⁸ Ett utvecklingsarbete av

¹⁶ Jfr. Högsta förvaltningsdomstolens dom 2021-06-10 i mål nr 4998-20.

¹⁷ Jfr. Konkurrensverket. *Ställningstagande 2018:1*.

¹⁸ Polismyndigheten, ekonomiavdelningen. *Rapport. Utveckling av Polismyndighetens inköpsverksamhet* (dnr A168.262/2019) s. 38.

befintligt systemstöd pågår. Efter vissa fel och förseningar finns det för närvarande inget fastställt datum för när systemet kan tas i drift.

Enligt uppgifter från ekonomiavdelningen tas upphandlingsstrategier för närvarande fram för anskaffningar över tio miljoner kronor. En ny metodik för att arbeta med avtalsförvaltning och genomföra spendanalyser, har tagits fram och implementeras i verksamheten, bland annat genom stödmaterial och utbildning. It-avdelningen har uppgivit att det inom it-området tas fram en strategi inför varje enskild anskaffning samtidigt som it-strategin och den årliga it-planen utgör inköpsstrategier inom it-området.

I upphandlingsarbetet verkar flera upphandlande myndigheter för att de varor och tjänster som anskaffas är hållbart producerade och framställda under förhållanden som är förenliga med lagstiftning samt ett antal konventioner, däribland FN:s deklaration mot korruption.¹⁹ För att definiera de krav och förväntningar som finns på en god affärssed och ett etiskt förhållningssätt har flera upphandlande myndigheter tagit fram en uppförandekod för leverantörer som inkluderas i upphandlingens kravställning och används vid avtalsuppföljning. Enligt uppgift har ekonomiavdelningen nyligen påbörjat ett arbete med att utreda hur en sådan uppförandekod skulle kunna se ut och vilken status den behöver ha för att få genomslag inom Polismyndigheten.

Bedömning

Det har skett en positiv utveckling genom att inköpsvolymen från leverantörer utan upphandlade avtal andelsmässigt har halverats jämfört med 2017. Ändå gjorde Polismyndigheten under 2021 anskaffningar för 720 miljoner kronor från leverantörer utan avtal. Därutöver görs inköp från avtalsleverantörer som omfattar varor och tjänster som inte ingår i avtalen. Det samlade värdet av inköp av varor och tjänster som inte ingår i avtal finns dock inte tillgängligt inom myndigheten.

Otillåten direktupphandling är en av de mer allvarliga överträdelserna inom det offentliga upphandlingsområdet.²⁰ Strategiska inköp och en väl fungerande avtalsförvaltning förebygger korruption och jäv samt minskar risken för otillåtna direktupphandlingar.

I avtalsförvaltningen ingår avtalsuppföljning som ska säkerställa att kraven och villkoren i ingångna avtal följs. Det kan handla om att följa upp gjorda tilläggsbeställningar och inkomna fakturor med bristande specifikation. Ett

¹⁹ Prop. 2019/20:188 s. 29–31.

²⁰ Prop. 2009/10:180 s. 184–190.

annat syfte med avtalsuppföljning är att följa upp anskaffningarna så att de inte delas upp i flera mindre inköp för att komma undan direktupphandlingsgränsen eller se till att befintliga avtal inte ändras och utvidgas så att det föreligger otillåtna direktupphandlingar.

Förutom att en utebliven avtalsuppföljning strider mot de grundläggande unionsrättsliga principerna om likabehandling och ett öppet och objektivt upphandlingsförfarande²¹ utgör brister i analys- och uppföljningsförmågan en riskfaktor för korruption. Genom en förbättrad avtalsuppföljning bör Polismyndigheten säkerställa att kraven följs under avtalsperioden så att leverantören inte har vunnit kontraktet på felaktiga grunder med risk för konkurrenssnedvridning. Myndigheten kan också riskera skadestånd på grund av bristande avtalsefterlevnad och upphandlingsskadeavgift på grund av felaktiga inköp.

Polismyndigheten bör också överväga att ta fram en uppförandekod för leverantörer och i sina upphandlingar ställa krav som innebär att leverantörer aktivt och systematiskt arbetar med antikorruption i sin verksamhet. Det bör vara naturligt att myndigheten utvecklar arbetsätt för att förebygga och motverka korruption och kriminalitet även i sitt upphandlingsarbete.

Inköps- och upphandlingsstrategier samt en förbättrad avtalsförvaltning införs successivt i Polismyndigheten. Tillsynsenhetens bedömning är att åtgärder med anledning av rekommendationerna från den händelsestyrda inspektionen 2017 har vidtagits och är på väg att implementeras i inköpsverksamheten.

En rättssäker inköpsverksamhet förutsätter dock att det finns tillräckliga förutsättningar för att följa upp ingångna avtal inom samtliga kategorifamiljer. Sammanfattningsvis återstår ett arbete med att i högre utsträckning styra Polismyndighetens inköp mot befintliga avtalsleverantörer samt till varor och tjänster som inkluderas i avtalen.

2.2 Klargör processansvaret (rekommendation 3)

Bakgrund

Vid den händelsestyrda inspektionen 2017 uppgav anställda på olika nivåer att processansvaret för inköpsverksamheten inte var klarlagt i förhållande

²¹ EU-domstolens dom, EVN och Wienstrom, C-448/01, EU:C:2003:651, punkt 51 och 52.

till det övriga process- och verksamhetsansvaret inom Polismyndigheten. Processansvaret uppfattades inte heller som kopplat till några styrande eller ingripande befogenheter. Tillsynsenhetens bedömning var att bestämmelserna borde vara utformade så att det inte råder några oklarheter om hur ansvar och befogenheter förhåller sig och rekommenderade att innebörden av processansvaret för inköpsverksamheten klargjordes.

I det efterföljande arbetet för att åtgärda bristerna i enlighet med tillsynsenhetens rekommendationer och rikspolischefens beslut togs ett förslag fram som syftade till att klargöra ansvarsfördelningen mellan processägaren för inköpsverksamheten samt övriga processägare och verksamhetsansvariga. De nya riktlinjerna för Polismyndighetens samlade inköpsverksamhet föreslogs omfatta en tydlig ansvarsfördelning.

Vid den uppföljande inspektionen 2020 var ännu inte några nya riktlinjer eller några andra vägledande dokument framtagna för att i enlighet med rekommendationen klargöra processansvaret för inköpsverksamheten. Tillsynsenheten gjorde därför bedömningen att tidigare iakttagelser kvarstod, det vill säga rekommendationen hade inte åtgärdats.

Iakttagelser

Sedan den uppföljande inspektionen avslutades är riktlinjer för inköp som gäller hela Polismyndigheten framtagna och beslutade.²² I riktlinjerna förtydligas ansvaret för processägare och verksamhetsansvariga vid genomförande av inköp.

Ekonomiavdelningen har uppgett att det inte längre finns några större oklarheter mellan processansvar och verksamhetsansvar inom Polismyndighetens inköpsverksamhet. Att det blivit tydligare beror inte enbart på de nya riktlinjerna, utan även på en förbättrad dialog mellan processägare och verksamhetsansvariga. Denna bild har i huvudsak också bekräftas av de intervjuer som genomförts.

Det pågående arbetet inom Polismyndigheten med att förtydliga processtyrningen²³ kan föranleda vissa följdändringar i riktlinjerna för inköp. För närvarande anser inte ekonomiavdelningen att det finns ett sådant behov.

²² Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för inköp* (PM 2020:25).

²³ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2021-01-22. Inriktning för de fortsatta åtgärderna för att förtydliga processansvar och processtyrning*. Dnr A685.424/2020.

Bedömning

Utifrån de allmänna bestämmelserna i Polismyndighetens arbetsordning om process- och verksamhetsansvar finns det numera förtydliganden i riktlinjerna för inköp om vad gäller för vissa moment vid ett inköp. Generellt sett har det underlättat för en gemensam tillämpning och tolkning av ansvaret för de olika momenten när ett inköp genomförs.

Konsekvenser av oklarheter i processtyrningen och processansvaret har dock visat sig inom it-området. It-avdelningen har ansett att en betydande andel transaktioner utan avtalstäckning under 2020 och 2021 felaktigt har konterats eller kategoriserats i it-kategorin, vilket beskrivs närmare under iakttagelser i avsnitt 2.1.

Rekommendationen bedöms som omhändertagen och åtgärdad men det finns ett behov av att processägarna ökar förmågan att följa upp respektive inköpsverksamhet samt förbättrar samverkan och kommunikationen med övriga processägare och verksamhetsansvariga.

2.3 Myndighetsgemensam riktlinje för inköp och upphandling (rekommendation 4)

Bakgrund

Vid tidpunkten för den händelsestyrda inspektionen 2017 var Polismyndighetens bestämmelser för inköp och upphandlingar samt det som berörde förebyggande åtgärder mot korruption fördelade över flera riktlinjer. Bestämmelserna var inte anpassade till myndighetens samlade inköpsverksamhet och omfattade inte en tredjedel av myndighetens totala inköpsvolym. Användningen av direktupphandlingar inom två inköpskategorier²⁴ var inte reglerade i enlighet med kraven i upphandlingslagarna. Bristerna i riktlinjernas utformning och tillämpningsområde skapade en osäkerhet i organisationen om vad som verkligen gällde och hur myndighetens inköpsverksamhet skulle bedrivas.

Enligt 19 a kap. 15 § LOU och 15 a kap. 13 § LUFS ska en upphandlande myndighet ha riktlinjer för direktupphandlingar.²⁵ Regeringen uttalade i propositionen, som föregick ändringarna i LOU och LUFS om direkt-

²⁴ It-området samt forensiska varor och tjänster.

²⁵ Paragraferna motsvarar 19 kap. 7 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och 15 kap. 3 § i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet i äldre lydelse.

upphandlingar, att riktlinjerna kan ligga till grund för revision. De kan också innehålla myndighetens ställningstaganden till när direktupphandlingar bör konkurransutsättas, hur hanteringen av jävsfrågor ska gå till samt hur arbetet mot korruption kan främjas. Regeringen ansåg inte att det krävdes preciserade bestämmelser om innehåll i riktlinjer utan övervägde i stället att ge Konkurrensverket i uppdrag att ta fram vägledning om riktlinjernas närmare innehåll.²⁶

Även om det inte finns något uttryckligt krav på att riktlinjerna ska behandla myndighetens arbete mot korruption välkomnade ändå regeringen alla initiativ för att stärka det strategiska inköpsarbetet och utveckla myndigheternas arbete mot korruption.²⁷ Konkurrensverket har framhållit att interna riktlinjer för direktupphandlingar är viktiga för att säkerställa att upphandlande myndigheter har ett korrekt och strategiskt förhållningssätt till direktupphandlingar.²⁸ Enligt Konkurrensverket bör riktlinjer för direktupphandlingar lämpligen innehålla regler för direktupphandlingar och dess praktiska hantering.

Tillsynsenhetens uppfattning 2017 var att Polismyndighetens riktlinjer för inköpsverksamheten skulle gälla för myndighetens samtliga organisatoriska delar och inkludera korruptionsförebyggande bestämmelser. Tillsynsenheten rekommenderade att riktlinjerna verksamhetsanpassades i syfte att förbättra överskådligheten och öka rättssäkerheten. Därutöver var bedömningen att riktlinjerna borde inkludera bestämmelser om direktupphandlingar och vem som ansvarar för specifika moment vid inköp.

Under framtagningen av åtgärder i enlighet med tillsynsenhetens rekommendationer togs 2018 ett förslag fram till nya riktlinjer med ansvarsfördelning under inköpsprocesser och korruptionsförebyggande åtgärder. Med det som utgångspunkt tog även projektgruppen i det andra genomförandeuppdraget under 2019 fram ett modifierat förslag som i februari 2020 skickades ut på samrådsförfarande inom myndigheten. Vid den uppföljande inspektionen 2020 var dock ännu inte några nya riktlinjer för myndighetens samlade inköpsverksamhet beslutade och rekommendationen bedömdes därför inte som åtgärdad.

²⁶ Prop. 2013/14:133 s. 27–29.

²⁷ Prop. 2021/22:5 s. 173–174.

²⁸ Konkurrensverket. *Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner* (2016:11).

lakttagelser

Sedan den uppföljande inspektionen har riktlinjer för inköp inom hela Polismyndigheten tagits fram och beslutats.²⁹ I riktlinjerna som trädde i kraft i juli 2020 anges att alla former av inköp som genomförs inom myndigheten omfattas av bestämmelserna, oavsett belopp och vad som anskaffas. Riktlinjerna innehåller bestämmelser om åtgärder för att förebygga oegentligheter.

Enligt riktlinjerna finns det två inköpsorganisationer inom myndigheten. En inköpsorganisation inom it-området och en annan inköpsorganisation för övriga inköp. Båda inköpsorganisationerna ska dock tillämpa beslutade riktlinjer. Riktlinjen innehåller dock undantag från inköp som görs inom it-området vad gäller bestämmelserna i avsnitten om beställningar och inköp till lågt värde som avser direktupphandlingar.

För att göra de nya riktlinjerna kända och säkerställa tillämpningen genomförde ekonomiavdelningen och it-avdelningen en informationsinsats med ett antal aktiviteter under hösten 2020 och våren 2021. Genomförda intervjuer tyder på att riktlinjerna är kända och att de har bidragit till klargöranden inom flera områden.

Ekonomiavdelningen anser att riktlinjerna har ett stort fokus på själva anskaffningsmomentet och att det kan finnas ett behov av att utveckla övriga faser. Även den pågående översynen av processtyrningen inom Polismyndigheten kan enligt ekonomiavdelningen innebära att riktlinjerna behöver revideras.

Bedömning

Tillsynsenheten rekommenderade 2017 att fatta beslut om nya riktlinjer som omfattar hela Polismyndighetens inköpsverksamhet. En grundläggande fråga som aktualiserades i sammanhanget var kravet på riktlinjer för hanteringen av direktupphandlingar inom myndigheten.

Mot bakgrund av att otillåtna direktupphandlingar anses som allvarliga överträdelser inom det offentliga upphandlingsområdet³⁰ och utgör en risk för korruption är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv viktigt att det finns tydliga regler som tillämpas enhetligt inom Polismyndigheten.

I de nuvarande riktlinjerna för inköpsverksamheten finns dock flera oklarheter när det gäller hanteringen av direktupphandlingar. Det är inte

²⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för inköp* (PM 2020:25).

³⁰ Jfr. Högsta förvaltningsdomstolens dom 2014-10-30 i mål nr 7021-13.

närmare reglerat när direktupphandling får genomföras och under vilka omständigheter som konkurrensutsättning och dokumentation ska ske. Det saknas även vägledning för hur de grundläggande principerna ska tillgodoses och vad som avses med en affärsmässig grund i dessa sammanhang. Otydligheter och brister i riktlinjernas utformning innebär att en enhetlig och rättssäker hantering av direktupphandlingar inom myndigheten försvåras. Dessutom påverkar det förutsättningar för en välfungerande egenkontroll negativt.

Rekommendationen bedöms i huvudsak som åtgärdad men riktlinjerna har inte tydliggjort hanteringen av direktupphandlingarna. Det finns därför anledning för processägarna för inköpsverksamheten att särskilt beakta dessa bedömningsgrunder vid en kommande revidering av riktlinjerna för inköp.

2.4 Förbud mot mottagande av förmåner (rekommendation 5)

Bakgrund

Den händelsestyrda inspektionen 2017 visade att Polismyndigheten saknade riktlinjer, eller något annat styrdokument, som angav i vilka situationer som mottagande av förmåner under upphandlingsprocesser och avtalsperioder var otillåtna. Vid vissa organisatoriska enheter och arbetsplatser förekom informella muntliga regler, som dessutom varierade mellan arbetsplatser och situationer. Det var oklart för anställda vad som gällde och vilka förmåner som var att anse som tillåtna eller otillåtna. Tillsynsenheten rekommenderade att det infördes bestämmelser om förmåner under upphandlingsprocesser och avtalsperioder i riktlinjerna för inköp för myndighetens samtliga organisatoriska delar. Förbudet i riktlinjerna rekommenderades att korrespondera mot näringslivskoden.³¹

Arbetsgrupperna i de båda genomförandeuppdragen var samstämmiga om att införa ett förbud mot att ta emot gåvor och förmåner i Polismyndighetens riktlinjer för inköp. Innebörden av förbudet var att samtliga medarbetare ska avvisa, rapportera och i förekommande fall återlämna gåvor, förmåner eller annan otillbörlig påverkan vid inköp. Inga gåvor eller förmåner skulle få tas

³¹ Näringslivskoden omfattar alla bokföringsskyldiga företag och förvaltas av näringslivsorganisationen Institutet mot mutor.

emot eller accepteras. Vidare föreslogs en skyldighet att dokumentera avvisandet och återbördandet av gåvor och förmåner.

Vid den uppföljande inspektionen 2020 bedömde tillsynsenheten att förslagen om förbud mot gåvor och förmåner som lämnades av arbetsgrupperna i de båda genomförandeuppdragen gav goda förutsättningar för att tydliggöra hur Polismyndighetens medarbetare ska agera för att motverka och förebygga korruption.

Däremot framstod det som oklart hur förbudet i riktlinjerna i praktiken skulle korrespondera mot näringslivskoden då det inte förelåg några uttryckliga förslag i dessa delar. Det innebar att det återstod ett arbete med att beskriva och tydliggöra situationer utifrån restriktivitetsnivåerna i näringslivskoden, det vill säga hanteringen av förmåner vid myndighetsutövning och offentlig upphandling respektive förmåner som ges eller tas emot i andra fall.

Bestämmelser om förmåner under upphandlingsprocesser och avtalsperioder som omfattar hela Polismyndighetens inköpsverksamhet var inte beslutade och rekommendationen således inte åtgärdad.

lakttagelser

I Polismyndighetens riktlinjer för inköp som beslutades i juni 2020 finns bestämmelser om att medarbetare vid myndigheten ska avvisa, rapportera och i förekommande fall återlämna samtliga gåvor och förmåner vid inköp. Situationen som benämns inköp, ska enligt företrädare för ekonomiavdelningen ha samma innebörd som riktlinjernas definition av inköpsverksamhet, det vill säga alla aktiviteter som processägare och verksamhetsansvariga utför i syfte att genomföra ett inköp.

Av koden mot korruption i näringslivet³² framgår att det är beroende på situation och mottagarens roll som förbudet att ge eller ta mot en förmån gäller. Vid genomförande av en offentlig upphandling gäller förbudet i förhållande till den som fattar beslut eller har möjlighet att direkt, eller indirekt, påverka genomförandet av den offentliga upphandlingen. Det saknar dock betydelse om förmånen ges eller tas emot före eller efter det att ett beslut har fattats. Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtrepenad genom tilldelning av kontrakt, vilket framgår av 1 kap. 2 § LOU.

³² Institutet mot mutor har uppdaterat Näringslivskoden med Kod mot korruption i näringslivet som gäller från den 14 augusti 2020.

Företrädare för ekonomiavdelningen har vid intervju uppgett att de situationer som avses i riktlinjerna för inköp är kontakter mellan medarbetare och leverantörer med anledning av ett beslut om att en offentlig upphandling ska genomföras, håller på att genomföras eller har genomförts. I de situationer där myndighetens medarbetare kommer i kontakt med marknadsaktörer och situationen inte är kopplad till en pågående upphandling, en potentiell upphandling eller förvaltningen av ett avtal faller dessa utanför inköpsverksamheten och därmed riktlinjens tillämpningsområde. Sådana situationer bör enligt ekonomiavdelningen i stället omfattas av Polismyndighetens etiska policy. Ekonomiavdelningen känner inte till något fall där gåvor eller förmåner har erbjudits eller överlämnats till någon av myndighetens medarbetare sedan riktlinjen beslutades.

Vid övriga intervjuer har det framgått att förbudet i riktlinjerna för inköp är känt. Även om förbudet vid genomförande av upphandling inte ifrågasätts anser flertalet att förmåner av ringa värde, såsom enklare förtäring i andra fall än vid upphandlingssituationer inte bör omfattas av ett strikt förbud. Om exempelvis ett erbjudande av obetydligt värde, såsom kaffe och kaffebröd avböjs vid ett arbetsrelaterat möte kan det komma att försämra relationerna. Samma sak kan inträffa om sådant som anses som vedertaget i internationella affärsmässiga kontakter avvisas. Bilden efter de intervjuer som gjorts visar på att det hade varit tydligare om koden mot korruption i näringslivet hade varit vägledande för Polismyndighetens bestämmelser om gåvor och andra förmåner i motsvarande situationer.

Bedömning

Avsikten med koden mot korruption i näringslivet är att den ska komplettera brottsbalkens regler om mutbrott och förtydliga vad som kan anses vara ett etiskt försvarbart handlings sätt i olika situationer. Den inkluderar också krav på åtgärder mot korruption. Enligt tillsynsenheten bör kodens förbud inte tolkas extensivt och generellt utan i stället som att situationen är avgörande. Ett strikt förbud som gäller enligt Polismyndighetens riktlinjer för inköp och som inte fullt ut korresponderar med den uppdaterade koden riskerar att ge upphov till gränsdragningsproblem dels för aktörerna på marknaden som följer koden, dels för myndighetens medarbetare som inte alltid befinner sig i situationer som har koppling till genomförandet av en offentlig upphandling.

Förbudet mot gåvor och förmåner vid inköp har utifrån vad som tillsynsenheten rekommenderade fått en alltför stram innebörd. Även om tillsynsenheten inte anser att riktlinjerna behöver revideras i denna del bör Polismyndigheten förtydliga vad som är tillåtet och otillåtet i olika situationer. För att undvika att myndighetens medarbetare hamnar i

gränsdragningsproblem och dilemman finns det skäl att på ett tydligare sätt, än enbart genom ett strikt förbud, precisera myndighetens syn på vad som är förenligt i förhållande till koden mot korruption i näringslivet och vad som gäller i relationerna med företagen på marknaden. Rekommendationen bedöms som delvis åtgärdad, men att delar av det grundläggande problemet kvarstår.

2.5 Etisk kod (rekommendation 6)

Bakgrund

Tillsynsenheten rekommenderade i samband med den händelsestyrda inspektionen 2017 att Polismyndighetens riktlinjer för inköpsverksamheten kompletterades med en etisk kod som klargör skillnaden mellan det som är otillåtet och det som är oetiskt i samband med myndighetens inköpsverksamhet. Genom en etisk kod borde myndigheten konkretisera de principer och etiska förhållningssätt som ska gälla i samband med inköpsverksamheten.

Ett förslag till Polismyndighetens etiska policy för inköp togs fram av en arbetsgrupp inom genomförandeuppdraget för att åtgärda bristerna i enlighet med rekommendationerna. Arbetet med en etisk kod för inköp hade bedrivits med hög prioritet och redovisades i oktober 2018. Förslaget utgick från begreppet korruption i enlighet med regeringens breda definition,³³ det vill säga att utnyttja sin offentliga ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. Tillsynsenheten bedömde det genomförda arbetet i sådant färdigt skick att ett samrådsförfarande med berörda organisatoriska enheter skulle ha varit möjligt redan under hösten 2018.

Det framtagna förslaget bereddes dock inte vidare som en etisk kod för inköpsverksamheten. Efter ett beslut av chefen för ekonomiavdelningen³⁴ i juni 2019 överlämnades förslaget för vidare hantering inom det pågående uppdraget med Europarådets rekommendationer avseende förebyggande av korruption och stöd för integritet inom Polismyndigheten.³⁵

³³ Skr. 2012/13:167.

³⁴ Ekonomiavdelning. *Tilläggsuppdrag. Utveckling av inköpsverksamheten*. Dnr A168.262/2019.

³⁵ Europarådet. *Evaluation report 5 Sweden*. GrecoEval5Rep(2018)4.

lakttagelser

En etisk policy för Polismyndigheten beslutades i december 2020 och började gälla i mars 2021.³⁶ Av policyns inledning framgår att syftet med en etisk policy är att tydliggöra och beskriva de etiska förhållningssätt som gäller inom myndigheten. Policyn ska också bidra till en sund organisationskultur.

Policyn innehåller ett avsnitt om riskområden för korruption och oegentligheter med ett särskilt underavsnitt om inköp. I likhet med riktlinjerna för inköp finns det en upplysning om att det är de grundläggande principerna enligt upphandlingslagarna som gäller vid Polismyndighetens inköp. Vidare framgår att medarbetare ska vara observanta på, och kontinuerligt arbeta med förebyggande åtgärder mot korruption. Trots hänvisningen i policyn innehåller inte riktlinjerna för inköp dessa bestämmelser.

Vid HR-avdelningen pågår ett arbete med att ta fram en e-utbildning i etik och kultur. Utbildningen ska rikta sig till Polismyndighetens samtliga medarbetare och bland annat innehålla frågor om objektivitet, korruption och organisationskultur. Ett par moment ska även beröra frågor om inköp. HR-avdelningen räknar med att e-utbildningen ska vara tillgänglig senast vid halvårsskiftet 2022.

Bedömning

Det är viktigt att Polismyndigheten konkretiserar vad ett etiskt förhållningssätt innebär i verksamheten. Genom en etisk policy som gäller för hela myndigheten har ett viktigt steg tagits för att bland annat främja en god förvaltningskultur och förebygga korruption. Det är dock svårt att bedöma policyns relevans för inköpsverksamheten då implementering av den etiska policyn pågår, eller planeras inom myndigheten, bland annat genom den kommande lanseringen av e-utbildning med tillhörande dilemma- och reflektionsövningar.

Från ett upphandlings- och inkösperspektiv finns det i policyn vissa hänvisningar till det upphandlingsrättsliga regelverket men policyn saknar i övrigt ett materiellt innehåll. Det är tveksamt om det är lämpligt att i ett av Polismyndighetens styrdokument endast hänvisa till begränsade delar av upphandlingsrättsliga bestämmelser. Som lydelsen nu är utformad framstår avsnittet om inköp inte heller som en ren upplysningsbestämmelse utan innehållet synes vara en del av den etiska policyn och därmed bindande.

³⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens etiska policy* (PM 2020:47).

Den som ska följa ett av myndighetens styrdokument måste med lätthet kunna ta del av vad som gäller.

De åtgärder som hitintills vidtagits möter inte tillsynsenhetens rekommendation fullt ut. Tillsynsenheten anser att den etiska policyn inte i tillräcklig utsträckning konkretiserar de principer och etiska förhållningssätt som ska gälla i samband med myndighetens inköpsverksamhet. Dessa faktorer bör därför beaktas av processägarna vid framtagning och revidering av utbildningar och styrdokument.

2.6 Korruption och oegentligheter som en övergripande strategisk risk (rekommendation 7) samt kontinuerliga åtgärder för att förebygga korruption utifrån den breda definitionen (rekommendation 8)

Bakgrund

Vid den händelsestyrda inspektionen 2017 var medvetenheten om riskerna för korruption och oegentligheter låg inom Polismyndigheten. Myndigheten hade varken identifierat inköpsverksamheten som ett område med särskilda risker för korruption eller inkluderat oegentlighetsrisker i processen för intern styrning och kontroll. Tillsynsenheten rekommenderade därför att risken för korruption och oegentligheter utifrån den breda definitionen formulerades som en av myndighetens övergripande strategiska risker. Korruption utifrån den breda definitionen innebär att mutbrott i juridisk mening inte behöver föreligga för att en händelse ska betraktas som korruption.

Sedan tidigare hade regeringen gjort bedömningen att myndigheternas arbete med att förebygga korruption behövde stärkas och att risken för korruption borde inkluderas i myndigheternas löpande arbete med intern styrning och kontroll, med utgångspunkt i den breda definitionen av korruption.³⁷

Den 1 januari 2019 trädde ändringar i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll i kraft. Av 2 § 2 stycket framgår att processen för intern styrning och kontroll även ska förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter. Myndighetsledningen ska säkerställa att det finns en god intern miljö som

³⁷ Skr. 2012/13:167.

skapar förutsättningar för en väl fungerande process för intern styrning och kontroll.

Eftersom myndigheternas förebyggande arbete mot korruption förtydligats i förordningen om intern styrning och kontroll, beslutade Polismyndigheten i oktober 2019 om nya riktlinjer.³⁸ Oegentlighetsrisker utgår från den breda definitionen och är en av myndighetens tre riskkategorier. Det framgår av riktlinjerna att det bland annat är under upphandlingar och inköp som risken för oegentligheter är särskilt stor och något som myndighetsledningen därför ska ägna särskild uppmärksamhet på. Enligt riktlinjerna behöver myndigheten fokusera på att identifiera potentiella risker för oegentligheter inom det ordinarie riskhanteringsarbetet.

Mot den bakgrunden bedömde tillsynsenheten 2020 att det fanns goda förutsättningarna för ett förebyggande arbete inom Polismyndigheten genom kontinuerliga åtgärder mot oegentligheter och korruption. Förutsättningarna för den interna styrningen och kontrollen i korruptionsförebyggande hänseenden hade stärkts genom riktlinjerna och tillsynsenhetens rekommendation från 2017 bedömdes som åtgärdad i dessa delar. Eftersom riktlinjerna nyligen var beslutade gjorde inte tillsynsenheten någon bedömning av riskhanteringen³⁹ och i vilken utsträckning den var tillräcklig och ändamålsenlig för att förebygga riskerna för korruption utifrån den breda definitionen.

lakttagelser

Det framgår av Polismyndighetens nya riktlinjer för intern styrning och kontroll att alla chefer har ett ansvar för att informera och sprida kunskap om de styrdokument och de rutiner som gäller inom sina medarbetares ansvarsområden. Detta är av särskild betydelse för att förebygga förekomster av korruption och oegentligheter samt för att den interna styrningen och kontrollen ska anses som betryggande inom myndigheten. Cheferna har också ett ansvar för att skapa ett arbetsklimat som uppmuntrar medarbetarna att ta upp och diskutera risker i verksamheten. Genom att medarbetarna fortlöpande identifierar och påtalar risker i verksamheten får myndigheten kunskap om nya risker samt om de kontroller som görs är tillräckliga för att

³⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll* (PM 2019:34).

³⁹ Riskhanteringen omfattar riskanalys, åtgärder, uppföljning och dokumentation.

förebygga och upptäcka risker och oegentligheter. Chefer ska också informera om hur misstankar om oegentligheter ska rapporteras.⁴⁰

Processägaren ska minska riskerna genom att löpande använda direkta kontroller eller efterhandskontroller i verksamheten.⁴¹ Det saknas dock en samlad bild över vilka systematiska kontroller som har utförts eller borde utföras. Internrevisionen har nyligen pekat på att de kontroller som utförs inte täcker samtliga riskkategorier och att det i synnerhet är oegentlighetsriskerna som saknar kontroller.⁴²

Trots att Polismyndigheten har tagit fram nya riktlinjer, anvisningar och annat stödmaterial för arbetet med intern styrning och kontroll är kännedomen om dokumentens innehåll och syftet med processen låg hos många av de medarbetare och chefer som har intervjuats inom ramen för denna inspektion. Det förefaller som att frågor om risker för oegentligheter och korruption inte diskuteras särskilt ingående inom myndighetens inköpsverksamhet. Otillåtna och otillbörliga påverkansförsök har fått ett tydligt fokus på hot och våld. Därför är medvetenheten om påverkansformer samt riskerna för otillbörliga och otillåtna påverkansförsök i inköpsverksamheten låg. Det har under intervjuerna inte framkommit några uppgifter om att påverkansförsök inom inköpsprocessen har identifierats eller rapporterats vidare. Förutom att det i Polismyndighetens etiska policy⁴³ erinras om rapporteringsskyldigheter som anställda har enligt 9 § polislagen (1984:387) och 14 § polisförordningen (2014:1104), saknas det i övrigt instruktioner för hur rapportering om påverkansförsök i olika former inom inköpsverksamheten ska gå till.

Bedömning

Den interna styrningen och kontrollen i korruptionsförebyggande hänseenden har sedan den händelsestyrda inspektionen 2017 stärkts genom att nya riktlinjer på området har beslutats. Oegentlighetsrisker är en av myndighetens tre riskkategorier och utgår från den breda definitionen. Tillsynsenhetens rekommendationer från 2017 bedöms därför i dessa delar som åtgärdade.

Däremot är riskhanteringen, inom processen för intern styrning och kontroll, för att identifiera och hantera oegentlighetsrisker i inköpsverksamheten inte

⁴⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll* (PM 2019:34).

⁴¹ Ibid.

⁴² Polismyndigheten. *Granskning av Polismyndighetens kontrollsystem. Internrevisionen 2021-09-29*. Dnr A636.073/2019.

⁴³ Polismyndigheten. *Polismyndighetens etiska policy* (PM 2020:47).

på en tillräckligt hög nivå. Förståelsen för en god intern styrning och kontroll är överlag alltför låg och inte tillräckligt högt prioriterad i förhållande till de konsekvenser som riskerna för en förtroendeskada med anledning av korruption och oegentligheter innebär för Polismyndigheten. Medarbetarna i inköpsverksamheten, som har en god kännedom om vilka risker som är förknippade med verksamheten, bör involveras i större utsträckning.

Det återstår därför ett arbete för verksamhetsansvariga chefer och processägarna att identifiera och hantera oegentlighetsrisker i inköpsverksamheten.

2.7 Jävsbedömningar (rekommendation 9 och 10)

Bakgrund

De huvudsakliga bestämmelserna om jäv finns i 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900). Om jävssituationer uppstår vid offentlig upphandling kan det förstås som korruption och verka förtroendeskadligt för en myndighet. Trots det fanns det under den händelsestyrda inspektionen 2017 inga fastställda rutiner inom Polismyndigheten för att bedöma och förhindra intressekonflikter och jäv i inköps- och upphandlingsärenden. Upphandlare hade dock på eget initiativ tagit upp frågan om jäv med beställare och kravställare på uppstartsmöten inför nya upphandlingsärenden i syfte att förhindra jäv.

Tillsynsenheten rekommenderade att en jävsbedömning genomfördes inför varje nyanställning eller placering i ny funktion inom inköpsverksamheten. Därutöver rekommenderades att jävsbedömningar gjordes i enskilda inköps- och upphandlingsärenden.

Arbetsgrupperna inom genomförandeuppdragen föreslog att riktlinjerna för inköpsverksamheten skulle omfatta jävskontroll vid inledande av inköps- och upphandlingsärenden. Förslag på anpassade jävsblanketter togs fram av båda arbetsgrupperna. Vidare föreslogs att verksamhetsskyddet borde biträda rekryterande chef vid lämplighetsbedömningen av de medarbetare som skulle arbeta med inköp.

Vid den uppföljande inspektionen 2020 förekom inte någon systematisk jävsbedömning, eller lämplighetsbedömning utifrån jävsfrågor, inför nyanställning eller ny funktion som upphandlare eller beställare. De jävsbedömningar som genomfördes inför annonserade upphandlingar och förnyade konkurrensutsättningar gjordes på eget initiativ utifrån en kollegial

samverkan mellan upphandlare. Polismyndigheten hade inte beslutat, eller på något annat sätt reglerat, hur frågor om jäv skulle hanteras i inköpsverksamheten. Rekommendationerna var således inte åtgärdade.

Lakttagelser

Riktlinjerna för inköp som trädde i kraft i juli 2020 innehåller bestämmelser om jävskontroll och lämplighetsbedömning vid anställning. Enligt riktlinjerna ska en processägare för inköpsverksamheten numera ansvara för att en skriftlig jävskontroll genomförs när ett inköp påbörjas. Lämplighetsbedömning vid anställning ska genomföras då personen i fråga ska placeras i en funktion som kan komma att påverka resultaten av inköp. Den rekryterande chefen ska med bistånd från säkerhetsavdelningen ansvara för att en lämplighetsbedömning görs. Jävskontroller och lämplighetsprövning gäller dock inte vid beställningar i e-handelssystemet och direktupphandlingar under 20 000 kronor.

Av uppgifter från intervjuer framgår att det görs jävskontroller inför nya upphandlingsärenden. De som ska delta i ärendet fyller i och undertecknar en jävsdeklaration som därefter diarieförs med övriga handlingar. Rutinerna med jävskontroller uppfattas generellt som positiva då situationer med jäv kan förebyggas. Som en av de intervjuade uttryckte det, är jävskontrollerna mödan värd för att motverka korrupcion och för att minska risken för att opartiskheten i ärendet ifrågasätts.

Bestämmelserna i riktlinjerna om genomförande av jävskontroller följs dock inte inom i alla delar inom it-området. Där görs skriftliga jävskontroller endast vid anskaffningar över 10 miljoner kronor. It-avdelningen har uppgett att orsaken till att avsteg gjorts från riktlinjerna avseende jävskontroller är resursbrist. I samband med faktagranskningen av denna rapport har it-avdelningen framfört att jävskontroller skett i samtliga nyanskaffningar, om än inte i skriftligt format.

Bedömning

Riktlinjerna för inköp avseende jävskontroll och lämplighetsbedömning vid anställning eller placering i funktion som rör inköp, är beslutade men endast delvis implementerade i verksamheten.

Enligt riktlinjerna ska en lämplighetsbedömning även genomföras vid placering i ny funktion inom inköpsverksamheten, vilket inte bara inkluderar upphandlare utan även medarbetare i beställarorganisationen. Av intervjuerna har tillsynsenheten dock fått intrycket av att denna del ännu inte fått genomslag i verksamheten.

En av de bärande tankarna bakom rekommendationen om att ta fram ett styrdokument med riktlinjer för Polismyndighetens samlade inköpsverksamhet var att förbättra enhetligheten och att öka rättssäkerheten. Avstegen från riktlinjerna i anslutning till jävskontroller inom it-området är därför problematiska ur flera aspekter. Bland annat innebär det en risk för att medarbetare som deltar i inköpsverksamheten kan hamna i jävssituationer, som i sin tur kan leda till att förtroendet för myndigheten skadas. Det innebär också att förutsättningarna för det korruptionsförebyggande arbetet som myndigheten har beslutat minskar samt att en enhetlig och rättssäker inköpsverksamhet försvåras.

Processägare som tagit fram styrdokumentet ansvarar för att en regelbunden uppföljning sker. Alla chefer ska dessutom systematiskt genomföra egenkontroller i syfte att säkerställa efterlevnaden av författningar, beslut och interna styrdokument.

De iakttagelser som har gjorts tyder på att rekommendationen inte åtgärdats fullt ut. Det återstår ett arbete för processägarna med att se till att bestämmelserna i riktlinjerna om jävskontroll efterlevs inom hela Polismyndighetens inköpsverksamhet.

2.8 Tydliggör processansvaret för skydd av medarbetare (rekommendation 11)

Bakgrund

Enligt 2 § förordningen om intern styrning och kontroll ska processen för intern styrning och kontroll bland annat förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter.

Korruption i form av mutor och belöningar är ett sätt att utöva otillåten påverkan då mutgivaren vill att muttagaren ska agera på ett visst sätt.⁴⁴ Enligt Brottsförebyggande rådet befinner sig upphandlare i riskzonen för otillåten påverkan. Även användare och beställare som kan styra behovsanalyser och kravställningar kan utsättas för otillåten eller otillbörlig påverkan. Därför bör åtgärder mot otillåten påverkan även omfatta de processer som föregår ett tilldelningsbeslut.⁴⁵

⁴⁴ Brottsförebyggande rådet. *Den anmälda korruptionen i Sverige* (2013:15).

⁴⁵ Brottsförebyggande rådet. *Karteller och korruption. Otillåten påverkan mot offentlig upphandling* (2010:9).

Vid den händelsestyrda inspektionen 2017 framhöll verksamhetsskydds-enheten att medarbetarskyddet för att förebygga otillåten och otillbörlig påverkan inte tog sikte på situationer som kan uppstå i samband med inköp och upphandlingar. Med anledning av att medarbetarskyddet inom inköpsverksamheten ansågs vara exkluderat från verksamhets-skydds-enhetens ansvarsområde rekommenderade tillsynsenheten att processansvaret i denna del skulle tydliggöras.

I genomförandeuppdraget utarbetades ett förslag som innebar ett ansvar för verksamhetsskydds-enheten att biträda processägaren för inköps-verksamheten med förebyggande åtgärder och motåtgärder för otillåten påverkan mot medarbetare i inköpsverksamheten. Ansvarsfördelningen föreslogs framgå av de myndighetsgemensamma riktlinjerna för inköp och att riktlinjerna för medarbetarskydd revideras i det avseendet.

Vid den uppföljande inspektionen 2020 fanns det inget styrdokument som tydliggjorde processansvaret avseende förebyggande åtgärder av otillåten eller otillbörlig påverkan mot medarbetare i inköpsverksamheten.

lakttagelser

Enligt Polismyndighetens riktlinjer för inköp ska den organisatoriska enhet som ansvarar för verksamhetsskydd biträda processägaren för inköpsverksamheten med att förhindra otillåten påverkan mot medarbetare i samband med inköp. Riktlinjerna för inköp som är beslutad av rikspolischefen gäller hela Polismyndigheten och trädde i kraft i juli 2020.

Av Polismyndighetens riktlinjer för medarbetarskydd⁴⁶ följer att otillåten påverkan inte avser givande eller tagande av muta. Riktlinjerna är beslutade av säkerhetsavdelningens chef och trädde i kraft i juni 2021.

Ekonomiavdelningens uppfattning är att säkerhetsavdelningen kommer att biträda i inköpsverksamheten med att förebygga otillåten påverkan mot medarbetare i samband med inköp. Ekonomiavdelningen har dock hitintills inte funnit skäl till att kontakta säkerhetsavdelningen med anledning av någon situation med otillbörlig eller otillåten påverkan. De har uppgett att det för närvarande förs en dialog med säkerhetsavdelningen i syfte att klargöra varför det föreligger en diskrepans mellan styrdokumentet och vilka justeringar som behöver genomföras. Säkerhetsavdelningen har i samband med denna inspektion öppnat upp för att revidera riktlinjerna för

⁴⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för medarbetarskydd* (PM 2021:8).

medarbetarskydd i syfte att säkerställa att de båda riktlinjerna inte är motstridiga.

Bedömning

Som tidigare har påtalats har otillåtna och otillbörliga påverkansförsök fått ett tydligt fokus på hot och våld, vilket innebär att medvetenheten om påverkansformer samt riskerna för påverkansförsök i inköpsverksamheten överlag är allt för låg. Det kan vara en förklaring till att dessa oegentlighetsrisker inte identifieras i den löpande verksamheten och att ekonomiavdelningen hitintills inte sett något behov av biträde från säkerhetsavdelningen i frågor om påverkansförsök.

Genom att skyldigheten för säkerhetsskyddsavdelningen att biträda processägaren för inköpsverksamheten är införd i riktlinjerna för inköp bedömer tillsynsenheten rekommendationen som delvis åtgärdad. Däremot innehåller riktlinjerna för medarbetarskydd motstridiga bestämmelser i denna del, vilket inte tillgodoser tillsynsenhetens rekommendation och Polismyndighetens behov av styrning. Riktlinjerna för medarbetarskydd bör därför revideras i detta avseende.

2.9 Arbetsrotation (rekommendation 12)

Bakgrund

Frekventa och långvariga kontakter med leverantörer har uppmärksammats som ett riskområde för korruption. Därvid är en korruptionsförebyggande åtgärd att införa arbetsrotation. Genom en viss rotation på utsatta positioner kan band mellan anställda och leverantörer, som riskerar att exploateras, motverkas.⁴⁷

Vid den händelsestyrda inspektionen 2017 fanns bestämmelser⁴⁸ som innebar att rotation ska ske av de medarbetare som under inköpsprocesser och avtalsperioder har långvariga kontakter med leverantörer inom ett visst område.

Inspektionen visade dock att bestämmelsen om arbetsrotation inte tillämpades och tillsynsenheten rekommenderade Polismyndigheten att

⁴⁷ Brottsförebyggande rådet. *Korruptionens struktur i Sverige* (2007:21).

⁴⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för inköp, exklusive IT- och forensiska området* (PM 2015:48).

införa ett rotationssystem med tidsbegränsning i förhållande till specifika branschens produktområden. I ett rotationssystem bör det dock ges möjligheter till förlängning efter en särskild dokumenterad prövning i de enskilda fallen.

Inom det första genomförandeuppdraget ansågs rotation efter fyra år vara positivt ur bland annat ett kontinuitetsperspektiv eftersom det minskar organisationens sårbarhet vid frånvaro. Rotationssystemet föreslogs regleras i riktlinjerna för inköp.

Projektgruppen inom det andra genomförandeuppdraget kom fram till att det saknades såväl resurser som struktur för att rotera alla medarbetare med en kontinuerlig kontakt med en viss marknad eller leverantör. De ansåg det därför som olämpligt med en tvingande bestämmelse om arbetsrotation och föreslog i stället att Polismyndigheten verkar för rotation.

Kompensatoriska åtgärder i form av jävskontroller vid uppstart av nya inköpsärenden, lämplighetsbedömningar vid nyanställningar och en utökad granskning av handlingar inför inköp med dualitet, det vill säga fyra ögon-principen vilken beskrivs närmare i avsnitt 2.10, föreslogs som ett minimum. Vidare föreslog gruppen att närmaste chef tar upp frågan om arbetsrotation vid utvecklingssamtalen minst var fjärde år. Därigenom ansåg gruppen att tillsynsenhetens rekommendation blivit åtgärdad.

Vid den uppföljande inspektionen 2020 bedömde tillsynsenheten att rekommendationen kunde anses som åtgärdad om de föreslagna kompensatoriska åtgärderna beslutades och vann genomslag i inköpsverksamheten.

lakttagelser

En bestämmelse om rotation finns införd i Polismyndighetens riktlinjer för inköp som innebär att processledaren för inköpsverksamheten, verksamhetsansvarig och övrig berörd processägare ska verka för att återkommande inköp med långvarig leverantörskontakt inte alltid handläggs av samma medarbetare. Syftet anges vara att minimera riskerna för att inköp påverkas av otillbörliga hänsyn.

Därutöver finns det även bestämmelser om jävsbedömningar, lämplighetsbedömningar vid nyanställningar och en utökad granskning av handlingar inför inköp med fyra ögon-principen. Bestämmelserna är kända och tillämpas i hög grad, förutom bestämmelsen om arbetsrotation som för närvarande inte tillämpas inom inköpsverksamheten.

Under intervjuerna har det framkommit att det finns medarbetare som under 15–20 år arbetat mot samma grupp av leverantörer. De flesta känner dock till riktlinjens allmänt hållna bestämmelse om arbetsrotation genom att frågan bland annat har diskuterats på arbetsplatsmöten. Däremot har frågan inte tagits upp i utvecklingssamtalen, även om flera ansåg att frågan lämpar sig väl vid ett sådant samtal. Vissa gruppchefer ansåg dock att frågan om arbetsrotation var känslig, varför de avstått från att ta upp den. De uppgav även att det hade varit ett stöd för dem om det hade funnits ett formellt beslut om att frågan om arbetsrotation skulle tas upp i utvecklingssamtal med en frekvens av högst fyra års mellanrum. I stället har de börjat med att rekrytera nya medarbetare med bredare kompetens för att på ett naturligare och enklare sätt åstadkomma en framtida arbetsrotation.

I slutfasen av denna inspektion har ekonomiavdelningen publicerat en text på Polismyndighetens intranät med information om åtgärder mot oegentligheter vid inköp. Bland annat finns en uppmaning att vara uppmärksam och förebygga risker för oegentligheter när medarbetare som arbetar med inköp under en lång period har kontakt med en viss leverantörsmarknad. Det framgår även att ett minimum för att minska riskerna är att verksamhetsansvarig chef under utvecklingssamtalen med dessa medarbetare diskuterar behovet av rotation, vilket ska ske minst vart fjärde år. Texten på intranätet grundas dock inte på något formellt beslut och riktar sig inte till inköpsverksamheten inom it-området.

Bedömning

Även om en bestämmelse om arbetsrotation har införts i riktlinjerna för inköp är den vagt och otydlig formulerad vilket öppnar upp för tolkningar om skyldigheten att tillämpa den. Bestämmelsen anger inte heller regler om tidsbegränsningar i förhållande till specifika leverantörsmarknader som tillsynsenheten rekommenderade.

Den del av de föreslagna kompensatoriska åtgärderna som innebar en skyldighet för närmaste chef att ta upp frågan om arbetsrotation vid utvecklingssamtalen minst var fjärde år kunde ha avhjälpt denna brist.

I vilken utsträckning som ekonomiavdelningens uppmaningar via intranätet att vara uppmärksam på oegentligheter och att ta upp behovet av arbetsrotation under utvecklingssamtalen får genomslag och kan betraktas som styrande framstår för närvarande som oklart.

För att få ett önskvärt genomslag av arbetsrotation inom inköpsverksamheten krävs enligt tillsynsenheten, utöver ett tydliggörande av riktlinjernas bestämmelse, en mer systematisk förändringsledning som

gäller båda inköpsorganisationerna inom Polismyndigheten. Rekommendationen bedöms därför inte som åtgärdad fullt ut.

2.10 Fyra ögon-principen (rekommendation 13)

Bakgrund

Vid ensamhandläggning finns en större risk att handläggaren utsätts för otillåten eller otillbörlig påverkan och kan fatta beslut som kan gynna handläggaren själv eller någon annan. Om handläggningen i stället genomförs av minst två anställda genom den så kallade fyra ögon-principen ökar möjligheterna till insyn och riskerna för korruption minskar. Tillsynsenheten rekommenderade i samband med den händelsestyrda inspektionen 2017 att en bestämmelse om fyra ögon-principen i inköpsverksamheten införs.

Arbetsgrupperna i genomförandeuppdragen föreslog att fyra ögon-principen skulle gälla och regleras i riktlinjer för inköp.

Under den uppföljande inspektionen 2020 visade det sig att flera av de inspekterade enheterna redan hade infört den så kallade fyra ögon-principen utan att något formellt beslut hade fattats. Uppfattningen var att ordningen i huvudsak hade inneburit fördelar, bland annat genom en minskad sårbarhet vid anställdas frånvaro. Tillsynsenhetens bedömning var att om en bestämmelse införs om att fyra ögon-principen ska gälla i inköpsverksamheten och därefter implementeras i verksamheten så är rekommendationen omhändertagen och åtgärdad.

Iakttagelser

En bestämmelse om fyraögon-principen finns införd i Polismyndighetens riktlinjer för inköp som gäller sedan juli 2020. Bestämmelsen innebär att samtliga handlingar och ställningstaganden som upprättas vid annonserade upphandlingar ska granskas av minst en handläggare, utöver ärende-handläggaren.

Av uppgifter från genomförda intervjuer framgår att fyra ögon-principen används genom att det i alla nya upphandlingar finns en andra handläggare utsedd. Vid möten med leverantörer är det minst två handläggare som deltar, vilket dokumenteras. Fördelarna med fyra ögon-principen är en ökad insyn i ärendena och minskad sårbarhet vid sjukfrånvaro eller annan ledighet vilka anses överväga nackdelarna med ett visst merarbete.

Bedömning

Rekommendationen bedöms som omhändertagen och åtgärdad genom att den korruptionsförebyggande bestämmelsen om fyra ögon-principen är beslutad och implementerad i inköpsverksamheten.

2.11 Introduktionsutbildning (rekommendation 14)

Bakgrund

Utbildning och återkommande fortbildning var en av många förebyggande åtgärder mot korruption som uppmärksammades under den händelsestyrda inspektionen 2017. Det fanns ett särskilt behov av att introducera nya medarbetare i funktioner som upphandlare och beställare då många kom från det privata näringslivet och saknade erfarenhet av statsförvaltning och offentlig upphandling.

I den mån introduktionsutbildning överhuvudtaget genomfördes för nyanställda inom inköpsverksamheten var den inte enhetlig och det fanns stora skillnader i innehåll och omfattning. I de fall introduktionsutbildningen berörde korruptionsrelaterade frågor kunde utbildningen bestå av allt från självstudier av publikationer och interna dokument i mån av tid, till organiserade och planlagda utbildningstillfällen där deltagandet dokumenterades och redovisades.

Tillsynsenheten rekommenderade 2017 att Polismyndigheten skulle införa en introduktionsutbildning för nya beställare och upphandlare med målsättningen att ge ytterligare kunskaper och förståelse för rättsprinciper, statstjänstemannarollen och offentlig upphandling, bland annat utifrån korruptionsrelaterade frågor.

Under det första genomförandearbetet för att ta fram åtgärder med anledning av tillsynsenhetens rekommendation identifierade arbetsgruppen två målgrupper för utbildning, dels chefer på alla ledningsnivåer, dels anställda som huvudsakligen arbetade med inköp och upphandlingar. Utbildningarna föreslogs att bli obligatoriska e-utbildningar genom en reglering i riktlinjerna för inköp.

Förslaget från det andra genomförandeuppdraget byggde på det material som togs fram i det första genomförandeuppdraget. Processägaren för inköpsverksamheten föreslogs ansvara för att utbildningarna togs fram och verksamhetsansvariga föreslogs som ansvariga för att anställda inom respektive målgrupp genomgick utbildningen.

Tillsynsenheten bedömde förslaget till introduktionsutbildningar som ändamålsenliga och väl avvägda till innehåll och målgrupp. Vid den uppföljande inspektionen 2020 fanns det emellertid ingen introduktionsutbildning framtagen inom Polismyndigheten. I enlighet med tillsynsenhetens rekommendation gav rikspolischefen chefen för HR-avdelningen i uppdrag att säkerställa erforderliga beslut efter samråd med chefen för ekonomiavdelningen och chefen för it-avdelningen.⁴⁹

lakttagelser

Polismyndighetens riktlinjer för inköp, som trädde i kraft i juli 2020, innehåller bestämmelser om utbildning. I huvudsak innebär de att chefer som har budgetansvar eller som har medarbetare med beställarbehörighet ska genomgå en grundläggande utbildning om etiskt förhållningssätt inom inköp. Beställare ska genomgå beställarutbildning och de medarbetare som i huvudsak arbetar med inköp ska genomgå en fördjupad utbildning om offentlig inköpsverksamhet. Enligt bestämmelserna ska verksamhetsansvarig chef ansvara för att berörda medarbetare genomgår föreskriven utbildning.

En obligatorisk utbildning i ekonomi och inköp för budgetansvariga chefer och beslutsattestanter har tagits fram och är tillgänglig i Polismyndighetens lärplattform. Sedan tidigare finns även en obligatorisk beställarutbildning för att erhålla beställarbehörighet som kompletteras med en salsutbildning för dem som kontinuerligt arbetar med beställningar. Därutöver erbjuds en fördjupad salsutbildning om inköpsverksamhet och offentlig upphandling. Sedan en tid tillbaka pågår framtagningen av en e-utbildning för alla anställda i etik och kultur, som även innehåller ett par moment utifrån vissa inköpsituationer.

Efter ett tillkännagivande i riksdagen har regeringen i februari 2022 gett Statskontoret i uppdrag⁵⁰ att ta fram en webbaserad introduktionsutbildning för statsanställda. Utbildningen ska tillhandahållas från den 1 juli 2023 och bland annat omfatta frågor om de grundläggande rättsprinciperna, den statliga värdegrunden och risker för korruption. Syftet ska vara att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som statsanställda har.

⁴⁹ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2020-05-14. Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapporten (2020:5) Uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption.* Dnr A509.661/2019.

⁵⁰ Regeringsbeslut. *Uppdrag om introduktionsutbildning för statligt anställda. 2022-02-10.* Dnr Fi2018/01688, Fi2020/02978, Fi2022/00504.

Bedömning

Målet med tillsynsenhetens rekommendation 2017 om en introduktionsutbildning är att ge målgrupperna nödvändiga kunskaper och särskild förståelse för rättsprinciper, statstjänstemannarollen och offentlig upphandling bland annat utifrån korruptionsrelaterade frågor.

Regler om obligatoriska utbildningar för inköpsverksamheten finns sedan juli 2020 i riktlinjerna för inköp. Ett antal obligatoriska utbildningar är framtagna och genomförandet pågår. Rekommendationen bedöms som omhändertagen och åtgärdad i dessa delar.

I dagsläget går det dock inte att bedöma om innehållet är relevant och svarar mot målet med introduktionsutbildningen som tillsynsenheten rekommenderade. Det förutsätter att de utbildningar som tagits fram efter en tid utvärderas utifrån lärandemål och målgrupper. Utbildningarna kommer även att behöva anpassas till den grundläggande utbildningen för nyanställda vid myndigheterna som Statskontoret tar fram på regeringens uppdrag.

2.12 Utvecklingssamtal (rekommendation 15)

Bakgrund

Vid den händelsestyrda inspektionen 2017 ansåg tillsynsenheten att det förebyggande arbetet mot korruption och främjandet av en kultur som motverkar oegentligheter skulle vinna på att riskerna och innebörden av korruption och otillåten påverkan berörs under utvecklingssamtalen med de medarbetare som deltar i inköpsverksamheten. Polismyndighetens stöddokument för utvecklingssamtal innehöll inte några anvisningar för att diskutera frågor om risker för korruption eller otillåten påverkan.

Arbetsgruppen inom det första genomförandeuppdraget redovisade förslag till nya texter i stöddokumentet för utvecklingssamtal och förordade att dokumentet fortsatt skulle gälla för samtliga anställda. Gruppen beräknade att förslaget om att inkludera riskerna för korruption vid utvecklingssamtalen skulle innebära att antalet resurstimmar för att genomföra samtalen ökade med 5 000 timmar per år.

Projektgruppen inom det andra genomförandeuppdraget föreslog att frågor om jäv även skulle tas upp i utvecklingssamtalen eftersom det skulle höja graden av medvetenhet hos såväl medarbetare som chefer. Gruppen bedömde att åtgärderna endast skulle få ringa konsekvenser för ekonomi och personal men medföra en viss ökning av administrationen.

De behov som uppmärksammades i den händelsestyrda inspektionen åtgärdades dock inte. I samband med den uppföljande inspektionen 2020 gav rikspolischefen chefen för HR-avdelningen i uppdrag att säkerställa erforderliga beslut om innehållet i utvecklingssamtalen.⁵¹

Lakttagelser

Efter den uppföljande inspektionen 2020 har ekonomiavdelningen på eget initiativ kompletterat underlaget för utvecklingssamtal inom egen avdelning så att risker för korruption, jäv och otillåten påverkan tas upp i samtalen med medarbetare i inköpsverksamheten. Att frågor om oegentlighetsrisker tas upp i utvecklingssamtalen med inköpsenhetens medarbetare har bekräftats av genomförda intervjuer.

I januari 2022 har HR-avdelningen tillgängliggjort ett nytt dialogstöd för utvecklingssamtal inom hela Polismyndigheten. Stödet innehåller en uppmaning att diskutera frågor om korruption och otillåten påverkan samt en direktlänk till Polismyndighetens etiska policy. Information om det nya dialogstödet finns dels på intranätet, dels i en notis i myndighetens chefsbrev från februari 2022.

Bedömning

Dialogstödet för utvecklingssamtalen inom Polismyndigheten har under denna inspektion uppdaterats med en uppmaning att ta upp frågor om korruption och otillåten påverkan. Rekommendationen kan därigenom anses som omhändertagen och åtgärdad.

2.13 Riskbedömd verksamhet (rekommendation 16)

Bakgrund

Under den händelsestyrda inspektionen 2017 konstaterades att systematiska analyser av korruptionsrisker i inköpsverksamheten inte genomfördes. I avsaknaden av riskanalyser bedömdes Polismyndighetens skydd mot korruption som otillräckligt då ett ändamålsenligt skydd förutsätter ett fungerande kontrollsystem. Tillsynsenheten rekommenderade myndigheten

⁵¹ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2020-05-14. Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapporten (2020:5) Uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption.* Dnr A509.661/2019.

att riskbedöma hela inköpsverksamheten och att kartlägga rutiner och arbetssätt för att ta fram lämpliga kontrollsystem.

Under det första genomförandeuppdraget 2018 med att åtgärda rekommendationerna gjordes en riskanalys av inköpsverksamheten och ett antal risker under inköpsprocessen identifierades. Därutöver genomfördes riskvärderingar och förslag till kontrollåtgärder togs fram. Projektgruppen inom det andra genomförandeuppdraget reviderade under 2019 vissa av kontrollåtgärderna med anledning av att förutsättningarna hade ändrats under tiden.

I samband med den uppföljande inspektionen 2020 rekommenderade tillsynsenheten att oegentlighetsriskerna i inköpsverksamheten löpande analyseras. Tillsynsenheten pekade på att de interna kontrollsystemen, det vill säga de förebyggande och upptäckande kontrollerna, bör svara mot riskernas allvarlighetsgrad samt följas upp och vid behov uppdateras. När dessa rutiner införts i verksamheten kan rekommendationen anses som omhändertagen och åtgärdad.

lakttagelser

Enligt uppgifter från företrädare för ekonomiavdelningen och it-avdelningen hanteras risker för oegentligheter i inköpsverksamheten inom processen för intern styrning och kontroll. Ekonomiavdelningen har beskrivit det som att en riskvärdering av oegentlighetsrisker görs varje tertiäl och i samband med tertiäl tre görs dessutom en fördjupad riskanalys.

Internrevisionen har nyligen granskat Polismyndighetens kontrollsystem och konstaterat att det inte finns någon samlad bild av samtliga väsentliga kontroller som utförs eller borde utföras inom den egna avdelningen. Det är i synnerhet riskerna för oegentligheter som saknar tillhörande kontroller. Internrevisionen har också bedömt att processägarna behöver öka sin förmåga att bedriva kontroller samt att öka kommunikationen kring kontrollsystemen med verksamhetsansvariga.⁵²

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utveckla stöd för ett strukturerat arbetssätt mot korruption samt ett stöd för analys av korruptionsrisker.⁵³ Ett grundläggande stöd och vägledning för analys av korruptionsrisker har tagits fram av Statskontoret och finns tillgängligt sedan mars 2022. Under den senare delen av 2022 kommer även ett

⁵² Polismyndigheten. *Granskning av Polismyndighetens kontrollsystem. Internrevisionen 2021-09-29*. Dnr A636.073/2019.

⁵³ Regeringsbeslut. *Uppdrag att främja arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen. 2020-12-10*. Dnr Fi2020/04961.

fördjupat stödmaterial att ges ut i syfte att stödja myndigheter med erfarenhet av att analysera korruptionsrisker, men som av olika skäl har svårt att utföra arbetet.

Bedömning

Under genomförandeuppgifterna vidtogs åtgärder som i hög grad tillgodosåg tillsynsenhetens rekommendation om systematiska analyser av korruptionsriskerna inom hela inköpsverksamheten.

Inom inköpsverksamheten, som är utsatt för korruptions- och oegentlighetsrisker, är det lämpligt att hela verksamheten löpande analyseras för att få en samlad bild över oegentlighetsriskerna och för att identifiera nya risker. Det är därför viktigt att processägarna även analyserar riskerna för korruption och oegentligheter utifrån respektive processansvar för inköpsverksamheten och säkerställer att kontroller utförs och bedrivs samordnat med verksamhetsansvariga. För att öka förutsättningar för ett strukturerat arbete med riskanalyser på sikt bör processägarna också följa upp effekterna av vidtagna korruptionsförebyggande kontroller och åtgärder.

Processägarna för inköpsverksamheten bör överväga i vilken utsträckning som Statskontorets fördjupade stödmaterial kan bidra till att effektivisera och strukturera arbetet med att identifiera och analysera korruptions- och oegentlighetsrisker samt att använda kontroller för att minska dessa risker i inköpsverksamheten.

Rekommendationen bedöms delvis som omhändertagen. Det återstår dock ytterligare arbete med att löpande analysera hela inköpsverksamheten, vilket ställer krav på uppföljning och samarbete mellan processägare och verksamhetsansvariga.

3 Det utvidgade uppdraget

Inom ramen för den uppföljande inspektionen 2020 ingick ett utvidgat uppdrag med inriktningen att granska Polismyndighetens rutiner och tillämpning avseende de kontroller som myndigheten ska göra för att säkerställa att leverantörer följer ingångna säkerhetsskyddsavtal.⁵⁴

Inspektionen visade ett antal brister i Polismyndighetens hantering av säkerhetsskyddsavtal och tillsynsenheten rekommenderade att myndigheten betydligt utökar sina kontroller av att villkoren i säkerhetsskyddsavtalen uppfylls.

Syftet med denna del av inspektionen är att följa upp vidtagna åtgärder som processägaren för Polismyndighetens säkerhetsskydd ansvarar för enligt rikspolischefens beslut med anledning av tillsynsenhetens rekommendation.

3.1 Bakgrund

Inspektionen 2020

Polismyndigheten upprättade en anmälan i januari 2019 om misstänkt tjänstefel då det framkommit uppgifter om att personal som hade anlåtats i uppdrag med säkerhetsskyddsavtal hade fått tillträde till myndighetens lokaler. Detta hade skett trots att personalen inte hade rätt att arbeta eller vistas i Sverige. Händelsen blev uppmärksammas i media.

Åklagaren beslutade i februari 2019 att inte inleda förundersökning då de anmälda omständigheterna inte innebar att något brott hade begåtts av någon anställd vid Polismyndigheten. Åklagaren ansåg bland annat att den översyn av rutiner för upphandling och kontroll som erfordrades i det uppdragade fallet ankom på Polismyndighetens egen tillsyn.

I augusti 2019 fanns det enligt den dåvarande verksamhetsskydds-enheten vid rikspolischefens kansli 2 677 gällande säkerhetsskyddsavtal mellan Polismyndigheten och leverantörer. Verksamhetsskydds-enheten genomförde årligen ca 20 kontroller av de totalt ca 600 nationella säkerhetsskyddsavtal som enheten ansvarade för. Övriga säkerhetsskyddsavtal ansvarade polisregionerna för. Vid de två inspekterade polisregionerna fanns det 2019 ca 140, respektive 220 gällande säkerhetsskyddsavtal. Det fanns inga samlade uppgifter om det totala antalet kontroller som genomfördes vid

⁵⁴ Polismyndigheten. *Direktiv till uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar 2019-10-07*. Dnr A509.661/2019.

polisregionerna, utan antalet uppskattades till ca 20 kontroller årligen. Sammantaget genomfördes ca 40 kontroller, vilket var en årlig kontrollnivå på 1,5 procent av myndighetens samtliga säkerhetsskyddsavtal.

Säkerhetsskyddsavtalen byggde i huvudsak på de standardmallar som Säkerhetspolisen tillhandahöll och anpassades i regel inte av polisregionerna för att kraven på säkerhetsskydd skulle tillgodoses i varje enskilt ärende. För att bland annat minska riskerna med svårkontrollerade villkor i säkerhetsskyddsavtalen pekade tillsynsenheten på vikten av att avtalen utformades så att kontroll och uppföljning möjliggjordes för att upprätthålla säkerhetsskyddet.

Tillsynsenheten konstaterade också vid inspektionen 2020 att kompetensen inom Polismyndighetens verksamhets- och säkerhetsskydd behövde förbättras. Det förelåg även ett behov av att revidera och utveckla organisationen, arbetssätten och metoderna. Den regionala organisationslösningen för verksamhets- och säkerhetsskydd, i kombination med en otydlig styrning om vad som var prioriterat och vilka resultat som skulle uppnås, hade försvårat möjligheterna att bedriva en enhetlig verksamhet. Omorganisationen till en säkerhetsavdelning med ett samlat process- och verksamhetsansvar förväntades leda till bättre förutsättningar att styra och hantera verksamhets- och säkerhetsskyddet inom hela Polismyndigheten.

Tillsynsenheten påtalade vikten av att de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs hos leverantörerna regleras i säkerhetsskyddsavtalen och rekommenderade Polismyndigheten att betydligt utöka sina kontroller av att villkoren i säkerhetsskyddsavtalen uppfylls. Rikspolischefen beslutade att processägaren för myndighetens säkerhetsskydd ansvarar för att vidta åtgärder med anledning av rekommendationen.⁵⁵

En skärpt säkerhetsskyddslagstiftning

I tillsynsrapporten 2020 finns en kortfattad redogörelse för de bestämmelser som gäller säkerhetsskyddsavtal, säkerhetsprövning och arbetsgivares skyldigheter att kontrollera rätten att vistas och arbeta i landet. Avsnittet beskriver, i relevanta delar för inspektionen, rättsläget före den 1 december 2021.⁵⁶

⁵⁵ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2020-05-14. Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapporten Uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption* (2020:5). Dnr A509.661/2019.

⁵⁶ Polismyndigheten. *Uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption. Tillsynsrapport 2020:5* s. 31–33.

Under de senaste åren har flera uppmärksammade händelser visat att verksamhetsutövare av betydelse för Sveriges säkerhet haft ett eftersatt säkerhetsskydd. Bland annat har verksamhetsutövare haft otillräckliga kunskaper om sina egna skyddsvärden samtidigt som säkerhetsskyddsfrågorna inte har varit tillräckligt prioriterade. Bristande befogenheter hos tillsynsmyndigheterna och möjligheter att ingripa har inneburit en risk för att verksamhetsutövare varit mindre benägna att följa säkerhetsskyddslagstiftningens krav, vilket enligt i propositionen 2021 om ett starkare skydd för Sveriges säkerhet kan skada Sveriges säkerhet.⁵⁷

Det finns sedan tidigare en skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal vid vissa upphandlingar och anskaffningar om den som anlitas som leverantör kan få tillgång till verksamhetsutövarens säkerhetskänsliga verksamhet. Osäkerhet om kravet på säkerhetsskyddsavtal vid anskaffningar mellan statliga myndigheter och avsaknaden av krav på säkerhetsskyddsavtal inför vissa andra avtal, samverkan och samarbeten har medfört en risk för att nödvändiga säkerhetsskyddsåtgärder inte vidtas och följaktligen en risk för Sveriges säkerhet.⁵⁸ Det har därför inneburit ett behov av att utvidga kravet på säkerhetsskyddsavtal.

Behovet av att ytterligare skärpa säkerhetsskyddslagstiftningen har lett till att ändringar införts i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Ändringarna gäller från den 1 december 2021.

Genom ändringarna i säkerhetsskyddslagen 4 kap. 1 § har skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal utvidgats. Kravet på säkerhetsskyddsavtal gäller numera inte enbart upphandlingar utan även alla avtal, samarbeten och samverkan. En verksamhetsutövare har också en skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal med en underleverantör om denne genom sitt uppdrag kan få tillgång till uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller annan verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet.

Det framgår av 4 kap. 3 § första stycket att ett säkerhetsskyddsavtal ska innehålla de krav på motparten som behövs för att kraven på säkerhetsskydd ska kunna tillgodoses. Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 6 § första stycket i dess äldre lydelse.

Enligt 4 kap. 3 § andra stycket ska verksamhetsutövaren se till att det i säkerhetsskyddsavtalet även anges vilka befogenheter som verksamhetsutövaren har för att få kontrollera att motparten följer säkerhetsskydds-

⁵⁷ Prop. 2020/21:194 s. 21–22.

⁵⁸ Prop. 2021/22:194 s. 29–30.

avtalet samt att verksamhetsutövaren har rätt att revidera säkerhetsskyddsavtalet om ändrade förhållanden kräver det.

Av 4 kap. 4 § framgår att säkerhetsprövning enligt ett säkerhetsskyddsavtal ska tillämpas enligt bestämmelserna i 3 kap, vilket innebär att ett säkerhetsskyddsavtal kan utgöra en grund för säkerhetsprövning av motpartens personal.

En verksamhetsutövare som ingått ett säkerhetsskyddsavtal ska enligt 4 kap. 5 § första stycket kontrollera att motparten följer avtalet.

Verksamhetsutövaren ska revidera avtalet om det krävs på grund av ändrade förhållanden. Kravet på att kontrollera att säkerhetsskyddsavtalet följs fanns tidigare i 2 kap. 6 § andra stycket. Numera omfattar kontrollskyldigheten alla de aktörer som en verksamhetsutövare har ingått säkerhetsskyddsavtal med och inte som tidigare enbart leverantörer. Enligt andra stycket finns också en skyldighet för verksamhetsutövaren att agera om motparten inte följer kraven i säkerhetsskyddsavtalet.

Av förarbetena som föregick ändringarna i säkerhetsskyddslagen framgår bland annat att en bristande eller utebliven uppföljning av säkerhetsskyddsavtalen i värsta fall kan få mycket allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet. Utan kontroller är det inte möjligt att slå fast eller göra något åt att skyldigheterna enligt ett säkerhetsskyddsavtal inte följs. Bristande uppföljning innebär också att verksamhetsutövaren inte uppmärksammar behovet av att revidera säkerhetsskyddsavtalen för att säkerhetsskyddsåtgärderna ska vara ändamålsenliga.⁵⁹

3.2 Polismyndighetens kontroller av säkerhetsskyddsavtal

Iakttagelser organisation

Polismyndighetens säkerhetsavdelning inrättades den 1 september 2020. Avdelningen har för närvarande ca 140 medarbetare vilket är ungefär tio fler än i den tidigare organisationen.

Vid Polismyndigheten är chefen för säkerhetsavdelningen processägare för säkerhetsskydd och tillika myndighetens säkerhetsskyddschef.⁶⁰ Enligt

⁵⁹ Prop. 2021/21:194 s. 41–44.

⁶⁰ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2020:26).

säkerhetsskyddslagens förarbeten ska säkerhetsskyddschefen leda och samordna säkerhetsskyddsarbetet, vilket innebär att chefen ska vara aktiv och operativ och inte enbart passivt kontrollera säkerhetsskyddet i efterhand.⁶¹

Laktagelser säkerhetsskyddsavtal

I februari 2022 uppskattade säkerhetsavdelningen att det fanns ca 1 800 öppna säkerhetsskyddsavtal. Det främsta skälet till ett minskat antal avtal sedan inspektionen 2020 är att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal begränsades efter ändringen i säkerhetsskyddslagen den 1 april 2019. Efter ändringen ska ett säkerhetsskyddsavtal endast ingås om det innebär att tillgång ges till uppgifter i säkerhetsskyddsklass konfidentiell eller högre, eller i övrigt avser säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet.

Enligt säkerhetsavdelningen genomfördes 17 kontroller under 2021, vilket innebär att årliga kontrollnivån är mindre än en procent och en halvering av antalet kontroller jämfört med 2019. Säkerhetsavdelningen uppskattar att antalet säkerhetsskyddsavtal kommer att öka med ca 600 avtal inom de närmaste åren. En anledning till att antalet avtal antas öka är att kravet på säkerhetsskyddsavtal sedan 1 december 2021 inte enbart gäller vid anskaffningar och upphandlingar, utan krävs vid alla avtal, samarbeten och annan samverkan om det ges tillgång till uppgifter i säkerhetsskyddsklass konfidentiell eller högre. Förutsättningarna gäller även för underleverantörer som anlitas i uppdrag där de kan få tillgång till motsvarande skyddsklassificerade uppgifter. Ett annat skäl till att antal säkerhetsskyddsavtal bedöms öka under planeringsperioden fram till 2024 är förknippat med ett ökat antal polisanställda som i sin tur påverkar säkerhetsavdelningens arbete med bland annat fysisk säkerhet i lokalprojekt och byggentreprenader.

Orsakerna till att antalet kontroller av Polismyndighetens säkerhetsskyddsavtal hitintills inte har ökat i enlighet med rekommendationerna och rikspolischefens beslut har förklarats av säkerhetsskyddsavdelningen med att det tagit tid att forma en ny avdelning. En ytterligare orsak har varit att Polismyndighetens personella tillväxtmål medfört ett ökat antal säkerhetsprövningsintervjuer och en ökad resursåtgång för att utforma och ingå nya säkerhetsskyddsavtal, främst i samband med ny- och ombyggnad av lokaler. Därutöver har pandemin angetts som en orsak då smittskyddsåtgärder och allmänna råd försvårat genomförandet av fysiska kontroller.

⁶¹ Prop. 2020/21:194 s. 126–127.

Polismyndigheten har för närvarande ingen egen riktlinje, handbok eller andra anvisningar som anger hur arbetet med kontrollerna ska eller bör utföras, vilket de intervjuade gruppcheferna har uttryckt ett behov av.

Av tillsynsenhetens intervjuer med företrädare för säkerhetsavdelningen framgår att avdelningen avser öka antalet kontroller av säkerhetsskyddsavtalen. Det finns ett antagande om att den genomsnittliga tidsåtgången per kontroll uppgår till 25 resurstimmar. Målsättningen är att under 2022 genomföra minst två kontroller av säkerhetsskyddsavtal per årsarbetskraft som arbetar med säkerhetsskyddsavtal. Det skulle utöka antalet kontroller mot vad som gällde 2021 men kontrollnivån skulle ändå vara lägre än vid föregående inspektion.

Det har varit förknippat med betydande svårigheter för säkerhetsavdelningen att få fram uppgifter dels om antalet öppna säkerhetsskyddsavtal, dels om antal genomförda kontroller. Avdelningen har gjort flera försök att redovisa antalet gällande och avslutade säkerhetsskyddsavtal. De uppgifter som redovisats till tillsynsenheten efter begäran har inte varit precisa. Förklaringen till att omfattningen av säkerhetsskyddsavtal är svåröverblickbart är enligt avdelningen att det fram till mars 2022 inte har funnits en verksamhetscontroller knuten till avdelningen samt att det inte finns något ändamålsenligt ärendehanteringssystem att tillgå.

Bedömning

Som regeringen har angett i propositionen 2021 om ett starkare skydd för Sveriges säkerhet kan en bristande eller utebliven uppföljning av säkerhetsskyddsavtalen i värsta fall få mycket allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet.

Tillsynsrapporten 2020⁶² innehöll information om ett antal brister i Polismyndighetens hantering av säkerhetsskyddsavtal. Den innehöll även en rekommendation om att antalet kontroller av att leverantörerna följer säkerhetsskyddsavtalen skulle utökas betydligt för att tillgodose säkerhetsskyddet.

Vid denna inspektion har det i stället visat sig att antalet genomförda kontroller har minskat från en redan låg nivå. Även om det vid intervjuerna under inspektionen 2020 framfördes att det inte fanns tillräckligt med tid eller resurser för att kontrollera leverantörerna, fanns det en medvetenhet om vilken kontrollskyldighet som gällde. Vid den tiden var förklaringarna

⁶² Polismyndigheten. *Uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption. Tillsynsrapport 2020:5.*

till bristerna att den dåvarande organisationslösningen för verksamhets- och säkerhetsskydd i kombination med otydlig styrning hade blivit ett hinder för säkerhetsskyddsarbetet.

När säkerhetsavdelningen därefter inrättades i september 2020 var syftet att få till stånd ett samlat verksamhets- och processansvar för samtliga delar inom Polismyndighetens säkerhetsskydds- och verksamhetsskyddsområde med en förbättrad planering och ledning. Trots det har myndigheten ännu ingen säker och samlad bild över antalet öppna säkerhetsskyddsavtal. Det saknas också uppgifter som med säkerhet kan visa hur, och i vilken omfattning, som myndigheten har kontrollerat och följt upp ingångna säkerhetsskyddsavtal.

Polismyndighetens tillväxtmål har angetts som skälet till att momenten med framtagningen av säkerhetsskyddsavtal för byggentreprenader prioriterats framför kraven på uppföljning och kontroll. Bristerna i myndighetens kontrollskyldighet kvarstår därför på grund av säkerhetsavdelningens prioriteringar mellan säkerhetsskyddets olika verksamhetsdelar, även om bristande uppföljning och kontroll betyder att lagkravet inte efterlevs.

Samtidigt är Polismyndighetens kontroller av att leverantörerna följer säkerhetsskyddsavtalen under tiden som uppdragen utförs lika viktiga för att upprätthålla säkerhetsskyddet som att genomföra särskilda säkerhetsbedömningar, lämplighetsprövningar och att utforma avtalskraven inför upphandlingen av byggentreprenader. Om kontrollerna uteblir är det inte möjligt för myndigheten att konstatera och vidta åtgärder i de fall som leverantörerna inte följer kraven och villkoren i avtalen.⁶³

Tillsynsenheten har inte kunnat fastställa om rekommendationen och rikspolischefens beslut om åtgärder från 2020 föranledde några konkreta åtgärder från den berörda processägarens sida. De brister i uppföljning och kontroll som tillsynsenheten konstaterade 2020 kvarstod då denna inspektion inleddes. Polismyndigheten behöver därför säkerställa att andelen kontroller utökas betydligt.

⁶³ Jfr. prop. 2020/21:194 s. 41–44.

4 Rekommendationer

För att möta kravet i säkerhetsskyddslagen lämnas följande rekommendation

- Säkerställ att andelen kontroller av att leverantörer följer säkerhetsskyddsavtalen utökas betydligt.

Övrig rekommendation

- Påbörja en uppföljande tillsyn under 2023 för att undersöka om åtgärder i enlighet med rekommendationen har verkställts.

Bilaga



Polisen

Polismyndigheten
Tillsynsenheten
Ken Petersson

DIREKTIV

1 (3)

Datum	Informationsklass
2021-10-22	Öppen information
Darienr (åberopas)	Saknr
A581.286/2021	128

Förnyad uppföljande tillsyn av Polismyndighetens inköp och upphandlingar

Bakgrund

Efter ett beslut av rikspolischefen genomförde tillsynsenheten under hösten 2017 en händelsestyrd inspektion för att bland annat undersöka om Polismyndigheten hade ett tillräckligt skydd mot korruption under sina inköpsprocesser och avtalsperioder. Inspektionen resulterade i ett antal rekommendationer som rikspolischefen beslutade att omhänderta.¹ En av rekommendationerna avsåg en uppföljande inspektion.

Rikspolischefen gav i februari 2019 tillsynsenheten ett utvidgat uppdrag. Uppdraget innebar att inom ramen för den uppföljande inspektionen även granska rutiner och tillämpningen av de kontroller som Polismyndigheten ska göra för att säkerställa att leverantörer följer villkoren i ingångna säkerhetsskyddsavtal.

Resultatet av den uppföljande inspektionen visade att endast två av 16 rekommendationer från den händelsestyrda inspektionen hade åtgärdats, varav en åtgärd saknade ett formellt beslut. Därutöver visade inspektionen att kontrollerna av att leverantörerna följer säkerhetsskyddsavtalen behöver öka betydligt för att möta kravet i säkerhetsskyddslagen.² Rikspolischefen beslutade att åtgärder skulle vidtas i enlighet med rekommendationerna.³

Syfte och inriktning

Rikspolischefen beslutade den 18 december 2020 om Polismyndighetens tillsynsplan för 2021 (PM 2020:43). Av tillsynsplanen framgår bland annat att en förnyad uppföljande tillsyn ska genomföras för att undersöka om åtgärder, i enlighet med tidigare lämnade rekommendationer, har beslutats och därefter implementerats i verksamheten samt i vilken omfattning skyddet mot

¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption. Tillsynsrapport 2018:1.*

² Polismyndigheten. *Uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption. (2020:5).*

³ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2020-05-14. Omhändertagande av rekommendationerna i tillsynsrapporten Uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption. (2020:5). Dnr A509.661/2019.*

Rikspolischefens kansli

2021-10-22

A581.286/2021

korruption har förbättrats under myndighetens inköpsprocesser och avtalsperioder.

Avsikten med tillsynsärendet är att granska verksamheten ur ett rättssäkerhetsperspektiv samt att främja enhetlighet i polisverksamheten och en ändamålsenlig rättstillämpning.

Tillsynsobjekt

Följande organisatoriska enheter är föremål för tillsyn:

- ekonomiavdelningen
- HR-avdelningen
- it-avdelningen
- nationella operativa avdelningen, utvecklingscentrum Stockholm
- nationellt forensiskt centrum
- säkerhetsavdelningen.

Arbetsmetod

Tillsynsärendet ska bedrivas som en inspektion på verksamhets- och processansvarsnivå genom dokument- och ärendegranskning samt genom intervjuer.

Genomförande

F.d. länspolismästaren Erik Steen uppdras att som tillsynsledare genomföra inspektionen. I övrigt består inspektionsgruppen av kommissarien Ken Petersson, tillsynshandläggare. Eventuella övriga resurser för att genomföra inspektionsuppdraget fastställs genom särskilt beslut. Tillsynsledaren ansvarar för att en genomförandeplan upprättas där sammanträdesdagar, besök i verksamheten och redovisningstillfällen framgår.

Redovisning

Den uppföljande inspektionen ska utifrån gjorda iakttagelser resultera i bedömningar som redovisas i en tillsynsrapport. Om det finns skäl att lämna rekommendationer ska dessa framgå av rapporten. Rikspolischefen beslutar om vilka eventuella åtgärder som Polismyndigheten ska vidta med anledning av lämnade rekommendationer i tillsynsrapporten.

Tidsplan

Tillsynsärendet ska påbörjas i oktober 2021 med målsättningen att det ska vara slutredovisat senast i april 2022.

Kostnader

Tillsynsenheten ansvarar för kostnader som uppstår i samband med inspektionen. Lönekostnaderna för deltagare i inspektionsgruppen belastar den organisatoriska enhet där respektive deltagare är anställd och placerad. Eventuella kostnader för extern expertkompetens hanteras efter

Rikspolischefens kansli

2021-10-22

A581.286/2021

överenskommelse med berörd myndighet eller organisation. Inspektionen ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

Kostnadsställe	90000006
Insats/projekt	601000264

Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att tillsynsrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Åsa Hasth
tf. tillsynschef