

Polismyndighetens inköp och upphandlingar

Ett riskområde för korruption



Polisen

Tillsynsrapport 2018:1

Polismyndigheten, Tillsynsfunktionen, Januari 2018



Polismyndigheten Tillsynsfunktionen

Utgivare: Polismyndigheten, Kommunikationsavdelningen, Box 12256, 102 26 Stockholm
Dnr: A375.248/2017, Saknr: 128, KA-R-2018/1-SWE
Omslagsfoto: Mostphotos
Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 50 ex
Datum: 2018-01-19

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Uppdrag och genomförande	6
1.1 Uppdraget	6
1.2 Inspektionens inriktning	6
1.3 Avgränsning	6
1.4 Genomförandet	6
1.5 Rapportens disposition.....	7
2 Definitioner och rättslig reglering	8
2.1 Definitioner.....	8
2.2 Rättslig reglering	8
3 Risker för korruption i offentlig upphandling och inköp	11
3.1 Bilden av korruptionens utbredning	11
3.2 Betydande inköpsvolymmer	12
3.3 Direktupphandlingar	13
4 Åtgärder mot korruption i offentlig upphandling och inköp	17
4.1 Myndighetssamverkan	17
4.2 Processansvaret.....	17
4.3 Interna och externa styrdokument.....	18
4.4 Intern styrning och kontroll	21
4.5 Förhindra jäv.....	22
4.6 Otillåten påverkan.....	23
4.7 Rotation	23
4.8 Utbildning	24
4.9 Utvecklingssamtal	25
4.10 Övriga kontrollsystem	25
5 Rekommendationer.....	27
Bilaga.....	28

Sammanfattning

Tillsynsfunktionen har granskat Polismyndighetens inköp och upphandlingar för att identifiera problemområden och ärenden där det kan finnas utrymme för jäv, korruption och oegentligheter. Syftet med granskningen har varit att undersöka om myndigheten har ett tillräckligt skydd mot korruption och om det finns förutsättningar för att stärka regel efterlevnaden och upprätthålla rättssäkerheten under inköpsprocesser och avtalsperioder.

Tillsynen har bedrivits som en inspektion och har omfattat avdelningar och enheter med beställar- och upphandlingsansvar samt ansvar för att minimera risker och förebygga situationer med korruption. Granskningen har utgått från regeringens breda definition av korruption i den offentliga verksamheten som innebär att den offentliga ställningen utnyttjas för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra.

Den övergripande 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. Ett enda korruptionsfall, eller misstanken om korruption, kan skada förtroendet för en myndighet och dess verksamhet för lång tid.

Offentliga upphandlingar och inköp anses vara ett riskområde för korruption genom att stora ekonomiska värden är i omlopp och att det förekommer många kontakter mellan leverantörer och myndighetsanställda.

Det är särskilt vid direktupphandlingarna som den mest troliga risken för korruption föreligger. Brister i styrning och kontroll över direktupphandlingarna utgör en juridisk risk genom att Polismyndigheten överskrider beloppsgränserna, åsidosätter konkurrensen och bryter mot upphandlingslagen, samt i förekommande fall även åsidosätter sina egna riktlinjer. Därutöver finns en ekonomisk risk genom att inköp som inte sker genom upphandlade avtal ofta medför sämre villkor och uteblivna volymrabatter för myndigheten.

Polismyndighetens nuvarande bestämmelser om inköp- och upphandling, samt det som kan beröra korruptionssituationer, är för närvarande fördelade på tre riktlinjer. Riktlinjerna är dessutom inte direkt anpassade för Polismyndighetens samlade inköp- och upphandlingsverksamhet. Riktlinjen för myndighetens inköp gäller exempelvis inte för inköp och upphandlingar som görs inom it-området och den forensiska verksamheten. Det innebär att en tredjedel av Polismyndighetens samlade inköpsvolym inte omfattas av riktlinjens bestämmelser samt att användningen av direktupphandlingar inom dessa områden inte är reglerade i enlighet med vad som framgår av kraven i upphandlingslagen.

Brister i riktlinjernas utformning eller tillämpningsområde leder ofta till en osäkerhet i organisationen om vad som verkligen gäller och hur inköps- och upphandlingsverksamheten ska bedrivas. För att styra inköps- och upphandlingsverksamheten så att mål, prioriteringar och intentioner får genomslag i hela Polismyndigheten bör riktlinjerna för inköp- och upphandlingsverksamheten gälla myndighetens samtliga organisatoriska delar och samlas i ett enda verksamhetsanpassat styrdokument i syfte att förbättra överskådligheten och öka rättssäkerheten. Det bör också finnas ett förbud som korresponderar med näringslivskoden och som innebär att mottagande av förmåner under upphandlingsprocesser och avtalsperioder är otillåtna. Myndigheten bör ha kontroll över att styrsignalerna följs och kan vidta de åtgärder som är nödvändiga för att verksamheten med inköp och upphandling bedrivs som det är avsett.

Avsaknaden av riskanalyser och dokumenterade risker med kontrollåtgärder mot korruption och oegentligheter i samband med inköp och upphandlingar medför att myndigheten inte har någon samlad kunskap om var riskerna finns i verksamheten och hur dessa följaktligen ska kunna hanteras. Om inte riskanalyser genomförs kan inte effektiva åtgärder vidtas och

det finns en väsentlig risk att brister och fel i hanteringen inte upptäcks. Det finns därför skäl för Polismyndigheten att inkludera riskerna för korruption och oegentligheter i det löpande arbetet med intern styrning och kontroll.

I riskzonen för otillåten påverkan finns användarna, upphandlarna och beställarna som styr behovsanalyser och kravställningar. Bristande rotation för beställare och upphandlare innebär att risken för korruption ökar och skyddet mot korruption minskar. Vid ensamhandläggning finns det större risk att handläggaren utsätts för otillbörlig påverkan och fattar beslut som kan gynna handläggaren själv eller någon annan. Om handläggningen däremot bedrivs av två anställda genom den så kallade fyra ögon-principen minskar risken för korruption. Ordningen skulle även underlätta för en systematisk arbetsrotation och minska sårbarheten ur kompetensförsörjningshänseende då flera får bransch- och produktkunskaper och är insatta i ärendena. Principen bör kompletteras med förebyggande åtgärder och motåtgärder mot otillåten påverkan och omfatta alla anställda som hanterar inköp och upphandlingar.

Polismyndigheten rekryterar personal som upphandlare och beställare från det privata näringslivet som ofta saknar erfarenhet av att arbeta i statsförvaltningen. För att säkerställa en god förvaltning krävs utbildning som ger kunskaper om rättsprinciper, statstjänstemannarollen och den offentliga upphandlingen, bland annat utifrån korruptionsrelaterade frågor. Kopplingen mellan det egna arbetet i upphandlingsärenden och allmänhetens förtroende för polisen kan även förtydligas genom att riskerna och innebörden av korruption och otillåten påverkan berörs i utvecklingssamtalen.

Ett ändamålsenligt skydd mot korruption i samband med inköp och upphandlingar uppnås då Polismyndigheten har tillräckliga kontrollsystem. Men det är först när myndigheten har låtit riskbedöma hela verksamheten samt kartlagt rutiner och arbetssätt som det går att säkerställa anpassade och lämpliga kontrollsystem för verksamheten.

Grunden för att bibehålla förtroendet för Polismyndigheten är en god förvaltningskultur. En viktig del i det arbetet är att vidta åtgärder för att hantera risker och sårbarheter kopplade till korruption och andra oegentligheter.

För att upprätthålla förtroendet för Polismyndigheten är det viktigt att bristerna som uppmärksammas vid denna inspektion åtgärdas och att skyddet mot korruption inom myndighetens inköp och upphandlingsverksamhet snarast förbättras i enlighet med lämnade rekommendationer.

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Uppdraget

Rikspolischefen beslutade den 27 augusti 2017 att genomföra en händelsestyrd tillsyn av regelefterlevnaden och det rådande kontrollsystemet i samband med Polismyndighetens inköp och upphandlingar.

Syftet med granskningen har varit att undersöka om myndigheten har ett tillräckligt skydd mot korruption och om det finns förutsättningar för att stärka regelefterlevnaden och upprätthålla rättssäkerheten under inköpsprocesser och avtalsperioder.

1.2 Inspektionens inriktning

Inspektionen har varit inriktad på att:

- Identifiera problemområden och ärenden där det kan finnas utrymme för jäv, korruption och oegentligheter under inköpsprocesser och avtalsperioder.
- Undersöka och bedöma om befintliga externa och interna styrdokument för att motverka jäv, korruption och oegentligheter är tillräckliga samt i vilken utsträckning de har fått genomslag och följs i verksamheten.
- Granska det rådande kontrollsystemet samt hur processansvaret för upphandling och inköp bidrar till att minska utrymmet och förebygga situationer som är, eller kan uppfattas som jäv, korruption, oegentligheter eller annat som kan vara förtroendeskadligt.

1.3 Avgränsning

Inspektionen ska samordnas med den pågående internrevisionen som avser myndighetens inköp och upphandlingar enligt internrevisionsplanen 2016-2017. Vidare ska inspektionen inte omfatta pågående ärenden där det är, eller kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd, eller en uppdragstagare inom polisen.

1.4 Genomförandet

Följande avdelningar och enheter har granskats utifrån beställar- och upphandlingsansvaret, samt ansvaret för att minimera risker och förebygga situationer med jäv, korruption och oegentligheter:

- nationellt forensiskt center
- ekonomiavdelningen (inköpsenheten, lokalförsörjningsenheten samt enheten för verksamhetsstyrning och analys)
- HR-avdelningen
- it-avdelningen
- nationella operativa avdelningen (utvecklingscentrum Stockholm)
- verksamhetsskyddsenheten.

Tillsynen har bedrivits som en inspektion och genomförts under oktober-december 2017 av Erik Steen och Ken Petersson.

Besök har ägt rum vid avdelningar och enheter i syfte att få en övergripande bild av hur ledning och styrning av verksamheten ser ut samt vilka samverkansformer som finns. Ett stort antal intervjuer har genomförts med personal som har ansvar för, eller på annat sätt deltar i inköps- och upphandlingsprocessen.

För att genomföra tillsynen och kunna dra allmänna slutsatser om Polismyndighetens process- och verksamhetsansvar för inköp- och upphandlingsverksamhet har en genomgång av myndighetens styrdokument och andra dokument på området gjorts.

Vidare har granskningar gjorts av genomförda direktupphandlingar under 2017 utifrån tröskelvärden och leverantörstrohet. Därutöver har enstaka upphandlingsärenden granskats.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogörs för de definitioner som används för att beskriva korruption i den offentliga verksamheten. Kapitlet innehåller även en kortfattad beskrivning av den rättsliga regleringen som finns på området.

I kapitel 3 beskrivs översiktligt bilden av korruptionen i Sverige. Här redovisas också iakttagelser utifrån att offentliga upphandlingar och inköp är ett riskområde för korruption och att direktupphandlingarna är den mest troliga risken.

I kapitel 4 redovisas inspektionens iakttagelser och bedömningar av åtgärder för att hantera sårbarheten och risker kopplade till korruption och andra oegentligheter.

I kapitel 5 lämnas avslutningsvis ett antal rekommendationer baserade på det som inspektionen lett fram till. Rekommendationerna avser att stärka Polismyndighetens skydd mot korruption samt öka regelefterlevnaden och upprätthålla rättssäkerheten under myndighetens inköpsprocesser och avtalsperioder.

2 Definitioner och rättslig reglering

Vissa handlingar omfattas av straffbestämmelser, medan andra inte är straffbara men uppfattas ändå som korrupta. Korruptionen utmärks enligt Brottsförebyggande rådet som ett sluttande plan mellan det lagliga och olagliga med ett betydande innehåll av gråzoner.¹ Enligt regeringens mening är det viktigt att den offentliga förvaltningens arbete mot korruption bygger på en bred definition som går utöver mutbrotten i brottsbalken.²

2.1 Definitioner

Den breda definitionen

Förutom de juridiska definitionerna om förskingring, annan trolöshet och mutbrott samt bedrägeri och annan oredlighet används en bredare definition för korruption i offentlig verksamhet. Den innebär att mutor i juridisk mening inte behöver föreligga för att en händelse ska betraktas som korruption.

Regeringen definierar korruptionen i den offentliga verksamheten som ett utnyttjande av den offentliga ställningen för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra.³ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi har gjort en liknande definition som innebär att alla former av otillbörlig favorisering i offentlig verksamhet som medför en personlig vinning för offentliga befattningshavare är att betrakta som korruption.⁴

Oegentligheter

Begreppet korruption används även som ett samlingsbegrepp för olika former av oegentligheter. Ekonomistyrningsverket definierar begreppet oegentligheter som oönskade beteende och handlingsätt med konsekvenser för en myndighets verksamhet eller anseende.⁵

Otillåten påverkan

Begreppet otillåten påverkan kan även innefatta korruption. I sådana fall är syftet att påverka en persons agerande till sin egen fördel. När den offentliga upphandlingen blir föremål för otillåten påverkan kan det antingen ske genom ett olagligt kartellsamarbete i syfte att dela upp marknaden för att hålla upp prisnivån, eller genom otillåten påverkan riktad mot myndighetens personal eller uppdragstagare som ansvarar för, eller har inflytande över, inköp och upphandlingar.⁶ 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.⁷

2.2 Rättslig reglering

I såväl Europakonventionen som i EU-rätten är objektivitetsprincipen ett grundläggande kännetecken för en rättsstat och innebär en skyldighet att agera sakligt och opartiskt. Be-

¹ Brottsförebyggande rådet. *Den anmälda korruptionen i Sverige* (2013:15).

² Regeringens skrivelse. *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption* (Skr. 2012/13:167).

³ *Ibid.*

⁴ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. *Allmän nytta eller egen vinning: En ESO-rapport om korruption på svenska* (2013:2).

⁵ Ekonomistyrningsverket. *Vägledning: Oegentligheter och intern styrning och kontroll* (2016:24).

⁶ Brottsförebyggande rådet. *Karteller och korruption: Otillåten påverkan mot offentlig upphandling* (2010:9).

⁷ Brottsförebyggande rådet. *Den anmälda korruptionen i Sverige* (2013:15).

stämmelser för att garantera saklighet och opartiskhet inom den offentliga förvaltningen i enlighet med om objektivitetsprincipen finns såväl i grundlag som i annan lag.

Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår bland annat att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen och iakttäcka saklighet och opartiskhet. Ett avsteg som innebär att ett enskilt intresse sätts framför det allmännas utgör en form av korruption.⁸

Förvaltningslagen

I förvaltningslagen (1986:223) finns jävsregler i 11-12 §§ för att hindra en jävig handläggare att ta del i handläggningen av ett ärende. Formerna för jäv ur ett korruptionsperspektiv är i huvudsak intresse- och släktskapsjäv samt delikatessjäv. Reglerna syftar till att objektivitetsprinciperna får genomslag i den offentliga verksamheten. I den nya förvaltningslagen (2017:900) som träder i kraft den 1 juli 2018 finns bestämmelserna om jäv i 16-18 §§. I den grundläggande jävsregeln anges i vilka situationer jäv föreligger och att det avser den som för en myndighets räkning har sådan del i handläggningen att det kan påverka myndighetens beslut i ärendet.

Brottsbalken

Bestämmelserna om straffansvar för korruption syftar till att objektivitetsprincipen ska beaktas inom den offentliga förvaltningen. Mutbrottslagstiftningen i brottsbalken omfattar bland annat tagande av muta, 10 kap. 5 a § och givande av muta, 10 kap. 5 b §. Tagande av muta är en otillbörlig förmån som begärs eller tas emot av en arbets- eller uppdragstagare för utövandet av anställningen eller uppdraget. Tagande av muta omfattar även den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan.

Med givande av muta avses en otillbörlig förmån som utlovas, erbjuds eller överlämnas till en arbets- eller uppdragstagare för utövandet av anställningen eller uppdraget. Ett exempel på en otillbörlig förmån är sådant som ges till någon för att denna ska handla i strid mot sina vanliga uppgifter. Bestämmelserna syftar till att objektivitetsprincipen ska beaktas inom den offentliga förvaltningen. Det finns varken några lagstadgade beloppsgränser eller krav på ett ekonomiskt värde för en otillbörlig förmån.⁹

I 10 kap. 5 c §, samma lag, finns en uppräkningslista av fyra omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen om ett mutbrott ska anses som grovt. Den första är om gärningen varit ett missbruk av, eller angrepp på en särskilt ansvarsfull ställning. Det kan handla om beslutsfunktioner vid centrala myndigheter vars beslut är av stor betydelse för allmänheten. Det kan även vara fråga om annan myndighetsutövning eller sådan offentlig förvaltning som större upphandlingar. Den andra omständigheten är om gärningen avsett betydande värden, det vill säga värdet på den aktuella förmånen. Den tredje omständigheten gäller gärningar som ingått i en systematisk brottslighet, där systematiken består av upprepade beteende eller viss beräkning. Det kan även avse brott i större omfattning. Den fjärde omständigheten är fall där den som tagit emot, eller gett en otillbörlig förmån använt falska handlingar eller vilseledande bokföring.¹⁰

Till mutbrotten räknas också handel med inflytande, 10 kap. 5 d § i brottsbalken och vårdslös finansiering av mutbrott, 10 kap. 5 e § i samma lag. Ansvar för handel med inflytande avser den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär respektive lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Ansvar för vårdslös finansiering av mutbrott avser exempelvis en näringsidkare som ger pengar till anlitad företrädare och genom bristande kontroll främjar att mutbrott sker inom ramen för uppdraget.

⁸ Statskontoret, *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption* (2015:23).

⁹ Brottsförebygganderådet, *Korruptionens struktur i Sverige* (2007:21).

¹⁰ Regeringens proposition. *En reformerad mutbrottslagstiftning* (Prop. 2011/12:79).

Lagen om offentlig upphandling

Det främsta syftet med upphandlingslagarna är att upphandlande myndigheter ska hushålla väl med statens medel genom att söka upp och dra nytta av konkurrensen. Polismyndighetens upphandlingar styrs av upphandlingslagstiftningen i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) samt i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS).

Den nya lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, som trädde ikraft den 1 januari 2017 genomför EU:s direktiv.¹¹ Den innehåller bland annat nya bestämmelser som syftar till att motverka korruption inom offentlig upphandling. I lagen finns numera bestämmelser om likabehandling och jäv samt uteslutning och sådana självsanerande åtgärder som leverantören kan vidta för att visa tillförlitlighet och på nytt komma ifråga för offentliga upphandlingar.

Lagstiftningen innehåller allmänna principer om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet vid upphandlingar. En offentlig upphandling får inte utformas i syfte att begränsa konkurrensen, så att leverantörer otillbörligt gynnas eller missgynnas. Med det följer att valet av leverantör ska ske på affärsmässiga grunder, vilket bland annat innebär att skattemedel används kostnadseffektivt och att sådant som begränsar konkurrensen undanröjs.

Myndighetsförordningen m.m.

Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning för att verksamheten utförs enligt verksamhetskraven. Verksamheten ska bedrivas effektivt, enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av medlemskapet i EU. Vidare ska verksamheten hushålla väl med statens medel samt ha en tillförlitlig och rättvisande redovisning. I detta ansvar ingår att skydda myndigheten mot oegentligheter.¹² Enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska riskanalyser göras för att identifiera omständigheter som utgör en risk för att verksamhetskraven inte fullgörs. Om myndigheten bedömer att verksamheten kan komma att utsättas för otillbörlig påverkan, bedrägeri eller annan oegentlighet bör myndigheten vidta åtgärder för att hantera sådana omständigheter.¹³

Skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

Det finns ett allmänintresse av att allvarliga missförhållanden inom myndigheter kommer fram och åtgärdas. Om sådana missförhållanden offentliggörs av en anställd vid myndigheten finns det skydd för den anställde mot repressalier från arbetsgivarens sida. Repressalieskyddet finns genom grundlagarna,¹⁴ men också genom lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling.

¹² Ekonomistyrningsverket. *Vägledning: Oegentligheter och intern styrning och kontroll* (2016:24).

¹³ Ekonomistyrningsverket. *Föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll*.

¹⁴ 3 kap. 4 §, 2 st. tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 5 §, 3 st. yttrandefrihetsgrundlagen.

3 Risker för korruption i offentlig upphandling och inköp

Den övergripande 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.¹⁵

Offentliga upphandlingar och inköp anses vara ett riskområde för korruption. Vid en granskning som riksrevisionen gjorde 2013 ansåg 70 procent av de granskade myndigheterna att korruptionsrisker inom inköp och upphandling förelåg i verksamheten och att det dessutom var det mest riskbenägna verksamhetsområdet.¹⁶

3.1 Bilden av korruptionens utbredning

Vid internationella jämförelser av korruptionens utbredning hamnar Sverige bland världens minst korrumperade länder. I Transparency Internationals korruptionsindex (CPI) för 2016 återfanns Sverige på fjärde plats med totalt 88 poäng.¹⁷ Indexet, som omfattar 176 länder, mäter graden av korruption i den offentliga förvaltningen på en skala från 100 till 0, där ett högt värde indikerar en låg grad av uppfattad korruption och vice versa.

Som tidigare nämnts är korruption inget juridiskt begrepp. De grundläggande och vanligaste brottsmisstankarna som handläggs vid Åklagarmyndighetens riksenhet mot korruption är i huvudsak tagande av muta och givande av muta. Under den senaste treårsperioden har ungefär var sjätte beslutad brottsmisstanke lett till ett åtal eller ett strafföreläggande. Det kan också konstateras att straffbestämmelserna om handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott, som kriminaliserades 2012 inte medfört några beslutade brottsmisstankar under perioden.

Tabell 1: Antalet beslutade brottsmisstankar vid Åklagarmyndighetens riksenhet mot korruption som avser 10 kap. 5 a-e §§ brottsbalken samt hur många beslutade brottsmisstankar som lett till lagföringsbeslut (åtal och strafföreläggande). Källa: Åklagarmyndigheten, Cåbra.

Brott	Brottsmisstankar			Lagföringsbeslut		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Givande av muta (inkl. grov)	54	72	149	15	15	14
Tagande av muta (inkl. grov)	70	53	176	27	14	5
Handel med inflytande	0	0	0	0	0	0
Vårdslös finansiering av mutbrott	0	0	0	0	0	0
Summa:	124	125	325	42	29	19

¹⁵ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. *Allmän nytta eller egen vinning: En ESO-rapport om korruption på svenska* (2013:2).

¹⁶ Riksrevisionen. *Statliga myndigheters skydd mot korruption* (RiR 2013:2).

¹⁷ Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2016*.

De brottsmisstankar som beslutas vid riksenheten speglar inte den faktiska korruptionen i Sverige, utan omfattar endast de korruptionsbrott som är definierade i lagstiftningen och som upptäcks och anmäls. Antalet brottsmisstankar som lett till lagföring säger inget om korruptionens utbredning utifrån den breda definitionen som regeringen slagit fast. Lagföringsstatistiken ska dock ses i ljuset av att korruptionssituationen till sin natur är dold och svåråtkomlig eftersom den bygger på ett ömsesidigt samförstånd mellan den som ger och den som tar emot en muta.

En indikator på korruptionens allvarlighetsgrad är hur medborgarna uppfattar korruptionens utbredning. En ESO-rapport visar att medborgarna i Sverige uppfattar korruptionen som ett problem och som dessutom beskrivs som ökande. Därigenom skiljer sig Sverige från andra jämförbara länder.¹⁸ Medborgarnas uppfattningar om korruptionens omfattning är inte oproblematiserbar, eftersom den påverkar tilliten i samhället och förtroendet för det offentliga.¹⁹ När det gäller medborgarnas förtroende för polisen är det avgörande för hur väl polisen klarar sitt uppdrag med att förebygga och utreda brott.

Förutom att påverka bilden av korruptionens förekomst kan vissa organisationsstrukturer och -kulturer även främja korruptionen genom bortförklaringar och försvårandet av upptäckt. Brå beskriver hur myndighetskulturen med dess subkulturer kan påverka riskerna för korruption. Exempelvis nämns den så kallade blindhetens kultur som innebär att korruption inte uppfattas vara något som förekommer bland de anställda, medan den tysta arbetskulturen innebär en ovilja att diskutera problem, vilket anses vara en av de främsta orsakerna till att inte korruption upptäcks.²⁰

Bilden av att den offentliga förvaltningen i Sverige är förskonad från korruption kan i sig själv också innebära en risk. Självbilden kan leda till att aningslösheten sprider ut sig och vi känner oss säkra och slår oss till ro. Men ett enda korruptionsfall, eller misstanken om korruption, kan ödelägga förtroendet för en myndighet och dess verksamhet för lång tid.²¹

Flertalet av de intervjuade inom ramen för denna inspektion anser att det skulle vara ett allvarligt och förtroendeskadligt problem för polisen om det förekom korruption. Många anser dock att riskerna är låga eller obefintliga, särskilt inom den egna organisationen.

3.2 Betydande inköpsvolym

Den offentliga upphandlingen i Sverige omfattar totalt ca 600 miljarder kronor årligen. Vid offentlig upphandling skapas täta kontakter mellan den privata och offentliga sektorn. Genom stora ekonomiska värden och många kontakter mellan leverantörer och myndighetsanställda blir de offentliga upphandlingar ett riskområde för korruption.

Många gånger är den offentliga upphandlingen avgörande för ett företags fortlevnad, vilket i sin tur kan innebära att leverantören är beredd att ta större risker för att värna sin affärsrelation. Detta ska också ses mot bakgrund av att Polismyndigheten kan uppfattas som en prestigekund, vilket innebär att leverantörer är beredda att göra betydande ansträngningar i syfte att få polisen att använda deras varor.²²

¹⁸ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. *Allmän nytta eller egen vinning: En ESO-rapport om korruption på svenska* (2013:2).

¹⁹ Värdegrundsdelegationen. (2014) *En kultur som motverkar korruption*.

²⁰ Brottsförebygganderådet. *Korruption i Myndighetssverige. Otillåten påverkan mot insider* (2014:4).

²¹ Värdegrundsdelegationen. (2014) *En kultur som motverkar korruption*.

²² Riksrevisionen. *Skydd mot korruption i statlig verksamhet*. (RiR 2006:8).

Iakttagelser

Värdet av alla Polismyndighetens inköp 2016 uppgick till ca 4,1 miljarder kronor, vilket motsvarade knappt en femtedel av polisens tilldelade ramanslag samma år. Den största kategorin utgjordes av it-varor och -tjänster följt av varor, tjänster och entreprenader inom kategorin lokaler och service samt varor och tjänster inom kategorin polisspecifikt.

Tabell 2: Inköpsvolym 2016 i belopp, fördelade på inköp- och upphandlingskategori. (IT=it-avdelningen, EA=ekonomiavdelningen, RPCK=rikspolischefens kansli, RA=rättsavdelningen, Noa=nationella operativa avdelningen, PRST=polisregion Stockholm, HR=HR-avdelningen, NFC=nationellt forensiskt centrum, KA=kommunikationsavdelningen.) Källa: EA.

Upphandlings- och inköpskategori	Processägare	Inköpsvolym - belopp
IT	IT	1 287 537 761 kr
Lokaler och service	EA, RPCK, RA	782 616 046 kr
Polisspecifikt	Noa, RA	741 795 108 kr
Fordon	EA, Noa, PRST	694 464 721 kr
Ekonomi och juridik	EA, RA	325 989 274 kr
Personal	HR	161 421 128 kr
Forensiska varor och tjänster	NFC, Noa	46 599 807 kr
Kommunikation	KA	35 833 268 kr
Total inköpsvolym: 4 076 257 133 kr		

3.3 Direktupphandlingar

Det finns inga bestämmelser i upphandlingslagarna som reglerar annonsering, konkurrensutsättning eller tidsfrister vid direktupphandlingar. Däremot finns det krav på att de upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet ska iaktas vid direktupphandlingar.

Iakttagelser

För Polismyndighetens del finns det regler om direktupphandlingar i myndighetens riktlinjer för inköp.²³ Där återfinns en upplysning om att direktupphandlingar enligt LOU endast får tillämpas om kontraktsvärdet uppgår till högst 534 890 kronor.²⁴ Värdet av direktupphandlingen räknas ut genom att myndighetens alla direktupphandlingar av varor eller tjänster av samma slag²⁵ räknas samman under räkenskapsåret.²⁶

²³ Polismyndigheten. *Riktlinje för inköp, exklusive IT- och forensiska området* (PM 2015:48).

²⁴ Jmf. 19 kap. 7 § 3 st. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

²⁵ Högsta Förvaltningsdomstolens dom, mål nr 1878-16, 1933-16 och 1934-16.

²⁶ 19 kap. 8 § 3 st. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Om inköpsbehovet av viss vara eller tjänst är kontinuerligt och värdet under en fyraårsperiod överskrider beloppsgränsen för direktupphandlingar ska det enligt riktlinjen övervägas om inköpen ska samordnas genom annonserad upphandling.

Av samma riktlinje framgår att ekonomiavdelningens inköpsenhet ska handlägga alla inköp genom annonserad upphandling, förnyad konkurrensutsättning och direktupphandling då värdet överstiger 20 000 kronor. Om värdet understiger 20 000 kronor och inköpet ska göras genom avrop från en leverantör eller som en direktupphandling ska ärendet handläggas vid den organisatoriska enhet som önskar genomföra köpet och som har befogenheter och budgetansvar för anskaffningen. Avrop från en leverantör och förnyad konkurrensutsättning får endast göras från upphandlade ramavtal och endast om varan eller tjänsten omfattas av ramavtalet.

Vidare anges i riktlinjerna att undantagsbestämmelserna i LOU, om exempelvis sekretess eller undantag från annonsering på grund av synnerlig brådska, ska tolkas restriktivt och medför att utrymmet för direktupphandling inom myndigheten är mycket begränsat. Beslut om att inte tillämpa upphandlingslagarna och icke-annonserade inköpsförfaranden samt att göra avsteg från statliga ramavtal fattas av chefen för ekonomiavdelningen.²⁷

Förutom att dokumentationen av direktupphandlingar är betydelsefull för myndighetens egen uppföljning och inköpsstrategi är den nödvändig för att Polismyndigheten ska kunna hantera eventuella överprövningar eller talan i förvaltningsdomstol om upphandlingsskadeavgift. Vid otillåtna direktupphandlingar²⁸ är det Konkurrensverket i egenskap av tillsynsmyndighet som ansöker om utdömmande av upphandlingsskadeavgift.

Det finns en bestämmelse i polisens riktlinje om inköp att samtliga inköp under 20 000 kronor ska dokumenteras på ett för ändamålet lämpligt sätt. Det framstår dock som oklart vad dokumentationskravet egentligen innebär. Vid inköp över 20 000 kronor finns det dock krav på vilka uppgifter som ska ingå i dokumentationen. Detta kan tolkas som om myndigheten genom riktlinjen antagit mer långtgående bestämmelser om dokumentationen av de direktupphandlingar som sker utom it-området och det forensiska området än vad dokumentationsplikten kräver enligt LOU avseende upphandlingsvärde om 100 000 kronor och därutöver.²⁹

Genom att göra en uppföljning av leverantörstrohet framkommer en grundläggande bild av regelefterlevnaden och inköpsbeteendet inom myndigheten. En uppföljning av leverantörstrohet besvarar dock inte frågan om antalet och andelen inköp av avtalade varor och tjänster till avtalade priser hos myndighetens avtalsleverantörer. Däremot ger den svar på i vilken omfattning Polismyndigheten köper från leverantörer som det finns avtal med.

Polismyndighetens inköpsvolym inom samtliga kategoriområden (exkl. LUFSS), beräknat på belopp under perioden 2017-01-01--11-28 uppgick till 3, 245 miljarder kronor. En granskning visar att inköpen från leverantörer, där det saknas uppgift om upphandlade avtal uppgick till 950 miljoner kronor, eller 29 procent av nämnda inköpsvolym under samma period.

Av de åtta inköpskategorierna är det inom den polisspecifika kategorin som den största andelen inköp från leverantörer, där det saknas uppgift om upphandlade avtal återfinns. Andelen uppgick till 46 procent av kategoriens inköpsvolym och var fördelade på ca 37 500 köp under perioden till ett värde av 309 miljoner kronor, eller ca 10 procent³⁰ av myndighetens inköpsvolym i samtliga kategoriområden.

²⁷ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten. Bilaga , 13 b* (PM 2017:43).

²⁸ 21 kap. 1 § 3 p. Och 2 § 2 st. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

²⁹ 19 kap. 30 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

³⁰ Beräknat på belopp (exkl. LUFSS) i samtliga kategoriområden, perioden 2017-01-01--11-28.

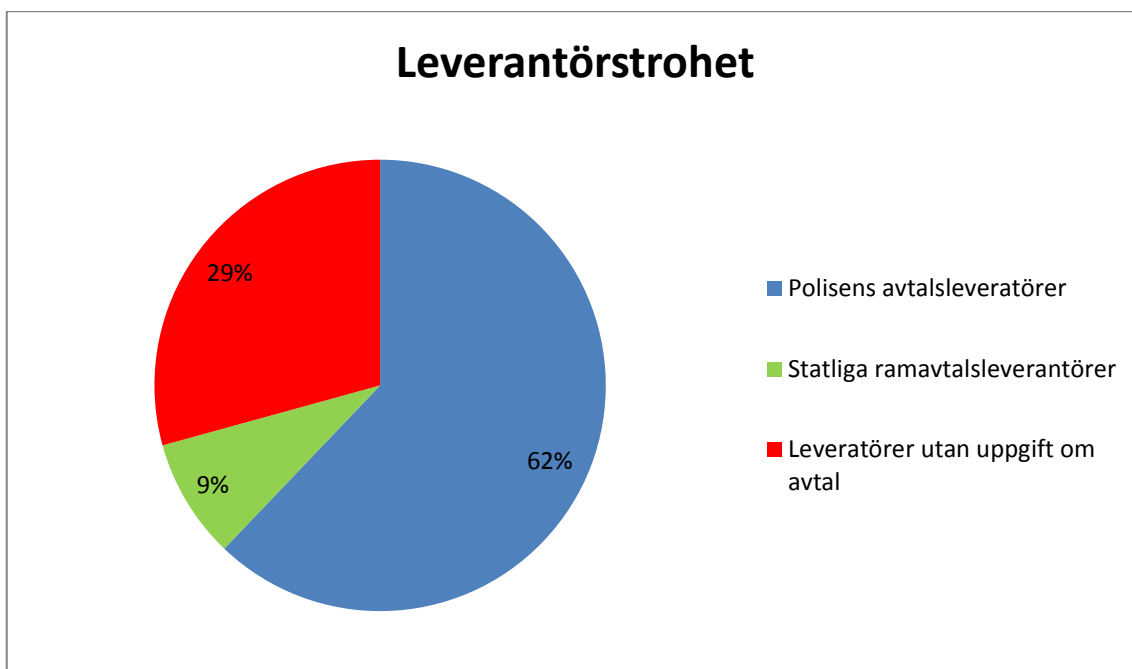


Diagram: Fördelning av total inköpsvolym, samtliga kategorier, exkl. LUFs från avtalsleverantörer, statliga ramavtalsleverantörer samt leverantörer utan uppgift om gällande avtal under perioden 2017-01-01--11-28. Källa: EA/Kommers avtalsdatabas.

Av intervjuer har det framkommit att Polismyndigheten sedan ombildningen saknat tillräckliga och ändamålsenliga avtal som avser de varor, tjänster och entreprenader som krävs för att polisen ska kunna genomföra sin verksamhet fullt ut. Bristfällig uppföljning av genomförda upphandlingar och avtal har uppgetts vara en förklaring till direktupphandlingarnas omfattning.

Bedömning

Som tidigare nämnts är offentliga upphandlingar och inköp att anse som ett riskområde för korruption och det är särskilt vid direktupphandlingarna som den mest troliga risken för korruption föreligger. Direktupphandlingarna har inte samma formkrav som andra offentliga upphandlingsförfaranden och det finns en större risk att påverkas så att inköpen görs utifrån ovidkommande hänsyn. Korruptionen kan även innebära att valet av upphandlingsförfarandet styrs så att en upphandlande myndighet påverkas att direktupphandla från en viss leverantör.³¹ Om otillbörliga hänsyn tas i direktupphandlingar finns det också en risk att det kan påverka Polismyndighetens kommande upphandlingar och inköp.³²

Det saknas tillräckliga rutiner för att säkerställa att samtliga direktupphandlingarna dokumenteras och samlas in. Förhållandet innebär att myndigheten inte haft den överblick som krävs för att avgöra om myndighetens inköp av samma slag överskrider direktupphandlingsgränsen och därmed utgör otillåtna direktupphandlingar.

³¹ Sjöblom, D. (2015, 13 augusti). Ökad risk för korruption med fler direktupphandlingar. *Göteborgs-Posten*.

³² Upphandlingsmyndigheten. *Vägledning. Korruption i offentligupphandling – vad är det och hur kan det förebyggas* (2017:4).

Det kan även konstateras att direktupphandlingar som sker inom Polismyndighetens it-område och det forensiska område inte har reglerats i myndighetens riktlinje för inköp i enlighet med vad som framgår av kraven i LOU.³³

Brister i styrning och kontroll över direktupphandlingar utgör en juridisk risk genom att myndigheten överskrider beloppsgränserna, åsidosätter konkurrensen och bryter mot upphandlingslagen, samt i förekommande fall även åsidosätter sina egna riktlinjer. Därutöver finns en ekonomisk risk genom att inköp som inte sker genom upphandlade avtal ofta medför sämre villkor och uteblivna volymrabatter för myndigheten.

Förutom de ekonomiska och juridiska skälen finns det också anledning att beakta arbetsmiljöansvaret. Den polisiära skyddsutrustningen som finns tillgängliga genom upphandlade avtal är kravställd och godkänd av Polismyndigheten. Genom köp av exempelvis skyddsutrustning utanför avtal riskerar myndigheten att få in produkter av sådan kvalitet som inte uppfyller skyddskraven och därmed inte är godkända att använda i polisverksamheten.

Onödiga och kostnadsdrivande direktupphandlingar bör upphöra. Bristande struktur för avtalsförvaltningen kan medföra ökade risker i form av bristande leveranser och otillåtna direktupphandlingar. Genom en förbättrad och aktiv avtalsförvaltning kan ett förändrat inköpsbeteende inom Polismyndigheten uppnås så att inköpen i allt större utsträckning styrs mot upphandlade avtal.

Ett sådant strategiskt förhållningssätt till direktupphandlingar förutsätter dock att de rutiner och metoder som myndigheten vill tillämpa är beslutade och väl kända av dem som har befogenheter att köpa varor och tjänster. Förutom att det med all sannolikhet finns betydande ekonomiska vinster att göra om direktupphandlingarna begränsas, bör även riskerna för korruption och otillbörliga hänsyn minska.

³³ 19 kap. 7 § 3 st. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

4 Åtgärder mot korruption i offentlig upphandling och inköp

Allmänheten måste kunna lita på att myndighetsutövning och annan verksamhet såsom offentlig upphandling sker korrekt och opartiskt. Korruption, eller blotta misstanken om korruption, inom den offentliga sektorn utgör ett hot mot det demokratiska systemet och kan ha en demoraliserande effekt i samhället.³⁴ Riskerna för att förtroendet för den allmänna verksamheten skadas genom korruption måste därför hanteras medvetet och konsekvent.³⁵

En god förvaltningskultur utgör bland annat grunden för att bibehålla förtroendet för myndigheterna. En viktig del i det arbetet är att myndigheterna vidtar åtgärder för att hantera risker och sårbarheter kopplade till korruption och andra oegentligheter.

4.1 Myndighetssamverkan

Inom ramen för myndighetssamverkan mot den grova organiserade brottsligheten³⁶ gav operativa rådet i september 2013 säkerhetscheferna vid de samverkande myndigheterna i uppdrag att bedöma behovet av nödvändiga åtgärder för att förbättra skyddet mot korruption. Försäkringskassan utsågs som samordningsansvarig för uppdraget. Arbetet med handlingsplanen kom till bland annat utifrån rekommendationerna i Riksrevisionens granskning³⁷ med åtgärder mot korruption.

En myndighetsgemensam handlingsplan med mål och förslag på aktiviteter och åtgärder mot risker för korruption togs fram och fastställdes av operativa rådet i maj 2014. Handlingsplanen föredrogs därefter vid samverkansrådets möte i oktober 2014. Handlingsplanen innehöll 21 rekommendationer med förebyggande och hanterande åtgärder³⁸ och distribuerades till de samverkande myndigheterna i juni 2014 med en uppmaning till respektive verksamhet att ta del av rekommendationerna.

Såvitt framgått av intervjuer och övriga iakttagelser i denna inspektion har inte handlingsplanens rekommendationer blivit föremål för några beslut eller andra åtgärder från Polismyndighetens sida.

4.2 Processansvaret

Processansvar och verksamhetsansvar utgör de två typer av övergripande ansvar som gäller för Polismyndighetens ledning och styrning av verksamheten. Processansvaret innebär ett nationellt ansvar för att processen säkerställer att resultat uppnås inom hela myndighetens verksamhet.

³⁴ Regeringens lagrådsremiss. *Europarådets straffrättsliga konvention om korruption, m.m.* (Ju2003/8343/L5).

³⁵ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. *Allmän nytta eller egen vinning: En ESO-rapport om korruption på svenska* (2013:2).

³⁶ Ju2008/5776/PO

³⁷ Riksrevisionen. *Statliga myndigheters skydd mot korruption* (RiR 2013:2).

³⁸ A237.629/2014

Iakttagelser

I processansvaret ingår bland annat att uppdatera och utveckla styrdokument, säkerställa enhetlighet, uppmärksamma förändringsbehov och initiera förbättringsarbete samt att ansvara för kravställningen i processen för inköp av varor och tjänster. Den som har processansvar är processägare och ansvaret får inte delegeras.³⁹

Chefen för en avdelning eller en polisregion är processägare för kravställningen i processen för inköp av varor, tjänster och lokaler inom respektive ansvarsområde. Chefen för ekonomiavdelningen är processägare för Polismyndighetens inköpsverksamhet, förutom it-området som it-avdelningens chef är processägare för. Nationellt forensiskt centrum ansvarar, med stöd av ekonomiavdelningen, för upphandling och införskaffande av forensiska varor och tjänster enligt en övergångsbestämmelse som ska omprövas under 2018.⁴⁰

Bedömning

Av genomförda intervjuer i denna granskning framgår att anställda på olika nivåer inte fullt ut ser processansvaret för inköpsverksamheten i förhållande till verksamhetsansvaret som klarlagt. Därutöver anses inte processansvaret vara tydligt kopplat till några styrande och ingripande befogenheter.

Arbetsordningen som reglerar process- och verksamhetsansvaret inom myndigheten bör vara utformad så att det inte råder några oklarheter om hur ansvar och befogenheter förhåller sig. Även om det inte faller inom ramen för denna inspektion att uttala sig om hur eventuella gränsdragningsproblem mellan process- och verksamhetsansvaret ska åtgärdas, bör Polismyndigheten ha kontroll över att styrsignalerna följs och kan vidta de åtgärder som är nödvändiga för att verksamheten med inköp och upphandlingar bedrivs som det är avsett. Mot bakgrund av direktupphandlingarnas omfattning synes ett klargörande av innebörden av processansvaret för inköp och upphandling vara nödvändigt.

4.3 Interna och externa styrdokument

Ett styrdokument inom polisen anger vad som ska göras eller hur någonting ska eller bör genomföras. Ett styrdokument har verkan och riktar sig antingen till medarbetare i hela myndigheten eller enbart inom en viss avdelning eller region. Det ska vara beslutat av antingen rikspolischef, avdelningschef eller regionpolischef. Beslutade styrdokument ska ha ett särskilt format och föras i särskilt register samt vara publicerade på intrapolis för att bidra till enhetlighet och rättsäkerhet i verksamheten.⁴¹

En riktlinje är en tvingande bestämmelse, om det inte tydligt framgår att det är en rekommendation. Innehållet ska ange hur arbetet ska eller bör bedrivas inom en avgränsad verksamhet eller process.⁴²

Ett styrdokument som beslutades av Rikspolisstyrelsen före utgången av 2014 har fortsatt giltighet om det inte har upphävts.⁴³ Emellertid ska respektive avdelning i sin handläggningsordning ange vilka styrdokument som har fortsatt giltighet och ansvara för att de successivt omarbetas till nya styrdokument eller upphävs.⁴⁴

³⁹ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2017:43).

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ 2 § lagen (2014:580) med vissa bestämmelser med anledning av ny organisation för polisen.

⁴⁴ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2017:43).

Iakttagelser

Den myndighetsgemensamma handlingsplanen innehöll en rekommendation som innebar att myndigheterna skulle säkerställa tydliga riktlinjer som hanterar mutor, jäv, vänskapskorruption och bisysslor.

Det finns ett styrdokument inom Polismyndigheten som reglerar inköps- och upphandlingsverksamheten och två, som till vissa delar kan beröra situationer med jäv, mutor och oegentligheter.

Riktlinjer för inköp, exklusive IT- och den forensiska verksamheten

Riktlinjen är ett myndighetsgemensamt styrdokument som gäller Polismyndighetens inköpsverksamhet. Syftet anges vara att fastställa principer och ställningstagande samt att förtydliga ansvarsfördelningen mellan ekonomiavdelningens inköpsenhet och den verksamhet som genomför inköp eller har behov av inköp. Inköpsverksamheten inom it och det forensiska området är dock undantagna från riktlinjen.⁴⁵

Riktlinjen innehåller sådant som till stora delar redan är reglerat i lag och förordning, vilket är onödigt.⁴⁶ I riktlinjen sägs bland annat att upphandlingslagarna ska följas vid samtliga inköp. Det finns ett avsnitt om jäv, mutor och bestickning, men innehållet är främst en upplysning om att det finns bestämmelser i lag om jäv och gärningar som mutbrott och tjänstefel. Vidare anges att inköpsärenden ska utföras i enlighet med författningar och vad som framgår av Polismyndighetens gällande styrdokument om jäv, mutor och bestickning. Hänvisningen är dock oklar då det inte finns några ytterligare styrdokument som särskilt reglerar vad som gäller jäv, mutor och bestickning vid handläggning av inköpsärenden inom Polismyndigheten.

Utän någon närmare vägledning fastslås att så kallad rotation ska ske av medarbetare inom myndigheten som under inköpsprocessen och avtalsperioden har en långvarig kontakt med leverantörer inom ett visst område.

Riktlinje för representation, personalförmåner, konferenser och gåvor

Även riktlinjen för representation, personalförmåner, konferenser och gåvor⁴⁷ är ett myndighetsgemensamt styrdokument. Förutom en bestämmelse som anger att representation inte ska förekomma mot dem som Polismyndigheten kan komma att upphandla som konsulter eller uppdragstagare tar riktlinjen inte sikte på några övriga situationer med jäv, korruption och oegentligheter.

Riktlinjen innehåller en hänvisning till riktlinjer för mottagande av gåvor och andra förmåner med giltighet från den 1 maj 2013.

Riktlinje för mottagande av gåvor och andra förmåner inom polisen

Riktlinjerna, som beslutades att gälla från den 1 maj 2013, avser mottagande och hantering av gåvor och andra förmåner som överlämnas från externa givare till anställda inom polisen. I riktlinjerna finns ett förbud mot att ta emot förmåner och gåvor som erbjuds vid myndighetsutövning eller under pågående upphandling.

Det är dock oklart om riktlinjen fortfarande har sin giltighet då den varken är upptagen i ekonomiavdelnings handläggningsordning över äldre styrdokument med fortsatt giltighet, eller är publicerad på sidan med förtecknade styrdokument på intrapolis.

⁴⁵ Polismyndigheten. *Riktlinje för inköp, exklusive IT- och forensiska området* (PM 2015:48).

⁴⁶ Jämför med den formella lagkraftens princip.

⁴⁷ Polismyndigheten. *Riktlinjer för representation, personalförmåner, konferenser och gåvor* (PM 2017:55).

Näringslivskoden

Institutet mot mutor (IMM) som har till uppgift att verka för god sed i näringslivet och samhället i övrigt genom att motverka användningen av mutor och andra otillbörliga förmåner som beslutspåverkan, har fastställt en kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet. Koderna som omfattar alla bokföringsskyldiga företag, inklusive offentligt ägda bolag, gäller alla typer av förmåner.

Det finns en reglering i näringslivskoden som innebär att alla förmåner⁴⁸ till personer i nivå myndighetsutövning och offentlig upphandling är otillåtna.

Bedömning

Polismyndighetens nuvarande bestämmelser om inköp- och upphandling, samt det som kan beröra korruptionssituationer, är före närvarande fördelade på tre riktlinjer. Riktlinjerna är dessutom inte direkt anpassade för Polismyndighetens samlade inköps- och upphandlingsverksamhet.

Riktlinjen för myndighetens inköp gäller inte för inköp och upphandlingar som görs inom it-området och den forensiska verksamheten. Det innebär att en tredjedel av inköpsvolymen inom Polismyndigheten inte omfattas av riktlinjens bestämmelser samt att användningen av direktupphandlingar inom dessa områden inte har reglerats i enlighet med vad som framgår av kraven i LOU.⁴⁹

Enligt vad som framkommit i intervjuer vid denna inspektion är riktlinjen som avser gåvor och andra förmåner inte känd. Det förefaller som att det är oklart om vilka förmåner som är tillåtna eller otillåtna. Vid vissa arbetsplatser förekommer det informella muntliga regler. Reglerna varierar dessutom mellan arbetsplatser och situationer, vilket också bidrar till osäkerhet och en ökad gråzon. Polismyndigheten bör därför ha fastlagda riktlinjer, som fullt ut korresponderar med förbudet i näringslivskoden och som innebär att mottagande av förmåner är otillåtna under såväl upphandlingsprocessen som under avtalsperioder.

För att klargöra skillnaderna mellan det som är otillåtet och det som är oetiskt bör därför riktlinjerna innehålla en etisk kod som beskriver och konkretiserar de principer och förhållningssätt som ska gälla inom myndigheten i samband med inköp och upphandlingar. Det bör också göras känt vilka åtgärder som myndigheten vidtar då ett korrupt beteende avslöjas samt att det kan leda till straffrättsliga och arbetsrättsliga åtgärder.

Brister i regelverkets utformning eller tillämpningsområde leder ofta till en osäkerhet i organisationen om vad som verkligen gäller och hur inköps- och upphandlingsverksamheten ska bedrivas. Förhållandet kan till viss del också förklara svårigheterna med att planera och genomföra inköp och upphandlingar samt att följa upp inköpen och säkerställa att avtalen följs.

För att styra inköps- och upphandlingsverksamheten så att mål, prioriteringar och intentioner får genomslag i hela myndigheten bör riktlinjerna för inköp- och upphandlingsverksamheten gälla myndighetens samtliga organisatoriska delar. De bör samlas i ett enda verksamhetsanpassat styrdokument i syfte att förbättra överskådligheten och öka rättsäkerheten.

Om det, utöver den föreslagna nationella riktlinjen för myndighetens samlade inköp- och upphandlingsverksamheten, behövs ytterligare vägledning för hur inköps- och upphandlingsverksamheten ska genomföras inom en avdelning eller polisregion kan sådana beslut fattas av respektive chef.

⁴⁸ IMM definierar en förmån som gåva, belöning eller motsvarande av materiellt eller immateriellt slag.

⁴⁹ 19 kap. 7 § 3 st. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

4.4 Intern styrning och kontroll

Av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll framgår att myndighetsledningen ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Genom riskanalyser ska de delar av verksamheten som riskerar att leda till att myndighetskraven inte uppfylls identifieras.

För att myndigheterna ska skydda sin verksamhet mot korruption och oegentligheter och för att tillgodose regeringens behov av att försäkra sig om att myndighetsledningarna uppfyller verksamhetskraven i myndighetsförordningen (2007:515) har regeringen konstaterat att det finns skäl att särskilt uppmärksamma myndigheterna att risken för korruption och oegentligheter inkluderas i det löpande arbetet med intern styrning och kontroll.⁵⁰ Behovet av stödinsatser för att myndigheterna ska öka förståelsen och inse vikten av att beakta korruptionsriskerna i riskanalyserna har påtalats av Statskontoret.⁵¹ Som ytterligare åtgärder har Ekonomistyrningsverket föreslagit en ändring av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll bland annat genom att kopplingen mellan intern styrning och kontroll och arbetet mot oegentligheter förtydligas för att effektivisera myndigheternas arbete och möta regeringens behov av försäkran.^{52 53}

Iakttagelser

Av Polismyndighetens egna riktlinjer⁵⁴ framgår att processen med intern styrning och kontroll ska präglas av en öppenhet och ärlighet för att kunna genomföras på ett betryggande sätt. En förutsättning anges vara att diskussioner om risker och brister, inklusive oegentligheter, kan föras i ett tillåtande klimat i alla delar av verksamheten. Utgångspunkten ska vara att det naturligt förekommer risker i verksamheten och förmågan att kunna identifiera och hantera dessa risker är en styrka. Chefen för ekonomiavdelningen har utsetts till processägare för att säkerställa en väl fungerande process för intern styrning och kontroll.⁵⁵

Den myndighetsgemensamma handlingsplanen innehöll en rekommendation som innebar att myndigheterna systematiskt skulle identifiera och hantera korruptionsrelaterade risker inom samtliga verksamhetsområden med en kontinuerlig uppföljning av åtgärdsplaner.

Även om frågan om korruptionsrisker har uppmärksammats på ett möte i oktober 2017 med ISK-samordnare⁵⁶ genom Försäkringskassans information om arbetet mot oegentligheter, framgår det dock inte av Polismyndighetens riktlinjer att risken för oegentligheter alltid ska beaktas. Detta kan jämföras med Kriminalvården som tydligt markerat i sin policy för korruptionsförebyggande arbete⁵⁷ att korruptionsrisker årligen ska inventeras vid de riskanalyser som genomförs inom ramen för intern styrning och kontroll.

⁵⁰ Regeringens skrivelse. *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption* (Skr. 2012/13:167).

⁵¹ Statskontoret. *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption* (2015:23).

⁵² Regleringsbrev för Ekonomistyrningsverket 2017 (Fi2017/01591/E2).

⁵³ Ekonomistyrningsverket. *Tillämpningen av förordningen om intern styrning och kontroll* (2017:65).

⁵⁴ Polismyndigheten. *Riktlinjer för intern styrning och kontroll* (PM 2017:03).

⁵⁵ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2017:43).

⁵⁶ Vid polisregion och avdelning utsedd person som samordnar arbetet med intern styrning och kontroll.

⁵⁷ Kriminalvården. *Policy för Kriminalvårdens korruptionsförebyggande arbete* (2017:1).

Bedömning

Vid riskanalysen läggs grunden för det förebyggande arbetet. Förutom att avdelningarnas egen verksamhet ska riskbedömas, ska även de risker som uppstår inom det tilldelade processansvaret identifieras för hela myndigheten.^{58 59}

Utifrån de intervjuer som genomförts inom ramen för denna tillsyn förefaller det som om risker för korruption och oegentligheter i samband med inköp och upphandling inte är integrerade eller beaktas i riskanalyserna.

Efter det att de granskade avdelningarna och enheterna särskilt tillfrågats har de uppgett att de inte identifierat eller dokumenterat några risker som kan kopplas till jäv, korruption och oegentligheter i samband med myndighetens inköp och upphandlingar. Det kan tyda på att avdelningarna bedömt att oegentligheter inte är en risk i den egna verksamheten eller inom myndighetens övriga verksamhet som faller inom det tilldelade processansvaret. Det kan också tyda på att avdelningarna valt att acceptera risken, utan att hantera den eller att inte hela verksamheten har riskbedömts.

Avsaknaden av riskanalyser och dokumenterade risker med kontrollåtgärder mot oegentligheter i samband med inköp och upphandlingar medför att myndigheten inte har någon samlad kunskap om var riskerna finns i verksamheten och hur dessa följaktligen ska hanteras. Utan genomförda riskanalyser kan inte effektiva åtgärder vidtas.

Slutsatsen är att medvetenheten om risken för korruption och oegentligheter är låg och att den inte inkluderas i det löpande arbetet med intern styrning och kontroll. Således finns det skäl som talar för att risken för korruption och oegentligheter bör formuleras som en övergripande strategisk risk. Därmed kan ett kontinuerligt arbete inom Polismyndigheten påbörjas med förebyggande åtgärder mot korruption utifrån den breda definitionen, även om riskerna bedöms som små.⁶⁰

4.5 Förhindra jäv

Iakttagelser

Trots att jäv kan förstås som korruption och verkar förtroendeskadligt har Polismyndigheten inga fastställda rutiner för att bedöma och förhindra intressekonflikter och jäv i inköps- och upphandlingsärenden.

Vid intervjuer vid denna inspektion har vissa upphandlare uppgett att de på eget initiativ tagit upp frågan om jäv med beställare och kravställare på uppstartsmöten inför en ny upphandling.

Bedömning

Åtgärder som upphandlare gör på eget initiativ för att förhindra jäv kännetecknar en kvalitetssäkring utifrån en kollegial samverkan, men det bör inte vara den enda åtgärden inom Polismyndigheten för att förhindra jäv. Genom fastställda verksamhetsanpassade rutiner för åtgärder mot jäv bör myndigheten kunna undvika att målkonflikter skjuts nedåt i organisationen.

Som en förebyggande åtgärd inför varje nyanställning eller ny funktion som upphandlare, inköpare eller beställare bör en systematisk jävsbedömning genomföras. Det bör även övervägas om varje enskilt upphandlingsärende bör föregås av en jävsbedömning. Innehållet i

⁵⁸ Polismyndigheten. *Riktlinjer för intern styrning och kontroll* (PM 2017:03).

⁵⁹ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2017:43).

⁶⁰ Värdegrundsdelegationen. (2014) *En kultur som motverkar korruption*.

ett upphandlingsärende bör vara avgörande för vilken jävsbedömning som görs och omständigheterna i det enskilda fallet bör avgöra vem som kan delta. En beställare eller en upphandlare som har varit opartisk i ett upphandlingsärende kan få sin opartiskhet och saktighet ifrågasatt i ett annat ärende.

Underlag för bedömningen bör vara en skriftlig jävsdeklaration, med bland annat anknytningsfrågor och frågor om tidigare uppdrag och tjänster hos intressenter och företag, som kan komma att lägga anbud i upphandlingen. Jävsbedömningar bör omfatta såväl anställda som externa konsulter och andra uppdragstagare. Det bör regleras i arbetsordningen vem som ansvarar för att genomföra jävsbedömningen.

4.6 Otillåten påverkan

Brottsförebyggande rådet har undersökt otillåten påverkan i samband med offentlig upphandling. I riskzonen för otillåten påverkan finns inte bara upphandlarna, utan även användarna och beställarna som kan styra behovsanalyser och kravställningar. Åtgärder mot otillåten påverkan bör därför omfatta de processer som föregår ett tilldelningsbeslut.⁶¹

Iakttagelser

Enligt Polismyndighetens arbetsordning har verksamhetsskydds-enheten ett processansvar för myndighetens verksamhets- och säkerhetsskydd, utom för it-system som it-avdelningen ansvarar för. I verksamhetsskyddet ingår skydd av medarbetare som ett målområde.

Av genomförda intervjuer med företrädare för verksamhetsskydds-enheten framgår att målområdet med skydd av medarbetare inte tar sikte på den otillåtna påverkan som kan uppstå i samband med inköp och upphandlingar. Enheten verkar främst reaktivt och eventuella åtgärder vidtas först då situationer inom detta område kommer till myndighetens kännedom genom en anmälan som en verksamhetsskyddsincident.

Bedömning

Verksamhetsskydds-enhetens processansvar bör tydliggöras så att det även omfattar förebyggande åtgärder och motåtgärder avseende otillåten påverkan mot medarbetare i samband med inköp och upphandlingar.

4.7 Rotation

En åtgärd för att minska riskerna för korruption inom inköp- och upphandling är att införa ett system med rotation på de positioner som har kontakter med leverantörer. Ett rotations-system innebär att beställare och upphandlare växlar mellan olika branscher och produktområden för att minska risken för att relationer utnyttjas otillbörligt och övergår till korruption.

Iakttagelser

Det är inte ovanligt att det är samma person, som i egenskap av beställarrepresentant, deltar under hela upphandlingsärendets handläggning, från behovsanalys och kravställning till föredragning inför tilldelningsbeslutet. Det förekommer även att beställare återkommande handlägger upphandlingsärenden inom samma produktområde.

⁶¹ Brottsförebyggande rådet. *Karteller och korruption. Otillåten påverkan mot offentlig upphandling* (2010:9).

Den myndighetsgemensamma handlingsplanen innehöll en rekommendation som innebar att överväga åtgärder som fyraögon-principen, arbetsrotation och nära ledarskap för att minska riskerna för överträdelser.

I Polismyndighetens riktlinje för inköp anges att rotation ska ske för de som under inköpsprocessen och avtalsperioden har en långvarig kontakt med leverantörer inom ett visst område. Trots det tillämpas bestämmelsen inte.

I intervjuer har chefer uppgett att det främsta skälet till att rotation inte tillämpas är resursbrist samt att den nödvändiga bransch- och produktkunskapen skulle minska om enskilda beställare och upphandlare roterar mellan olika upphandlingsområde. Dessutom har flera pekat på att ett rotationssystem inte skulle ha någon praktisk betydelse då personalomsättningen bland beställare och upphandlare är hög inom flera av de verksamhetsområden som inspektionen avser.

Bedömning

Frekventa och långvariga kontakter med leverantörer har uppmärksammats som ett riskområde för korruption. Bristande rotation för beställare och upphandlare innebär att skyddet minskar och risken ökar. Polismyndigheten bör därför hitta former för att införa ett rotationssystem med tidsbegränsning i förhållande till specifika branscher och produktområden. Rotationssystemet inom inköp och upphandlingsprocessen bör regleras i likhet med informatörsverksamhetens tidsbegränsade uppdrag som även innehåller en möjlighet till förlängning efter särskild prövning.⁶² Bedömning bör ske regelbundet, exempelvis inom vart fjärde år.⁶³

Vid ensamhandläggning finns det större risk att handläggaren utsätts för otillbörlig påverkan och fattar beslut som kan gynna handläggaren själv eller någon annan. Om däremot handläggning bedrivs av två anställda genom den så kallade fyra ögon-principen minskar risken för korruption.⁶⁴ Även en skyldighet att dokumentera möten med leverantörer under en pågående upphandling, exempelvis genom en loggbok, bör övervägas.

Ordningen med fyra ögon-principen skulle också underlätta för en systematisk arbetsrotation då flera handläggare är insatta i respektive bransch- och produktområde. Dessutom minskar det sårbarheten ur kompetensförsörjningshänseende då flera är har bransch- och produktkunskaper och är insatta i ärendena.

4.8 Utbildning

Utbildning och återkommande fortbildning är en av många förebyggande åtgärder mot korruption. Värdegrundsfrågor, etiska dilemman, riskanalyser och myndighetens riktlinjer är exempel på vad som bör ingå i utbildningen, som dessutom bör göras obligatorisk.

Iakttagelser

I den mån introduktionsutbildning överhuvudtaget genomförs för nyanställda som ska arbeta med inköp och upphandling vid Polismyndigheten är den inte enhetlig och det finns stora skillnader i innehåll och omfattning. I de fall introduktionsutbildningen berör korruptionsrelaterade frågor kan den bestå av allt från självstudier av publikationer och interna dokument i mån av tid, till organiserade och planlagda utbildningstillfällen där deltagandet dokumenteras och redovisas.

⁶² Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för informatörsverksamheten* (PM 2016:22).

⁶³ Upphandlingsmyndigheten. *Vägledning. Korruption i offentlig upphandling – vad är det och hur kan det förebyggas* (2017:4).

⁶⁴ Statskontoret. *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption* (2015:23).

De samverkande myndigheterna rekommenderas genom den myndighetsgemensamma handlingsplanen att utbilda sina anställda i statstjänstemannarollen. Handlingsplanen pekade även på nödvändigheten att medarbetarna hade kompetens att identifiera situationer som verkar förtroendeskadliga. Varken utbildningen i statstjänstemannarollen eller åtgärderna för att säkerställa kompetensen att identifiera förtroendeskadliga situationer har vunnit genomslag inom Polismyndighetens inköp och upphandlingsverksamhet.

Bedömning

Polismyndigheten rekryterar personal som upphandlare och beställare från det privata näringslivet som ofta saknar erfarenhet av att arbeta i statsförvaltningen. För att säkerställa en god förvaltning krävs utbildning som ger kunskaper om rättsprinciper, statstjänstemannarollen och den offentliga upphandlingen, bland annat utifrån korruptionsrelaterade frågor. Även den som redan är anställd och får en ny funktion som upphandlare eller beställare kan vara i behov av sådan utbildning. Det bör tas fram ett obligatoriskt introduktionsprogram som är relevant för målgruppen. Den introduktionsutbildning som genomförs vid it-avdelningen kan tjäna som ett gott exempel.

4.9 Utvecklingssamtal

För att främja en kultur som motverkar korruption rekommenderade Värdegrundsdelegationen myndigheterna att ta upp frågor i utvecklingssamtalen om riskerna för oegentligheter och exponering av otillbörlig påverkan.⁶⁵

Även den myndighetsgemensamma handlingsplanen innehöll en rekommendation som innebar att myndigheten skulle stärka cheferna i ett aktivt ledarskap och utarbeta rutiner för utvecklingssamtal där frågor om korruption ingår som en naturlig del.

Iakttagelser

Syftet med utvecklingssamtalen inom Polismyndigheten är verksamhetens utveckling som i sin tur förutsätter den anställdes individuella utveckling. Myndighetens stöddokument för utvecklingssamtal är allmänt hållet och innehåller inte uttryckligen några råd som innebär att riskerna för korruption eller otillåten påverkan bör beröras under utvecklingssamtalets genomförande.

Bedömning

Arbetet mot korruptionen och främjandet av en kultur som motverkar oegentligheter skulle vinna på att frågorna belyses i utvecklingssamtalen med beställare och upphandlare. Kopplingen mellan det egna arbetet i upphandlingsärenden och allmänhetens förtroende för polisen kan förtydligas genom att riskerna och innebörden av korruption och otillåten påverkan berörs i utvecklingssamtalen.

4.10 Övriga kontrollsystem

Förekomsten av korruption förklaras i många fall av bristande kontrollsystem. Det rör sig om avsaknaden av, eller brister i generella och specifika kontrollsystem. Det kan även handla om dåligt utvecklade rutiner och regler, mot vilka kontroll kan ske.⁶⁶ För att korrupt-

⁶⁵ Värdegrundsdelegationen. (2014) *En kultur som motverkar korruption*.

⁶⁶ Brottsförebyggande rådet. *Korruptionens struktur i Sverige* (2007:21).

ion ska upptäckas krävs kontroll och revision, som även verkar förebyggande när upptäcktsrisken ökar.⁶⁷

Iakttagelser

Som förebyggande åtgärder mot korruption föreslår Upphandlingsmyndigheten i sin vägledning bland annat kontrollsystem som fakturagranskningar genom stickprov samt leveranskontroller och kontraktsuppföljningar. En compliancefunktion och en särskild extern revision som syftar till att upptäcka korruption är andra förslag på kontrollsystem för att förebygga korruption. Särskilda revisioner motiveras bland annat av det skälet att internrevisionen inte är inriktad på att hitta oegentligheter och internrevisioner därför sällan leder till att korruption upptäcks.⁶⁸

Ingen av de intervjuade i denna inspektion bedömde att det fanns kontrollsystem inom Polismyndigheten som syftar till att upptäcka, eller som ger ett ändamålsenligt skydd mot korruption, otillåten påverkan eller andra oegentligheter.

Bedömning

Ett ändamålsenligt skydd mot korruption i samband med inköp och upphandlingar kan uppnås då Polismyndigheten har tillräckliga kontrollsystem. Men det är först när myndigheten har låtit riskbedöma verksamheten samt kartlagt rutiner och arbetssätt som det går att säkerställa anpassade och lämpliga kontrollsystem för verksamheten.

⁶⁷ Upphandlingsmyndigheten. *Vägledning. Korruption i offentlig upphandling – vad är det och hur kan det förebyggas* (2017:4).

⁶⁸ Ibid.

5 Rekommendationer

Polismyndigheten bör vidta åtgärder för att väsentligt förbättra skyddet mot korruption inom inköp och upphandlingsprocessen. För att stärka regelefterlevnaden och upprätthålla rättssäkerheten under Polismyndighetens inköpsprocesser och avtalsperioder lämnas följande rekommendationer:

1. Ta fram inköps- och upphandlingsstrategier för att säkra styrningen och efterlevnaden av avtal så att direktupphandlingarna begränsas och besparingar möjliggörs.
2. Förbättra avtalsförvaltningen så att riskerna för korruption och otillbörliga hänsyn minskar genom att inköpen i allt större utsträckning styrs mot upphandlade avtal.
3. Klargör innebörden av processansvaret för inköp och upphandling.
4. Ta fram en riktlinje som samlat gäller för Polismyndighetens inköp- och upphandlingsverksamheten inom samtliga organisatoriska delar i syfte att öka enhetligheten och rättssäkerheten.
5. Säkerställ att riktlinjen korresponderar med förbudet i näringslivskoden genom att mottagande av förmåner är otillåtna under såväl upphandlingsprocessen som under avtalsperioder.
6. Komplettera riktlinjerna med en etisk kod som klargör skillnaderna mellan det som är otillåtet och det som är oetiskt.
7. Formulera risken för korruption och oegentligheter som en övergripande strategisk risk inom ramen för processen med intern styrning och kontroll.
8. Påbörja ett kontinuerligt arbete inom myndigheten med förebyggande åtgärder mot korruption utifrån den breda definitionen.
9. Genomför en systematisk jävsbedömning inför varje nyanställning eller ny funktion som upphandlare eller beställare.
10. Överväg om det inför varje enskilt upphandlingsärende bör genomföras en jävsbedömning.
11. Tydliggör verksamhetsskyddsenshetens processansvar så att det även omfattar förebyggande åtgärder och motåtgärder avseende otillåten påverkan mot medarbetare i samband med upphandlingar.
12. Inför ett rotationssystem med tidsbegränsning i förhållande till specifika branscher och produktområden.
13. Inför den så kallade fyra ögon-principen i upphandlingsärenden för att minska risken för korruption.
14. Inför en introduktionsutbildning för beställare och upphandlare som ger kunskaper om rättsprinciper, statstjänstemannarollen och den offentliga upphandlingen, bland annat utifrån korruptionsrelaterade frågor.
15. Berör riskerna och innebörden av korruption och otillåten påverkan i utvecklingssamtal för de medarbetare som deltar i upphandlingsärenden.
16. Riskbedöm verksamheten samt kartlägg rutiner och arbetssätt för att säkerställa att anpassade och lämpliga kontrollsystem finns för verksamheten.
17. Genomför en uppföljande inspektion under 2019 för att bedöma om bristerna är åtgärdade och skyddet mot korruption förbättrats i enlighet med lämnade rekommendationer.

Bilaga



Polisen

DIREKTIV

1 (3)

Datum

2017-08-23

Diarlenr (åberopas)

A375.248/2017

Saknr

128

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Ken Petersson

Direktiv till händelsestyrd tillsyn av Polismyndighetens inköp och upphandlingar

Bakgrund

I en artikelserie i Dagens Nyheter i augusti 2017 har det bland annat förekommit uppgifter om att Polismyndighetens upphandling av tillverkning av passformulär inte följt gällande regelverk.

I artiklarna har det förekommit uppgifter av sådan art att Polismyndigheten upprättat en anmälan och den 15 augusti 2017 överlämnat ärendet till åklagare för prövning om en förundersökning ska inledas.

Syftet med en händelsestyrd tillsyn

Polismyndighetens inköp och upphandlingar ska genomföras i enlighet med gällande författningar och Polismyndighetens styrande dokument.¹

Mot bakgrund av uppgifterna som framkommit i Dagens Nyheter finns det anledning att genom tillsyn granska regelefterlevnaden i samband med inköp och upphandling i förhållande till de lagar och föreskrifter som reglerar verksamheten.

Det finns även skäl till att granska rådande kontrollsystem samt hur processansvaret för upphandling och inköp bidrar till att minska utrymmet och förebygga situationer som är, eller kan uppfattas som jäv, korruption, oegentligheter och annat som kan vara förtroendskadligt.

Denna tillsyn ska syfta till att stärka regelefterlevnaden och upprätthålla rätts säkerheten i samband med Polismyndighetens inköpsprocess och under avtalsperioder.

Avgränsning

Tillsynen ska samordnas med den pågående internrevisionen som avser Polismyndighetens inköp och upphandlingar² enligt internt revisionsplanen 2016-2017.³

¹ Polismyndighetens riktlinjer för inköp, exklusive IT- och forensiska området (PM 2015:48)

² A205.753/2017

³ A218.327/2016

Tillsynen ska inte omfatta pågående ärenden där det är, eller kan bli, fråga om att inleda förundersökning mot en uppdragstagare eller anställd inom polisen.

Tillsynen bör inriktas mot ett urval av inköps- och upphandlingsärenden.

Tillsynens inriktning

Tillsynen ska inriktas mot att:

- Identifiera problemområden och ärenden där det kan finnas utrymme för jäv, korruption och oegentligheter under inköpsprocesser och avtalsperioder
- Undersöka och bedöma om befintliga externa och interna styrdokument⁴ för att motverka jäv, korruption och oegentligheter är tillräckliga samt i vilken utsträckning de fått genomslag och följs i verksamheten
- Undersöka och bedöma hur det befintliga kontrollsystemet ser ut och följs upp för att möjliggöra upptäckt av jäv, korruption och oegentligheter.

Arbetsmetod

Tillsynen ska genomföras som en inspektion på processansvars- och verksamhetsansvarsnivå.

Genomförande

Polismyndigheten uppdrar åt Erik Steen att som inspektionsledare genomföra tillsynen. Övriga resurser för att genomföra uppdraget fastställs i ett särskilt beslut. Tillsynen ska samordnas med andra tillsynsuppdrag så att belastningen på polisregioner och avdelningar inte blir större än nödvändigt.

En preliminär genomförandeplan ska upprättas där sammanträdesdagar, besök i verksamheten och redovisningstillfällen framgår.

En kommunikationsplan ska tas fram av kommunikationsavdelningen i samråd med inspektionsledaren.

Redovisning

Uppdraget bör slutredovisas till rikspolischefen i samband med att IR:s granskning av Polismyndighetens inköp och upphandlingar slutredovisas, vilket beräknas ske senast den 31 december 2017.

Kostnader

Rikspolischefens kansli ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med granskningen, såsom rese- och logikostnader. Insatsen ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

⁴ Polismyndighetens arbetsordning (PM 2017:43), 7 kap. 5-17 §§.

Rikspolischefens kansli

2017-08-25

A375.248/2017

Lönekostnader för inspektionsgruppens deltagare belastar den organisatoriska enhet där respektive deltagare är anställd och placerad.

Kostnadsställe	90000006
Insats/projektkod	-

Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att slutrapporten i sin helhet kan vara offentlig.

Övrigt

Kontaktperson vid Rikspolischefens kansli är Erik Steen och Ken Petersson.

Rikspolischefen Dan Eliasson har beslutat i detta ärende. I den slutliga handläggningen av ärendet har länspolismästaren Erik Steen deltagit, föredragande.



Dan Eliasson



Erik Steen