



2012:20

Köpta relationer

Om korruption i det kommunala Sverige





MISSIV

DATUM
2012-06-01
ERT DATUM
2011-06-16

DIARIENR
2011/174-5
ER BETECKNING
Fi2011/2882
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Ett underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting

Regeringen beslutade den 16 juni 2011 att ge Statskontoret i uppdrag att ta fram ett samlat underlag som ger en bild av rättspraxis, forskning och uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag. Statskontoret ska vidare undersöka kunskapsnivån om korruption, vilka interna riktlinjer som finns i den kommunala sektorn samt hur den kommunala revisionen arbetar med att förebygga korruption. Slutligen ska Statskontoret analysera behovet av eventuella åtgärder.

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

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Åsa-Pia Järliden Bergström och chefsjurist Johan Sørensson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Sørensson

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Uppdrag och genomförande	23
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	23
1.2	Genomförandet av uppdraget	24
1.3	Tillvägagångssätt	28
	BESKRIVNING OCH PROBLEMATISERING	35
2	Korruptionen i Sverige i internationell jämförelse	37
2.1	Internationella mätningar av förekomsten av korruption	37
2.2	Internationella överenskommelser	39
3	Korruptionsbegreppet	41
4	Mutbrott med mera	47
4.1	Ny mutbrottslagstiftning den 1 juli 2012	47
4.2	Svensk kod om gåvor, belöningar och andra förmåner	48
4.3	Hinder mot jäv	49
4.4	Reglerna om offentlig upphandling	50
5	Forskning om korruption i Sverige	53
5.1	Samhällsstyrningens kvalitet	54
5.2	Tillit och korruption i lokalpolitiken	59
5.3	Korruptionens riskzoner	62
5.4	Motståndskraft, oberoende och integritet	64
5.5	Whistleblowers – de som säger ifrån	66
5.6	Rättsvetenskaplig belysning	70
5.7	Sammanfattande iakttagelser	72
	UTBREDNING OCH OMFATTNING	77
6	Den upptäckta och brottsanmälda korruptionen	79
6.1	Anmälda korruptionsbrott åren 2003–2010	80
6.2	Korruptionsfall i rättspraxis åren 2003–2011	90
6.3	Sammanfattande iakttagelser	94

7	Erfarenheter och uppfattningar	99
7.1	Inledning	99
7.2	Att inledas i frestelse	102
7.3	Att stå emot eller falla för frestelsen	108
7.4	Korruption i olika sektorer	112
7.5	Sammanfattande iakttagelser	115
8	Uppfattningen i de kommunala bolagen om korruption	121
8.1	Vad är ett kommunalt bolag?	123
8.2	Möjligheter till korruption	124
8.3	Uppfattningar om korruption	126
8.4	Korruption i olika sektorer	128
8.5	Sammanfattande iakttagelser	129
9	Leverantörers uppfattning om förekomsten av korruption	133
9.1	Leverantörernas uppfattningar om korruptionen	133
9.2	Leverantörernas eget arbete mot korruption	135
9.3	Uppfattningen om korruption bland företagare i olika branscher	136
9.4	Sammanfattande iakttagelser	138
	<i>FÖRSVAR OCH ÅTGÄRDER</i>	<i>141</i>
10	Kunskapen om arbetet mot korruption	143
10.1	Kunskaper om bestämmelser	144
10.2	Kunskapsstöd	147
10.3	Drabbade kommuner	152
10.4	Korruption – en levande fråga	155
10.5	Sammanfattande iakttagelser	159
11	Arbetet mot korruption i kommuner och landsting	165
11.1	Intern kontroll	166
11.2	Tidigare överväganden om intern kontroll och skydd mot korruption	169
11.3	Etik och en god kontrollmiljö	172
11.4	Arbetet mot korruption och andra oegentligheter	173

11.5	Den interna kontrollen i de kommun- och landstingsägda bolagen	183
11.6	Sammanfattande iakttagelser	186
12	Den kommunala revisionens arbete mot korruption	191
12.1	Utgångspunkter för kommunal revision	192
12.2	Revisorerna i de kommunala bolagen	197
12.3	Revisorernas arbete	197
12.4	Sammanfattande iakttagelser	207
	<i>SLUTSATSER</i>	213
13	Analys och slutsatser om förekomsten av korruption	215
13.1	Omfattningen av korruptionsproblemet	215
13.2	Risker för korruption	219
13.3	Upptäckt och anmäld korruption	223
13.4	Behovet av svensk forskning om korruption	224
13.5	Svårigheterna att upptäcka enskilda korruptionsgärningar	225
14	Ett förstärkt arbete mot korruption	229
14.1	Övergripande om åtgärderna mot korruption	229
14.2	Förebygga korruption genom att undanröja den enskildes motivation	232
14.3	Upptäckt kräver effektiva signalsystem	235
14.4	Utredning av korruption	238
14.5	Ledarskapet en nyckelfaktor mot korruption	238
	Referenser	241
 Bilagor		
1	Regeringsuppdraget	247
2	Metodöverväganden och teknisk analys	251
3	Statskontorets frågor i de två enkäterna	265
4	Brå:s rapport	277

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Sverige betecknas i internationella mätningar som ett av världens mest korruptionsbefriade länder. Trots det upptäcks ibland händelser där politiker och tjänstemän i offentliga eller privata organisationer har tillskansat sig otillbörliga fördelar. Inte sällan ges dessa händelser stor uppmärksamhet i massmedia. Det förekommer dock sällan uppgifter om vilka förändringar som sker hos de inblandade och i andra organisationer när det kommer till ökad riskmedvetenhet och faktiska åtgärder för att motverka korruptionen.

Vår uppgift har varit att ta fram ett underlag till regeringen för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting. Vårt arbete har getts vida ramar. Syftet har varit att redovisa ett samlat underlag av rättspraxis, forskning och uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag.

I uppdraget har också ingått att analysera behovet av åtgärder som skulle kunna bidra till att minska förekomsten av korruption samt föreslå sådana åtgärder.

Vårt uppdrag har omfattat ett stort antal frågor. Eftersom det tidigare inte har funnits så mycket underlag om korruptionen i Sverige har behovet av probleminventering och faktainhämtning också varit stort. Under arbetets gång har vi därför genomfört tre enkätundersökningar. Statskontoret har även, med hjälp av Brottsförebyggande rådet, gått igenom samtliga anmälningar och förundersökningar om korruptionsbrott under perioden 2003-2010. Vi har dessutom haft stöd av en grupp experter i en extern referensgrupp. Löpande har vi samverkat med en av landets ledande forskningsmiljöer avseende korruption, bland annat om enkätundersökningarna.

Vi har undersökt hur kommuner och landsting har rustat sig mot korruption. Det har skett genom att ta del av skriftligt material och genom att intervjua kommun- och landstingsföreträdare. Statskontoret har även fått hjälp av en revisionsbyrå, som har sammanfattat sin erfarenhet från kommuner och landsting och från arbetet mot korruption i en rapport till oss.

Beskrivning och problematisering

En svårighet ligger i att definiera vad som är korruption

Det finns i dag inte någon definition i lag av vad som avses med korruption. Frånvaron av en enhetlig uppfattning om vad som avses med begreppet medför bland annat att det är svårt att uttala sig om hur utbredd problemet är. De straffrättsliga bestämmelserna täcker enbart tagandet och givandet av mutor, det vill säga att pengar eller andra förmåner har lämnats till någon i syfte att gynna givaren. Samtidigt beskrivs korruption i massmedia och den allmänna debatten inte sällan som något mera vidsträckt, som inkluderar olika slags fel och oegentligheter som tjänstemän eller politiker kan begå. Olika mätningar av korruptionsgraden kan således komma till olika resultat.

En av de vanligaste definitionerna som tillämpas i världen är den som används av den internationella intresseorganisationen Transparency International. På svenska lyder den: ”Korruption innebär att utnyttja sin maktposition för att gynna sig själv eller ett intresse som står denne nära”. Statskontoret har tagit utgångspunkten i denna definition i arbetet. Med korruption avser vi i denna rapport att någon på sin egen organisations bekostnad gynnar en av organisationens motparter på ett otillbörligt eller olämpligt sätt. Gynnandet kan ske mot ersättning, så kallad muta, eller utan ersättning, så kallad vänskapskorruption.

Korruptionsforskningen i Sverige

I dag finns det relativt litet forskning om korruptionen i Sverige. Internationellt sett finns det dock mycket forskning om korruption och anti-korruptionsarbete. Flera forskare i Sverige har inriktat sig på internationella och jämförande studier av korruption, utan att specifikt koncentrera sig på de svenska förhållandena. En sannolik förklaring till detta är att Sverige har uppfattats som ett genuint hederligt land. Kor-

ruption har därmed inte uppfattats som ett samhällsproblem. Intresset har i stället riktats mot politiska system där korruptionen är omfattande.

Det pågår dock en del forskningsinsatser, bland annat inom samhällsvetenskapen genom programmet Quality of Government vid Göteborgs universitet och projektet Tillit och korrupktion i lokalpolitiken vid Linnéuniversitetet. Dessutom pågår några forskningsinsatser inom andra discipliner, bland annat rättsvetenskapen. En begränsad del av den svenska forskningen om korrupktion har dock ägnat den kommunala sektorn någon uppmärksamhet.

Även om det inte har funnits något tydligt empiriskt belägg för att den faktiska korrupktionen har ökat, menar vissa forskare att uppfattning om förekomst av korrupktion har ökat i det svenska samhället. Samtidigt bedöms riskerna ha ökat i och med att den offentliga förvaltningen i allt högre grad har börjat efterlikna de arbetssätt som finns i näringslivet, exempelvis genom att bolagisera viss verksamhet. Genom detta anses fler möjligheter att utnyttja sin ställning som tjänsteman eller förtroendevald ha öppnat sig. Det anges också att upptäcktsrisken har minskat genom att insynen och kontrollen har blivit svagare. Flera forskare framhåller behovet av större öppenhet i förvaltningen, exempelvis genom att i högre grad ge stöd åt och skydda personer som larmar om oegentligheter från repressalier.

Utbredning och omfattning

Den upptäckta och anmälda korrupktionsbrottsligheten är liten

Under åren 2003–2010 tog Riksenheten mot korrupktion vid Åklagarmyndigheten emot 130 anmälningar om korrupktionsbrott i den kommunala sektorn, det vill säga i genomsnitt 20 brottsanmälningar per år. Antalet anmälningar mot anställda i sektorn som helhet har varit relativt konstant under perioden. Flest anmälningar har gällt tjänstemän i kommunerna, men under den undersökta perioden har dessa anmälningar relativt sett blivit färre. Andelen anmälningar mot anställda i kommunala bolag har ökat litet, samtidigt som bolagen har blivit fler. Under perioden har 24 anställda i den kommunala sektorn åtalats, framför allt för mutbrott.

Den vanligaste mutan som har upptäckts och anmälts är en resa, exempelvis en nöjes- eller konferensresa som givaren har betalat för tjänstemannen eller politikern. Det har som regel varit en privatperson som har gjort anmälan, inte mottagarens arbetsgivare.

I störst andel fall har de upptäckta och anmälda brotten gällt byggbranschen. I dessa fall har de otillbörliga förmånerna i högre grad än när det gäller andra branscher riktats mot cheferna i kommunerna och landstingen. I fall som har gällt andra sektorer har förmånerna ofta riktats mot den underställda personalen.

Tjänstemän och politiker i den kommunala sektorn bedömer i allt högre grad att korruption förekommer

När tjänstemännen och politikerna ska bedöma förekomsten av korruption i den kommunala sektorn är det fler än hälften som tror att personer i den egna organisationen eller andra kommuner och landsting någon gång har blivit erbjudna pengar eller andra förmåner för att fatta ett visst beslut. Denna uppfattning är i dag mer spridd än år 2008. Både när man uttalar sig om den egna organisationen och andra anger de flesta dock att de tror att det förekommer mycket sällan.

På samma sätt är det i dag fler som tror att andra tjänstemän och förtroendevalda tar emot mutor och andra förmåner än tidigare. Nästan 60 procent av alla tjänstemän och förtroendevalda bedömer att någon i den egna organisationen har mottagit otillbörliga förmåner någon gång. Nästan alla säger dock att de bedömer att det sker mycket sällan. Uppfattningen om att korruption förekommer är något vanligare i större kommuner, vilket kan bero på att dessa omfattar större volymer upphandlade tjänster och varor.

Korruptionen bedöms i kommuner och landsting vara störst i sektorn teknisk förvaltning, det vill säga förvaltning av fastigheter och infrastruktur, och i plan- och byggsektorn.

Uppfattningen att korruptionen har ökat från år 2008 till år 2011 kan återspegla en faktisk förändring i förekomsten av korruption. Mer sannolikt är att förändringen är ett uttryck för att medvetenheten om vad som inte är tillbörligt eller lämpligt har ökat. Det kan också vara ett uttryck för att medias rapportering av oegentligheter har påverkat bedömningen av förekomst på ett sådant sätt att politiker och tjänste-

män inte längre är lika säkra på att korruption inte förekommer. Risken att det förekommer korruption bedöms vara större i dag än tidigare. Denna riskmedvetenhet kan tolkas som något positivt, utan den finns inga goda argument för att stärka det korruptionsförebyggande arbetet.

I de kommunala bolagen är medvetenheten om korruptionsriskerna mindre

Antalet kommunala bolag har ökat från 1 350 år 2002 till 1 688 år 2012. Huvuddelen av de kommunala bolagen bedriver fastighetsverksamhet.

Det har bland annat av forskare framhållits att de kommunala bolagen är särskilt riskfyllda med avseende på korruption eftersom insynen i bolagen är mindre än i andra kommunala organ, exempelvis nämnder och förvaltningar. Den uppfattningen finns inte i samma utsträckning hos bolagen själva. Bolagsföreträdarna säger både att korruption är ovanligt och att riskerna är små. Så många som 20 procent anger att personer i kommunala bolag aldrig har tagit emot en erbjuden otillbörlig förmån. Bland kommuncheferna är det bara 4 procent som svarar på samma sätt på samma fråga om de anställda i kommunerna.

Att riskerna uppfattas som små kan bero på att det i bolagen saknas samma riskmedvetenhet som det finns i kommunerna och landstingen.

Många företagare bedömer att det förekommer korruption i deras bransch

Bland de branschorganisationer som Statskontoret har varit i kontakt med framstår det som att det är i läkemedelsbranschen som det finns störst medvetenhet om att korruption förekommer. Både Swedish Medtech och Läkemedelsindustriföreningen har slutit avtal med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om vilka spelregler som ska gälla i kontakterna mellan leverantörer och medarbetare i vårdsektorn. De företag som bryter mot överenskommelsen kan drabbas av sanktioner, vilket vid de värsta övertrampen kan innebära uteslutning ur branschförbundet. Swedish Medtech anger att det har upptäckts nio överträdelser som har lett till sanktioner sedan år 2007 när avtalet med SKL trädde i kraft.

Bland andra branschförbund ligger fokus i hög grad på att säkerställa fri och rättvis konkurrens, vilket i sig är en viktig förutsättning för arbetet mot korruption. Det pågår dock inte något uttalat arbete mot korruption.

Ingen av branschorganisationerna anger att det är vanligt med korruption i den kommunala sektorn. Bland enskilda företagare som vi har frågat anser dock mer än en tredjedel att det är mycket vanligt eller vanligt att politiker och tjänstemän blir erbjudna pengar eller andra förmåner för att de ska fatta ett visst beslut och därmed gynna någon annan företagare i samma bransch som den tillfrågade. I nästan alla branscher tror mer än hälften av företagarna att det förekommer korruption i den egna branschen. Det är 84 procent av de tillfrågade byggföretagarna som bedömer att det finns korruption i byggbranschen.

Det finns ett behov av mer kunskaper och riktlinjer om arbetet mot korruption

Vi har bedömt att kunskaper är en viktig resurs för att kunna bekämpa korruption. Kunskap är en förutsättning för att kunna uppmärksamma avvikelser. I kommuner och landsting är det dock 25 procent som bedömer att de förtroendevalda har mycket bristfälliga eller inte särskilt goda kunskaper om bestämmelserna som rör korruption. Motsvarande siffra för tjänstemännen är 16 procent. När respondenterna värderar sina egna kunskaper anger tjänstemännen i högre grad än de förtroendevalda att de har tillräckliga kunskaper om korruption. Hälften av tjänstemännen anger att de har fullständiga sådana kunskaper, medan mindre än 30 procent av de förtroendevalda säger samma sak. Högst andel med fullständiga kunskaper finns i de större städerna.

Nästan varannan anger att det finns ett mycket stort eller stort behov av utbildningsinsatser om korruption. Det förefaller exempelvis som att kommunerna och landstingen i relativt liten grad förmedlar information om relevanta bestämmelser. Mer än hälften anser att så är fallet. Det verkar dock som om att större kommuner överlag är bättre på att informera tjänstemännen och politikerna om korruption.

Nästan 80 procent av de svarande anser att det är mycket viktigt eller viktigt att komplettera lagar med lokala riktlinjer. Behovet är större i

de största organisationerna, det vill säga landstingen och de större kommunerna.

I färre än hälften av alla kommuner och landsting är korruption en levande fråga. Resultatet varierar dock. Korruption är en mer levande fråga i större kommuner än i mindre, och mest levande i kommuner där korruption tidigare har upptäckts.

När vi särskilt undersöker de svarande i kommuner som har drabbats av så kallade korruptionsskandaler finns det skillnader jämfört med andra kommuner. Skillnaderna är relativt stora. Det förefaller som att skandalomsusade kommuner på ett annat sätt än andra kommuner vinner insikter om att det saknas tillräcklig kunskap och att det finns bristande rutiner i de egna kontrollfunktionerna. I dessa kommuner genomförs som regel ett antal åtgärder för att motverka riskerna med korruption.

Insikterna om kunskapsbristerna sprider sig till viss del även till den skandaldrabbade kommunens grannar. Hos grannkommunerna leder dock inte dessa insikter i samma utsträckning till faktiska åtgärder.

Den interna kontrollen fokuserar inte på att bekämpa korruption

Statskontoret har inte gjort något representativt urval av kommuner och landsting för att beskriva hur de arbetar förebyggande mot korruption. Inriktningen har varit att belysa vad som sker i de kommuner och landsting som har bedömts vara mest aktiva i detta arbete.

De flesta kommuner och landsting som vi har varit i kontakt med uppger att de aldrig har upptäckt någon korruption i den egna organisationen, även om många har upptäckt andra former av oegentligheter. Riskmedvetenheten om korruption är också relativt låg. Den interna kontrollen omfattar sällan riskanalyser med särskilt fokus på korruption.

I den kommunala sektorn sker på många håll enbart enstaka åtgärder mot korruption. Det har saknats en sammanhållen strategi. Många har interna riktlinjer om mutor, jäv och representation, men det är inte alltid som dessa är särskilt detaljerade eller anpassade till lokala förhållanden. En del kommuner har i riktlinjerna angett hur den som vill

varna för oegentligheter i organisationen ska gå till väga. Endast Göteborgs kommun har möjliggjort för att lämna tips till en utomstående aktör, en advokatbyrå. De kommuner och landsting som Statskontoret har talat med anger att det kan vara svårt när tips om oegentligheter är anonyma.

Det förefaller inte allmänt finnas någon policy hos aktörerna i den kommunala sektorn för hur man ska hantera upptäckta oegentligheter. Därmed är det inte klart hur man ska hantera utredningsförfarandet, om oegentligheterna ska polisanmälas eller vilka sanktioner som ska drabba den som har begått oegentligheterna. Det vanligaste förfarandet är att den misstänkte personen inte polisanmäls, utan att frågan hanteras internt och arbetsrättsligt.

Frågan om skydd mot korruption och andra oegentligheter hänger samman med om det finns en motståndskraftig intern kultur. Någon motsvarande etiksatsning som finns i den statliga förvaltningen har inte påbörjats i den kommunala sektorn. SKL och Göteborgs kommun har dock under slutet av år 2011 tagit initiativ till ett nytt nätverk mot korruption. Nätverket ska stödja kommunerna och landstingen i arbetet för att förebygga och bekämpa korruption.

De kommunala revisorerna kan inte motverka korruption

Det finns inte något specifikt krav i kommunallagen på att revisorerna ska leta efter korruption och andra oegentligheter. Det huvudsakliga uppdraget innebär att säkerställa att den interna kontrollen är tillförlitlig. Revisorerna kan inte själva påverka hur den interna kontrollen utformas eller tillämpas.

En relativt stor andel av de kommunala revisorerna har under de senaste åren genomfört granskningar av hur skyddade kommuner och landsting är mot oegentligheter. I dessa har revisorerna påpekat och ställt krav på att den interna kontrollen i vissa avseenden behöver förbättras. På detta sätt menar vi att det arbete som bedrivs genom revisorerna till viss del kan förebygga oegentligheter och korruption. Storleken på den förebyggande effekten kan revisorerna styra, dels genom att inrikta granskningarna mot olika mål dels genom att genomföra granskningarna på olika sätt.

Slutsatser

Under de senaste åren har uppfattningen om att korruption förekommer ökat

Omfattningen av den faktiska korruptionen går inte att fastställa. Där-
emot kan vi uttala oss om politiker och tjänstemäns uppfattningar om
förekomst av korruption samt hur dessa har förändrats mellan åren
2008 och 2011. Den samlade bilden är att korruption uppfattas som ett
ganska sällsynt fenomen. Samtidigt ser vi en genomgående tendens i
svaren som indikerar att det är färre i dag som med säkerhet kan säga
att korruption, eller möjligheter till korruption, inte förekommer.
Exempelvis svarade 94 procent av tjänstemännen i kommunerna år
2008 att de aldrig hade erbjudits pengar eller någon annan förmån för
att fatta ett beslut som skulle gynna den som hade erbjudit ersätt-
ningen. År 2011 svarar 88 procent att de aldrig har fått något sådant
erbjudande. Detta är inget tillräckligt underlag för att göra utsagor om
en förändring av den faktiska förekomsten av korruption. Även om det
kan ha skett en ökning av korruptionen finns det andra faktorer som
också kan förklara en sådan utveckling. Exempelvis kan medias upp-
märksammande av korruptionsskandaler och andra aktörers arbete med
korruptionsrelaterade frågor ha bidragit till en ökad medvetenhet bland
politiker och tjänstemän i kommuner och landsting.

En förändrad uppfattning om förekomst av korruption kan påverka
politiker och tjänstemäns handlande på ett negativt sätt. Om de tror att
andra ägnar sig åt korruption kan det bidra till en normförändring som
innebär att gränserna för vad som bedöms vara acceptabelt flyttas och
att fler faller för frestelsen att agera ohederligt. Å andra sidan, utifrån
ett annat perspektiv kan de förändrade uppfattningarna ses som en
utveckling mot en ökad riskmedvetenhet. En sådan medvetenhet är
väsentlig, kanske till och med avgörande. Utan den finns det inga goda
argument för att stärka kunskaperna, att utveckla ett effektivt kontroll-
system och vidta andra förebyggande åtgärder.

Riskerna för korruption har ökat

Om medvetenheten om att korruption förekommer leder till att fler
faller för frestelserna ökar risken för korruption. Samtidigt kan en
aningslöshet om att korruption förekommer leda till att man inte är

förberedd för att möta riskerna. I jämförelse med den övriga kommunala sektorn är medvetenheten i bolagen lägre.

Vi har dessutom särskilt pekat på att bolagiseringen av kommunal verksamhet fortsätter. Antalet anmälningar om korruption i kommunala bolag har också ökat något. Samtidigt pekar forskare på att bolagiseringen medför större risker för korruption i och med att insynen i den kommunala verksamheten begränsas.

Byggsektorn är särskilt riskutsatt

Vi konstaterar att det är svårt att dra generella slutsatser om korruptionsproblemet i kommuner och landsting, eftersom utbredningen varierar i många olika dimensioner. Det finns skillnader mellan kommuner och landsting samt mellan stora kommuner och små. Vidare skiljer sig korruptionens omfattning mellan olika verksamhetssektorer.

Vi konstaterar dock att det finns särskilda risker i kommunala verksamheter i vilka det kontinuerligt sker inköp av tjänster som otillbörliga förmåner förekommer i högst utsträckning. Ett typiskt sådant exempel är byggsektorn.

Den upptäckta och anmälda brottsligheten säger väldigt litet om den faktiska korruptionen

Enligt vår bedömning går det inte att uttala sig om förekomsten av korruption genom att se på anmälningsstatistiken. En orsak till det är att kommunerna och landstingen anmäler ett väldigt litet antal misstänkta brott. Bakom detta döljer det sig ett mörkertal, som bland annat beror på dålig kontroll. Mörkertalet beror dock även på att kommuner och landsting utnyttjar andra lösningar än att anmäla misstankar om brott för att upptäckt korruption ska fås att upphöra, exempelvis att säga upp eller avskeda den misstänkte gärningsmannen. Den faktiska korruptionen är därför sannolikt väsentligt större än det antal brott som har anmälts till polis och åklagare.

Den interna kontrollen måste utvecklas för att bli ett verkningsfullt verktyg mot korruption

Korruption är ett mångfacetterat problem, som förekommer i olika situationer och på olika sätt. De som begår korruptionen förefaller

dessutom drivs av olika motivationskrafter. Därför anser vi att det är viktigt att angripa korruptionen på flera sätt för att det ska få någon betydelse i verksamheten. Olika instrument för att förebygga, upptäcka och utreda misstankar om korruption bör tillämpas.

Den interna kontrollen kan i högre grad än nu anpassas efter riskerna med korruption, exempelvis genom att explicit omfatta korruption i risk- och konsekvensanalyser. Ibland är det nödvändigt att besiktiga exempelvis genomförda renoveringar och reparationer för att säkerställa att fakturan överensstämmer med det utförda arbetet.

En förbättrad intern kontroll bör leda till att fler som är inblandade i korruption upptäcks. Det bör ha en avskräckande effekt även bland andra.

Arbetet mot korruption kräver uthållighet. I det sammanhanget bör en organisation som vill inrätta ett korruptionsbekämpande program inte i alltför stor omfattning titta på vad kommuner som har drabbats av en korruptionsskandal har vidtagit för åtgärder. I en situation där korruption har upptäckts och massmedia har engagerat sig, är trycket att agera sannolikt högt. En annan organisation som inte i samma utsträckning befinner sig i hetluften, bör i högre utsträckning kunna välja alternativet att finna en helhetslösning med lång livslängd.

Kontrollen av regelefterlevnaden bör förbättras

Den interna kontrollen i den kommunala sektorn inriktas i första hand på att verksamheten bedrivs effektivt. Tyngdpunkten för den kommunala revisionen är den ekonomiska redovisningen. Därigenom sker det i alltför liten utsträckning kontroll av regelefterlevnaden i verksamheten. Det kan i vissa fall möjliggöra för den som begår korruptionsgärningar att undkomma upptäckt. Kontrollen av regelefterlevnad bör förstärkas. Vår bedömning är att det i högre grad än nu bör förtydligas i kommunallagen att regelefterlevnaden ska prioriteras. Statskontoret föreslår därför att regeringen tar initiativ till en sådan förändring.

Värdegrundsfrågorna har stor betydelse i det förebyggande arbetet

Om det i en organisation finns en kultur som inte är tydlig med att oegentligheter är oacceptabla, är risken sannolikt liten för att någon

upptäcker och slår larm om korruption. Genom att arbeta med organisationens värdegrund kan därmed korruption förebyggas. En sund värdegrund kan användas som en viktig utgångspunkt för vad som är ett riktigt förhållningssätt till arbetsuppgiften och allmänhetens intresse av en fungerande och rättsäker verksamhet i den kommunala sektorn.

Statskontoret föreslår därför att SKL tar initiativet till en gemensam kommunal värdegrund, som motsvarar den som finns i den statliga förvaltningen.

Regeringen bör säkerställa att den kommunala sektorn arbetar mot korruption

Det nätverk som SKL och Göteborgs kommun har tagit initiativ till kan få stor betydelse för att inrätta korruptionsbekämpande åtgärder i hela den kommunala sektorn. Det är sannolikt inte effektivt för enskilda kommuner och landsting att själva pröva ut olika åtgärder för att skapa ett starkare skydd mot korruption. Vi föreslår därför att regeringen sluter en överenskommelse med SKL i syfte att säkerställa att organisationen ger stöd till kommunerna och landstingen i detta arbete.

Riktlinjer bör förenas med ett sanktionssystem

Nätverket mot korruption bör kunna vara ett stöd för kommuner och landsting genom att upprätta mallar för hur lokala riktlinjer kan utformas, kommuniceras och följs upp.

Statskontoret rekommenderar att kommuner och landsting i de lokala riktlinjerna preciserar vad som händer vid överträdelser. I dag är det sällan uttalat vilka konsekvenser som drabbar den som bryter mot reglerna. Tydliggjorda sanktioner bör kunna ha en avskräckande och därigenom förebyggande effekt.

Det behövs bättre skydd för personer som slår larm om oegentligheter

Enligt en internationell studie upptäcks ungefär en fjärdedel av all korruption genom att någon i organisationen slår larm. Frågan om hur tips ska hanteras har reglerats av flera kommuner och landsting. Det saknas i dag ett anonymitetsskydd för sådana tipsare, så kallade whistleblowers, vilket flera intresseorganisationer har påpekat. Regeringen har

aviserat en utredning om frågan. Statskontoret föreslår att vid denna översyn bör särskild hänsyn tas till den norska modellen, i vilken det i arbetsmiljölagsstiftningen ingår ett skydd för whistleblowers.

Vi menar dock att skyddet för personer som slår larm om oegentligheter inte bara är en fråga som kan lösas med ny lagstiftning. Lika viktigt är det att organisationen har en motståndskraftig och sund intern kultur, i vilken man är öppen för att lära sig av sina misstag. I annat fall finns risken att whistleblowern drabbas av mobbning och annan obehaglig behandling från arbetsgivare och arbetskamrater. När en kommun eller ett landsting beslutar om riktlinjer för hur tips av det här slaget ska tas emot, är det viktigt att även överväga hur man ska uppmuntra att tips kommer in och om man eventuellt ska belöna whistleblowern på något sätt. Statskontoret föreslår att SKL tar initiativ till att den frågan tas upp i det nationella nätverket mot korruption så snart som möjligt.

Förtroendeskapande att vara öppen om man har upptäckt korruption

Enligt vår bedömning är det på lång sikt förtroendeskapande att visa att man inte döljer otillbörliga eller olämpliga beteenden, och att man har förmågan att hantera dem på ett trovärdigt sätt. Det gäller oavsett om det omedelbart när korruptionen upptäcks kan förefalla som att organisationen drabbas av en förtroendeskada. Detta faktum gäller både utanför organisationen och internt. Om någon upptäcks med att ha uppträtt på ett sätt som inte är acceptabelt är det viktigt att visa för andra arbetstagare att den som inte följer reglerna drabbas av konsekvenser, även om det kan förefalla hjärtlöst mot den enskilde medarbetaren som kanske får sluta sin anställning.

Förberedd för det värsta

För att vara förberedd för att kunna hantera korruption är det nödvändigt att kommuner och landsting har en strategi klar för hur man ska gå till botten med misstankar. Det gäller exempelvis hur utredningsförfarandet ska gå till. Statskontoret föreslår att kommuner och landsting etablerar kontakter med utomstående konsulter som kan utföra utredningstjänster.

Frågan om korruption hålls levande genom ett aktivt ledarskap

Den allmänna bedömningen är att Sverige är relativt förskonat från korruption. Ändå är det nödvändigt att frågan finns på den politiska agendan, på såväl nationell som regional och lokal nivå. Det är en slutsats som genomsyrar denna rapport. Det är särskilt viktigt att det finns en vilja att leda arbetet mot korruption i kommunerna och lands-tingen. Ett aktivt ledarskap är nödvändigt för genomförandet av fak-tiska åtgärder och bidrar med stor sannolikhet till att frågan om kor-ruption hålls levande.

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett samlat underlag som ger en bild av rättspraxis, forskning och uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda bolag.

I uppdraget ingår att göra en rättsfallsanalys och en sammanställning av forskning på området. Därutöver ska Statskontoret:

- Undersöka uppfattningen om korruption hos förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting
 - Eventuella regionala skillnader ska fångas upp genom ett brett urval
 - Eventuella sektoriella skillnader ska undersökas
 - Om det förekommer särskilda insatser för att förhindra korruption ska dessa redovisas
- Undersöka revisorernas åtgärder för att förhindra korruption
- Undersöka kunskapsnivån rörande regler och interna riktlinjer för att förebygga korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda bolag
- Undersöka leverantörers uppfattning om förekomsten om korruption inom den kommunala sektorn
 - Undersökningen ska ske genom kontakter med branschorganisationer
- Undersöka arbetet mot korruption i de nordiska grannländerna
 - Beskrivning ska vara översiktlig

- Analysera behovet av åtgärder
 - Analys av behovet av åtgärder som skulle kunna bidra till att minska förekomsten av korruption
 - Redovisning av vilka dessa åtgärder kan vara
 - Redovisa goda exempel på lokala åtgärder mot korruption

Eventuella förslag ska konsekvensanalyseras med avseende på rättsliga, finansiella och andra konsekvenser.

Statskontoret ska samråda med Ekobrottsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Åklagarmyndigheten och Sveriges Kommuner och Lands-ting.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Fi/KSÄ KLS) om uppdragets genomförande.

Statskontorets uppdrag återfinns i bilaga 1.

1.2 Genomförandet av uppdraget

”Ett samlat underlag”

Enligt regeringens beslut ska Statskontoret ta fram ett samlat underlag om korruptionen i Sverige. Uppdraget innehåller ett stort antal delmoment som ska undersökas och redovisas. Vi har tolkat uppdraget på det sättet att de olika delmomenten ska ge ett fördjupat kunskapsunderlag som gäller dels korruptionsproblemet som sådant, dels vad man kan göra för att minska problemet med korruption i kommuner, lands-ting samt kommun- och landstingsägda bolag. På det viset ska rappor-ten kunna ligga till grund för beslutsfattande om åtgärder och krav från riksdag och regering.

Som vi kommer att återkomma till i kapitel 5 finns det relativt litet forskning om korruption i Sverige. Samtidigt saknas andra kunskaps-källor om korruptionen i den kommunala sektorn. Det finns således ett uppenbart behov av kunskap kring förekomsten av korruption och hur lokalt arbete mot korruption kan utformas. Vår förhoppning är därför att rapporten inte bara ska vara ett verktyg för regeringen, utan att den också ska kunna vara ett viktigt bidrag till kunskapsutvecklingen både i den praktiska verksamheten och för forskningen. Rapporten är därför

skrivna medvetet utförlig. I de avsnitt där vi tycker att vi har funnit relevanta paralleller till andra samhällsområden eller exempel redogör vi för dessa. I viss mån går det att läsa enskilda delar eller kapitel för sig.

Rapportens utformning

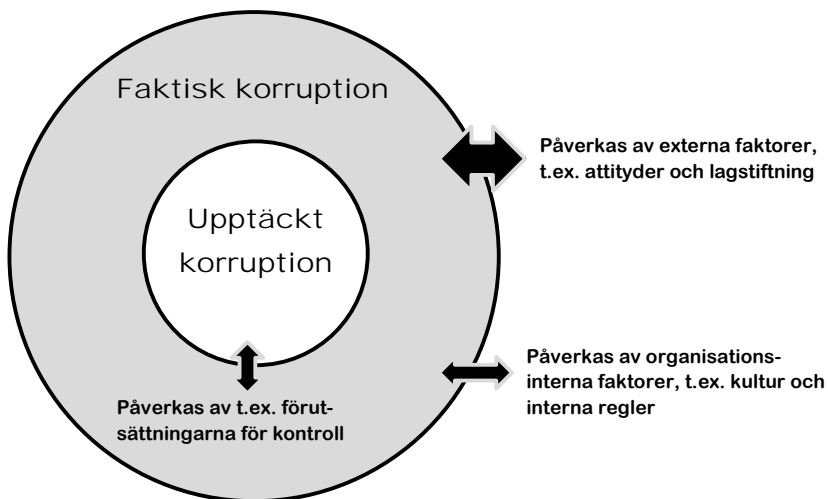
Korruption är ett problem som finns i alla samhällen. Sverige räknas visserligen som ett av de länder i världen som är mest befriat från korruption, men likväl förekommer den typen av oegentligheter även här. Vi kan exempelvis konstatera att flera personer varje år döms för att ha tagit emot eller lämnat mutor. När det gäller mutor finns det beteenden som visserligen inte står i strid med de straffrättsliga reglerna men som ändå är tillräckligt närliggande för att betecknas som korruption. Man kan därför tala om faktisk korruption, det vill säga den totala korruption som förekommer i samhället men som vi inte vet exakt hur den ser ut. Omfattningen av den faktiska korruptionen kan vi inte mäta. Den upptäckta korruptionen, det vill säga den korruption som antingen anmäls till någon myndighet eller träffas på och hanteras internt inom en organisation, är en delmängd av den faktiska korruptionen.

Den faktiska korruptionens gränser är således okända, men kan förenklat beskrivas av den yttre av de två cirklarna i figur 1.1. Även om gränserna inte är kända kan man tänka sig att det finns faktorer som påverkar hur stor den faktiska korruptionen är. Den faktiska korruptionen kan också förändras över tid. Det kan exempelvis ske lagförändringar som tydliggör eller förändrar omfattningen av det kriminaliserade området, det vill säga vad som är brottsligt.

Om man i stället ser korruptionen i en organisations, exempelvis en kommuns eller ett landstings, perspektiv kan den faktiska korruptionen som organisationen kan drabbas av även påverkas av faktorer i själva organisationen. Sådana interna faktorer kan exempelvis vara en förändrad organisationskultur eller nya interna regler. Man kan exempelvis tänka sig att om organisationen på ett tydligt sätt markerar att det inte är acceptabelt för de anställda att låta sig bjudas på dyra konferensresor av leverantörer blir det färre som åker på den typen av resor, jämfört med om inga sådana regler finns. Den faktiska korruptionen, den yttre cirkeln, i organisationen kan då antas minska.

Den inre cirkeln representerar den upptäckta korruptionen. Storleken på den upptäckta korruptionen är exempelvis beroende av organisationens förmåga att säkerställa att medarbetarna följer reglerna. Större resurser för kontroll och funktionella kontrollsystem bidrar till att öka chanserna för att korruption och andra oegentligheter upptäcks, det vill säga den inre cirkeln förskjuts utåt.

Figur 1.1 Faktisk respektive upptäckt korruption



Rapporten är indelad i fyra delar. I den första delen, Beskrivning och problematisering, diskuterar vi korruption som ett samhällsfenomen och -problem. Vi belyser vad vi i dag vet om korruption i Sverige och diskuterar vilka faktorer som anses vara av särskild betydelse för att hålla korruptionen på låga nivåer. Inledningsvis jämför vi Sverige med andra länder med utgångspunkt i de internationella mätningar som har gjorts av korruptionsnivån (kapitel 2). Därefter berättar vi att korruptionsbegreppet har getts olika innebörd i olika sammanhang och problematiserar kring vilken betydelse begreppet har (kapitel 3). I det sammanhanget belyser vi även konsekvenserna av korruption och de nya bestämmelserna om mutbrott (kapitel 4). I kapitel 5 belyser vi relevant forskning och de forskningsresultat som har betydelse för vår

undersökning. Den första delen uppehåller sig således kring en beskrivning och problematisering av de båda cirkelarna i figur 1.1. Vi visar vad cirkelarna innehåller och vilka faktorer som påverkar deras storlek.

I den andra delen, Utbredning och omfattning, undersöker vi korruptionens omfattning och karaktär. Inledningsvis beskriver vi de upptäckta och anmälda brotten mellan åren 2003–2010 (kapitel 6). Vi försöker därmed säga något om den lilla cirkeln, hur stor den är och vad som karaktäriserar de fall som upptäcks. Vidare försöker vi också att beskriva korruptionens utbredning, det vill säga den faktiska korruptionen, vilket motsvarar den yttre cirkeln. Att mäta den faktiska korruptionen är i princip omöjligt. Däremot kan den skattas på en rad olika sätt. Vi har valt att beskriva den faktiska korruptionen genom att undersöka uppfattningen om förekomst av korruption. Vi har genomfört en omfattande enkätundersökning i alla kommuner och landsting. Genom enkäten har vi undersökt tjänstemäns och förtroendevaldas uppfattningar om och erfarenheter av korruption (kapitel 7). Vi har dessutom på ett liknande sätt undersökt situationen i de kommunala bolagen (kapitel 8). Därefter har vi hos leverantörer till kommuner och landsting utrett deras syn på frågan (kapitel 9).

I den tredje delen, Försvar och åtgärder, redogör vi för hur kommuner och landsting arbetar för att minska den faktiska korruptionen och för att mer korruption ska upptäckas. Vi belyser hur man arbetar för att upprätthålla ett gott försvar mot att drabbas och vilka åtgärder som vidtas när korruption upptäcks. Med utgångspunkt i figuren medför dessa åtgärder, om de fungerar, att de två cirkelarna närmar sig varandra i storlek. Vi har tagit utgångspunkten i vilken kunskap det finns i kommuner och landsting om korruption och vilken uppfattning det finns om behovet av stöd. Det har vi fångat i den ovan nämnda enkätundersökningen i kommuner och landsting (kapitel 10). Vi har även undersökt vilket arbete som redan i dag bedrivs i kommunerna, landstingen och de kommunala bolagen mot korruption (kapitel 11). Slutligen har vi undersökt de kommunala revisorernas arbete (kapitel 12).

De tre delarna är det ramverk som utgör grundstommen i själva undersökningen. Tillsammans ska de bidra till en bredare belysning av korruptionsproblematiken i Sverige. Ytterst ska de utgöra grunden för det samlade underlaget regeringen har gett i uppdrag till Statskontoret att

ta fram. Utöver de tre delarna länkas resultaten av dem samman i en fjärde del, Slutsatser. I denna avslutande del väger vi samman de tre delarna och drar mer övergripande slutsatser. I den fjärde delens första kapitel, kapitel 13, drar vi slutsatser om våra undersökningar om hur stor den faktiska korruptionen är. Vi drar även slutsatser om vilka särskilda riskområden det finns. I kapitel 14 uttalar vi oss om vad som krävs av den kommunala sektorn för att den stora cirkeln, den faktiska korruptionen, ska minska och den lilla cirkeln, den upptäckta korruptionen, ska öka i storlek.

1.3 Tillvägagångssätt

I detta avsnitt kommer vi att kortfattat beskriva de metoder som har använts för att ta fram det samlade underlaget om korruption i kommuner och landsting. En mer detaljerad dokumentation och argumentation för valda metoder och material finns i bilaga 2. I utredningen har vi delat in arbetet och redogörelsen i olika delmoment där vart och ett syftar till att belysa en sida av problemet med korruption. För varje del står en särskild frågeställning i centrum. Det innebär att olika slags metoder och skilda typer av material har använts i de olika delarna. Strategin att kombinera metoder syftar främst till att ge en mångsidig belysning av problemet.

Analys av anmälningar och rättsfall

Inom ramen för utredningen har samtliga anmälningar om mutbrott och bestickning inom kommuner, landsting samt kommun- och landstingsägda bolag som har inkommit till Riksenheten mot korruption vid Åklagarmyndigheten under åren 2003–2010 sammanställts och analyserats. Sammanställningen har gjorts med hjälp av Brottsförebyggande rådet (Brå).

Riksenheten mot korruption för ingen egen statistik över hur många ärenden som har avslutats respektive är under behandling, utan endast hur många som kommer in och registreras. För att kunna bearbeta materialet krävs det ett omfattande manuellt arbete. I praktiken har det inneburit att samtliga ärenden som har inkommit till Riksenheten har gått igenom och kodats manuellt för att möjliggöra en statistisk analys. Kodmallen är baserad på motsvarande undersökning som Brå

gjorde i sin rapport Korruptionens struktur i Sverige (Brå, 2007:21). Vissa tillägg har gjorts efter önskemål av Statskontoret.

Korruptionsbrott är av naturen svåra att upptäcka. Lika komplicerat är det att bevisa och beskriva dessa. När ord står mot ord och det sällan finns konkreta bevis är det svårt att veta vad som är den mest sanningsenliga beskrivningen av händelsen. Det här är omständigheter som vi har ansträngt oss att beakta i analysen. Utgångspunkten för studien har därför varit att beskriva brotten utifrån anmälarens perspektiv. Det innebär att vad som i analysen beskrivs som korrupt handlande inte är en exakt avbild av verkligheten, utan är endast så som den har uppfattats av dem som gjort gällande att det begåtts ett brott.

Forskningsöversikt

Vår forskningsöversikt syftar till att ge en bild av det kunskapsbyggande som pågår i Sverige och som tar sikte på svenska förhållanden. Den syftar till att kartlägga centrala aktörer som på olika sätt bidrar till att öka kunskaperna om korruption i kommuner och landsting. Översikten drivs främst av en kartläggande ambition där syftet är att ringa in aktörer, resultat och faktorer som kan vara av relevans för utredningsarbetet. För att göra sammanställningen har den huvudsakliga utgångspunkten varit artiklar, rapporter, antologier och monografier. Översikten har varit särskilt styrd av uppdragets centrala frågeställningar vilket har inneburit att ett antal forskare och forskningsprojekt lämnats utanför.

Enkätstudierna

Inom ramen för uppdraget har vi genomfört tre enkätundersökningar. I en första enkätundersökning har vi bland samtliga kommuner och landsting undersökt uppfattningen om, erfarenheten av och kunskapen om korruption. Denna enkät har ställts till ett antal tjänstemän och förtroendevalda, som har fått uttala sig om sina egna uppfattningar. I den andra enkäten har vi ställt liknande frågor till de verkställande direktörerna eller motsvarande för de kommunala bolagen. I denna enkät har de svarande i första hand representerat bolaget, det vill säga inte besvarat uppfattningarna med utgångspunkt från sig själva. I den tredje enkätundersökningen har ett antal medlemmar i branschorgani-

sationen Företagarna tillfrågats om sin uppfattning om korruption, i allmänhet och i sin egen bransch.¹

En central utgångspunkt för valet av enkät som materialinsamlingsmetod är uppdragets fokus på uppfattningar om och erfarenheter av korruption. En annan är ambitionen att pröva enkla hypoteser samt att göra jämförelser. Även om det finns andra strategier är det ett antal omständigheter som har varit av särskilt stor betydelse för valet av enkäten som metod för datainsamling. För det första, på grund av ämnets känsliga karaktär, finns det skäl för respondenterna att inte vara helt ärliga i en traditionell intervjusituation. Snarare talar ämnets natur för att det finns en fördel i att låta de svarande vara anonyma. Genom en avidentifierad enkät bedöms förutsättningarna för det vara goda. För det andra var ett delsyfte att göra jämförelser, bland annat mellan olika grupper, typer av kommuner, regioner och över tid. En design med strategiskt utvalda aktörer alternativt fall skulle bli relativt omfattande och därmed resurskrävande. Vår bedömning är att en enkätundersökning är det mest effektiva tillvägagångssättet att samla information i det här fallet.

I enkäten till tjänstemännen och de förtroendevalda i kommuner och landsting har det dessutom funnits en ambition att säga något om förändring över tid. För att göra en sådan jämförelse kan man ställa frågor om förändring, det vill säga låta respondenternas uppfattning om förändring vara grund för bedömning. Ett annat sätt är att finna andra jämförelsepunkter, andra mätningar som har ställt motsvarande frågor tidigare. Utifrån förutsättningen att de som vi är intresserade av ska vara verksamma i kommuner eller landsting har Statskontoret bara funnit en sådan undersökning. Den genomfördes år 2008 inom ramen för det vetenskapsrådsfinansierade forskningsprojektet Tillit och korruption i lokalpolitiken vid Linnéuniversitetet. I den enkäten fanns frågor om såväl erfarenheter som allmänna uppfattningar om korruption. För att kunna återanvända erfarenheterna från enkäten har Statskontoret etablerat ett samarbete med projektet.

¹ I samband med att vi ställde frågor till ett antal branschorganisationer erbjöd sig Företagarna att skicka ett antal frågor, som vi fick utforma, till några av organisationens medlemsföretag. Företagarna ställer regelbundet frågor till av ett urval av medlemmar i en panel. Statskontorets frågor fick ingå som en del i en sådan enkätundersökning.

Undersökningen riktar sig till en avgränsad grupp politiker och tjänstemän. Undersökningens population består av personer som finns i den absoluta ledningen i kommuner och landsting. Denna grupp består av fem tjänstemän och fyra politiker. Eftersom Sveriges alla kommuner och landsting har inkluderats är undersökningen att betrakta som en totalundersökning. Sammantaget ger det oss en population om cirka 2 800 personer. Enkäten var i fält tre månader och efter fyra påminnelser var svarsfrekvensen cirka 69 procent. Statskontorets bedömning är att materialet håller en godtagbar kvalitet som är tillräcklig för uppdragets beskrivande ambitioner.

I enkätstudien till de kommun- och landstingsägda bolagen var svarsfrekvensen cirka 58 procent.

Granskning av kommuner och landstings arbete mot korruption

Statskontoret har undersökt hur kommunerna och landstingen byggt upp sitt interna regelverk och hur den interna kontrollen har organiserats för att säkerställa att gällande regelverk (författningar och interna föreskrifter) efterföljs. Denna del av uppdraget har baserats på ett kvalitativt underlag som har bestått av en genomgång av relevanta dokument samt av intervjuer. Ett viktigt skäl till detta val har varit att vi inte på förhand har haft några färdiga teorier eller hypoteser som utgångspunkt för vår analys. Statskontoret har gjort bedömningen att empiriska förkunskaper om kommunernas och landstingens arbete i stora delar saknas. Eftersom ambitionen har varit att beskriva hur den kommunala sektorn arbetar med korruptionsfrågor finns det uppenbara risker med ett allt för snävt perspektiv – vi kan gå miste om sådant som det teoretiska ramverket inte förmår att fånga. Statskontorets undersökning har snarare drivits av viljan att bidra till det pågående kunskapsbyggandet. För att inte gå miste om betydelsefull information om kommuner och landstingens arbete samt om politikernas och tjänstemännens uppfattningar om det bedömer Statskontoret att en undersökningsstrategi med relativt få fall är lämplig och ger utrymme för god detaljrikedom och en empirisk bredd.

En del av utredningsarbetet har syftat till att leta fram så kallade goda exempel och beskriva dessa. Detta sökande kan beskrivas som ett slags snöbollsurval där kontakter med Sveriges Kommuner och Landsting

(SKL) samt de första intervjuerna ledde fram till tips om andra kommuner och landsting som på olika sätt arbetar mot korruption.

Genom detta tillvägagångssätt har vi försökt att fånga de kommuner och landsting som är de mest aktiva i arbetet mot korruption. Flera av de kommuner och landsting som vi har kontaktat har tackat nej till att delta i undersökningen, eftersom de har bedömt att de inte har något pågående arbete i de här frågorna. I urvalet av kommuner och landsting har vi gjort ett strategiskt urval för att ge plats åt olika typer av kommuner. Syftet med detta har framför allt varit att kunna göra beskrivningen av kommunernas och landstingens arbete så allmängiltigt som möjligt.

När vi har undersökt den kommunala revisionen har vi också gjort en genomgång av ett antal revisionsrapporter som har följts av intervjuer. Här har vi i högre grad styrts av en vilja att fånga olika typer av kommuner och landsting. Inom den ramen har dock urvalet varit slumpmässigt.

Vi har även använt oss av en underlagsrapport av Lars Anteskog, Senior Manager vid KPMG Forensics. I underlagsrapporten har Anteskog dels redovisat KPMG:s erfarenheter av den kommunala sektorn i dessa sammanhang, dels kommenterat de åtgärder som i dag vidtas inom den interna kontrollen.

Statskontoret utreder inte misstankar

I dag utreds anmälningar om korruptionsbrott av Polisen, under förundersökningsledning av en åklagare. Statskontoret förfogar inte över några befogenheter att på egen hand gräva fram misstankar om brott eller andra oegentligheter. Statskontorets uppdrag har heller inte varit att exakt redovisa hur mycket korruption det finns i den kommunala sektorn. Uppdraget innebär i första hand att ge en bild av hur stort problemet uppfattas vara och hur kommuner och landsting agerar för att undanröja riskerna med korruption. Det är mot denna bakgrund våra metodval ska ses. De personer som har vänt sig till oss med konkreta tips om brottsliga förfaranden har därför hänvisats till Riksenheten mot korruption.

Projektets bemanning

Rapporten har utarbetats av Johan Mörck och Johan Sørensson, projektledare. Under perioden augusti 2011 – januari 2012 har praktikanterna Angelica Börjesson deltagit i arbetet.

I en extern referensgrupp har ingått de myndigheter och organisationer som vi enligt regeringens beslut har haft att samråda med. Myndigheterna och organisationerna har själva utsett sina representanter. Dessa har varit förbundsjuristen vid Sveriges Kommuner och Lands-ting Ann Sofi Agnevik, chefsjuristen vid Brottsförebyggande rådet Lars Korsell och överåklagaren vid Riksenheten mot korruption, Åklagarmyndigheten Gunnar Stetler. Ekobrottsmyndigheten har varit representerade i referensgruppen genom chefsåklagaren Per Lindqvist till den 1 april 2012 och därefter av tillförordnade chefsåklagaren Katarina Ringertz. Referensgruppen har träffats två gånger och referenspersonerna har därutöver fått ge synpunkter på ett utkast av slutrapporten.

Statskontoret har även haft en intern referensgrupp knuten till projektet.

BESKRIVNING OCH PROBLEMATISERING

2 Korruptionen i Sverige i internationell jämförelse

2.1 Internationella mätningar av förekomsten av korruption

För att få en bild av korruptionen i Sverige kan det finnas skäl att sätta in frågan i ett internationellt sammanhang.

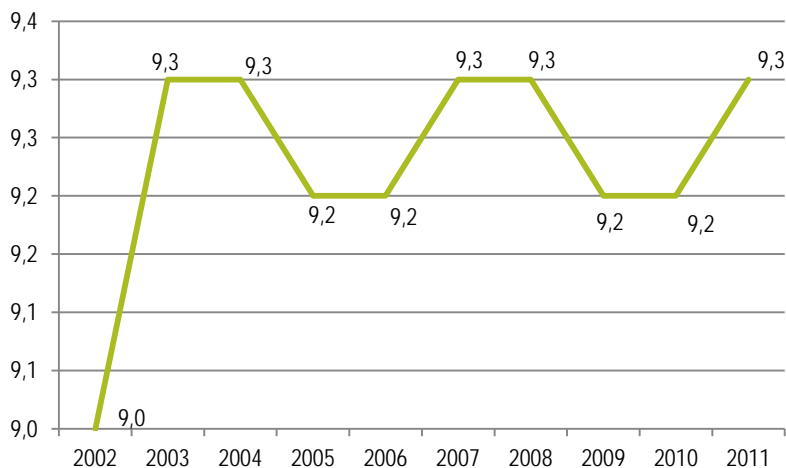
Sverige anses i internationella mätningar vara ett av världens mest korruptionsbefriade länder. Den i vårt land mest uppmärksammade årliga mätningen av länders korruptionsnivå är Corruption Perception Index (CPI). Den senaste CPI-mätningen år 2011 omfattade 183 nationer. Sverige placerades på fjärde plats med 9,3 poäng, på en skala mellan 0 och 10. Bäst ranking fick Nya Zeeland (9,5 poäng), följt av Danmark (9,4 poäng) och Finland (9,4 poäng). De andra nordiska länderna placerades på sjätte (Norge, 9,0 poäng) respektive på trettonde (Island, 8,3 poäng) plats. De länder som hamnade sist i listan var Somalia och Nordkorea (1,0 poäng vardera) samt Burma/Myanmar och Afghanistan (1,5 poäng vardera).

CPI är ett sammansatt index, en kombination av olika opinionsundersökningar som har samlats in av en rad institutioner samt ska spegla åsikter från observatörer från hela världen, inklusive experter som bor och arbetar i det utvärderade landet. CPI bygger således enbart på andra mätningar av uppfattningar, det sker inte någon egen undersökning av den faktiska korruptionen i landet. För att ett land ska ingå i rankingen måste det finnas uppgifter om landet i minst tre av CPI:s 17 datakällor, det vill säga fristående undersökningar om korruption. Sverige hade inför CPI år 2011 bedömts i nio datakällor och graderats mellan 9,7 och 8,9 poäng.

Eftersom CPI enbart är en sammanvägning av andra datakällor saknas en motiverad förklaring till varför ett visst land erhåller en viss poäng.

Sverige har under den senaste tioårsperioden fått ungefär samma poäng från år till år.

Figur 2.1 Sveriges poäng i CPI, åren 2002–2011



Källa: CPI, åren 2002–2011

CPI, och flera andra undersökningar som bygger på opinionsundersökningar, har utsatts för kritik. Bland annat har det anförts att opinionsundersökningarna mäter olika saker, eftersom de begrepp som undersöks, till exempel korruption och god samhällsstyrning inte är definierade på samma sätt (UNDP, 2008). Det har också påpekats att eftersom den underliggande metodologin förändras kontinuerligt går det inte att med säkerhet jämföra resultatet över tid (Teorell, 2010, 67 f.).

Svenska forskare har angett att det faktum att Sverige har placerat sig så högt i internationella mätningar inte betyder att vi inte behöver bry oss om eventuella korruptionsproblem. Med hänvisning till tidigare utredningar som har visat att svenska institutioner har begränsad förmåga att upptäcka och stävja korruption finns det ändå skäl att se korruptionsproblemet som mer utbrett än vad höga placeringar i internationella jämförelser har lett många att tro (Erlingsson och Linde, 2011).

2.2 Internationella överenskommelser

Förenta nationerna, Europeiska unionen, Europarådet och Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) har var för sig i olika konventioner ställt krav på kriminalisering av vissa korruptiva beteenden och föreslagit andra straffrättsliga och straffprocessuella åtgärder. Genom de olika konventionerna har Sverige formellt åtagit sig vissa skyldigheter när det gäller att bekämpa korruption.

Förenta nationerna har antagit två konventioner som berör korruption. När Sverige anslöt sig till konventionerna år 2003 respektive år 2007 gjorde regeringen bedömningen att det inte krävdes några lagstiftningsåtgärder för att den svenska rätten skulle uppfylla konventionernas krav (prop. 2002/03:146 och prop. 2006/07:74).

Europeiska unionen har i ett rådsbeslut bestämt att medlemsstaterna ska kriminalisera vissa korrupta beteenden i den privata sektorn (Rådets rambeslut 2003/568/JHA).

Europarådets ministerkommitté har beslutat om ett antal instrument mot korruption. Sverige har anslutit sig till konventionerna. Medlemsstaternas arbete mot korruption övervakas av Group of States against Corruption (GRECO). GRECO har vid tre tillfällen, åren 2001, 2005 och 2009, utvärderat Sverige. Vid den senaste utvärderingen påpekade GRECO att den svenska straffrättsliga regleringen förvisso överensstämde med konventionen, men det var ändå svårt att förutse bestämmelsernas rättsliga följder eftersom bestämmelserna var för allmänt hållna och det fanns en brist på rättspraxis. Därför rekommenderade GRECO att Sverige såg över bestämmelserna och frågan om finansiering till de politiska partierna.

OECD-konventionen behandlar bekämpandet av bestickning i internationella affärsförhållanden. Sverige har tillträtt konventionen (prop. 1998/99:32).

De internationella förpliktelser som Sverige har förbundit sig till är antingen av övergripande lagstiftningskaraktär eller inriktade mot den privata sektorn. De har därför inte någon direkt påverkan på kommuner och landsting.

3 **Korrupsionsbegreppet**

Som nämnades i förra kapitlet kan det vara svårt att jämföra olika mätningar av hur vanligt det är med korrupsion eftersom begreppet korrupsion har definierats på olika sätt i olika undersökningar. När Statskontoret nu ska ge ett samlat underlag för bedömningen av situationer rörande kommuner inom kommunernas och landstingens verksamhet finns det anledning att uppehålla sig vid just korrupsionsbegreppet. I detta kapitel har vi för avsikt att beskriva och problematisera detta begrepp.

Många definitioner av vad som är korrupsion

Korrupsion används inte sällan som ett samlingsbegrepp för olika oegentligheter som begås av personer i maktpositioner. Det finns dock inte någon enhetlig definition av vad som avses med korrupsion. Olika instanser har definierat korrupsionsbegreppet på skilda sätt.

I Europarådets civilrättsliga konvention om korrupsion avses med korrupsion att någon begär, erbjuder, lämnar eller tar emot, direkt eller indirekt, en muta eller annan otillbörlig förmån eller ett löfte om sådan förmån. Agerandet ska få till följd att den som tar emot mutan, den otillbörliga förmånen eller löftet om en sådan muta inte utför en uppgift på rätt sätt eller uppträder på det sätt som uppgiften kräver (Strasbourg 4.11.1999: European Treaty Series nr 174).

Andra definitioner kretsar kring situationer där politiker och tjänstemän åsidosätter allmänintresset för egenintresset. Exempelvis uttrycker Världsbanken att korrupsion är att använda en offentlig ställning för otillbörlig vinning. Transparency Internationals definition lyder att korrupsion är att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egen eller annans vinning.

En annan vanlig definition är att korrupsion är de handlingar som är förbjudna i lag. I EU:s rättsakter om kamp mot korrupsion definieras

begreppet exempelvis bara ur straffrättsligt hänseende som de gärningar som brukar kallas bestickning eller mutbrott.

De nämnda traditionella definitionerna har till viss del utsatts för kritik. Det finns därför ett antal andra definitioner av korruptionsbegreppet. Många av dem har introducerats av forskare. En del forskare har menat att det krävs definitioner som i högre grad fångar komplexiteten i hur korruptionen ser ut och hanteras i samhället.

Andra forskare har tagit utgångspunkt i att opartiskhet är ett fundamentalt värde i samhället, det vill säga alla medborgare ska ha samma rättigheter gentemot det offentliga. Korruption kan då definieras som handlingar där en offentlig befattningshavare bryter mot normen om icke-diskriminering och opartiskhet för att få privata, materiella fördelar (Kurer, 2002).

Det finns i litteraturen även en uppdelning mellan ”stor korruption” (grand corruption) och ”liten korruption” (petty corruption). Stor korruption förekommer bland personer som sitter på höga maktpositioner och som utnyttjar dem genom att ta emot mutor. Liten korruption förekommer på lägre hierarkiska nivåer, exempelvis genom att en tjänsteman tar emot mutor för att skynda på en byråkratisk process. Sådan korruption sker ofta för att tjänstemännen ska fylla ut sin lön, inte för att beslutsprocesserna ska påverkas (Rose-Ackerman, 1978).

Definitionen har betydelse för uppfattningen om hur vanligt förekommande korruption är

Eftersom den faktiska korruptionen inte går att mäta, utan att man till stor del måste förlita sig på uppfattningar om hur mycket korruption det finns, har definitionen stor betydelse. Genom att definiera korruption på ett snävt sätt kan det framstå som att det inte förekommer någon korruption i samhället.

Exempelvis har Claes Sandgren, professor och ordförande i Institutet mot mutor, i oktober 2011 anfört att inget tyder på att Sverige har blivit ett mer korrupt land trots att allt fler påstår det. Enligt Sandgren finns det en mytbildning som har sitt ursprung i att det finns forskare, myndighetsföreträdare, politiker, revisorer och debattörer, som har ett egenintresse att överdriva korruptionens omfattning för att lättare få uppmärksamhet, resurser och uppdrag. Enligt Sandgren borde begrep-

pet korruption vara förbehållet oegentligheter som påverkar beslutsfattande. Sandgren menar vidare att de svenska offentliga organisationerna har en god förmåga att stå emot korruption. Detta påverkas inte av enstaka ”korruptionshärvor” (Sandgren, DN Debatt 2011-10-10).

Skillnad mellan korruption och andra oegentligheter

Sandgrens beskrivning är instrumentell och enkel att förstå. I allmänhetens uppfattning inbegrips dock ofta mycket mer när man talar om korruption. I massmedias bevakning förekommer det att många olika typer av felaktigt agerande beskrivs som ”korrupt beteende”. I vissa sammanhang likställs ”korrupt beteende” med medvetna eller omedvetna fel som innebär att allmänheten förlorar i förtroende för organisationen.

Ett annat namn för ”korrupt beteende” är förtroendskadligt beteende, vilket enligt vår uppfattning är ett mer lämpligt namn. Det ”korrupta beteendet” eller förtroendskadliga beteendet går även, med utgångspunkt i de traditionella definitionerna av korruption, att dela in i flera undergrupper.

Tjänstemän och politiker kan skada förtroendet för organisationen på flera olika sätt utan att det för den sakens skull behöver röra sig om korruption, se figur 3.1. Vi kan konstatera att även om en organisation klarar sina grundläggande uppgifter kan olika problem leda till brist på förtroende hos allmänheten. Förtroendskada kan exempelvis uppkomma genom att företrädare för organisationen begår brott eller medvetna fel i tjänsten, bland annat genom medvetet felaktiga beslut eller att kommunen eller landstinget vägrar rätta ett verkställt beslut som en domstol har undanröjt, så kallat kommunalt domstolstrots.

Vad organisationens företrädare gör utanför tjänsten kan i vissa fall också påverka förtroendet för organisationen. Man kan tänka sig att förtroendskada till exempel kan uppstå om en företrädare betar sig på ett sätt som inte stämmer överens med vad som anses som allmänt accepterat. Det kan vara genom att som privatperson begå brott, exempelvis sexual- eller rattonykterhetsbrott. Det krävs dock sannolikt att det i så fall dels är fråga om någon ledande företrädare för organisationen, dels att det gäller relativt allvarliga fel eller brott.

Även slarvfel i tjänsten kan i vissa fall sannolikt påverka förtroendet för organisationen. I begreppet slarv inkluderar vi både faktiska fel och olämpliga uttalanden i massmedia.

Därutöver kan förtroendeskada uppkomma vid oegentligheter. Oegentligheter menar vi är ageranden som vänder sig direkt mot den egna organisationen, huvudmannen. Vid oegentligheter utnyttjar företrädaren det förtroende som hon eller han har fått av huvudmannen att exempelvis fatta beslut i organisationens namn eller disponera organisationens tillgångar och utrustning. Genom att missbruka detta förtroende skadas anseendet hos allmänheten för hela organisationen.

Begreppet oegentligheter kan i sin tur delas in i flera olika kategorier där huvudmannen drabbas av någon skada. För det första kan oegentligheterna innebära att företrädaren gör en ekonomisk vinning, antingen genom att ta pengar av huvudmannen eller att få pengar av någon annan. För det andra kan oegentligheterna begås utan att det finns ett direkt ekonomiskt värde inblandat.

Om företrädarens agerande får till effekt att enbart hon eller han gynnas själv är det inte fråga om korruption. Ett exempel är att företrädaren stjälar pengar ur en handkassa som hon eller han förfogar över. Ett annat exempel är att den enskilde lånar något av huvudmannen utan lov. Även om huvudmannen inte drabbas av någon direkt ekonomisk förlust, finns det ändå ett ekonomiskt incitament för företrädaren som till exempel slipper hyra saken som lånas.

Förtroendeskadliga bisysslor är exempel på oegentligheter där företrädaren gynnar sig själv till skada för huvudmannen, utan att denne gör någon ekonomisk förlust.

Korruption är det däremot frågan om när oegentligheterna sker på huvudmannens bekostnad för att gynna någon annan, oftast en av huvudmannens motparter. Vid det vi kallar korruption drabbas huvudmannen genom att denne inte ges möjlighet att förutsättningslöst fatta beslut eller att till rätt villkor sluta avtal om ett köp av en vara eller en tjänst. Gynnandet kan ske genom att den andra parten får hemlig information eller ett annat försprång vid till exempel ett beslut eller en upphandling. Gynnandet kan även ske på längre sikt, genom att det genom beteendet etableras en relation mellan motparten och företrädaren. Vid

ett senare tillfälle kan relationen göra att motparten gynnas på ett otillbörligt sätt.

Vid korruption sker dock inte gynandet utan en motprestation. Företrädaren kan i vissa fall gynna någon för att få en förmån som går att värdera i pengar. Så är fallet om hon eller han får en resa, murtegel till sin villa eller en flaska vin för att gynna huvudmannens motpart. Objektivt sett kan sådant förfarande betraktas som att företrädaren har tagit en muta, som enligt brottsbalken är straffbart. Enligt 20 kap. 2 § brottsbalken döms den som tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning för mutbrott. Detsamma gäller den som har begått gärningen innan hon eller han erhöll anställningen eller uppdraget, eller efter det att hon eller han har slutat densamma. För att dömas för brottet krävs uppsåt.

I andra fall har företrädaren andra motiv än pengar. Det kan finnas särskilda intressen som gör att företrädaren inte förhåller sig opartisk i sitt uppdrag. Företrädaren kan exempelvis ha en vänskapsrelation med huvudmannens motpart och därför ha särskilda skäl att gynna denne. Ibland benämns sådan partiskhet för vänskapskorruption eller favoritism. Sådan partiskhet kan, om den upptäcks, i vissa fall leda till att ett beslut kan upphävas på grund av jäv (se avsnitt 4.3).

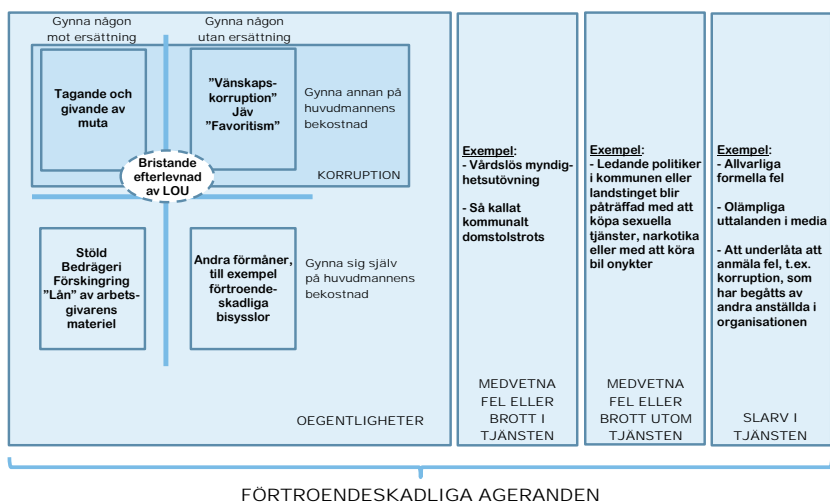
Genom korruptionen utnyttjar företrädaren situationen och sin ställning för egen vinnings skull, oavsett om det är för pengar eller inte. Samtidigt sker korruptionen även för motpartens vinnings skull, vilket exempelvis Transparency International poängterar i sin definition.

Det finns ett samband mellan korruption och bristande efterlevnad av bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och i konkurrenslagstiftningen. Exempelvis kan det finnas bolag som försöker påverka företrädaren för en organisation för att skaffa sig inflytande över villkoren i en planerad upphandling eller för att ett avtal ska slutas utan upphandling. Påverkan kan ske både genom att företrädaren ersätts för sin delaktighet eller genom annan påverkan. Ett annat exempel kan vara att någon får ersättning för att inte avslöja en kartell. Det finns dock situationer där reglerna om upphandling och konkurrens inte följs utan att det har någonting att göra med korruption.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att det finns flera olika definitioner av korruption. Definitionen av korruption har betydelse för uppfattningen om den faktiska korruptionen. Det finns stora skillnader mellan vad som är straffbart och vad som i allmänhetens ögon betraktas som korrupt beteende. Detta kan vara en av anledningarna till att det finns olika uppfattningar om hur utbredd korruptionen är i Sverige. Vi menar att det vid sidan av korruption finns många olika beteenden som kan skada förtroendet för organisationen.

I denna rapport avser vi med korruption att på organisationens bekostnad gynna en av organisationens motparter på ett otillbörligt eller olämpligt sätt. Gynnandet kan ske mot ersättning, så kallad muta, eller utan ersättning. Det senare fallet kallas ofta vänskapskorruption.

Figur 3.1 En bild av ett utvecklat korruptionsbegrepp



Förutom att definitionen av korruption har betydelse för hur mycket faktisk korruption det anses finnas har den också en annan betydelse. Genom att definiera problemet får man även möjlighet att välja strategi och konkreta åtgärder för att bekämpa det. När det gäller åtgärder mot korruption, exempelvis regler och kontroll, kan flera av åtgärderna vara sådana att de också är verkningfulla mot andra oegentligheter.

4 Mutbrott med mera

Bland det som vi i det förra kapitlet beskrev som korruption ingår vissa gärningar som är brottsliga, exempelvis mutbrott (jämför figur 3.1). I dag finns bestämmelserna om straffansvar för de grundläggande korruptionsbrotten, mutbrott och bestickning, i 20 kap. 2 § respektive 17 kap. 7 § brottsbalken. I mars 2009 tillsatte regeringen en utredning, Utredningen om mutor, för att se över den straffrättsliga regleringen. Syftet var att åstadkomma en modernare samt mer ändamålsenlig och lättillgänglig reglering med tydliga kriterier för straffansvar.

Regeringen motiverade utredningen bland annat med att det i en tid som präglas av ökad vaksamhet mot korruption det naturligt att intresset riktas mot den straffrättsliga reglering som finns på området. Av skilda aktörer hade därvid riktats kritik mot den nuvarande regleringen.

4.1 Ny mutbrottslagstiftning den 1 juli 2012

Den 1 juli 2012 träder ett antal lagändringar om mutbrott i kraft. Syftet bakom de nya bestämmelserna har varit att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig mutbrottslagstiftning. Nu samlas bestämmelserna om mutbrott i 10 kap. brottsbalken (prop. 2011/12:79, s. 22 f.).

Det tidigare mutbrottet byter i den nya lagstiftningen namn till tagande av muta. Ansvar för tagande av muta kan komma i fråga om en arbetstagare eller den som utövar uppdrag tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget. Straffansvaret har således utökats till att gälla alla uppdragstagare, där ansvaret tidigare var begränsat till endast vissa kategorier. Ansvar ska även omfatta en deltagare eller funktionär vid en tävling där det förekommer allmänt anordnad vadhållning, om hon eller han godtar eller löfte om eller begär en otillbörlig förmån.

I de nya bestämmelserna har brottet bestickning bytt namn till givande av muta. Detta brott är en spegelbild av tagande av muta och föranleder straffansvar för den som i motsvarande fall lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån.

Från den 1 juli 2012 införs även tre helt nya bestämmelser om muta. För det första finns nu en bestämmelse som reglerar grovt tagande och grovt givande av muta. Brottet ska ses som grovt om gärningen har innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning, avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. För det andra utökas det kriminaliserade området till att omfatta så kallad handel med inflytande. Handel med inflytande innebär att påverka någon annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling med hjälp av en otillbörlig förmån. För det tredje införs även det nya brottet vårdslös finansiering av mutbrott för de fall då en näringsidkare tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt någon som företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet och därigenom av grov vårdslöshet främjar något av brotten givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande.

Att någon låter sig mutas kan även innebära ett missbruk av förtroendeställning som kan medföra ansvar för trolöshet mot huvudman enligt 10 kap. 5 § brottsbalken. Denna bestämmelse förblir oförändrad efter den 1 juli 2012.

4.2 Svensk kod om gåvor, belöningar och andra förmåner

Utredningen om mutor presenterade i betänkandet Mutbrott (SOU 2010:38) förslag på nya straffrättsliga bestämmelser. Betänkandet innehöll även ett förslag på en svensk kod om gåvor, belöningar och andra förmåner. Denna ska fungera som ett komplement till de straffrättsliga bestämmelserna och vara en del av självregleringen inom näringslivet. Koden omfattar alla bokföringsskyldiga bolag, det vill säga även kommun- och landstingsägda bolag. Syftet med koden är att på ett vägledande sätt hjälpa företag i frågor om användandet av förmåner för att främja företagets verksamhet. Koden ska således fungera som ett mer konkret stöd för företag att bedöma i vilka situationer en

förmån kan anses som tillåten respektive otillåten. Syftet är också att ge en mer detaljerad och anpassad bild av bestämmelser kring förmåner inom näringslivet än den som återfinns i lagstiftningen. Detta för att skapa en ordning som bättre kan anpassas till att förhållanden förändras över tid. Mer detaljerade branschregler ska dock fylla ut kodens olika delar. Koden ska förvaltas av Institutet mot mutor (SOU 2010:38).

4.3 Hinder mot jäv

Som nämndes i förra kapitlet är utgångspunkten för vad som är korruption att en tjänsteman eller politiker gynnar en utomstående person eller företag på huvudmannens, det vill säga kommunen, landstingets eller bolagets, bekostnad. Om tjänstemannen eller politikern mottar ersättning för detta kan gynnandet vara straffbart. I andra fall sker korruptionen inte mot ersättning, utan av andra skäl. Ofta kallas detta vänskapskorruption. Ibland kan ett sådant otillbörligt gynnande beslut ogiltigförklaras enligt reglerna om jäv, men agerandet är inte straffbart.

För anställda i kommuner och landsting finns bestämmelser om jäv i 11 § förvaltningslagen (1986:233) och för förtroendevalda i kommuner och landsting regleras jäv i 6 kap 24–27 §§ kommunallagen. Anställda inom kommun- och landstingsägda bolag omfattas av jävsreglerna i aktiebolagslagen.

Jävsreglerna i förvaltningslagen och kommunallagen är i stort sett identiska och gäller ärendehantering. Reglerna slår fast i vilka situationer en förtroendevald eller tjänsteman ska anses ha ett intresse i ett ärende som kräver ett ifrågasättande av hennes eller hans opartiskhet. Det kan handla om att den förtroendevalde eller tjänstemannen, eller en närstående till dessa, är sökande i ärendet eller drar synnerligen nytta eller skada av ärendets utgång. Andra omständigheter som aktualiserar jäv är om den förtroendevalde eller tjänstemannen är vän eller är ovän med någon som är part eller intressent i ett ärende eller om hon eller han är ekonomiskt beroende av parten eller intressenten. Vidare kan det vara jäv om den förtroendevalde eller tjänstemannen är så pass engagerad i saken som ärendet berör att det kan uppstå misstanke om brister i förutsättningar för en opartisk bedömning.

Den jävige är skyldig att anmäla sig själv så fort hon eller han får vetskap om intressekonflikten. En förtroendevald eller tjänsteman som är jävig i ett ärende enligt kommunallagen får varken delta eller närvara vid handläggningen. Förvaltningslagen innehåller ingen bestämmelse om att en anställd inte får närvara vid handläggningen, utan bara att personen i fråga inte får handlägga ärendet.

I aktiebolagslagen (2005:551), vilken även omfattar kommun- och landstingsägda bolag, finns jävsbestämmelser för aktieägare, styrelseledamöter och verkställande direktörer. En aktieägare är till exempel enligt 7 kap. 46 § aktiebolagslagen att anses som jävig om hon eller han röstar i frågor som gäller om bolaget ska väcka talan mot henne eller honom. I 8 kap. 23 § aktiebolagslagen finns jävsbestämmelser för styrelseledamöter. Där slås det fast att en styrelseledamot inte får handlägga en fråga som rör avtal mellan henne eller honom själv och bolaget, mellan tredjeman och bolaget om styrelseledamoten har ett intresse i frågan som strider mot bolagets, eller mellan bolaget och en juridisk person som styrelseledamoten själv eller tillsammans med annan får företräda. Samma jävsbestämmelser som gäller för styrelseledamöterna gäller för den verkställande direktören, enligt 8 kap. 34 § aktiebolagslagen.

I aktiebolagslagen finns det inte några bestämmelser om att den jävige själv ska ge sig till känna och det finns inte heller någon reglering kring en jävig styrelseledamots närvaro vid handläggning av en fråga.

4.4 Reglerna om offentlig upphandling

Enligt tidigare undersökningar ligger offentliga upphandlingar i riskzonen för korruption (se till exempel Brå, 2007:21 och Andersson, 2002).

Det är LOU som reglerar upphandlingsbestämmelserna. Såväl kommuner och landsting som de flesta kommun- och landstingsägda bolag omfattas av LOU. Bedömningen av vilka kommun- och landstingsägda bolag som omfattas av LOU är dock inte helt enkel. Dels ska deras verksamhet tillgodose behov i det allmännas intresse, dock inte av industriell eller kommersiell karaktär. Dels ska största delen av finansieringen komma från stat kommun eller landsting. För att LOU:s bestämmelser ska gälla måste bolagen stå under kontroll av stat, kom-

mun, landsting eller upphandlade myndighet. Halva antalet ledamöter i styrelsen ska dessutom vara utsedd av stat, kommun, landsting eller upphandlade myndighet. Samtliga av dessa villkor regleras i 2 kap. 12 § LOU.

LOU innehåller bestämmelser kring förfarandet i själva upphandlingsprocessen, men också kring överprövning och skadestånd i samband med offentlig upphandling. Dokumentation, offentlighet och sekretess är också något som behandlas i LOU. Reglerna ska minska osäkerheten kring inköp av varor och tjänster och samtidigt skapa ett förutsägbart och transparant samspel mellan den offentliga och privata sektorn. Det administrativa förfarandet kring bytet av varor och tjänster ska förenklas så långt det går. Detta för att förutsägbarheten ska tydliggöras och risken för korruption minska (Brå, 2010:9 och Molander, 2009).

Brå har gett ut rapporten Karteller och korruption – Otillåten påverkan mot offentlig upphandling år 2010. I denna rapport diskuteras olika riskområden för korruption inom den offentliga upphandlingen. Rapporten ger också förslag på insatser för att minska risken för korruption. Framför allt lyfts frågor om kompetens och utbildning upp som en viktiga delar, då okunskapen kring lagstiftning och interna riktlinjer kan bidra till korrupta beteenden (Brå, 2010:9, s. 56 f.).

Upphandlingsstödet på Kammarkollegiet har i uppdrag att bidra till en mer effektiv, kvalitetsmedveten och rättssäker upphandling. Målet är att bättre ta tillvara konkurrensen på marknaden så att skattemedel kan användas på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet. År 2011 publicerade Upphandlingsstödet skriften Att förebygga korruption – i offentlig upphandling. I skriften belyses bland annat vem mutor oftast riktas mot och när det är störst risk för mutor. Informationsskriften innehåller också förslag på vad man kan göra på ledningsnivå respektive tjänstenivå för att förhindra och förebygga korruption (Kammarkollegiet, 2011:1).

5 Forskning om korruption i Sverige

Korruption är på inget sätt ett nytt fenomen. Sannolikt existerade det i någon form redan vid framväxten av de första samhällena. Litteraturen om korruption är dock betydligt yngre. Även om fiktiva beskrivningar av korruption förekommer i klassisk skönlitteratur, såsom Dante och Shakespeare, är det först under 1900-talets sista decennium som litteraturen har växt sig omgångsrik. En möjlig förklaring till det är det växande internationella intresset för korruptionsfrågor under denna period. Bland annat placerade Världsbanken korruptionsproblemet i fokus när de år 1995 pekade ut korruption som det största hotet mot ekonomiers utveckling. Samma år utarbetades även en bedrägerikonvention inom den Europeiska unionen för att skydda de finansiella intressena i unionen. Tidningen Financial Times utsåg dessutom år 1995 till korruptionens år. Två år senare tog OECD fram en konvention som syftade till att bekämpa bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden. Samma år undertecknades en fristående konvention inom OECD om kampen mot korruption i syfte att förbättra det rättsliga samarbetet och Europarådets ministerkommitté antog tjugo vägledande principer för kampen mot korruption. Under samma period bildades också Transparency International och initierade arbetet med sitt Corruption Perception Index (CPI), som beskrevs i kapitel 2.

Även om forskningen om korruption fanns redan innan slutet av 1900-talet kan man genom en rad snabba sökningar i Google Scholar² snabbt konstatera att även forskarsamhällets intresse för frågan ökade lavinartat under 1990-talet. Antalet artiklar med ordet "corruption" i titelraden har konstant blivit större sedan år 1992. Den ökade internationella uppmärksamheten av organisationer som FN, Världsbanken, OECD och EU löper således parallellt med forskningssamhällets allt större intresse av frågan.

² Google Scholar är en tjänst från söktjänstföretaget Google. Med hjälp av den kan man söka efter vetenskapliga publikationer och tidskrifter.

Syftet i detta kapitel är att undersöka utbredningen och karaktärstragen av svensk forskning om korruption, i synnerhet samhällsvetenskaplig forskning med fokus på svenska förhållanden. Är det så att det nyvaknade internationella intresset för korruptionsfrågor nyligen beskrivet också resulterade i ett uppsving för svensk forskning? Statskontoret avser att i kapitlet besvara två frågor:

- Vad finns det för forskning som behandlar korruptionen i Sverige?
- Vad säger forskningen om korruptionens orsaker och utbredning i Sverige?

Två utgångspunkter har varit vägledande i vårt urval av forskningsinsatser. Vi har undersökt den forskning i Sverige som har intresserat sig för korruption. Vi har också undersökt vad forskningen säger om korruptionens orsaker, utveckling och variation i Sverige. Vi kommer inte att beskriva svenska studier om korruption i andra länder. Trots denna avgränsning finns det en viss gråzon – det finns svensk forskning där Sverige är en delmängd i en större jämförelse. Denna forskning är givetvis intressant och kommer att omfattas av redovisningen.

Översikten har inte styrts av någon särskild analysmodell. En sådan skulle sannolikt ha gjort det möjligt att systematiskt kunna beskriva och jämföra projekt med varandra, exempelvis vad gäller frågeställningar, begrepp och teori, metod och material samt slutsatser. Men eftersom vi redan på förhand har en uppfattning om att forskningsfältet är begränsat har vi valt ett mer förutsättningslöst angreppssätt.

5.1 Samhällsstyrningens kvalitet

En relativt stor andel av den internationella forskningen om korruption ingår som en delmängd av mer omfattande studier av politiska system och deras funktionssätt. I jämförande forskning ägnar sig forskare åt systematiska empiriska jämförelser av politiska system. Med intresse för Sverige är det egentligen bara en miljö som ägnar sig åt den typen av systematiska jämförelser, nämligen forskningsprogrammet Quality of Government (QoG) vid Göteborgs universitet.

Inom QoG-programmet arbetar ett tjugotal forskare varav flertalet med forskning som kan beskrivas i termer av jämförande alternativt komparativ politik. Programmet som sedan år 2006 i huvudsak har finansierats

rats av Riksbankens jubileumsfond arbetar med frågeställningar som rör den goda demokratin och det goda politiska styret. Av särskilt intresse är de formella politiska institutionernas kvalitet. Ett uttalat syfte med programmet är att ”bedriva och understödja forskning om orsakerna till, konsekvenserna av och grunderna för hög kvalitet i samhällsstyrning, vilket betyder förekomsten av pålitliga, opartiska, icke-korrupta och kompetenta offentliga myndigheter och institutioner”.

Därmed kan det uppfattas som om forskningsprogrammet egentligen inte har korruption som sitt huvudsakliga intresse – att det är samhällsstyrningens kvalitet som står i centrum. Det är förvisso korrekt, men själva frånvaron av korruption är enligt QoG-forskarna en mycket central ingrediens i samhällsstyrning av hög kvalitet.³ Däremot försvårar skillnaden i uppfattningen mellan olika kulturer och länder om vad som är korruption systematiska och rättvisande jämförelser (Charron, Lapuente och Rothstein, 2010). I QoG-programmet mäts kvaliteten i samhällsstyrningen med utgångspunkt i hur opartisk den offentliga förvaltningen är.

QoG har publicerat en lång rad rapporter och vetenskapliga artiklar som spänner över många olika områden. Däremot vilar de många gånger på samma teoretiska fundament, där ett institutionellt perspektiv är utgångspunkten. Bortsett från de mer teoretiska delarna vilar forskningen dessutom ofta på analyser av stora kvantitativa material. Mer djupgående fallstudier är inte lika vanligt förekommande. Det finns också en tydlig statsvetenskaplig dominans i programmet.

Korruption i Europa

QoG-programmet fick år 2010 i uppdrag av EU-kommissionen att undersöka skillnader och likheter mellan medlemsländerna och dess regioner. Även om samhällsstyrningens kvalitet inom EU generellt betraktas som god, i synnerhet i jämförelse med så kallade utvecklingsländer, anses det finnas en stor variation vad gäller institutionella förutsättningar samt sociala och ekonomiska förhållanden. Det finns

³ Det vill säga den svenska motsvarigheten till ”Quality of government” respektive ”Good governance”.

sannolikt olika förklaringar till denna variation men särskilt intresse skulle i undersökningen fästas på samhällsstyrningens kvalitet.

Det finns redan olika mått som på ett eller annat sätt fångar kvaliteten i samhällsstyrningen, dock är dessa i huvudsak insamlade på nationell nivå. En central uppgift för QoG-projektet är därför att samla in data som möjliggör en analys på regional nivå. Genom att kombinera data från expertenkäter samt en medborgarundersökning, bland 34 000 personer i 172 regioner i EU, har ett QoG-mått skapats. Detta möjliggör den typen av analys. Detta mått fokuserar på tre olika aspekter av samhällsstyrningens kvalitet: kvalitet, opartiskhet och graden av korruption. Utöver dessa tre finns ytterligare två frågor om huruvida de regionala valen betraktas som rättvisa och om de regionala mediernas har förutsättningar att upptäcka förekomsten av korruption.

Undersökningen visar tydligt att samhällsstyrningens kvalitet varierar kraftigt inom EU. Ett annat resultat är att det finns ett antal länder där de regionala skillnaderna är stora inom landet vad gäller samhällsstyrningens kvalitet.

Tabell 5.1 Regionala skillnader i länderna

Variation inom landet		
Hög	Medium	Låg
Belgien	Tjeckien	Danmark
Spanien	Tyskland	Nederländerna
Italien	Frankrike	Sverige
Portugal	Grekland	Polen
Rumänien	Storbritannien	Slovakien
Bulgarien	Ungern	Österrike

Undersökningen visar också att det på den nationella nivån finns starka samband mellan samhällsstyrningens kvalitet och ekonomiskt välstånd, befolkningshälsa och mellanmänsklig tillit. Utöver den kvantitativa undersökningen genomfördes fallstudier i tio olika regioner. Förhoppningen med dessa fallstudier var att få en fördjupad bild av de statistiska undersökningsresultaten och därmed kunna presentera några preliminära hypoteser från regioner där samhällsstyrningens kvalitet höll både hög och låg nivå (Charron, Lapuente och Rothstein, 2010).

Lärdomar

Fallstudierna ledde fram till ett antal ”lärdomar”. Bland annat lyfter QoG fram oberoende och aktiva massmedier. I länder med låg kvalitet på samhällsstyrningen finns det brister vad gäller massmediernas roll och dess möjligheter att granska makten. I regioner där det finns starka kopplingar mellan politiska partier och massmedia kopplingar är kvaliteten i samhällsstyrningen vara lägre.

En andra lärdom är att myndigheternas öppenhet spelar en avgörande roll, bland annat för att ge massmedia tillgång till all slags information om den offentliga verksamheten. I Sverige är detta känt som offentlighetsprincipen.

För det tredje visade fallstudierna att det civila samhället ofta är ett viktigt komplement till lokal och regional massmedia för granskning och oberoende kontroll.

En fjärde lärdom är att etnisk mångfald ofta är positivt för samhällsstyrningen. Forskarna finner exempelvis att regioner med en hög grad av etnisk fragmentering, men med en hög kvalitet på samhällsstyrningen.

Forskarna menar att en femte lärdom är att offentliga organisationer som genomsyras av meritokrati, där meriter och inte förbindelser belönas, är viktiga för öppenhet och kvalitet. Denna faktor är, enligt QoG, till och med viktigare för samhällstyrningens kvalitet än exempelvis valsystem eller politisk regim.

För det sjätte är det av stor vikt att det finns ett skydd för så kallade whistleblowers som slår larm när de upptäcker oegentligheter. Dessa personer måste kunna känna ett förtroende för att kunna lämna tips utan att riskera repressalier.

En sjunde lärdom är att offentliga institutioner i regioner med hög kvalitet på samhällsstyrningen ofta har infört rutiner som liknar de som tillämpas i deras motsvarigheter i den privata sektorn. Det kan bland annat innebära att moderna förvaltningsverktyg, kvalitetscertifiering och annan effektivisering införs. En annan aspekt är att rekryteringen av tjänstemän bör vara likvärdig den som finns i den privata sektorn, nämligen tydligt grundas på meriter och inte kontakter.

Slutligen, den sista och åttonde lärdomen är att ett betydande regionalt självstyre är betydelsefullt för god samhällstyrning. Kanske ännu viktigare är tydligheten vad gäller ansvarsutkrävande. Det är ett problem när inte medborgare vet vilken nivå som gör vad och under vilka omständigheter.

Svenska folkets syn på korruption

Några av forskarna knutna till QoG-programmet har riktat särskild uppmärksamhet mot korruption i Sverige. Henrik Oscarsson och Monica Bauhrs har exempelvis i en uppsats behandlat svenska folkets syn på korruption. Utgångspunkten för undersökningen var den riksomfattande SOM-undersökning som genomfördes år 2010. Frågor om korruption hade funnits med tidigare i SOM-undersökningar men de gav en relativt liten variation och bedömdes därför vara svåra att använda. Till 2010-års undersökning byttes därför frågorna delvis ut. En av frågorna lydde då: ”Enligt din bedömning, i ungefär vilken utsträckning är följande yrkesgrupper i Sverige inblandade i någon typ av korruption?”. Bedömningen fick göras för tre grupper: Politiker, offentliga tjänstemän och företagare. Respondenterna ställdes också inför ett batteri med påståenden om handlingar som illustrerar ett maktutövande vilka ligger i skymningslandet mellan lagligt och direkt olagligt beteende (Bauhr och Oscarsson, 2011).

Undersökningen av svenskarnas uppfattningar visar att de flesta uppfattar företagare som mer korrupta än politiker och tjänstemän. Tjänstemän uppfattas som mer korrupta än politiker. Materialet indikerar också att förtroende i allmänhet för andra människor korrelerar starkt med bedömningen av korruptionens utbredning i grupperna. Forskarna menar att resultatet ska tolkas som att de som litat på andra människor har en ljusare bild av förekomsten av korruption än personer som inte har samma mellanmänniska tillit.

Bauhr och Oscarsson visar också att det finns ett stad-landmönster. Så kallade landsbygdsbor bedömer att korruptionen är mindre utbredd än vad stadsborna gör. Författarnas förklaring till det är att erfarenheterna av korruption är mindre hos dem som bor på landsbygden än hos dem som bor i de större städerna. De noterar också att det inte fanns någon signifikant skillnad mellan de som bor i Göteborg, Malmö

eller Stockholm vad gäller uppfattningen om förekomsten av korruption.

I en analys av hur respondenterna ställde sig till olika påståenden om maktutövande konstateras bland annat att svenskar är relativt toleranta mot det som gruppen forskare kallar samförståndskorruption. Med det avses en situation där två parter är överens och en transaktion sker i samförstånd. Däremot visar materialet att svenska är mindre toleranta mot så kallad tvingande korruption där någon form av avgift måste utgå för en service man egentligen har laglig rätt till. Forskarna konstaterar också att svenskar i allmänhet förefaller vara något mer toleranta för korruption i privat sektorn än i offentlig (Bauhr och Nasiritousi, 2011).

Författarna konstaterar vidare att de som bodde i Göteborgs kommun var något mer accepterande än andra för beteendet att erbjuda en gåva eller en tjänst för att vinna en upphandling. Med anledning av den så kallade korruptionsskandalen i Göteborg som nyss hade avslöjats anser forskarna att detta är ett särskilt intressant resultat. Med utgångspunkt i resultatet resonerar de om man kan påstå att göteborgare i högre grad än andra accepterar vissa typer av mutor. Författarna är dock tydliga med att orsakssambanden är oklara. De menar att det behövs ytterligare mätningar för att klarlägga hur beständiga resultaten är och hur pass mycket respondenterna hade blivit påverkade av massmediebevakningen kring muthärvan i Göteborg.

5.2 Tillit och korruption i lokalpolitiken

År 2007 beslutade Vetenskapsrådet att ge anslag till projektet Tillit och korruption i lokalpolitiken. Projektet är knutet till Linnéuniversitetet. Projektets syfte är att undersöka normer, tillit och korruption i svensk lokalpolitik. Inom ramen för projektet arbetar man med olika material. Det mest omfattande materialet är en enkätundersökning som genomfördes år 2008.⁴ Undersökningen riktade sig till politiker och tjänstemän i Sveriges samtliga kommuner.

⁴ Detta är ursprunget till en enkätundersökning som Statskontoret, tillsammans med projektet, genomfört inom ramen för denna utredning.

Projektets ambition är att ta fram grundläggande empirisk kunskap om den faktiska omfattningen av korruption i svenska kommuner och hur utvecklingen över tid har sett ut.

Genom de olika momenten är förhoppningen att man ska kunna presentera förklaringar till korruption i svenska kommuner och att formulera förslag till hur offentlig korruption kan stävjas. Utöver de personer som omfattas av Vetenskapsrådets finansiering finns ett antal andra forskare knutna till projektet. Sammantaget har gruppen producerat en rad artiklar och några böcker.

Vid ett antal tillfällen har utgångspunkt tagits i begreppet frestelsestruktur (exempelvis Andersson et al, 2008, Erlingsson, 2006). Detta resonemang har inspirerats av den amerikanske forskaren Gary Beckers teoretiska utgångspunkt för hur vi kan förstå och förklara brottsligt beteende. Enligt denna modell kan korruption antas vara mer vanligt när institutionerna:

- ger individerna många, snarare än få, möjligheter att kunna tillskansa sig resurser genom korruption
- förenar korrupt beteende med stor, snarare än låg, avkastning/vinst/fördelar
- har bristfälliga tillsynsmekanismer, så att sannolikheten för att det korrupta beteendet ska upptäckas uppfattas som lågt av den som överväger att bete sig korrupt

Forskarna i projektet Tillit och korruption i lokalpolitiken har återkommande pekat på ett antal omständigheter som påverkar förutsättningar för korruption. I bland kan bolagisering öppna upp för nya former och större möjligheter till korruption. När allt fler delar av den kommunala verksamheten läggs i nya driftsformer utanför den kommunala verksamheten ökar behovet av att upphandla tjänster. Därmed uppstår enligt forskarna också nya risker och nya möjligheter. Ett ökat inslag av upphandling ger därmed ökade möjligheter till korruption (Andersson m.fl., 2010).

Forskarna har exempel pekat på att allt fler tjänster upphandlas finns det också allt större vinster att göra för involverade aktörer. Enligt Konkurrensverket motsvarade värdet av de svenska upphandlingarna

över tröskelvärde under år 2010 cirka 290 miljarder kronor (Konkurrensverket, 2012:3).

Forskarna i projektet har även funnit indikationer på att riskerna för upptäckt har minskat och att tillsynsmekanismerna brister på flera punkter. Den slutsats som forskarna därvid har kommit fram till är att offentlighetsprincipen samt tjänstemännens yttrande-, informations-, meddelarfrihet och deras meddelarskydd som tidigare bildade en viktig grund för att motverka maktmissbruk och korruption inom den svenska förvaltningen har blivit svagare. I dag finns det tecken på att tjänstemän hellre lämnar en organisation om de ser brister i än tar tag i problemen. Bland annat stödjer forskarna detta resonemang på Lundquists (1999) teori om tystnadens förvaltning. Enligt den teorin har 1990-talets nedskärningar och krav på en effektivisering i kommunal verksamhet lett till att tjänstemän i avtagande grad kritiserar ledningen eller slår larm om egentligheter. Tjänstemän upplever i dag ett större krav på lojalitet än tidigare och är rädda för att förlora sina arbeten eller bli utstötta på arbetsplatsen (Andersson m.fl., 2010).

Forskarna har även använt sig av en undersökning som fackförbundet SKTF presenterade år 1999 för att argumentera för att argumentera för att den interna kulturen kan vara ett hinder för att få anställda att slå larm om egentligheter och korruption. I denna undersökning framkom att var fjärde kommunanställd hade egna erfarenheter av att bestraffas när de framförde kritik på arbetsplatsen. Tio år senare presenterade tidningen Kollega (Unionens medlemstidning) en undersökning som visade att bara 23 procent av de tillfrågade skulle kunna tänka sig att rapportera om hon eller han upptäckte något missförhållande på arbetsplatsen. 64 procent ansåg däremot att whistleblowers verkligen behövs och är viktiga (Kollega, 2009). I boken *Korruption, maktmissbruk och legitimitet* menar forskarna att med tjänstemännens sannolikt minskade benägenhet att agera visslare, följer också att den genomsnittlige tjänstemannen och politikern kan räkna med att risken sjunker för att korruptionsliknande beteenden avslöjas (Andersson, Bergh, Erlingsson och Sjölin, 2008, s. 277).

Forskarna pekar även på brister i det formaliserade systemet för kontroll. Här riktar de bland annat uppmärksamheten mot kommunrevisionen. Enligt forskarna påverkas den demokratiska legitimiteten negativt av att den kommunala revisionens oberoende ifrågasätts. I den

kommunala sektorn, i vilken det finns många personliga relationer och partipolitiska band, ställs det stora krav på integritet och personlig moralisk resning hos de enskilda revisorerna. Systemet vilar således mer på de enskilda individerna än att det säkerställs i det formaliserade systemet (Andersson m.fl. 2010).

I boken *Korruption, maktmissbruk och legitimitet* tittar forskarna även närmare på massmedias roll som granskare och kontrollinstrument. Här tar de bland annat stöd av Britt-Marie Citron, journalisten som avslöjade den så kallade Motalaskandalen. Citron har angett att det i dag främst är de traditionella förvaltningarna som bevakas. De kommunala bolagen och privata entreprenörer som utövar offentlig verksamhet bevakas inte på samma sätt (Citron, 2010). Men forskarna argumenterar för att det för att motverka korruption krävs öppenhet, insyn och granskning av både politik och förvaltning (Andersson, Bergh, Erlingsson och Sjölin, 2008).

5.3 Korruptionens riskzoner

Staffan Anderssons avhandling *Corruption in Sweden – Exploring Danger Zones and Change* från år 2002 är sannolikt den enda samhällsvetenskapliga avhandling som explicit riktar sin uppmärksamhet mot fenomenet korruption i Sverige.

Syftet i Anderssons avhandling är att analysera korruption och kartlägga olika riskområden där riskerna är som störst. Undersökningen har styrts av sex frågor:

1. Vilka typer av korruption finns?
2. I vilka sektorer och är riskerna för korruption störst?
3. Vilken uppfattning finns om olika typer av korruption?
4. Hur har korruption förändrats över tid?
5. Hur påverkar olika institutionella omständigheter uppkomsten av korruption, och slutligen?
6. Vilka åtgärder har vidtagits för att motverka korrupt beteende?

För att besvara dessa frågor har Andersson kombinerat olika metoder och material. Kvalitativa studier av olika slags dokument, intervjuer

och nyhetsartiklar samt mer kvantitativa undersökningar om människors uppfattningar har genomförts.

Andersson menar att korruption är mer omfattande i den offentliga sektorn på lokal nivå än på central nivå. Enligt honom är detta inte ett särskilt överraskande resultat eftersom ansvaret för merparten av den offentliga verksamheten bärs upp av kommuner och landsting. Hans undersökningar visar också att korruption är mer förekommande bland tjänstemän än hos politiker.

Några områden bedömer han som särskilt riskutsatta, bland annat offentliga myndigheters relationer med aktörer i byggsektorn samt kollektivtrafiken, offentlig upphandling och vid tillståndsprovning och tillståndsgivning. Andersson visar också att riskerna för korruption är större i kommuner där samma parti har varit vid makten länge och där många beslut fattas i grupper med få personer. Riskerna är särskilt stora hos tjänstemän med ansvar för upphandlingar.

Andersson anser att 1990-talets ekonomiska och institutionella förändringar, vilka hade påtagliga konsekvenser för kommunerna, inte har följts av motsvarande förstärkning av kontrollinstrumenten. Detta har bidragit till att skapa nya och större riskzoner.

Hederlighetens pris

Staffan Andersson hade redan innan han skrev färdigt sin avhandling författat en ESO-rapport på samma tema. I rapporten Hederlighetens pris (ESO 1999:62) kartläggs och analyseras politisk korruption i ett jämförande sammanhang. I rapporten fokuserar Andersson på riskzonerna i samhället för korruption av olika slag.

Andersson konstaterar att den bild massmedia dittills hade gjort gällande, det vill säga att tjänstemän och förtroendevalda var inblandade i oegentligheter i lika stor utsträckning, är missvisande. Genom en analys av ett stort antal rättsfall visar Andersson att det snarare är så att tjänstemännen är överrepresenterade.

Enligt Andersson ger både rättsfall och de genomförda intervjuerna stöd för att det i samhället finns störst risk för korruption i den kommunala sektorn. Argumenten för detta är bland annat att det finns en otillräcklig kontroll, mindre effektiv revision och mindre omfattande

granskning från massmedias sida. Även långvarigt maktinnehav och en svag opposition anges vara viktiga faktorer.

Andersson säger vidare att det i hans intervjuer har framkommit att det finns särskilda positioner i kommunerna som är särskilt riskfyllda. Det är bland annat inköpschef, upphandlingschef, ekonomichef, näringslivschef samt alla innehavare av kommunala kreditkort.

Staffan Andersson relaterar sitt resultat till den offentliga sektorns snabba förändringar under 1990-talet. Bland annat tar han fasta på att rationaliseringar har gjorts samtidigt som kontrollsystem inte har utvecklats i motsvarande takt. En sådan utveckling har också påverkat personalen. Bland annat genom att de i minskad utsträckning vågar säga ifrån om de upptäcker oegentligheter.

Med stöd i en internationell jämförelse drar Andersson slutsatsen att Sverige under slutet av 1990-talet var ett land relativt förskonat från korruptionsproblem. Han konstaterar också att riskzonerna i Sverige i viss mån skiljer sig från andra länders. Särskilt gäller det områden med stor handlingsfrihet för myndigheter och aktörer. Den svenska modellen där ett mycket omfattande ansvar för välfärdsproduktionen ligger på kommunerna leder också till att den kommunala nivån i Sverige är mer utsatt än motsvarande nivå i andra länder. Andersson konstaterar också att korruptionsbrott tydligare har reglerats i svensk lagstiftning än i många andra länder.

Även om Sverige kan framstå som ett relativt korruptionsfritt land med få korruptionsrelaterade problem visar Andersson att det finns goda skäl att närmare studera korruptionens risk- och gråzoner.

5.4 Motståndskraft, oberoende och integritet

Det finns flera icke parlamentariska organisationer som arbetar med att sprida information om korruptionens negativa konsekvenser för samhället. En av de mest framträdande är Transparency International (TI). TI är en oberoende ideell organisation med ett hundratal nationella avdelningar över hela världen. Sedan cirka tio år tillbaka finns en sådan avdelning i Sverige. Syftet med organisationen är att bedriva en bred informationsverksamhet och opinionsbildning för att sprida kunskap

om korruptionens skadliga verkningar och verka för ökad transparens i såväl offentlig som privat sektor (Andersson, 2012).

TI har under åren 2010 och 2011 arbetat med ett europeiskt samarbetsprojekt som har syftat till att undersöka vilka förutsättningar 25 europeiska länder har för att motverka korruption. Den övergripande målsättningen har varit att göra ländervisa bedömningar av hur pass motståndskraftiga olika delar av samhället är. I respektive land engagerades en rad forskare och praktiker som författare. För Sveriges del leddes arbetet av Staffan Andersson, vars forskning beskrevs i avsnitt 5.3.

Syftet med undersökningen har varit att den ska utgöra ett kunskapsunderlag för TI:s arbete med att sprida kunskap och påverka beslutsfattare. Eftersom TI har ett stort inflytande vad gäller frågeställningar, analytiskt ramverk och tillvägagångssätt kan inte arbetet betraktas som ett traditionellt forskningsprojekt. Snarare kan det kanske beskrivas som en utvärdering av det så kallade nationella integritetssystemet (Andersson, 2012).

Studiens fokus är huvudsakligen de nationella statliga institutionerna som var och en bedöms enligt en särskild modell. De institutioner som undersöks är exempelvis riksdagen, regeringen, domstolarna, den offentliga sektorn, de politiska partierna och näringslivet.

För att kunna göra dessa bedömningar utgår författarna från den nationella lagstiftningen, forskning och andra sekundära studier om de aktuella länderna samt intervjuer med nyckelexperter. Exempel på sekundära studier är rapporter från journalister, regeringsorgan, inhemska oberoende organisationer och internationella organisationer.

En sammanfattande bedömning av Sveriges integritetssystem

Den sammantagna bedömningen i studien är att det svenska integritetssystemet är starkt. Trots det så finns det enligt TI ett antal problem. Bland annat får den offentliga sektorn relativt låga poäng, lägst av de tolv institutioner som bedöms. Ett av skälen till det är att utvärderingen pekar på en viss försvagning av offentlighetsprincipens räckvidd. Därutöver noteras allvarliga brister beträffande ansvarutkrävande i de fall

då kommuner och landsting trotsar lagen.⁵ Även den svaga kommunala revisionen uppmärksammas. Ytterligare ett problem är de begränsade möjligheterna att fritt kunna meddela upptäckta oegentligheter samt skyddet för de personer som agerar whistleblowers. TI lämnar i rapporten ett antal förslag för att komma till rätta med de brister som räknas upp.

Ett av dessa förslag är att ge en myndighet ansvaret för frågor om korruption och korruptionsförebyggande arbete. TI pekar inte ut någon särskild myndighet i sammanhanget, men belyser behovet av att någon eller några bär ett formellt ansvar att informera, sprida kunskap och bistå aktörer i behov av stöd.

5.5 Whistleblowers – de som säger ifrån

Begreppet Whistleblowers har i somliga sammanhang kommit att bli synonymt med bekämpningen av korruption. Bland annat för att dessa personer har uppmärksammats som nyckelpersoner i avslöjanden av oegentligheter. TI i Sverige har också inrättat ett pris, Årets visselpipa, som varje år delas ut till personer som har uppmärksammat eller avslöjat korruption.

På ytan kan det framstå som prestigefyllt att vara whistleblowers, men i praktiken är det betydligt mer komplicerat. I boken ”Demokratis väktare” diskuterar Lennart Lundquist bland annat de offentliga ämbetsmännens civilkurage. Lundquist pekar i boken även på problemen med att som tjänsteman slår larm för korrupt beteende. Han belyser bland annat två saker. Det ena är att lojalitet har en tendens att prioriteras framför lydnaden för lagen och hänsynen till medborgarna. För det andra saknas det en tradition att opponera sig. Lundquist beskriver hur förvaltningen har utvecklats till en ”tystnadens förvaltning” (Lundquist, 1996 och 1999).

Enligt Lundquist är denna tystnad ett resultat av ekonomismens intåg. Lundquist menar att ekonomismen är en samhällsideologi som fokuserar på ekonomiska värden och bortser från demokratiska, har stark tilltro till organisering och chefskap som lösning på samhällsproble-

⁵ Statskontoret har i rapporten Verkställighet och rättelse av kommunala beslut, 2012:6, visat att under perioden 1 september 2006 till den 30 juni undanröjdes av domstol 423 kommunala beslut. Av dessa hade 44 beslut inte rättsas i efterhand.

men samt har det privata näringslivet som förebild för hur det offentliga ska organiseras och fungera. I förvaltningslitteraturen samlas vissa av dessa idéer under paraplybegreppet New Public Management (se bland annat Pollitt, 1993). I takt med att sådana idéer har inspirerat organiseringen av det offentliga har normerna förändrats och lojalitet samt lydnad blivit viktigare (Lundquist, 1999).

Orsakerna till att någon slår larm

Vad vet vi då om den grupp som visar civilkurage och agerar väckarklocka för missförhållanden och lagtrots? Trots ett ökat internationellt intresse för ämnet är svensk forskning i ämnet mycket begränsad. Ett av de få bidragen är Hedin, Månsson och Tikkanen som i genren arbetslivsforskning skriver om denna grupp. Utgångspunkten för deras forskning är att undersöka vilka konsekvenser som kan drabba den som larmar, arbetsgruppen, organisationen som helhet och samhället i stort? De undersöker vilka organisatoriska och samhälleliga faktorer som ligger bakom kritiken, reaktionerna på den och konsekvenserna av den (Hedin, Månsson och Tikkanen, 2008) Med stöd i Micelis och Nears (1992) modell för hur kritikerprocessen kan analyseras genomför de ett antal intervjuer med whistleblowers, eller kritiker som forskargruppen kallar dem. Resultaten från undersökningen av dessa processer redovisas sedan i en flernivåmodell, från samhällsnivå ner till individuell nivå, i vilken orsakerna till att någon väljer att agera whistleblower placeras.

På samhällsnivå beskrivs de samhällsförändringar som påverkade offentlig sektor och i synnerhet kommunal verksamhet under 1990-talet. En av de viktigaste faktorerna på denna övergripande nivå är övervältringsproblemen som har uppstått när staten decentraliserade ansvar och uppgifter till den kommunala nivån. Exempel på det är grundskole-, ädel- och psykiatireformerna. Tillsammans med den ekonomiska krisen har dessa reformer inneburit en stor press för verksamheterna med stora besparingskrav som följd.

På organisatorisk nivå återfinns effekter av förändringar på samhällsnivån. Nya ansvarsområden och större brukargrupper leder till ökade krav och arbetsbörda på anställda. Reformerna kommer att kräva ökad

effektivitet i organisationerna. Privatisering och disaggregering⁶ är några av följderna.

På en individuell och interpersonell nivå ser författarna problem och konflikter på en övergripande nivå, i yrkesgruppen eller organisationen. Framför allt förefaller många av de uppmärksammade problemen handla om dålig personkemi och kommunikationssvårigheter på arbetsplatsen och dålig arbetsledning. Författarna som till stora delar riktar sin undersökning mot människovårdande organisationer resonerar även om det finns en diskrepans mellan vad man har förväntat sig av sitt yrke och vad man har fått ut av det. Differensen mellan det förväntade och det faktiska skapar en slags besvikelse. Den förstärks sannolikt av det individualistiska tänkandet om ”livskarriärer” och ”livsplanering” (se bland annat Giddens, 1991 och Allvin, 2006).

Enligt Hedin, Månsson och Tikkanen krävs det för att vi ska förstå kritikernas handlande på individnivån att vi lägger samman dessa komponenter. Vi kan inte förstå handlandet på arbetsplatsen isolerat från livsplaneringen i stort. Det innebär att livskarriären i stort har en stor betydelse för beslutet att larma om oegentligheter. Samtidigt finner forskarna exempel på personer som har frångått denna logik och har valt att larma trots att de har satt yrke och livskarriär på spel. Författarna pekar i detta sammanhang i stället på att whistleblowers handlingar i hög grad överensstämmer med en individualiserad arbetsmoral där starka individer skapar sina egna livsvillkor, själva väljer hur de vill leva och tar fullt ansvar för sina val. För dem innebär arbete alltid ett moralisk övervägande där det är nödvändigt att nyttja sina medborgerliga fri- och rättigheter när missförhållanden och orättvisor upptäcks. I teorin har dessa aktörer svårt att acceptera illegitim och omoralisk maktutövning – det är rationellt för dem att rapportera om problem när de anser det nödvändigt.

Rättsliga aspekter

TI har gett i uppdrag till Per Larsson, doktorand i arbetsrätt vid Stockholms universitet, att undersöka frågan om whistleblowers. I rapporten Whistleblowing – förutsättningar och skydd för dem som slår larm om korruption och andra oegentligheter redovisar Larsson bland annat

⁶ Här avses uppdelningen av verksamheterna i producerande enheter och beställare.

begreppet whistleblowing och en teori om *willful blindness*, det vill säga varför vi förtränger en del saker och blundar för obehagligheter. Utöver denna genomgång är rapporten i stora delar en utblick över olika internationella konventioner, svensk offentlig rätt och arbetsrätt samt exempel på länder som har stiftat lagar som på olika sätt stärker skyddet för whistleblowers och möjligheten att larma.

I rapporten belyses situationen i Storbritannien och Norge. I Storbritannien finns sedan år 1999 Public Interest Disclosure Act (PIDA). Det är en rättsakt som syftar till att skydda individer som gör särskilda avslöjanden av information i det allmännas intresse samt att låta dessa personer väcka talan för bland annat kränkning. Främst är tanken att rättsakten ska skydda arbetstagare. De har rätt att avslöja missförhållanden men den som anmäler måste göra det i god tro och inte i skadligt uppsåt. PIDA går i princip före tystnadsplikt, vilket innebär att en arbetsgivare inte rättsligt kan hindra ett avslöjande.

Efter att PIDA trädde i kraft har antalet klagomål ökat dramatiskt. Bara under år 2009 kom det in mer än 9 000 klagomål. 70 procent av dessa avgjordes utan någon muntlig förhandling. Av de resterande fallen avslogs 78 procent och 22 procent bifölls. Flest klagomål kommer från hälsovården, cirka 20 procent.

År 2007 infördes i Norge ett stärkt skydd för arbetstagare att slå larm men också krav på arbetsgivaren att skapa goda förutsättningar för att vissla när oegentligheter upptäcks. Det så kallade *Varselvernet* regleras i ett antal viktiga bestämmelser.

Alla arbetstagare har enligt den norska arbetsmiljölagen rätt att slå larm om förhållanden som är kritikvärdiga. Vad det innebär framgår inte exakt i lagtexten. Tanken är att låta bestämmelsen vara flexibel för att möta samhällsutvecklingen. Det behöver dock inte bara röra sig om lagbrott, det kan likväl röra sig om brott mot etiska normer. Utgångspunkten är att alla anmälningar är försvarbara. Arbetstagaren har alltid rätt till ersättning om arbetsgivaren hämnas på den som slår larm, oavsett om arbetsgivaren är skyldig för det som bolaget anklagas för.

Larsson menar att en av de viktigaste delarna i bestämmelserna arbetsgivarens plikt att underlätta för att slå larm. En sådan åtgärd kan påverka öppenheten och yttrandefriheten samt signalera att det är normalt

och önskvärt att anmäla misstänksamheter. Denna plikt innebär att arbetsgivaren måste utveckla procedurer, rutiner och information som underlättar för arbetstagare att slå larm.

I anslutning till rapporten lämnar TI sju rekommendationer.

1. Sverige bör införa ett förstärkt lagskydd för arbetstagare som i god tro slår larm om missförhållanden
2. Skyddet bör inte bara omfatta arbetstagare utan också även uppdragstagare, kunder, och elever
3. Det bör ställas ett krav på arbetsgivare att underlätta rapporteringen av missförhållanden
4. Ett meddelarskydd bör införas för den som avslöjar missförhållanden i den privata sektorn
5. Personer som anmäls för missförhållanden bör ha en reell möjlighet att försvara sig mot anmälningar
6. Sverige bör följa GRECO:s rekommendation om att det ska finnas konfidentiell rådgivning till vittnen och offer för korruption
7. Sverige bör verka för att en konvention om skydd för så kallade whistleblowers kommer till stånd på europeisk nivå

5.6 Rättsvetenskaplig belysning

Inom det rättsvetenskapliga området har ett antal svenska forskare ägnat sig åt frågan om korruption.

Inriktningen i en del av den juridiska forskningen i frågan har varit att uttolka straffbestämmelserna om mutor och bestickning. Thorsten Cars (2002) har redogjort för vad som menas med de aktuella begreppen och vilka syften som ligger bakom lagstiftningen. Enligt Cars är bestämmelserna allmänt hållna och för att bedöma deras tillämpningsområde krävs kännedom om bland annat de rättsliga avgörandena. Han redovisar därför för ett stort antal rättsfall, åklagarbeslut samt beslut från Justitiekanslern och Justitieombudsmannen från åren 1997–2000.

Det finns andra som har tagit sin utgångspunkt i analyser av enskilda rättsfall. Suzanne Wennberg (2008/2009) vid Stockholms universitet har exempelvis diskuterat svårigheten med att tillämpa mutbestämme-

sens otillbörlighetsrekvisit i ljuset av en dom i Högsta domstolen. I NJA 2008 s. 705 hade landshövdingen i Östersund åtalats för mutbrott. Högsta domstolen frikände landshövdingen (se avsnitt 6.2). Suzanne Wennberg har även skrivit en artikel om advokaters ansvar för mutbrott, med utgångspunkt i en annan dom från Högsta domstolen. I domen den 18 november 2009 i mål nr B 1130-07 hade en advokat frikänts från anklagelser om grovt mutbrott för att ha mottagit en vinkyl av en klient. Högsta domstolen hade funnit att vinkylen inte hade överlämnats till advokaten i dennes tjänsteutövning som offentlig försvarare, utan för vänskapskaps skull (Wennberg, 2009/2010).

Andra rättsvetenskapliga forskare har närmast sig frågan om korruptionens natur. Inom straffrätten har Madeleine Leijonhufvud vid Stockholms universitet bland annat skrivit om korruptionens orsaker och verkningar. En av slutsatserna i en av hennes artiklar är att när den tidigare uppdelningen i straffbestämmelserna mellan privat och offentlig verksamhet togs bort år 1978 förtogs en del av allvaret med korruption i den offentliga verksamheten (Leijonhufvud, 1996/1997).

Ingrid Helmius vid Uppsala universitet har tagit en mer offentligrättslig utgångspunkt i sitt pågående arbete om korruption. Syftet med projektet är att undersöka hur den svenska lagstiftningen bäst ska utformas för att stävja den legitimitetsförlust som korruptionen medför. Inom ramen för projektet kommer Helmius att undersöka korruptionen från ett problemorienterat perspektiv, där de grundlagsfästa principerna om legalitet och objektivitet får en stor roll. Helmius har ännu inte publicerat något forskningsmaterial.

Vissa forskare har valt att angripa korruptionen genom att diskutera möjliga åtgärder. Claes Sandgren vid Stockholms universitet har bland annat skrivit om orsaker och effekter av korruption, bland annat med utgångspunkt i erfarenheter från Bolivia, Vietnam och västra Balkanområdet. Sandgren menar att rättssystemet är centralt för att korruptionen ska hållas tillbaka. Exempel på viktiga regler är bestämmelser om öppenhet och insyn, upphandling, etablering av företag, partifinansiering, jäv och intressekonflikter, mediers oberoende, maktindelning, utkrävande av ansvar av politiker och högre tjänstemän, skydd åt sanningssägare inom institutioner, internrevision samt konkurrensregler. Sandgren pekar i sammanhanget även på flera utvecklingsområden för att angripa korruption. Dessa områden handlade dock inte i

första hand om förändrade rättsliga förutsättningar, utan mer om praktiska åtgärder (Sandgren, 2005). Med utgångspunkt i erfarenheterna från andra länder har dock Sandgren i andra sammanhang även pekat på möjligheterna att med rättsliga medel bekämpa korruption. Sandgren menar dock att de flesta av dessa förutsättningar redan finns på plats i Sverige (Sandgren, 2007).

Sandgren har dock fått motstånd av Dennis Töllborg vid Göteborgs universitet. Töllborg har med utgångspunkten i en studie av brottsanmälningar mot poliser bland annat jämfört hur det som han har beskrivit som illojal maktanvändning, som bland annat inkluderar korruption, har angripits i Australien. Töllborg menar bland annat att bilden av Sverige som icke-korrupt vilar på en snäv juridisk-teknisk bestämning i stället för en öppen självkritisk granskning, som den som påbörjades i Australien under slutet av 1980-talet. Han diskuterar även möjligheterna att införa såväl ett oberoende internutredningsverksamhet i Polisen som ett organ under riksdagen för granskning av illojal maktanvändning i staten. Töllborg gör även bedömningen att skyddet för personer som slår larm om oegentligheter bör stärkas (Töllborg, 2011).

Frågan om skyddet för den som tipsar om oegentligheter och andra problem på en arbetsplats arbetar även den tidigare nämnde doktoranden Per Larsson vid Stockholms universitet för närvarande med.

5.7 Sammanfattande iakttagelser

Den svenska forskningen om korruption är inte omfattande

Trots att forskningen om korruption internationellt sett är ganska omfattande är den ur ett svenskt perspektiv relativt begränsad. Om vi enbart ser på de insatser som tittar på svenska förhållanden krymper omfånget ytterligare.

Det finns flera möjliga förklaringar till varför svensk forskningen inte har ägnat problemet särskilt mycket uppmärksamhet. Eftersom Sverige har betraktats som en hederlig stat med en god rättssäker ordning har intresset för korruption inte varit särskilt stort – det har helt enkelt inte betraktats som ett problem.

Den samhällsvetenskapliga korruptionsforskningen har framför allt varit av sådan karaktär att enskilda länder inte har ägnats särskilt stor uppmärksamhet. Främst har det handlat om så kallade tvärsnittsstudier, det vill säga jämförelser mellan många olika politiska system eller individer vid en given tidpunkt.

De insatser som trots allt har avgränsat sig till studier av enskilda politiska system har inriktats på politiska system som kännetecknas av en hög grad av social ordning, misstro och korruption men som har utvecklats till det bättre. Därmed har utvecklade samhällen som exempelvis Sverige med en relativt hög grad av social ordning och med förhållandevis litet korruption fått en undanskymd roll.

Forskningsfältet är ungt

Vi har även kunnat konstatera att forskningsfältet är relativt ungt. Med det avses att det egentligen inte finns någon längre tradition av att bedriva forskning om korruption.

Det kan också konstateras att forskningsfältet är relativt tunt, det är helt enkelt inte särskilt många forskare som har ägnat sig åt forskning om korruption. Det finns också tydliga luckor vad gäller vissa ämnen. Bland annat saknar vi samhällsekonomiska analyser med ett uttalat fokus på Sverige och svenska kommuner. Vi saknar också en teoretisk bredd och metodologisk pluralism. I fokus för mycket av det som vi har uppmärksammat står institutionell teori och enkätstudier där uppfattningar om korruption har stått i fokus. Mycket få studier har ägnat den kommunala sektorn något särskilt intresse trots att denna har pekats ut som särskilt riskutsatt.

Korruptionsforskningen i Sverige tar allt större plats

QoG-programmet har utsetts som centrum för ett omfattande EU-projekt för forskning om åtgärder mot korruption, i det största samhällsvetenskapliga projektet som EU-kommissionen hittills har finansierat. Institutet kommer under fem år att tillsammans med 20 andra forskargrupper i 15 europeiska länder forska om orsaker och effekter av korruption samt undersöka vilka faktorer som kan bidra till att främja utvecklingen av effektiva antikorrupsionsinsatser.

Trots denna jättesatsning gör vi bedömningen att svensk forskning om korruption, i synnerhet sådan som tar bäring på svenska förhållanden, är relativt begränsad. Det behöver i sig inte vara ett problem men det skulle kunna hämma den vetenskapliga pluralismen. För att vidga startfältet och bredda forskningen krävs resurser.

Forskningen pekar på att medvetenheten om korruption har ökat

Vi kan konstatera att forskningen inte har redovisat något empiriskt material som kan hjälpa oss att exakt mäta den faktiska korruptionens omfattning eller förändring över tid. Däremot finns det undersökningar av uppfattningar om förekomsten av korruption. Dessa mätningar pekar på en utveckling som innebär att det är fler nu än tidigare som tror att det förekommer korruption i offentliga organisationer.

Vid sidan av dessa mätningar anger forskningen andra faktorer som skulle kunna ses som indikationer på att riskerna för korruption har ökat. En sådan är moderniseringen av kommunerna. Under 1990-talet och framåt har många nya idéer och ideal för hur kommuner bör arbeta och organisera sig presenterats. Flera av dessa härstammar från så kallade New Public Management-idéer. I dessa betonas bland annat effektivitet, disaggregering av enheter inom den offentliga sektorn, konkurrens inom offentlig verksamhet, privatisering och efterlikning av näringslivets managementideal (Montin, 2008). Enligt vissa forskare skapar detta ett större utrymme för oegentligheter. Ett ökat inslag av bland annat beställar-utförarrelationer, upphandling och bolagiseringar ger tjänstemän och förtroendevalda fler möjligheter att utnyttja sin ställning för att förse sig själv eller bekanta med förmåner eller andra fördelar de annars inte skulle få.

Vissa forskare menar att en sådan utveckling inte nödvändigtvis behöver vara ett problem. Det är dock av central betydelse att organisatoriska förändringar värderas med hänsyn till nya risker som skapas och att dessa ligger till grund för löpande kontroll och värdering.

Forskare bedömer att upptäcktsrisken har minskat

Samtidigt hävdar dock andra forskare att möjligheterna att upptäcka oegentligheter har försämrats. Kommunrevisionen anses av flera bedömare vara för tandlös för att upptäcka och motverka maktmissbruk.

Liknande kritik har också riktats mot den lokala mediegranskningen. Med svagare lokalredaktioner och en annan slags medielogik minskar intresset för djupare analys och mer granskande journalistik. I det sammanhanget kan också tilläggas att vissa forskare menar att bolagiseringen av offentlig verksamhet har inneburit att den offentliga insynen i viktiga delar av den offentliga verksamheten har försämrats.

En större otillgänglighet leder till ett ökat behov av whistleblowers

Lärdomar från olika studier gör gällande att öppenhet är en viktig faktor. Den är viktig för att människor i allmänhet ska uppfatta verksamheten som ärlig. Minst lika viktig är den för att garantera granskning. Genom att säkerställa öppenheten är det lättare för massmedia att kritiskt granska och ge medborgare möjligheter till insyn i myndigheters förehavanden.

De svenska tjänstemännens yttrande-, informations- och meddelarfriheter, samt deras meddelarskydd syftar bland annat till att motverka illegitim och olaglig maktutövning. Dessvärre menar somliga forskare att en tystnad har spridit sig bland tjänstemännen för att det har blivit vanligare att överordnade försöker hindra sina anställda att utnyttja sin grundlagsenliga yttrande- och meddelarfrihet. Det finns också en ökad rädsla att agera whistleblower eftersom den som slår larm om korruption riskerar att förlora sitt jobb, sin sociala status eller andra förmåner.

Ett sätt att möta det problemet är någon form av skydd för de som larmar om oegentligheter och missförhållanden. Ett skydd för whistleblowers som slår larm när de upptäcker oegentligheter kan dock ha olika former. Inom forskningen har det pekats på att det mest uppenbara är ett lagstiftat skydd för den som den larmar, men det går även att tänka sig former där arbetsgivaren ges vissa skyldigheter vad gäller anmälningar.

UTBREDNING OCH OMFATTNING

6 Den upptäckta och brottsanmälda korruptionen

I kapitel 3 diskuterade vi att olika aktörer ger korruptionsbegreppet olika betydelse och att definitionen därför är otydlig. Beteenden som lagstiftaren har bedömt som straffvärda, det vill säga brottsliga, överensstämmer inte alltid med vad allmänheten anser är korrupt beteende. Även den snävare definitionen av korruption som vi använder oss av inrymmer både brott och beteenden som är olämpliga, men inte brottsliga. Till exempel är vänskapskorruption inte ett brott, eftersom gynnandet inte sker mot någon ersättning. Det finns även fall där det inte går att styrka samtliga förutsättningar för exempelvis ett mutbrott, även om en ersättning har betalats ut. Detta resonemang visar att det är många situationer som initialt kan framstå som korruption, men att det under exempelvis en förundersökning eller en domstolsprocess kan konstateras att förfarandet inte är brottsligt eller inte går att bestraffa.

Inom ramen för detta uppdrag har Statskontoret därför låtit Brottsförebyggande rådet (Brå) undersöka samtliga de ärenden som har handlagts av Riksenheten mot korruption vid Åklagarmyndigheten sedan år 2003 och som har gällt misstänkt korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda bolag. Detta kapitel innehåller en sammanställning av det resultat som Brå har funnit. Brå:s fullständiga rapport finns i bilaga 4. Brå har år 2007 redovisat en motsvarande genomgång av samtliga korruptionsfall som anmäldes mellan åren 2003–2005 (Brå, 2007:21).

Riksenheten mot korruption handlägger alla brottsanmälningar om korruption, oavsett om anmälningarna görs till en polismyndighet eller till åklagare. Brå:s undersökning är således en fullständig genomgång av alla upptäckta och anmälda korruptionsbrott i den kommunala sektorn sedan år 2003.

Kapitlet innehåller även en sammanställning av de rättsfall som har prövats i hovrätterna och Högsta domstolen sedan år 2003.

Syftet i detta kapitel är att redovisa en bild av rättspraxis avseende förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda bolag. Statskontoret avser att i kapitlet besvara tre frågor:

- Hur har antalet anmälda korruptionsbrott utvecklats över tid?
- Vilka korruptionsbrott anmäls?
- Vad har anmälningarna lett till?

Med hjälp av svaren på frågorna kommer vi att kunna beskriva den upptäckta brottsligheten, det vill säga den inre av cirkelarna i figur 1.1.

6.1 Anmälda korruptionsbrott åren 2003–2010

Den faktiska korruptionsbrottsligheten skiljer sig sannolikt från antalet anmälda brott

I den officiella kriminalstatistiken redovisas endast brott som har anmälts till polis, tull eller åklagare. Förutsättningarna för att upptäcka alla brott skiljer sig dock åt mellan olika brottstyper. Det finns således inte något matematiskt samband mellan den anmälda brottslighetens storlek och hur stor den faktiska brottsligheten är och hur den fördelar sig över olika typer av brott. För många brottstyper kan man genom att kombinera kunskapen från bland annat brottsofferundersökningar med kriminalstatistiken få en bild av den faktiska brottsligheten (Brå, 2005). På samma sätt som när det gäller ekonomisk brottslighet saknas det dock vid korruptionsbrott oftast något brottsoffer som anmäler brottet eller som kan bidra med information om hur brottet har gått till.

Korruptionsbrott kännetecknas av att det sker mellan två parter, en givare och en mottagare, som naturligtvis inte har något att vinna på att brottsligheten upptäcks. Eftersom korruptionen sker i gränslandet mellan organisationer är den oftast mer svårupptäckt än om den hade drabbat enskilda privatpersoner. Korruptionsgärningar som begås av högstatuspersoner är särskilt svåra att avslöja, eftersom dessa personer

oftast är de minst kontrollerade i sina organisationer (Brå, 2007:21, s. 20).

Att inte någon anmälan kommer till stånd kan också bero på organisationen medvetet väljer att dölja upptäckta oegentligheter. En korrupsionsskandal kan exempelvis påvisa att organisationen inte har tillräckliga kontrollrutiner, vilket kan vara negativt för organisationens chefer. Det kan också finnas skäl att skydda de utpekade personerna eller organisationen från negativ publicitet i massmedia.

Med detta sagt finns det anledning att titta närmare på de 130 påstådda korrupsionsbrott som har anmälts till polis eller åklagare under perioden 2003–2010.

Brotten upptäcks främst av privatpersoner

I de flesta fall är det inte givarens eller mottagarens arbetsgivare som har upptäckt brotten. I stället har nästan hälften, 43 procent, av brotten upptäckts av privatpersoner. Privatpersonerna kan exempelvis vara anhöriga, andra anställda i organisationen eller utomstående personer. Ytterligare cirka 30 procent har spårats upp av journalister. Den formella kontrollen i kommunerna, landstingen och bolagen har fångat upp 11 procent av de anmälda brotten.

En liten andel, 5 procent, av korrupsionen har upptäckts av statliga myndigheter, exempelvis Skatteverket eller Polisen. Detta har skett exempelvis vid skatterevisioner.

Tabell 6.1 Personer/funktioner som har upptäckt de påstådda korrupsionsbrotten, åren 2003–2010

	Kommuner	Landsting	Kommun- eller landstingsägda bolag	Totalt
	Procent	Procent	Procent	Procent
Privatperson	46	42	35	43
Journalist	29	37	21	28
Arbetsgivare	8	5	24	11
Annan ⁷	10	0	6	8
Statlig myndighet ⁸	4	11	6	5
Summa	96	95	91	95
Bortfall	4	5	9	5
Totalt (n = 130)	100 (78)	100 (19)	100 (33)	100 (130)

Anmälningar om korruption är vanligast i storstäderna

Polisanmälningar om korruption har gjorts i princip i hela landet. Anmälningar förekommer i 17 av landets 21 län. Nästan hälften av anmälningarna har avsett brott i något av de tre storstadslänen, Stockholms län, Västra Götaland eller Skåne.

Bland kommunerna är det endast i ungefär en sjättedel, 52 kommuner, som det har upptäckts och anmälts korrupsionsbrott. Flest ärenden har anmälts i Stockholms kommun (7) och dess förorter (sammanlagt 8). I Norrköping och Göteborg har det under perioden anmälts fyra ärenden vardera. I Malmö har tre anmälningar gjorts. Fördelat på kommuntyper har 60 procent av anmälningarna gjorts i storstäderna, de större städerna eller dessa städers förorter.

⁷ Annan: Mottagaren eller givaren själva, samt advokatbyrå som företräder en privatperson.

⁸ Statlig myndighet: Polisen, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

Tabell 6.2 Andelen anmälda korruptionsbrott, uppdelat efter kommuntyp, åren 2003–2010

	Procent
Storstäder	16
Förortskommuner tillorstäder	15
Större städer	24
Förortskommuner till större städer	5
Pendlingskommuner	4
Turism- och besöksnäringkommuner	10
Varuproducerande kommuner	5
Glesbygdskommuner	4
Kommuner i tätbefolkad region	17
Summa (n=78)	100

Anmälningar om korruption förekommer i hälften av landstingen, det vill säga 10 av 20. Av de 19 anmälningarna under perioden har sex gällt Stockholms läns landsting. Tre anmälningar har gjorts i Region Skåne. Därutöver är anmälningarna spridda i landet.

Av 33 anmälningar om korruption i kommun- eller landstingsägda bolag har 18 gällt bolag i Stockholmsområdet. Fem anmälningar har gjorts i Västra Götalandsregionen. De resterande anmälningarna har gällt bolag i Götaland och Svealand.

Korruption förekommer mest i plan- och byggsektorn

Korruption förekommer i många olika sektorer i kommunerna och landstingen. Eftersom förutsättningarna för verksamheten i dessa sektorer är så olika kan man utgå från att förekomsten av korruption varierar mellan sektorerna.

Statskontoret har delat in verksamheten i kommunerna i sju sektorer:

- Skola och barnomsorg: All utbildning och skola samt förskola
- Social omsorg: Omsorg för äldre, familjestöd och missbruksvård
- Teknisk förvaltning: Förvaltning av infrastruktur och fastigheter

- Plan- och byggfrågor: Frågor om detaljplaner och tillståndsgivning
- Kultur och fritid: Kultursatsningar, föreningsaktiviteter och friluftsliv
- Näringsliv och turism: Näringslivsfrågor och turistnäring
- Hälsa- och sjukvård

I kommunerna upptäcks och anmäls korruption framför allt i plan- och byggsektorn och i sektorn social omsorg. Den tredje vanligaste sektorn är teknisk förvaltning. Anmälningar om korruption förekommer inte alls i sektorn kultur och fritid.

Det finns även ett antal (17) anmälningar om korruption som riktas direkt mot personer i kommunledningen. Av dessa anmälningar har hälften (8) riktats mot kommunalråd.

Tabell 6.3 Andelen utpekade mottagare (kommuner), uppdelat på sektorer, åren 2003–2010

Sektor	Procent
Hälsa- och sjukvård	1
Kultur och fritid	0
Näringsliv och turism	6
Plan- och byggfrågor	34
Skola och barnomsorg	6
Social omsorg	32
Teknisk förvaltning	21
Summa (n=78)	100

Anmälningarna i landstingen gäller hälsa- och sjukvård

Statskontoret har delat in landstingens verksamhet i fem sektorer:

- Hälsa- och sjukvård
- Forskning och utveckling
- Regional utveckling
- Teknisk förvaltning
- Kultur

Inom landstingen förekommer anmälningar om korruption i princip enbart i sektorn hälso- och sjukvård, som ju är en helt dominerande del av landstingens verksamhet. Därutöver har anmälningar riktats mot några landstingspolitiker.

Korruptionsanklagelser som rör bolagen är vanligast mot anställda i kommunala fastighetsbolag

Även anmälningarna som rör de anställda i kommun- och landstingsägda bolagen gäller områden som har att göra med byggfrågor och teknisk förvaltning. Anmälningarna som gäller anställda i de kommunägda bolagen rör i första hand fastighetsförvaltning eller hyreskontrakt. Även anställda i bolag som arbetar med trafik eller andra förvaltningsfrågor än fastighetsförvaltning förekommer i anmälningarna.

Bland de utpekade personerna i landstingsbolagen finns det även de som arbetar med lokaltrafik.

Mutor ges ofta som resor

Den vanligaste typen av muta som anmäls är olika typer av nöjes- eller konferensresor, där givaren exempelvis har betalat för mottagarens resa och logi. Det gäller i såväl kommunerna, landstingen som bolagen.

I vissa fall påstås kommunanställda ha fått köpa saker av givaren till ett underpris. Det kan gälla så dyrbara saker som mark eller fastigheter.

En annan form av muta, som är den näst vanligast förekommande inom kommun- och landstingsägda bolag men som förkommer i hela den kommunala sektorn, är olika renoverings- eller byggtjänster i den anställdes bostad. Denna form av muta förekommer som både kostnadsfria tjänster till den anställda och mot ersättning i form av överfakturering av kommuner, landsting eller kommunala bolag för andra utförda arbeten.

Det är inte särskilt vanligt att anställda i den kommunala sektorn anklagas för att ha tagit emot varor. Inte heller anmälningar om vänskapskorruption är vanliga.

Ett område som skiljer ut sig är sektorn social omsorg i kommunerna. Här förekommer det påståenden om att pengar har lämnats som muta. Ofta är det fråga om att pengarna har lämnats som arv eller som en extraersättning för tjänster som redan ingår i arbetsuppgifterna inom äldreomsorgen. Mutorna påstås vara från några få tusenlappar till ett par miljoner kronor.

Tabell 6.4 Typ av mutor, anmälningar mot anställda i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda bolag, åren 2003–2010

	Kommuner	Landsting	Kommun- eller landstingsägda bolag	Totalt
	Procent	Procent	Procent	Procent
Resor	16	55	28	26
Pengar	15	10	5	12
Föremål	4	0	3	3
Fest/middag	8	3	0	6
Lunch	3	0	0	2
Fastighet/ markköp	11	0	5	8
Renovering/ byggjobb	5	0	15	7
Tjänst/ gentjänst	3	6	3	4
Övrigt ⁹	8	3	10	8
Summa	74	77	69	74
Bortfall ¹⁰	26	23	31	26
Totalt (n = 168)	100 (98)	100 (31)	100 (39)	100 (168)

I tabell 6.5 kan vi se att en fjärdedel av mutorna har lämnats för att mottagaren direkt eller indirekt ska agera eller underlåta att agera i något avseende, i syfte att ge fördelar för givaren. I landstingen är det hälften av mutorna som har getts på detta sätt.

⁹ I kategorin Övrigt återfinns i huvudsak hyreskontrakt för bostäder och leasing av bilar.

¹⁰ Bortfallet kännetecknas av att det i dessa anmälningar saknas fullständiga uppgifter.

Det är dock lika vanligt att mutan ges i efterhand som belöning eller som en gåva för att på lång sikt stärka en etablerad relation. Mutan sker då inte som ett direkt svar på att mottagaren har gjort något för att gynna givaren. Sådana förmåner förefaller i vissa fall lämnas kontinuerligt för att stärka relationen. Detta är särskilt vanligt då det finns en etablerad och långsiktig relation mellan givaren och mottagaren.

Tabell 6.5 Korruptionsformer, uppdelat på personer i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda bolag, åren 2003–2010

	Kommuner	Landsting	Kommun- eller landstingsägda bolag	Totalt
	Procent	Procent	Procent	Procent
Tillhandahålla information som ger fördelar	0	3	2	1
Agera för ett beslut som ger fördelar	16	48	20	23
Ta emot betalning/belöning för service som ingår i tjänsten	14	3	15	13
Ta emot muta som belöning för beslut med eventuell fördröjd utdelning	17	3	28	17
Ta emot muta för att långsiktigt stärka en relation	6	3	2	5
Summa	54	61	69	59
Bortfall ¹¹	46	39	31	41
Totalt (n = 168)	100 (98)	100 (31)	100 (39)	100 (168)

Korruptionen upptäcks främst bland tjänstemän och chefer

Nästan 40 procent av alla som pekats ut för att ha gett mutor är tjänstemän på bolag inom bygg, anläggning och fastighetsförvaltning.

De som misstänks ha tagit emot mutor har som regel beslutandemakt inom sitt verksamhetsområde, alternativt har de ett direkt inflytande över den som fattar besluten. Inom plan- och byggsektorn, som är den

¹¹ Bortfallet kännetecknas av att det i dessa anmälningar saknas fullständiga uppgifter.

sektor i kommunerna som oftast förekommer i anmälningarna, är det tjänstemän med de högsta chefsfunktionerna som anklagas för korruption. Inom teknisk förvaltning är det mer vanligt att andra tjänstemän än chefer pekas ut. Anklagelserna i sektorn social omsorg riktas framför allt mot anställda inom hemtjänsten eller personer med uppdrag som god man åt äldre personer.

I landstingen är 65 procent av de utpekade personerna läkare. Dessa har ofta själva tagit initiativ till korruptionen genom att begära förmaner eller ”bonus” för att ha anskaffat utrustning eller läkemedel till sjukvården.¹²

Det är sällsynt att personer som kan klassificeras som arbetare pekas ut som misstänkta för korruptionsbrott. Så har dock skett i 9 procent av fallen. Nästan alla dessa personer är de som redan har nämnts och som arbetar i hemtjänsten i kommunerna.

I 13 procent av alla fall pekas politiker ut för att ha begått brotten.

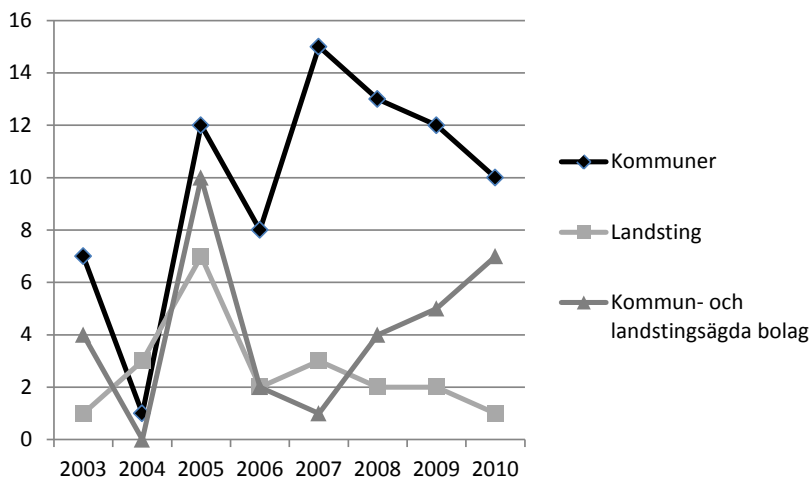
Av samtliga anmälningar om korruption har 18 procent gällt den kommunala sektorn

Under åren 2003–2010 har 130 ärenden om korruption i den kommunala sektorn inkommit till Riksenheten mot korruption. Av dessa har 60 procent av anmälningarna gällt kommuner, 25 procent kommun- och landstingsägda bolag och 15 procent landsting.

Det totala antalet anmälningar har varit relativt konstant under perioden. Sedan år 2007 har andelen ärenden som gällt bolag ökat något. Samtidigt har andelen kommunärenden sjunkit.

¹² Jämför avsnitt 9.2 om vad läkemedelsindustrin gör för att begränsa utbredningen av korruption.

Figur 6.1 Det totala antalet inkomna ärendena till Riksenheten för den kommunala sektorn, uppdelat på kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, åren 2003–2010



Totalt har 235 personer pekats ut i de 130 ärendena för att ha begått brotten. Under samma period har Riksenheten mot korruption sammanlagt handlagt 723 ärenden om korruption i alla sektorer i samhället.

I tre fjärdedelar av fallen från kommunal sektor har anklagelserna gällt mutbrott. Bland anmälningarna finns det även påståenden om bestickning, trolöshet mot huvudman, bedrägeri, tjänstefel och osant intygan-
de.

I vissa fall har anmälningarna inte innehållit uppgifter om gärningar som utgör brott, utan snarast kunnat betraktas som allmänna klagomål. I andra fall har det inte funnit tillräckligt med underlag för att inleda en förundersökning. Ungefär en tredjedel av ärendena har innehållit så litet information att de påstådda brotten inte har gått att utreda.

Få anställda i kommunal sektor har åtalats

Sammanlagt har 43 av de utpekade 235 personerna åtalats under perioden. Av dessa har tio varit anställda i kommuner, sex i landsting och

åtta i kommun- eller landstingsägda bolag. Nitton personer har representerat den andra parten, det vill säga utgivaren.

Av de åtalade personerna dömdes 27, huvudsakligen för mutbrott eller bestickning. De flesta dömdes till böter.

6.2 Korruptionsfall i rättspraxis åren 2003–2011

I det här avsnittet redovisas vi samtliga fall av mutbrott och bestickning i kommun och landsting som har prövats av hovrätterna eller Högsta domstolen sedan år 2003.

Rättsfallen har prövats enligt den mutlagstiftning som gäller till den 30 juni 2012. Enligt den gällande bestämmelsen ska arbetstagare och vissa uppdragstagare dömas för mutbrott om hon eller han, för sig själv eller någon annan, tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Den som ger mutan ska dömas för bestickning.

Är brottet grovt, döms givaren och mottagaren till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Frågan om förmånen har avsett mottagarens tjänsteutövning har i vissa fall spelat en central roll:

Inte mutbrott att ta emot en vängåva även om givaren och mottagarens huvudman har en affärsmässig relation

Kommunalrådet i Malmö kommun hade bjudits på en resa till Sydafrika av ägaren till ett dataföretag. Även kommunalrådets fru fick åka med på resan, som skedde i anslutning till att kommunalrådet fyllde 60 år. Kommunalrådet åtalades för att tagit emot muta, men friades av tingsrätten för att det inte ansågs visat att han kände till att det fanns affärskontakter mellan dataföretaget och kommunen. Tingsrätten ansåg även att omständigheterna kring resan framstod som en vängåva. Det senare anfördes även som skäl för att fria ägaren till dataföretaget från åtalet om bestickning. Domen mot kommunalrådet överklagades inte. Även hovrätten friade affärsmannen, eftersom domstolen visserligen ansåg att det hade funnits ett så kallat tjänstesamband mellan affärs-

mannen och kommunalrådet men att gåvan hade erbjudits för de bådas långvariga vänskap.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, mål nr B 2141-06, dom 2007-12-18

Låna pengar utan avsikt att betala tillbaka var mutbrott

En socialsekreterare hade av en klient lånat 130 000 kronor, som denne hade ärvt. Hovrätten konstaterade att det fanns ett tjänstesamband mellan socialsekreteraren och klienten, som hade haft en långvarig klientrelation avseende ekonomiskt bistånd. I tingsrätten dömdes kvinnan för grovt mutbrott, bland annat för att det ansågs visat att hon redan från början hade haft för avsikt att inte betala tillbaka lånet. Återbetalningen skedde i stället delvis genom att felaktigt bevilja klienten ekonomiskt bistånd. Hovrätten fann att mutbrottet skulle bedömas som brott av normalgraden. Med hänsyn till att socialsekreteraren inte hade delgetts åtalet inom fem år efter det att gärningen hade begåtts var brottet preskriberat. Någon påföljd kunde därför inte dömas ut.

Hovrätten för Nedre Norrland, mål nr B 3-06, dom 2007-04-19

Läkare som har rätt att förskriva läkemedel får inte samla in pengar från läkemedelsföretag för studieresor

Tre läkare ville sommaren 2003 ta med personalen på kliniken på en studieresa till Prag. För att samla in pengar till resan vände de sig till sju olika läkemedels- och implantatföretag med förfrågningar om bidrag. Samtliga företag var leverantörer till landstinget där läkarna var anställda. Från företagen samlades in 64 000 kronor. De tre läkarna och fyra representanter för bolagen åtalades. Samtliga friades i tingsrätten. I hovrätten fälldes dock verksamhetschefen och ytterligare en av läkarna. Hovrätten konstaterade bland annat att visserligen hade läkarna inte något med upphandling av läkemedel att göra, men genom sin förskrivningsrätt hade de haft möjlighet att ordinera läkemedel vilket gjorde att ett tjänstesamband fanns. Däremot bedömdes det inte finnas något tjänstesamband mellan en av läkarna och två av implantatleverantörerna. Hovrätten dömde de två läkarna för mutbrott till böter. Det framstod för hovrätten som svårt för leverantörerna att säga nej till framställan om bidrag, samtidigt som det inte var utrett att leverantö-

erna hade haft någon insikt i hur de hade förhållit sig med de lämnade bidragen. Representanterna för bolagen friades därför.

Gotha hovrätt, mål nr B 2573-07, dom 2008-11-19

Företrädare för landstingsägt fastighetsbolag gav förmåner och fick mer än en halv miljon kronor tillbaka

En projektledare vid ett landstingsägt fastighetsbolag gav en chef för ABB förmåner som var värda mer än 1,2 miljoner kronor. Som kompensation byggdes projektledarens hus om för drygt 900 000 kronor. Kostnaderna, med undantag för 30 000 kronor, betalade ABB genom ABB-chefens försorg. I tingsrätten förverkades en halv miljon kronor vardera från de två tilltalade, som också dömdes för grovt mutbrott. Hovrätten fastställde tingsrättens domar, men mildrade straffen.

Hovrätten för Övre Norrland, mål nr B 748-02, dom 2003-11-06

Rättsfallen har även diskuterat huruvida en viss förmån kan ses som otillbörlig:

Mutbrott trots att agerandet var vanligt förekommande och det saknades riktlinjer som förbjöd det

En innehavare av en byggnadsfirma hade bjudit två kommunanställda på bland annat resor till Åland. En av de två kommunanställda arbetade vid kommunens bostadsanpassningsenhet och den andre var biträdande chef vid en upphandlingsenhet. Värdet på gåvorna, som förutom Ålandsresor även omfattade tio luncher och tre kafébesök till den ene kommunanställda, var 6 450 kronor respektive 1 404 kronor. Tingsrätten konstaterade att de kommunanställda visserligen hade handlat enligt sedvänja och att arbetsgivaren inte hade utfärdat några närmare föreskrifter om gåvor, men det var inte tillräckligt för att fria dem från ansvar. De båda dömdes för mutbrott. Hovrätten fastställde tingsrättens dom i sak och dömde de båda kommunanställda till bötesstraff.

Gotha hovrätt, mål nr B 3081-05, dom 2006-10-02

Otillbörligt med förmån värd 1 000 kronor när syftet med förmånen var helt inriktat på att skapa goda relationer

Ett kommunägt utbildningsbolag hade till arbetstagare inom bland annat företag, inom landstings- och kommunal verksamhet, länsarbetsnämnd och skatteförvaltning under åren 1996–1999 inbjudit och arrangerat älgjakt. Hovrätten för Övre Norrland konstaterade i domen att frågan om en förmån är att anse som otillbörlig enligt förarbetena är beroende av sed och allmän uppfattning och får bestämmas med utgångspunkt i en samlad bedömning av alla för det enskilda fallets betydelsefulla omständigheter. Bedömningen är, enligt hovrätten, starkt beroende av förmånens ekonomiska värde. Förmåner av obetydligt värde innebär föga risk för påverkan och kan därför inte anses otillbörliga. I det här fallet stod det klart att jaktutflykternas ekonomiska värde i vart fall hade överstigit 1 000 kronor, vilket inte är obetydligt. Den erbjudna förmånen hade inte utgjort ett led i de mottagande arbetstagarnas tjänsteutövning utan var helt fristående. Arrangemangen hade inte heller haft några som helst seriösa inslag till nytta för arbetstagarna i deras tjänsteutövning utan var helt inriktade på rekreation. Det framstod som uppenbart att syftet med erbjudandet hade varit att skapa goda relationer med de inbjudna arbetstagarna i en för bolaget gynnsam riktning. Eftersom förmånen var otillbörlig dömdes de tilltalade därför för bestickning till dagsböter.

Hovrätten för Övre Norrland, mål nr B 39-02, dom 2003-04-07

Slutligen finns det även ett rättsfall som har diskuterat gränsen mellan mutbrott och grovt mutbrott:

Tegel värt 40 000 kronor var mutbrott av normalgraden

En chef vid ett kommunalt bostadsbolag i Göteborg hade tagit emot tegel till sitt hus från ett byggbolag. De 24 ton tegel, som chefen inte hade betalat för, var värda cirka 40 000 kronor. Tingsrätten dömde chefen för grovt mutbrott med hänsyn bland annat till att bostadsbolagets upphandlingsverksamhet betraktades som väsentlig offentlig verksamhet, och att chefen i egenskap av sin tjänst innehaft en ställning i bolaget som varit i ett särskilt integritetsbehov. Hovrätten menade att chefen visserligen hade missbrukat sin förtroendeställning för egen vinning, men att det i målet inte hade framkommit någon grund

för att chefen allvarligt hade missbrukat sin förtroendeställning. Hovrätten fann inte, till motsats från tingsrätten, att det är självklart att verksamhet som bedrivs i ett kommunalägt aktiebolag ska betraktas som väsentlig offentlig verksamhet och därmed utgör ett centralt skyddsområde för samhället. Hovrätten ansåg inte heller, på det sätt som tingsrätten hade gjort, att chefen hade haft en tjänst av beskaffenhet som kräver särskilt integritetsskydd som medför att varje otillbörlig belöning är att bedöma som grov oavsett omständigheterna i övrigt. Hovrätten bedömde mutbrottet som av normalgraden. Eftersom preskriptionstiden för mutbrott är kortare än för grovt mutbrott hade det gått för lång tid sedan mutan togs emot. Förfarandet var därför straffritt.

Hovrätten för Västra Sverige, mål nr B 2778-11, dom 2011-09-16

6.3 Sammanfattande iakttagelser

Antalet anmälda korruptionsbrott i den kommunala sektorn har inte ökat

Sedan år 2003 har antalet anmälda korruptionsbrott som rör den kommunala sektorn legat på en konstant nivå, ungefär 20 anmälningar per år.

Sextiofem procent av de anmälningar som rör den kommunala sektorn gäller kommuner. Kommunerna har i jämförelse med landstingen och bolagen även störst verksamhet. Andelen anmälningar mot anställda inom kommuner har dock minskat något under perioden, medan andelen anmälningar mot personer i kommun- och landstingsägda bolag har ökat.

Samtidigt finns det sannolikt ett stort mörkertal, eftersom korruptionsbrotten är av en sådan karaktär att de är svåra att upptäcka. De inblandade parterna har ingenting att vinna på att offentliggöra någon information om brotten.

Många anmälningar leder inte till någon utredning, eftersom de kanske visserligen gäller gärningar som är förtroendeskadliga men inte brottsliga. Som vi pekade på i kapitel 3 kan olika tjänstemän och förtroendevalda skada förtroendet för den egna organisationen när det uppdragas

att de har begått olika slags brott, även om det inte är fråga om korrup-tion. Om sådana brott anmäls till Riksenheten till korrup-tion överläm-nas de till en allmän åklagarkammare för utredning. All korrup-tion är inte heller brottslig, om man inkluderar även förfaranden där gynnan-det sker utan ersättning. I sådana fall av exempelvis vänskapskorru-p-tion eller jäv kan det gynnande beslutet i vissa fall undanröjas. Den enskilde tjänstemannen eller förtroendevalde kan dock inte straffas. En anmälan om en sådan typ av förseelse leder således inte till någon brottsutredning.

Det är sällan arbetsgivare upptäcker och anmäler brotten

Endast i 11 procent av fallen är arbetsgivarna till mottagaren eller giva-ren som upptäcker eller anmäler brotten. Det kan ha att göra med att arbetsgivaren sällan har drabbats direkt ekonomiskt av brotten. I 43 procent av anmälningarna har en privatperson upptäckt och anmält de misstänkta brotten.

En huvuddel av den upptäckta brottsligheten kännetecknas av att den sker inom ramen för en befintlig relation, det vill säga att det redan finns ett affärsförhållande mellan mottagaren och givaren. Korruptionen blir ett ”smörjmedel” i relationen. Ibland förefaller det som att förmånen lämnas utan något krav på ekonomisk kompensation, i stället räknar givaren med att få andra fördelar. En sådan fördel för givaren kan vara att få företräde vid en kommande upphandling.

Om kommunen eller landstinget alls drabbas vid korrup-tion sker det ofta i form av överfakturering för olika arbeten som givaren eller den-nes bolag har utfört.

Eftersom så få brott upptäcks av kommunerna och landstingen, utan i stället uppmärksammas av privatpersoner och journalister, framstår det som att det i den interna kontrollen i dag inte läggs tillräckligt stor vikt vid att leta risker för korrup-tion.

Upptäcktsrisken är större om någon lider skada

I flera fall verkar det som att det är först när någon person upplever att hon eller han har blivit förfördelad som en anmälan sker. I exempelvis de fall som gäller sektorn social omsorg kan man säga att givarens anhöriga har lidit direkt skada av mutan eller förmånen och därför har

anledning att anmäla mutan när de upptäcker den. Det är därför inte osannolikt att dessa fall är överrepresenterade i statistiken över antalet anmälda brott.

I de flesta fall berörs inte någon enskild person utan enbart de inblandade organisationerna. Om den interna kontrollen inte förmår upptäcka dessa brott krävs det att massmedia eller privatpersoner reagerar över misstänkta ageranden. Dessa privatpersoner kan vara medarbetare till mottagaren eller givaren, anhöriga eller andra. Motiven för dem att anmäla kan säkerligen skifta från exempelvis moraliska ställningstaganden till avundsjuka och hämnd.

Byggbranschen utmärker sig som mest problemfylld

Genomgående i kommunerna, landstingen och bolagen är det i kontakter med byggbranschen som mest korruption upptäcks och anmäls. De allra flesta anmälda givarna kommer också från byggbranschen. Mottagaren har i dessa fall många gånger blivit erbjuden en eller flera bjudresor. Ibland har mottagaren fått renoveringar utförda i den privata bostaden. Båda typerna av förmåner förefaller främst ha lämnats i syfte att påverka upphandlingar.

Det som är särskilt problematiskt i dessa fall är att byggbranschen i högre grad än andra branscher tar kontakt med de ansvariga cheferna inom kommun och landsting. Det är väsentligen mycket mer vanligt att det är chefer som blir anmälda för korruption i dessa fall än när korruptionen rör andra sektorer. Som tidigare har påpekats är det oftast svårare att kontrollera de ansvariga cheferna än underställd personal, eftersom det oftast är cheferna som ansvarar för kontrollen. Därmed blir korruptionsförsök som riktas mot chefer särskilt svårt för organisationen att upptäcka.

De kommunala bolagen i riskzonen för korruption

De kommunala bolagen är i dag mer utsatta för anmälningar om korruption än landstingen. Antalet anmälningar om mutor i bolagen ökar i faktiska siffror från år till år. Det är dock svårt att jämföra bolagen med kommuner och landsting eftersom olika förutsättningar gäller. Dels kan man konstatera att det inte är sällan som kommuner och landsting har förlagt den verksamhet som är mest affärslik i bolagsformen. Därmed är bolagen sannolikt också utsatta för störst risk för korruption,

eftersom bolagen ofta både ska agera som en aktör på en marknad och följa bestämmelserna för offentlig verksamhet. . Dels gäller helt andra regler för kontroll och revision i bolagen, jämfört med kommunerna och landstingen. Förutsättningarna för kontroll påverkar både benägenheten att begå brotten och upptäcktsrisken. Det går därför inte att uttala sig om riskerna för korruption är högre i de kommunala bolagen än i kommuner och landsting. Det står dock klart att den anmälda brottsligheten i de kommunala bolagen närmar sig kommunerna – där antalet anmälningar går ned – och därmed den högsta nivån inom den kommunala sektorn.

7 Erfarenheter och uppfattningar

7.1 Inledning

Som har nämnts tidigare framställs Sverige i internationella jämförelser som ett land förskonat från stora korruptionsproblem. Antalet anmälda korruptionsbrott är också litet vilket vi visade i kapitel 6. Samtidigt har kritiska röster förts fram; bland annat att skyddet mot otillbörlig påverkan i statliga myndigheter bolag inte står i paritet med de stora riskerna för korruption (Riksrevisionen, RiR 2006:8) och att bristande kontrollsystem gör att risken för korruption är omfattande (Brå, 2007:21). All korruption upptäcks inte. Den faktiska korruptionen är mer omfattande än den som upptäcks. Några av orsakerna till detta har vi belyst i anslutning till figur 1.1. För det första sker korruption i det fördolda, de som begår oegentligheter vill helt enkelt inte bli upptäckta. För det andra, det finns inget bra underlag för att göra skattningar av den faktiska korruptionen. En bedömning av hur stor den faktiska korruptionen är blir således enbart en uppskattning.

Somliga har närmat sig problemet genom att försöka peka på omständigheter som talar för att frestelserna och möjligheterna till korruption har ökat samtidigt som riskerna för upptäckt har minskat (Andersson, 2002 och Erlingsson, 2008). Detta är viktiga pusselbitar för att förstå problemet i en vidare kontext. Men som längst kommer vi till indicier som pekar på att korruptionen *kan* ha ökat.

Medborgares uppfattning om korruptionsproblemet har främst betydelse för förtroendet för organisationen

Ett sätt att få en bild av korruptionsproblemets omfattning är att ta utgångspunkt i medborgares uppfattningar. Sådana perceptionsstudier sätter inte fokus på den faktiska förekomsten av korruption utan snarare på uppfattningar om förekomsten. De vilar på teorier om att det är uppfattningar som driver korruptionsproblemet. Om människor uppfattar politiker eller offentliga tjänstemän som korrupta leder det inte

sällan till att de har mindre tillit till de offentliga institutionerna och även det politiska systemet i allmänhet. Det kan också leda till en utbredd normförändring – om människor uppfattar att politiker och tjänstemän betar sig ohederligt kan det få dem att tänja på gränserna och omvärdera sitt eget agerande (Rothstein, 2003).

Som vi var inne på i kapitel 2 har kritik riktats mot perceptionsstudier bland allmänheten eftersom de svarande ofta har en begränsad insyn i myndigheternas förehavanden. En stor andel av de som besvarar enkäter baserar sina uppfattningar på massmedias rapportering snarare än egna upplevelser. Eftersom massmedia ofta fokuserar på det som framstår som onormalt, och ibland sensationellt, kan det leda till att problemet överskattas. De som själva har erfarenhet är också de som är minst benägna att uttala sig i frågan. Det kan också vara svårt att fånga förändring över tid och på att ge en mer detaljerad bild av förekomsten, exempelvis vad gäller olika typer av korruption och hur olika sektorer skiljer sig åt (Teorell, 2010). Trots detta är studier av medborgares uppfattningar mycket väsentliga som en värdemätare på förtroendet för de offentliga institutionerna. De ger dock inte tillräckligt underlag för att svara på frågan om hur stor den faktiska korruptionen är.

En unik studie bland tjänstemän och politiker i kommuner och landsting

En alternativ strategi till medborgarundersökningar är att närma sig personer som finns nära eller i en organisation och som har god insyn i verksamheten. Personliga uppfattningar kan då kompletteras med egna erfarenheter av korruption i organisationen (Teorell, 2010). På så vis kan man komma närmare svaren på frågorna om problemets omfattning och den faktiska förekomsten av oegentligheter.

Den teoretiska utgångspunkten vad gäller uppfattningarnas betydelse skiljer sig dock från den som har redovisats ovan. Eftersom vi i vår undersökning har valt att inte undersöka medborgare utan en politisk och administrativ elit i kommuner och landsting har uppfattningarna inte direkta konsekvenser för förtroendet för institutionerna och det politiska systemet legitimitet. Däremot finns det goda skäl att tro att uppfattningen om förekomst på sikt kan påverka tjänstemäns och förtroendevaldas beteenden. Framför allt gäller det uppfattningar om att det pågår korruption i den egna kommunen. Sådana uppfattningar kan

påverka förtroendet för andra i organisationen och även förändra handlingsnormen. Efter en tid kan det uppfattas som kostsamt att avvika och vara den en av de få som agerar hederligt. Bedömningen av korruption i andra kommuner och landsting behöver däremot inte få direkta konsekvenser eftersom kommuner och landsting kan ha en benägenhet att vilja profilera sig som självständiga och i flera avseenden bättre än andra. På längre sikt, och i interaktion med uppfattningen om korruption i den egna kommunen, kan det förändrade beteendet dock ändå hota grundläggande värderingar som organisationen vilar på.

Samtidigt finns det en annan sida av denna bild. Uppfattningen att det förekommer korruption kan också signalera en medvetenhet om problemet. Resonemanget lyder så här: om man inte tror att det förekommer korruption finns det heller inga skäl att vidta åtgärder för att förebygga korruption. Det kan uppfattas som kostsamt för organisationen att misstänkliggöra personer i onödan. Uppfattningen att det inte är ett problem är därmed ett problem i sig eftersom det undanröjer alla goda argument för att vidta åtgärder. Statskontorets bedömning är att båda dessa perspektiv måste beaktas i analysen.

En undersökning av kommunala politiker och tjänstemäns uppfattningar har bara gjorts vid ett tidigare tillfälle. Inom ramen för forskningsprojektet Tillit och korruption i lokalpolitiken, som vi har beskrivit i avsnitt 5.2, genomfördes en enkätstudie år 2008 som vände sig till politiker och tjänstemän i Sveriges samtliga kommuner. I enkäten ställdes bland annat frågor om egna erfarenheter av den här typen av problematik. Eftersom denna studie inte har följts upp av någon ytterligare undersökning på samma sätt har Statskontoret, inom ramen för detta projekt och i samarbete med det pågående forskningsprojektet, genomfört enkätstudien igen. Vi har dessutom utökat undersökningen till att bland annat även omfatta landstingen. Vårt material ger därmed unika möjligheter att säga något om erfarenheter och hur de högsta politikerna och tjänstemännen i kommuner och landsting upplever förekomsten av korruption i sin omgivning. Det finns också möjligheter att göra jämförelser över tid och mellan olika grupper av svarande.

Syftet i detta kapitel är att undersöka uppfattningen om förekomsten av korruption i den kommunala sektorn. Statskontoret avser att i kapitlet besvara tre frågor:

- Vilken bedömning gör de högsta politiska och administrativa nivåerna om förekomsten av korruption i kommuner och lands-ting?
- Vilken utveckling har skett under de senaste tre åren?
- Är korruption ett problem som drabbar all kommunal verksamhet eller är vissa sektorer mer utsatta?

Skillnader mellan olika kategorier av respondenter, kommuntyper och regioner kommer att belysas.

7.2 Att inledas i frestelse

Korruption innebär att någon gynnar någon annan på sin organisations bekostnad. Organisationen drabbas genom att den inte ges möjlighet att förutsättningslös fatta beslut eller att till rätt villkor sluta avtal om ett köp av en vara eller en tjänst. Företrädaren för organisationen kan antingen gynna motparten för att få en förmån som går att värdera i pengar eller för att hon eller han har andra motiv. Bland dessa motiv finns att gynna den andra parten för vänskaps skull eller för att man hoppas kunna dra andra fördelar än sådana som kan värderas i pengar.

I enkätundersökningen har vi fokuserat på sådan korruption som sker i utbyte mot pengar eller en annan förmån. Denna typ av korruption har vi bedömt som mest allvarlig. Samtidigt är den också enkel att särskilja som otillbörlig.

Den typ av korruption som enkätundersökningen omfattar består av två moment. För det första ska någon ge ett erbjudande om ersättning. För det andra måste någon aktivt välja att ta emot erbjudandet. Om hon eller han inte tar emot erbjudandet har korruptionen inte fullbordats. I detta avsnitt tittar vi på själva möjligheterna till korruption i kommuner och landsting för att i nästa titta närmare på mottagandet.

För att svara på frågorna om uppfattningar om förekomst av korruption tar vi utgångspunkt i ett antal frågeställningar som fångar respondenternas uppfattningar och erfarenheter. Respondenterna har ställts inför

flera svarsalternativ: aldrig, mycket sällan, ganska sällan, ganska ofta och mycket ofta. Vi redovisar detaljerat för hur respondenterna och olika grupper svarat. Materialet kan dock tolkas på olika sätt. Om ambitionen är att säga något om den faktiska förekomsten av korrup­tion så kan vi tolka svaren som uppfattningar om att korrup­tion *inte förekommer alls* (svarsalternativet aldrig) eller att det har förekommit *någon gång* (övriga svarsalternativ). Vi presenterar i ett antal fall materialet utifrån en sådan tolkningsram, framför allt i de fall där vi frågar om situationer i respondentens egen organisation. I dessa fall gör vi inledningsvis ingen skillnad på om korrup­tion bedöms förekomma ofta eller sällan, bara att det förekommer eller har förekommit någon gång. Vår bedömning är att en sådan tolkning av materialet dock bör göras med en viss försiktighet, eftersom det inte säger något om hur stor andel som exempelvis tror att det förekommer mycket sällan.

En central utgångspunkten för en sådan tolkning är att Sverige betrak­tas som ett av de minst korrupta länderna i världen. Därmed kan vi förvänta oss att det är ganska eller till och med mycket sällsynt med korrup­tion. Ur det perspektivet är det föga överraskande, som vi kommer att visa längre fram, att de flesta respondenterna anser att korruptivt beteende är mycket sällsynt. Vår bedömning är därför att det i ett land som Sverige med liten korrup­tion är mer intressant att ta fasta på uppfattningen om korrup­tion förekommer över huvud taget.

Nästan tre fjärdelar tror att erbjudanden om otillbörliga förmåner kan ha förekommit i den egna kommunen eller landstinget

Vi vet att kommunala politiker och tjänstemän inom ramen för sin roll eller tjänst interagerar med andra kommuner i olika sammanhang. Inte minst formas politik tillsammans med närliggande kommuner. Ibland handlar det om avgränsade samarbeten för att lösa ett gemensamt problem (Gossas, 2006), ibland är det mer regionsövergripande utvecklingsfrågor som är i fokus (Mörck, 2008). Politikerna och tjänstemäns nätverksförehavanden ger goda möjligheter till informations­spridning och erfarenhetsutbyte. Respondenterna representerar de högsta politiska och administrativa funktionerna i kommunerna och landstingen och kan tolkas som kvalificerade att göra bedömningar av situationen i andra kommuner. Vi kan också anta att deras kunskaper och uppfatt-

ningar om andra kommuner kan ha betydelse för utövandet av det egna ämbetet.

När respondenterna ställs inför frågan om hur vanligt det är att politiker och tjänstemän i den egna kommunen blir erbjudna någon ersättning kan vi konstatera att det är en ganska stor grupp som svarar att det aldrig har förekommit. År 2008 ansåg 35 procent att det aldrig hade förekommit. 58 procent ansåg att det hade förekommit mycket sällan. Tre år senare är det nästan 10 procentenheter färre som svarar att det aldrig förekommer erbjudanden om otillbörliga förmåner.

Andelen som svarar att erbjudanden om otillbörliga förmåner förekommer mycket sällan har vuxit något. Vi kan också se att andelen som svarar ganska sällan och ganska ofta har vuxit något under perioden. Det kan tolkas som att de svarande gör en något mer pessimistisk värdering av situationen i dag än vad man gjorde år 2008.

Tabell 7.1 Uppfattning om erbjudande av ersättning i den egna kommunen (procent)

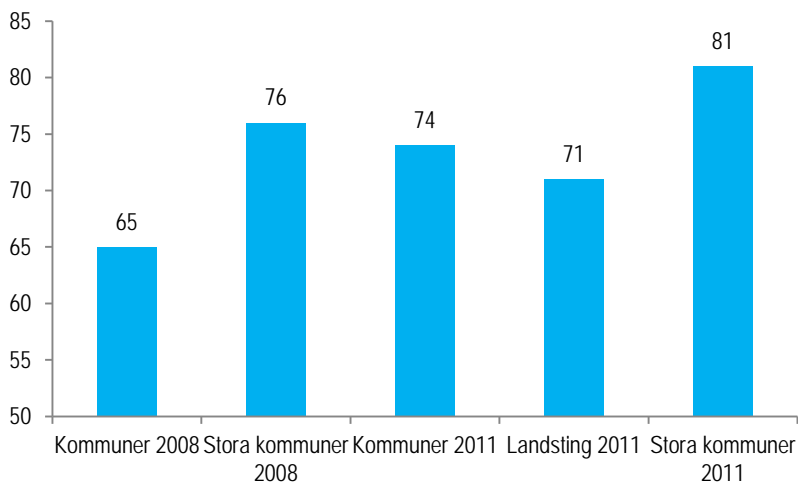
		Aldrig	Mycket sällan	Ganska sällan	Ganska Ofta	Mycket Ofta
2008	Samtliga	35	58	6	1	0
	Politiker kommun	37	57	6	1	0
	Tjänstemän kommun	33	61	5	1	0
2011	Samtliga kommun	26	63	9	2	0
	Politiker kommun	29	61	9	2	0
	Tjänstemän kommun	23	66	10	1	0
	Stora kommuner	19	63	14	4	0
	Små kommuner	27	63	8	1	0
	Tjm stora kommuner	15	63	15	7	0
	Samtliga landsting	29	58	9	4	0
	Politiker landsting	28	57	11	4	0
	Tjänstemän landsting	30	59	8	3	0

Fråga: Hur ofta tror du att andra politiker och tjänstemän i din kommun blir erbjudna pengar eller annan förmån, för att fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit sådan ersättning?

Särskilt intressant är det att bryta ut enskilda grupper i datamaterialet från år 2011. Då kan vi bland annat se att de svarande i stora respektive små kommuner har mycket olika uppfattning om möjligheterna till korruption i den egna kommunen. 27 procent av företrädarna för små kommuner tror att det aldrig förekommer medan erbjudanden om otillbörliga förmåner motsvarande andel bland de stora kommunerna är 19 procent. Bland tjänstemännen är skillnaden ännu mera markant.

En möjlig utgångspunkt är om korruption över huvud taget förekommer. Vi tolkar då svaren genom att dela in dem i två kategorier. I den ena kategorin placerar vi de svarande som anger att erbjudanden om otillbörliga förmåner aldrig har förekommit och i den andra kategorin placerar vi samtliga som har svarat att de tror att sådana erbjudanden har förekommit åtminstone någon gång. I figur 7.2 ser vi då bland annat att det år 2008 var 65 procent som ansåg att det någon gång hade förekommit att personer i den egna organisationen hade blivit erbjudna otillbörliga förmåner. År 2011 är motsvarande siffra 74 procent.

Figur 7.1 Uppfattningen att politiker eller tjänstemän i den egna kommunen har erbjudits ersättning någon gång (procent)



I stora kommuner uppgår andelen svar som tyder på att korruption förekommer i någon utsträckning i den egna organisationen till 81 pro-

cent vilket ska jämföras med 76 procent i 2008 års undersökning. Det förefaller också finns en uppfattning som kan tolkas som att det ges fler möjligheter till korruption i stora kommuner än i små kommuner.

Det sammantagna resultatet är att cirka 90 procent av tjänstemännen och de förtroendevalda i kommuner och landsting tror att det är mycket sällsynt eller aldrig förekommer att politiker eller tjänstemän i den egna organisationen erbjuds ersättning för att fatta ett visst beslut.

Samtidigt är det ungefär tre fjärdedelar av svaren antyder att det har förekommit erbjudanden om otillbörliga förmåner i den egna kommunen eller landstinget vid något tillfälle. Det här är den tydligaste förändringen över tid, oavsett grupp så är det en större andel av svaren som det.

Endast en liten andel har egen erfarenhet av att ha blivit erbjuden otillbörliga förmåner

Vi har även tillfrågat respondenterna om deras egna erfarenheter av korruption. Politiker och tjänstemän i den kommunala sektorn har fått svara på hur ofta de i egenskap av förtroendevalda eller i tjänsten har blivit erbjudna pengar eller en annan förmån för att fatta beslut som gynnar den som hade erbjudit ersättningen. Vi kan konstatera att nästan alla svarar att de aldrig har blivit erbjudna någon otillbörlig förmån. Av de förtroendevalda i undersökningen år 2008 är det cirka 95 procent som säger att de aldrig har blivit erbjudna otillbörliga förmåner. Motsvarande siffra var år 2011 var 92 procent i kommunerna och 93 procent i landstingen. Det är således marginella skillnader mellan perioderna och mellan kommunerna och landstingen.

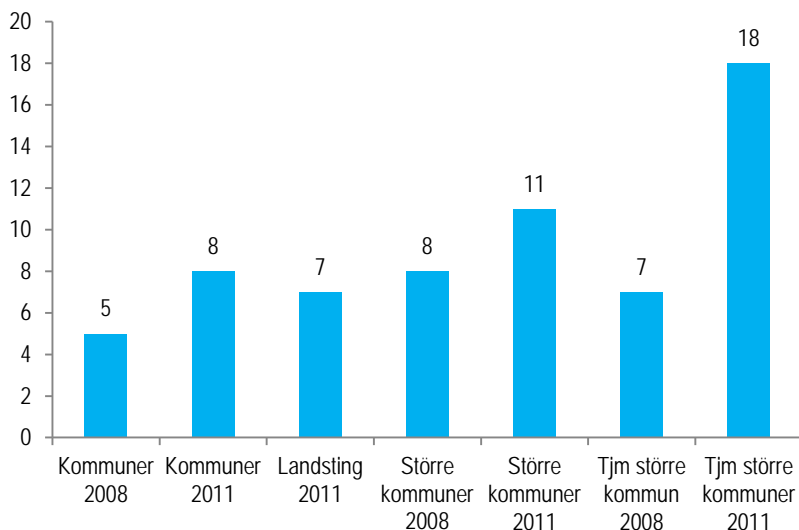
Tabell 7.2 Har du någon gång erbjudits pengar eller annan förmån (procent)

		Aldrig	Mycket sällan	Ganska sällan	Ganska ofta	Mycket ofta
2008	Samtliga	95	5	0	0	0
	Politiker kommun	96	4	0	0	0
	Tjänstemän kommun	94	6	0	1	0
2011	Samtliga kommun	92	7	1	0	0
	Politiker kommun	96	4	0	0	0
	Tjänstemän kommun	88	10	1	0	0
	Stora kommuner	89	9	2	0	0
	Små kommuner	93	7	0	0	0
	Tjm stora kommuner	82	14	4	0	0
	Samtliga landsting	93	6	1	0	0
	Politiker landsting	94	6	0	0	0
	Tjänstemän landsting	93	6	1	0	0

Fråga: Hur ofta blir du i egenskap av förtroendevald eller i tjänsten, erbjuden pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit ersättningen?

De tydligaste förändringarna finns i gruppen tjänstemän. Deras svar antyder att de i högre grad nu än tidigare har utsatts för sådana erbjudanden. Dubbelt så många i 2011 års undersökning jämfört med år 2008 säger sig ha fått erbjudanden om otillbörliga förmåner.

Figur 7.2 Själv blivit erbjuden ersättning minst någon gång (procent)



Undersöker vi andelen svar i 2011 års undersökning som anger att de någon gång har erbjudits en ersättning för att fatta ett visst beslut så kan vi konstatera att kommunala tjänstemän skiljer sig från förtroendevalda. Det är en större andel tjänstemän än politiker som svarar att de har ett sådant erbjudande. Tjänstemän i större kommuner är den grupp i materialet som skiljer ut sig mest. 18 procent av de svarande antyder att de har blivit erbjudna otillbörliga förmåner, åtminstone någon gång. Trots det är den övergripande bilden att det är högst ovanligt att det inträffar.

7.3 Att stå emot eller falla för frestelsen

Att ha möjlighet till att delta i en korrupsionsgärning är inte samma sak som att korrruptionen faktiskt kommer till stånd. Det finns flera olika faktorer som kan tänkas vara av betydelse för att förstå och förklara varför människor som ges möjligheten väljer att avstå frestelsen alternativt accepterar den. Möjligheten till korrupsion torde inte vara ett lika stort problem om det finns goda förutsättningar för den enskilde att kunna avstå det felaktiga beteendet.

Vi konstaterar att en överväldigande majoritet bedömer att det är mycket sällsynt att tjänstemän och förtroendevalda i andra kommuner och landsting har tagit emot en erbjuden otillbörlig förmån. Sammanlagt 89 procent av de svarande år 2008 anser att det aldrig eller mycket sällan förekommer. Motsvarande andel i 2011 års enkätstudie är 80 procent (kommuner) och 83 procent (landsting). Den generella bedömningen är att det finns en hög tilltro att korruptionsbrott sällan fullbordas.

Tabell 7.3 Uppfattning om mottagande av ersättning i andra kommuner eller landsting (procent)

		Aldrig	Mycket Sällan	Ganska sällan	Ganska ofta	Mycket ofta
2008	Samtliga	13	76	9	2	0
	Politiker kommun	14	76	9	2	0
	Tjänstemän kommun	13	77	9	1	0
2011	Samtliga kommun	6	74	18	2	0
	Politiker kommun	7	73	18	2	0
	Tjänstemän kommun	5	75	17	3	0
	Samtliga landsting	17	66	13	3	0
	Politiker landsting	17	67	12	3	0
	Tjänstemän landsting	17	66	14	3	0

Fråga: Hur ofta tror du att politiker och tjänstemän i andra kommuner (alt landsting) faktiskt mottagit den ersättning de blivit erbjudna?

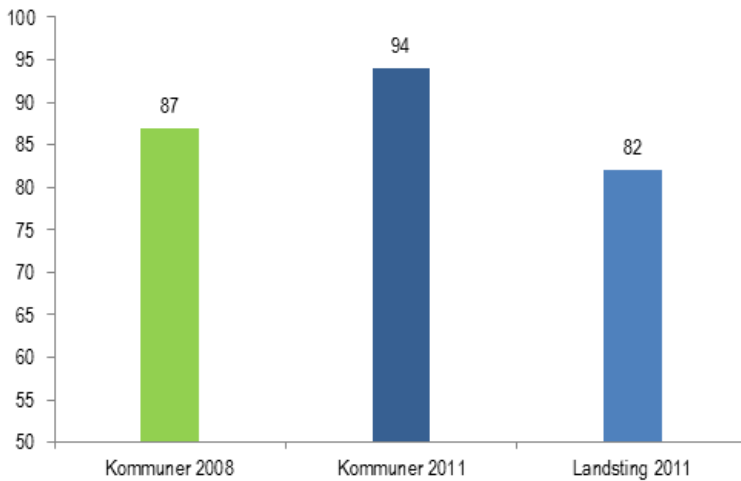
Samtidigt kan vi se att det har skett en relativt stor förändring sedan år 2008. År 2008 gjorde 13 till 14 procent bedömningen att det aldrig förekom korruption i andra kommuner. Tre år senare är andelen mindre än hälften så stor. År 2011 är det endast 5–7 procent av kommunföreträdarna som tror att det aldrig förekommer att någon har tagit emot otillbörliga förmåner.

När vi lägger samman svarsalternativen mycket sällan, ganska sällan, ganska ofta och mycket ofta är det ett mått på att det åtminstone någon gång har förekommit att någon har tagit emot en otillbörlig förmån. Enligt detta mått bedömer 94 procent av företrädarna för kommunerna att det förekommer fullbordad korruption i andra kommuner. Här framträder bilden av en utbredd uppfattning om att politiker och tjänstemän

i andra kommuner faktiskt har tagit emot en otillbörlig förmån någon gång. Sett över tid kan vi konstatera att andelen svar som ger uttryck för att detta har vuxit från 87 procent år 2008 till 94 procent år 2011.

Vi kan också se att uppfattningen om att det förekommer korruption i andra kommuner eller landsting är vanligare bland de svarande från kommunerna än från dem från landstingen.

Figur 7.3 Mottagande av ersättning i andra kommuner minst någon gång (procent)



Många tror att det har förekommit korruption men att det är sällsynt. Tidigare i kapitlet (tabell 7.1) kunde vi konstatera att cirka 20 till 30 procent av de svarande gör bedömningen att det aldrig förekommer erbjudanden om otillbörliga förmåner i den egna organisationen. I tabell 7.4 ser vi att det bedöms vara ännu mera sällsynt att personer i den egna kommunen eller landstinget har mottagit otillbörliga förmåner, det vill säga att korruptionen har fullbordats. Det vanligaste svaret är att korruption förekommer mycket sällan eller aldrig. Räkna vi samman dessa svarsalternativ kan vi se att cirka 90 procent, oavsett tid eller grupp, är av den uppfattningen.

En mer noggrann undersökning visar att det finns skillnader och utvecklingsdrag som är intressanta att uppmärksamma. Exempelvis är

det något färre i 2011 års undersökning än i 2008 års enkätstudie som säger att det aldrig har förekommit att otillbörliga förmåner faktiskt har mottagits. Mest framträdande är denna förändring i gruppen kommunala tjänstemän där det har skett en minskning med 9 procentenheter.

En annan förändring som har skett är att det är fler av kommunföreträdarna som tror att det sker ganska sällan eller ganska ofta. Exempelvis är det hela 11 procent som är av den åsikten år 2011. År 2008 var motsvarande andel 6 procent.

Tabell 7.4 Tror du att andra i din kommun har tagit emot ersättning? (procent)

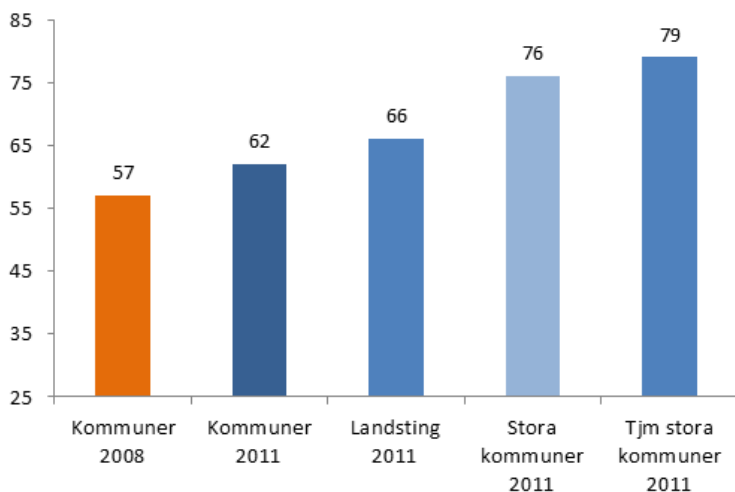
		Aldrig	Mycket sällan	Ganska sällan	Ganska ofta	Mycket ofta
2008	Samtliga	43	51	5	1	0
	Politiker kommun	42	51	4	1	0
	Tjänstemän kommun	44	51	4	1	0
2011	Samtliga kommun	38	55	6	1	0
	Politiker kommun	39	53	7	1	0
	Tjänstemän kommun	35	59	5	1	0
	Stora kommuner	25	65	6	5	0
	Små kommuner	40	54	6	0	0
	Tjm stora kommuner	22	67	6	6	0
	Samtliga landsting	35	56	7	3	0
	Politiker landsting	36	57	5	2	0
	Tjänstemän landsting	33	55	8	3	0

Fråga: Hur ofta tror du att andra politiker och tjänstemän i din kommun (alt landsting) faktiskt mottagit den förmån de blivit erbjudna?

Om vi slår samman svaren i två kategorier och tolkar dem som uttryck för att det antingen aldrig har inträffat att någon har tagit emot en otillbörlig förmån eller att det har hänt någon gång kan vi se att en relativt stor andel av svaren kan betraktas som uttryck för att det någon gång hänt att personer i den egna organisationen har mottagit en sådan ersättning. 62-66 procent av respondenterna i 2011 års undersökning gör en sådan bedömning. I de större kommunerna är det ännu fler, 76 procent. Tittar vi bara på tjänstemännen i de större kommunerna så är det

79 procent vars svar kan tolkas som att det någon gång har inträffat att otillbörliga förmåner har mottagits i den egna organisationen.

Figur 7.3 **Tror du att andra i din kommun tagit emot ersättning? (procent)**



Den sammanfattande bedömningen av enkätmaterialen är att det är mycket ovanligt att det förekommer korruption i den egna organisationen. Enligt de tillfrågade politikerna och tjänstemännen är det sällsynt att personer i den egna organisationen tar mot förmåner för att fatta ett beslut de annars inte skulle fatta. Samtidigt ser vi en viss justering i svaren, det är färre i 2011 års undersökning som väljer att svara aldrig på frågan. Det är helt enkelt något fler i dag som med säkerhet kan säga att det aldrig har inträffat. Jämför vi grupper i 2011 års undersökning kan vi också se att de svarande i större kommuner i högre grad tror att korruption förekommer.

7.4 **Korruption i olika sektorer**

I de data som Statskontoret har samlat in genom enkätundersökningar finns det möjlighet att jämföra olika sektorer med utgångspunkt i politiker och tjänstemäns uppfattningar. I enkäten frågade vi respondenterna hur vanligt de tror det är med korruption i olika sektorer. Enkäten till kommunföreträdare omfattar sju olika sektorer medan landstings-

enkäten omfattar fem. Några är överlappande medan andra specifika. Sektorerna är desamma som användes i kapitel 6 när anmälningarna om brott fördelades mellan olika verksamhetsområden.

De sektorer som kommunernas verksamhet har delats in i är:

- Skola och barnomsorg
- Social omsorg
- Teknisk förvaltning
- Plan- och byggfrågor
- Kultur och fritid
- Näringsliv och turism
- Hälsa- och sjukvård

Landstingens verksamhet har delats in i följande verksamhetssektorer:

- Hälsa- och sjukvård
- Forskning och utveckling
- Regional utveckling
- Teknisk förvaltning
- Kultur

Korruptionen bedöms vara vanligast inom sektorn teknisk förvaltning

I tabell 7.6 kan det konstateras att uppfattningarna i kommunerna om de olika sektorerna varierar kraftigt. Några områden skiljer ut sig. Sektorn teknisk förvaltning är det område som utifrån de svarandes åsikter är mest utsatt. Hela 15 procent bedömer att korruption är vanligt eller till och med mycket vanligt i den sektorn. Därefter kommer plan- och byggfrågor med nästan 10 procent och tätt därefter följer sektorn Näringsliv och turism på 9 procent.

Tabell 7.5 Korruption i olika sektorer i kommuner (procent)

	Mycket vanligt /vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ovanligt /Mycket ovanligt	Summa
Teknisk förvaltning	15	28	57	100 (1543)
Plan- och byggfrågor	10	23	67	100 (1543)
Näringsliv och turism	9	20	71	100 (1543)
Hälso- och sjukvård	3	8	89	100 (1543)
Kultur och fritid	2	10	88	100 (1543)
Social omsorg	1	6	93	100 (1543)
Skola och barnomsorg	0	5	95	100 (1543)

Fråga: Allmänt sett, hur vanligt tror du det är med korruption, dvs. missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning, i nedanstående sektorer?

Om vi ska döma av enkäten till kommunala tjänstemän och förtroendevalda är sektorerna skola och barnomsorg respektive social omsorg i princip fria från oegentligheter. Av de svarande är det 93 till 95 procent som anser att det är ovanligt eller till och med mycket ovanligt med korruption i dessa sektorer.

Även i landstingen bedöms teknisk förvaltning vara sektorn med störst risk för korruption. Drygt 18 procent anser att korruption är vanligt eller mycket vanligt i sektorn. Därefter kommer sektorerna forskning och utveckling, 9 procent och kultur, 8 procent. Svaren ger bilden av att den sektor som samlar landstingets huvudsakliga uppgift, nämligen hälso- och sjukvård, är den som är minst drabbad.

Tabell 7.6 Korruption i olika sektorer i landstingen (procent)

	Mycket vanligt /vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ovanligt /Mycket ovanligt	Summa
Teknisk förvaltning	18	33	48	100 (122)
Forskning och utveckling	9	24	67	100 (122)
Regional utveckling	7	25	68	100 (122)
Kultur	8	17	75	100 (122)
Hälso- och sjukvård	4	10	86	100 (122)

Fråga: Allmänt sett, hur vanligt tror du det är med korruption, dvs. missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning, i nedanstående sektorer?

7.5 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel har vi haft som primärt syfte att undersöka uppfattningar om förekomsten av korruption i den kommunala sektorn. Den faktiska förekomsten av korruption är mycket svår att uppskatta och Statskontoret avser inte att ta sig an den uppgiften. Däremot tror vi att utgångspunkten i ledande politiker och tjänstemäns egna erfarenheter är ett bra underlag för en beskrivning av situationen i kommuner och landsting.

Den sammantagna bedömningen av undersökningen i kapitlet är att korruption uppfattas vara ett sällsynt problem. Enkätmaterialen ger bland annat en bild av att erbjudanden om ersättning eller faktiskt mottagande av otillbörliga förmåner är ovanligt i kommuner och landsting. Det är genomgående en relativt stor andel som svarar att det aldrig har hänt eller att det förekommer mycket sällan.

Vi har dock konstaterat att en relativt stor andel inte svarar ”aldrig” på frågorna om huruvida korruption förekommer. En möjlighet till att så är fallet är att politiker och tjänstemän sedan år 2008 har blivit mer medvetna om vad som är att betrakta som korruption. Kanske har de bättre kunskaper nu än då. Tillsammans ger det politiker och tjänstemän verktyg för att känna igen beteenden som kan vara korruption eller annan oegentlighet. Den faktiska korruptionen kan vara konstant, men politiker och tjänstemän kan ha blivit bättre att identifiera korruptivt beteende. Det behöver egentligen inte innebära att fler korruptions-

brott avslöjas, bara att de tillfrågade gör en annan bedömning av situationen nu är tidigare.

En annan möjlighet är att de förändrade uppfattningarna är uttryck för en ökad osäkerhet. Svartalernativet aldrig kan betraktas som ett absolut värde och det kräver sannolikt en relativt stor grad av säkerhet för att en respondent ska välja det svartalernativet. Undviker man svartalernativet kan det bero på en ökad osäkerhet. Denna ökade osäkerhet kan ha växt fram sedan år 2008 som ett resultat av medias rapportering om förekomsten av korruption och andra oegentligheter i kommuner och landsting. Det kan också vara ett resultat av informations-spridning om att korruption är ett reellt problem och att det sker i det fördolda.

Erbjudanden om otillbörliga förmåner är ovanliga men förekommer

En klar majoritet av de som har svarat på vår enkät gör bedömningen att det är ovanligt att personer i den egna kommunen eller andra kommuner har blivit erbjudna pengar eller andra förmåner för att fatta ett visst beslut. När respondenterna svarar för egen del så är det en ännu mindre andel som säger att de själva har ställts inför den möjligheten. Det finns helt enkelt en stor skillnad mellan hur man bedömer andra och sig själv.

Samtidigt antyder svaren att personer i den egna kommunen eller andra kommuner någon gång har blivit erbjudna pengar eller andra förmåner för att fatta ett visst beslut. Uppfattningen är att det sker mycket eller ganska sällan men ändå någon gång. När respondenterna svarar för egen del så är det en mycket liten andel av svaren som indikerar att de själva har ställts inför möjligheten.

Vad gäller möjligheterna till korruption så indikerar materialet en ökning under perioden. I vår undersökning är det överlag fler vid det andra mätillfället som bedömer att personer i andra än den egna kommunen någon gång har blivit erbjudna pengar eller andra förmåner för att fatta ett visst beslut än vad det var år 2008. Ökningen syns tydligast i tjänstemannagruppen, som också förefaller vara de som är mest utsatta för risken för korruption. Det är dubbelt så många tjänstemän i kommunerna som nu anger att de någon gång har utsatts för påver-

kansförsök jämfört med år 2008. I gruppen tjänstemän i större kommuner uppgår förändringen till 11 procentenheter.

Allt fler anser att korruption inte kan uteslutas

Förekomsten av erbjudanden om otillbörliga förmåner behöver dock inte vara ett problem i praktiken om det finns ett fungerande försvar. Det kan exempelvis finnas en effektiv intern kontroll, goda kunskaper om regler och riktlinjer samt en god tjänstemannaetik som gör att tjänstemän och politiker avstår frestelsen att agera ohederligt. Även om materialet ger en bild av att det är ovanligt att korruption fullbordas genom att otillbörliga förmåner tas emot så kan svaren tolkas som att det förekommer.

Tolkar vi svaren mycket sällan, ganska sällan, ganska ofta och mycket ofta som uttryck för att det har hänt någon gång förefaller det inte vara en särskilt ovanligt uppfattning att politiker och tjänstemän i andra och den egna kommunen någon gång också har mottagit en ersättning i syfte att fatta ett visst beslut. Förvisso uppfattas det som ovanligt men det kan ändå inte uteslutas. Mot bakgrund av att Sverige allmänt betraktas som ett av de minst korrupta länderna är det anmärkningsvärt stor andel av svaren som ger uttryck för att personer i den egna organisationen någon gång har begått brott på detta sätt.

Utifrån samma perspektiv indikerar materialet även en viss förändring över tid – det är fler i dag som gör bedömningen att mottagande av ersättning förekommit. Framför allt märks denna förändring i gruppen kommunala tjänstemän. Det är cirka 10 procent fler i dag som bedömer att någon i den egna organisationen inte bara har erbjudits en ersättning utan också har mottagit den.

Utifrån redovisningen drar vi också slutsatsen att tjänstemän förefaller vara mer utsatta än politiker. Av tjänstemännen i kommunerna är det 88 procent som svarar att de aldrig har erbjudits någon otillbörlig förmån, medan det är 96 procent av politikerna i kommunerna som svarar samma sak. En sannolik förklaring till det är med att rollerna skiljer sig åt. I takt med att politiker i allt större utsträckning formulerar övergripande mål för kommunens eller landstingets verksamhet och kanske främst ses som medborgarnas företrädare och i mindre utsträckning

engagerar sig i politikens genomförande (Montin, 2007) blir de mindre intressanta för påverkan av organiserade intressen och bolag.

En annan slutsats är att större kommuner skiljer ut sig. Större kommuner framstår som något mer utsatta än mindre. Exempelvis är det 76 procent av de svarande i stora kommuner som tror att andra i den egna kommunen har tagit emot otillbörliga förmåner. Motsvarande siffra för alla kommuner är 62 procent. Skillnaden kan möjligen förklaras av det faktum att större städer också är större organisationer med stora volymer av upphandlade tjänster och varor. Stora kommuner finns också på en marknad med fler aktörer och en större konkurrens och kan därför antas vara mer utsatta för påverkansförsök. En alternativ förklaring är åter igen att skillnaden förklaras av större medvetenhet, kanske även kunskaper, om problemet.

Den sammanfattande bedömningen är att den politiska och administrativa eliten anser att möjligheterna till korruption och faktiskt mottagande av otillbörliga förmåner förekommer och att den har ökat under den undersökta perioden. Det kan vara ett uttryck för en faktisk förändring men det kan lika väl handla om en förändrad medvetenhet om vad som är att betrakta som otillbörligt. Ett intensifierat arbete mot oegentligheter och massmedias aktiva bevakning kan ha höjt medvetandegraden och kunskaperna bland de som är verksamma i kommuner och landsting. Kanske är det en sådan utveckling som förklarar förändringen över tid.

Uppfattningen om andras handlande kan påverka det egna agerandet

Det finns skäl att ta fasta på problemen med en utveckling där allt fler tror att korruption förekommer. Om politiker och tjänstemän i allmänhet uppfattar att det inte är ovanligt att andra begår oegentligheter finns det en risk att gränsen för vad som är acceptabelt flyttas. Den teoretiska utgångspunkten för ett sådant resonemang diskuterades i inledningen av kapitlet. Litet tillspetsat kan vi formulera det på det här viset: om kommunala politiker och tjänstemän tror att andra ägnar sig åt korruption och agerar ohederligt kan det bidra till en långsam normförändring som innebär att gränsen för vad som är acceptabelt flyttas. Därför är det problematiskt att det är fler i dag än tidigare som gör

bedömningen att personer i den kommunala sektorn någon gång ställs inför frestelser av det här slaget och inte lyckas stå emot den.

Samtidigt kan materialet tolkas på ett helt annat sätt. Uppfattningen att det kan förekomma korruption kan också signalera en medvetenhet om problemet, en slags riskmedvetenhet. Om politiker och tjänstemän inte har en sådan medvetenhet finns det sannolikt inga argument för att vidta åtgärder för att förebygga korruption.

Statskontorets bedömning är att båda dessa perspektiv måste beaktas i analysen. Eftersom majoriteten av svaren indikerar att korruption är ett mycket sällsynt problem är vår bedömning att riskerna för en normförändring inte är överhängande på kort sikt. Det finns också andra faktorer som pekar på att det förändrade svarsmonstret inte är ett uttryck för ökad korruption. Dels finns det inga större institutionella förändringar som gör att möjligheterna eller riskerna ökat under de tre senaste åren. Dels har vi i kapitel 6 visat att antalet anmälningar i princip är oförändrat under dessa år. Vår bedömning är därför att förändringen i svaren främst indikerar en ökad medvetenhet om problemet. Denna medvetenhet kan ses som en god förutsättning för en fortsatt satsning på korruptionsförebyggande åtgärder.

Korruptionen drabbar olika sektorer på olika sätt

Inte sällan förs diskussioner om korruption och oegentligheter på en mycket generell nivå. Bortsett från att vissa områden i allmänna ordalag har pekats ut som riskzoner har det inte funnits någon bredare empirisk grund för att bekräfta sådana skillnader. Av enkätmaterialet att döma uppfattas inte korruption som ett problem som drabbar kommunala sektorer på ett likvärdigt sätt. En del sektorer uppfattas vara mer drabbade än andra och några få framstår i princip som problemfria.

Det förefaller som att det finns särskilda skäl att ägna extra resurser åt förebyggande arbete i vissa sektorer, i synnerhet i teknisk förvaltning och plan- och byggsektorn i kommunerna, samt i teknisk förvaltning i lanstingen. Tillsammans med slutsatserna från kapitel 6 finns det också skäl att fundera över att differentiera insatserna eftersom korruption ser olika ut i olika sektorer. Vi bör även vara medvetna om denna variation när vi talar om korruption i kommuner eller landsting – det finns helt

enkelt ett behov av att nyansera beskrivningarna av förekomsten av korruption.

8 Uppfattningen i de kommunala bolagen om korruption

Offentligt ägda bolag har fått uppmärksamhet för att de utgör ett problem vad gäller insyn och kontroll. Riksrevisionen uppmärksammade problemet i sin utredning Skydd mot korruption i statlig verksamhet (Riksrevisionen, RiR 2006:8). I rapporten påpekas att skyddet mot otillbörlig påverkan i statliga bolag inte står i paritet med riskerna för korrupt beteende. I en debattartikel uppmärksammade dåvarande riksrvisor Kjell Larsson en utbredd aningslöshet. Denna aningslöshet vilar på övertygelsen att korruption inte förekommer vilket kan ha direkt negativa konsekvenser för möjligheterna att upptäcka oegentligheter (Larsson, DN Debatt 2006-05-03). I betänkandet Offentlig upphandling från eget företag presenteras en fältstudie där rätten att ta del av allmänna handlingar i bolag undersöktes. Av de 205 tillfrågade kommunala bolagen svarade 32 procent inte över huvud taget på begäran. Utredningens bedömning var därför att kommunala bolag inte i tillräcklig grad följer de krav på skyndsamt som gäller när en allmän handling begärs ut (SOU 2011:43).

Staffan Andersson pekade ännu tidigare ut problemen med bristande insyn och kontroll i de kommunala affärsbolagen. Som en konsekvens av dessa brister framställer han de kommunala bolag som en av flera riskzoner för korruption (ESO, 1999:62).

Det är i huvudsak mot denna bakgrund som flera forskare och debattörer har pekat ut bolagiseringen av kommunal verksamhet som ett potentiellt korruptionsproblem. När gränserna mellan offentligt och privat blir otydliga försvåras medborgarnas insyn och kontroll vilket kan ge utrymme för maktmissbruk och korruption (Andersson, Bergh, Erlingsson och Sjölin, 2008).

Till denna problembeskrivning ska vi addera att kunskaperna om bolagsrepresentanters uppfattningar om förekomsten av korruption

saknas. Är det så att det finns en aningslöshet som tar sig uttryck i uppfattningen att korruption inte förekommer i kommunala bolag?

Syftet i detta kapitel är att beskriva bolagsföreträdares syn på förekomsten av korruption. Tror man rent generellt att korruption är ett problem i de kommunala bolagen och skiljer sig uppfattningarna i de kommunala bolagen från andra kommunala företrädare? Statskontoret avser att i kapitlet besvara tre frågor:

- Hur vanligt är det enligt bolagsföreträdare att korruption förekommer i så kallade kommunala bolag?
- Är det några sektorer som framstår som särskilt utsatta?
- Skiljer sig bolagsföreträdare från andra kommunala ledare vad gäller uppfattningar om förekomst av korruption?

På samma sätt som vi har gjort i kommuner och landsting kan man få en bild av den faktiska korruptionen genom att fråga i bolagen om deras uppfattning om förekomsten av korruption. För att besvara dessa frågor har Statskontoret genomfört en enkätstudie som riktar sig till verkställande direktörer eller någon annan person med ett övergripande ansvar för det kommunala bolaget. I stora delar har det i denna enkät ställts liknande frågor som dem i den enkät vi har sänt till tjänstemän och förtroendevalda i samtliga kommuner och landsting. Denna enkät presenteras bland annat i kapitel 7 och 10. Enkäten till de kommunala bolagen har dock skiljt sig i det avseendet att mottagaren har getts tillfälle att uttala sig som representant för bolaget, bland annat om vilka interna riktlinjer bolaget har beslutat om. I enkäten till tjänstemännen och de förtroendevalda har vi i högre grad efterfrågat deras personliga uppfattningar om exempelvis behovet av riktlinjer (se kapitel 10).

En adressdatabas köptes in för att enkelt kunna genomföra en webbaserad enkätstudie till de kommunala bolagen.¹³ Det som började i en ambition att genomföra en totalundersökning landade dock i ett på-

¹³ Det visade sig dock att det inte fanns mejladresser till Sveriges samtliga ca 1 700 kommunala bolag. Sammanlagt fanns det enbart uppgifter om cirka 820 adresser. Av dessa var endast 48 landstingsbolag. Ett antal av de tillgängliga adresserna visade sig sakna mottagare vilket reducerade antalet ytterligare. Anledningen till detta kan vara att företaget hade upphört, att de hade bytt namn eller hade slagits samman med annat bolag alternativt att verksamheten hade övergått i privat regi.

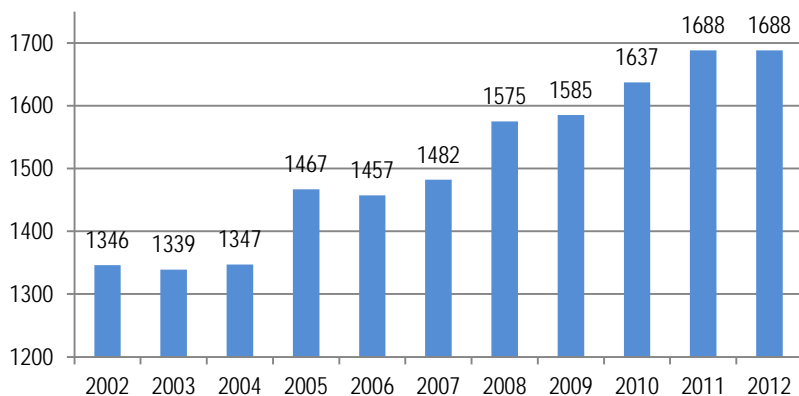
tvingat urval. Enkätens svarsfrekvens blev efter cirka tre månader i fält 57 procent.

8.1 Vad är ett kommunalt bolag?

Med kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommun eller landsting har ett dominerande inflytande i bolagets styrelse. Det innebär att kommunens äganderätt är mer än 50 procent, att kommunen förfogar över mer än hälften av samtliga röster eller har rätt att tillsätta och avsätta mer än hälften av samtliga ledamöter. Sådana bolag ska jämföras med myndigheter när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen.

Kommunala bolag förekommer i stor mängd i Sverige. Antalet kommunala bolag har ökat stadigt under de senaste tio åren. Sedan år 2002 har antalet ökat med cirka 350 stycken. I mars 2012 uppgår det totala antalet kommunala bolag till 1 688 stycken vilket motsvarar nästan sex bolag per kommun och landsting. Variationen är dock mycket stor. 35 kommuner har endast ett kommunalt bolag medan exempelvis Göteborgs kommun har 85 stycken. Stockholms kommun har 64 bolag.

Figur 8.1 Utvecklingen av antalet kommunala bolag under perioden 2002–2012 (antal)¹⁴



¹⁴ Samtliga årsnoteringar avser november månad bortsett från den sista som avser mars månad.

De kommunala bolagens verksamheter spänner över ett stort antal verksamhetsområden. Den största sektorn (38 procent) sett till antalet bolag utgörs av olika former av fastighetsverksamhet. I denna sektor ingår bland annat de kommunala bostadsbolagen. 18 procent av bolagen arbetar med försörjning av el, gas, värme och kyla. Cirka åtta procent av bolagen är verksamma inom sektorn Transport och magasinering. I den ingår bland annat kollektivtrafik, sjöfart och transportverksamhet.

Tabell 8.2 Kommunala bolag fördelat på sektorer

Sektor	Kommun	Landsting	Summa	Andel
Fastighetsverksamhet	633	9	642	38 %
Försörjning av el, gas, värme och kyla	300		300	18 %
Transport och magasinering	97	35	132	8 %
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	109	18	127	8 %
Vattenförsörjning: avloppsrening, avfallshantering och sanering	96		96	6 %
Övrig verksamhet	339	52	391	23 %
Totalt	1574	114	1688	100 %

Källa: Statistiska centralbyrån 2012

8.2 Möjligheter till korruption

En majoritet av de svarande i de kommunala bolagen säger att de aldrig har erbjudits pengar eller annan förmån för att fatta ett visst beslut. Det är bara 8 procent av svaren som kan kategoriseras som att de någon gång har blivit erbjudna någon förmån. Det är en mindre andel än i exempelvis gruppen kommunchefer, i vilken 12 procent svarar att de har fått ett sådant erbjudande.

Tabell 8.3 Har någon gång haft möjligheter till korruption? (procent)

Grupp	Andel
Företrädare för kommunalt bolag ¹⁵	8
Kommunchef/-direktör ¹⁶	12

En möjlig förklaring till att de kommunala bolagen anser sig vara utsatta i så liten utsträckning är att de arbetar med en viss typ av tjänst, exempelvis värme eller fastigheter. De säljer sina tjänster till kommuner eller till medborgare. Ibland riktar sig deras verksamhet till bolag, såväl privata som kommunala. Men de är serviceproducenter med en mindre grupp kunder. Kommunala företrädare möter betydligt fler aktörer eftersom de är i behov av många olika slags tjänster.

Möjligheten att utnyttja sin maktposition

Ett annat sätt att bedöma möjligheterna till korruption är att låta respondenterna uttala sig om möjligheten att utnyttja sin ställning för att ordna förmåner för sig själv eller till sina närmaste på kommunens bekostnad. I tabell 8.4 kan vi konstatera att av de tillfrågade företrädarna är det bara 7 procent som instämmer helt eller till stor del i påståendet att det skulle vara enkelt att skaffa sig förmåner.

¹⁵ Fråga: Hur ofta blir du som företrädare för ett kommunalt bolag erbjuden pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett beslut som gynnar den/de som har erbjudit ersättningen? Andelen är summan av svarsalternativen mycket sällan, ganska sällan, ganska ofta och mycket ofta.

¹⁶ Fråga: Hur ofta blir du i egenskap av förtroendevald eller i tjänsten, erbjuden pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit ersättningen? Andelen är summan av svarsalternativen mycket sällan, ganska sällan, ganska ofta och mycket ofta.

Tabell 8.4 **Möjligheten att utnyttja sin maktposition (procent)**

	Instämmer helt eller till stor del
Företrädare för kommunalt bolag ¹⁷	7
Kommunchef ¹⁸	8
Kommunala tjänstemän ¹⁹	7

Jämför vi med gruppen kommunchefer i tabellen ovan ser vi att dessa ligger på samma nivå när de svarar på motsvarande fråga. De två grupperna bedömer således att svårigheterna att utnyttja sin position för att agera otillbörligt på det här sättet är lika stora. I den meningen framstår företrädare för kommuner och kommunala bolag som likvärdiga.

8.3 **Uppfattningar om korruption**

Uppfattningar om andras handlande är betydelsefulla eftersom de på sikt kan antas påverka det egna beteendet. Uppfattningen att det förekommer oegentligheter i andra bolag kan sannolikt ha samma betydelse.

Uppfattningar om förekomst kan också tolkas på ett omvänt sätt. Är det så att företrädare i ledande positioner gör bedömningen att korruption inte förekommer bland kommunala bolag i största allmänhet, uppfattar man det heller inte som något problem i den egna organisationen. Därmed finns det inget behov av att säkerställa kontrollmekanismer och utveckla interna rutiner som syftar till att förhindra korrupt beteende i det egna bolaget.

Vi kan närma oss frågan empiriskt genom att utgå från enkätfrågan om uppfattningen om mottagande av ersättning i andra kommuner. Hur ofta tror respondenterna att företrädare för andra kommunala bolag än det egna faktiskt har mottagit den förmån de blivit erbjudna? När vi

¹⁷ Fråga: Om jag skulle vilja, vore det enkelt att ordna förmåner till mig eller mina närmaste på bolagets bekostnad?

¹⁸ Fråga: Om jag skulle vilja, vore det enkelt att ordna förmåner till mig eller mina närmaste på kommunens bekostnad?

¹⁹ Se not 18.

frågar företrädare för de kommunala bolagen svarar 22 procent att de tror att personer i andra bolag aldrig har tagit emot en förmån som de har blivit erbjudna. En av fem tror helt enkelt att problemet inte existerar. Motsvarande andel bland kommuncheferna är 4 procent. Det är en anmärkningsvärd skillnad med tanke på att svaren hittills har framstått som relativt lika.

Tabell 8.5 Uppfattning om andras mottagande (procent)

	Aldrig	Mycket sällan	Ganska sällan	Ganska ofta	Mycket ofta	Totalt
Företrädare kommunalt bolag ²⁰	22	68	9	1	0	100
Kommunchefer ²¹	4	72	21	3	0	100
Kommunala tjänstemän ²²	5	72	19	4	0	100

Av svaren att döma förefaller kommunala företrädare överlag göra en mer negativ bedömning av situationen än bolagsrepresentanterna. En möjlig förklaring till detta resultat kan vara att kommunala chefspersoner finns i en organisation med en betydligt större medvetenhet om problemet i stort. Det finns kanske också ett större krav på en sådan medvetenhet. En annan tänkbar förklaring är att det är mot kommunerna som sökarljuset har riktats i de korruptionsskandaler som massmedia har uppmärksammat. Kommunerna har således tvingats till att ha en högre medvetenhet än vad som finns i de kommunala bolagen. Om så är fallet kan det förklara differensen mellan bolagsrepresentanterna och de kommunala tjänstemännen.

I enkäten frågar vi även om den allmänna uppfattningen om förekomst av sådant maktmissbruk som syftar till att förse sig själv eller sina närmaste med fördelar på bolagets bekostnad. Även i denna fråga ser vi att bolagsföreträdarna skiljer ut sig genom att i större utsträckning än andra svara ”inte alls” på frågan.

²⁰ Fråga: Hur ofta tror du företrädare för andra kommunala bolag än ditt eget faktiskt mottagit den förmån de blivit erbjudna?

²¹ Fråga: Hur ofta tror du att politiker och tjänstemän i andra kommuner faktiskt mottagit den ersättning de blivit erbjudna?

²² Se not 21.

Tabell 8.6 Uppfattning om missbruk av ställning (procent)

	Helt	Till stor del	Delvis	Inte alls	Totalt
Företrädare kommunalt bolag ²³	0	1	7	92	100
Kommunchefer ²⁴	0	1	11	88	100
Kommunala tjänstemän ²⁵	0	1	20	79	100

8.4 Korruption i olika sektorer

I tidigare kapitel har vi konstaterat att vissa sektorer framstår som mer drabbade av korruption än andra. Uppfattningen bland kommunala tjänstemän och förtroendevalda är att teknisk förvaltning samt plan- och byggsektorn är två särskilt utsatta områden (se tabellerna 7.5–7.6).

I resultatet i enkäten till de kommunala bolagen är det två sektorer som skiljer ut sig. En av dem är teknisk förvaltning. Sex procent av de svarande anser att det är vanligt eller till och med mycket vanligt med missbruk av offentlig tjänst för privat vinning i denna sektor.

²³ Fråga: Det är vanligt att företrädare i kommunala bolag missbrukar sin ställning och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på bolagets bekostnad.

²⁴ Fråga: Det är vanligt att företrädare för svenska kommuner missbrukar sin maktställning och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad.

²⁵ Se not 24.

Tabell 8.7 Korruption i olika sektorer i kommunala bolag (procent)

	Mycket vanligt /vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ovanligt /mycket ovanligt	Summa
Teknisk förvaltning	6	12	82	100
Bostäder och fastigheter	9	12	79	100
Kollektivtrafik	1	13	86	100
Kultur och fritid	1	8	91	100
Näringsliv och info.teknik	3	14	83	100
Hälsa- och sjukvård	3	8	89	100
Värme och Energi	3	12	75	100
Forskning och utveckling	2	10	88	100

Fråga: Allmänt sett, hur vanligt tror du det är med korruption, det vill säga missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning, i nedanstående sektorer?

Ett annat område är bostads- och fastighetssektorn. Här är det nästan en av tio som bedömer att det är vanligt eller mycket vanligt med korruption. Eftersom vi i kategoriseringen av de kommunala bolagen har följt Statistiska centralbyråns indelning av bolag har det inte varit möjligt att exakt följa den uppdelning som vi använde oss av i kapitel 7. Bostads- och fastighetssektorn fanns exempelvis inte med som ett svarsalternativ i kommun- och landstingsenkäten vilket försvårar jämförelsen något. Däremot är det i verkligheten inte någon större skillnad mellan verksamheten i sektorn plan- och byggfrågor som ingick som ett svarsalternativ för kommunerna och landstingen och Bostads- och fastighetssektorn i den här enkätundersökningen.

8.5 Sammanfattande iakttagelser

Uppfattningen bland bolagen är att riskerna för korruption är små

Om man jämför företrädarna för de kommunala bolagen med exempelvis kommunchefer kan man se att det finns liknande uppfattningar om att riskerna för korruption är små och möjligheterna begränsade. I flera avseenden målar dock företrädarna för bolagen upp en mindre negativ bild än kommuncheferna. Bolagsrepresentanterna säger exem-

pelvis i högre utsträckning att det är mycket ovanligt att personer i kommunala bolag utnyttjar sin position för att tillskansa sig fördelar. De anser också att de i mindre grad själva utsätts för påverkansförsök från exempelvis leverantörer eller kunder.

Den upplevda risknivån överensstämmer inte med beskrivningarna om att bolagen är en riskzon för korruption

Som nämndes inledningsvis i kapitlet finns det uppfattningar om att det föreligger potentiella korruptionsproblem med de kommunala bolagen. Dessa uppfattningar förefaller dock inte stämma överens med den bild som bolagsföreträdarna själva har. Bolagsföreträdarna säger både att korruption är ovanligt och att riskerna är små.

Det finns skäl som talar för att bolagsföreträdarna har rätt. En möjlig orsak att representanterna för de kommunala bolagen anser sig vara utsatta i så liten utsträckning jämfört med företrädarna för kommunerna och landstingen kan vara att de oftast arbetar med en typ av tjänst, exempelvis värme eller fastigheter. Bolagen säljer oftast sina tjänster till kommunen eller landstinget eller till allmänheten. Bolagen möter därigenom sannolikt ett mindre antal motparter än kommunerna och landstingen som både köper och levererar många olika slags tjänster. Med ett växande antal motparter växer risken för att någon är beredd att erbjuda mutor.

Samtidigt finns det, precis som har sagts tidigare, mindre insyn i bolagen eftersom de är mindre och den demokratiska kontrollen inte är lika omedelbar. I flera andra undersökningar har det exempelvis påpekats att bolagen i praktiken inte lyckas leva upp till vissa de lagstiftade krav som ställs på ett kommunalt bolag.

De kommunala bolagen är i flera avseenden speciella, eftersom de är en del av förvaltningen men samtidigt ska fungera på en öppen marknad. På marknaden kan det gälla en annan praxis och andra förutsättningar för hur relationerna ser ut mellan kunder och leverantörer, än vad det gör i den offentliga förvaltningen. I de kommunala bolagen är det nödvändigt att man har balansgången mellan offentlig och privat verksamhet klar för sig för att man ska kunna följa spelreglerna.

Uppfattningen om att korruptionen är liten kan bero på låg riskmedvetenhet

Det är dock inte osannolikt att företrädarna för bolagen överlag gör en mer positiv bedömning av korruptionsnivån än företrädarna för kommunerna och landstingen för att bolagsföreträdarna befinner sig i en typ av organisation med betydligt mindre medvetenhet om riskerna med korruption. Möjligen har de korruptionsskandaler som har drabbat kommuner och landsting inneburit ett större krav på en sådan riskmedvetenhet än vad som finns i de kommunala bolagen, som ju tidigare inte har varit lika utsatta för skandaler.

Om så är fallet skulle uppfattning om att korruptionen är liten kunna bero på en naivitet, eller en aningslöshet såsom riksrevisorn Kjell Larsson beskrev den, som i sig kan innebära ett hinder mot att se och agera mot korruption.

Även i bolagen anses teknisk förvaltning och bostadsområdet vara mer utsatt för korruption

Precis som kommunerna anser företrädarna för bolagen att det i de områden där det regelbundet sker mycket upphandlingar, till exempel i sektorn teknisk förvaltning och bostads- och fastighetssektorn, finns störst risker för korruption. Dessa sektorer omfattar mer än 40 procent av de kommunala bolagen, vilket kan antyda att riskerna för korruption är spridda på en stor andel av de kommunala bolagen.

9 Leverantörers uppfattning om förekomsten av korruption

Det finns ett mycket stort antal leverantörer till aktörerna i den kommunala sektorn. Förekomsten av korruption i denna sektor kan påverka förutsättningarna för sund konkurrens.

Syftet i detta kapitel är att undersöka leverantörernas uppfattning om förekomsten av korruption vid affärsförbindelser med den kommunala sektorn. Statskontoret avser att i kapitlet besvara två frågor:

- I vilka branscher uppfattar leverantörerna att det förekommer korruption vid affärsförbindelser med den kommunala sektorn?
- Har leverantörerna och deras branschorganisationer bedömt att förekomsten av korruption påverkar marknaden i så stor grad att de har vidtagit egna eller gemensamma åtgärder för att motverka korruption och andra oegentligheter?

Återigen har vi närmast oss frågan om hur stor den faktiska korruptionen är genom att samla in uppgifter om förekomsten av korruption. I det här kapitlet har vi vänt oss till dem som levererar varor och tjänster till kommuner och landsting, det vill säga som potentiellt kan ha ett intresse av att erbjuda mutor och andra otillbörliga förmåner.

9.1 Leverantörernas uppfattningar om korruptionen

Statskontoret har varit i kontakt med sex branschorganisationer, som tillsammans representerar nästan 100 000 företag. En stor andel av dessa bolag har kommuner och landsting som kunder. Företagen finns i ett stort antal av de sektorer som den kommunala sektorn gör inköp av varor och tjänster från. Branschorganisationerna har skriftligen fått svara på ett antal frågor.

Almega

Almega beskriver sig själva som Sveriges ledande organisation för tjänstesektorn. Almega består av sju arbetsgivarförbund och representerar ett 60-tal olika branscher. Organisationen består av mer än 10 000 medlemsföretag.

Almega anger att man har svårt att uttala sig generellt för alla olika branscher som finns i organisationen. Almegas uppfattning är dock att den beloppsgräns upp till vilken direktupphandling får ske har en direkt koppling till korruption. En eventuell höjning av denna gräns riskerar leda till ökad korruption. Direktupphandling gör att det är mycket som inte kommer upp till ytan.

Företagarna

Företagarna anger att de är Sveriges största företagarorganisation. Organisationen representerar 75 000 företagare i många olika branscher.

Varken Företagarna eller de branschförbud som Företagarna samarbetar med har kunnat redovisa några synpunkter eller erfarenheter från kommuner och landsting avseende korruption.

Visita – Sveriges besöksnäring (tidigare Sveriges Hotell- och restaurangföretagare, SHR)

Visita, som den 23 april 2012 bytte namn från SHR, representerar cirka 5 600 arbetsplatser som tillsammans står för merparten av hotell- och restaurangbranschens totala omsättning.

Visita anger att det är självklart att alla eventuella problem rörande korruption motverkas. Även om Visita ganska ofta har synpunkter på bland annat kommuners tillämpning av exempelvis regelverken inom alkohol- och livsmedelsområdena har organisationen inte fått några indikationer på att korruption skulle vara ett förekommande problem.

Swedish Medtech

Swedish Medtech är branschorganisationen för medicinteknik och har cirka 150 medlemsföretag som svarar för närmare 90 procent av den medicintekniska marknaden i Sverige.

Swedish Medtech anger att företagen i medicinteknikbranschen överlag är väl medvetna om vad man får respektive inte får göra. Mindre bolag som inte är med i någon branschorganisation är dock mer benägna att röra sig i gränsområdet för vad som kan anses vara ett korrupt beteende. Eftersom det är så attraktivt att få avtal inom kommuner och landsting, samtidigt som konkurrensen ökar, förekommer det att leverantörer gör vad de kan för att öka sina chanser att få eller behålla en affär. Riskerna ökar när parter träffas utanför Sveriges gränser på exempelvis konferenser, då man omedvetet tänker att svenska regler inte gäller eller att riskerna för att bli ertappade är så små. Små företag som vill komma in på den svenska marknaden kan vara mer benägna att agera korrupt. Swedish Medtechs anger också i sitt svar att det förekommer att äldre företrädare för kommuner och landsting har högre förväntningar än yngre medarbetare på att serveras med förmåner. Det förekommer inte sällan frågor från anställda inom hälso- och sjukvården till företagen om att företagen ska betala för fester eller motsvarande arrangemang.

Läkemedelsindustriföreningen (LIF)

LIF är en branschorganisation för läkemedelsföretag som utvecklar och bedriver forskning på läkemedel. Organisationen företräder cirka 80 företag som står för tillverkningen av ca 80 procent av alla läkemedel som säljs i Sverige.

LIF har inte svarat på de frågor som Statskontoret har ställt, men vi känner till att organisationen arbetar aktivt med etiska frågor.

9.2 Leverantörernas eget arbete mot korruption

De flesta branschorganisationer som vi har varit i kontakt med har inte upplevt att det finns något stort problem med korruption i samhället eller vid affärskontakter med kommuner och landsting. De anger att de därför inte heller har vidtagit några åtgärder mot korruption.

Swedish Medtech anger dock att det finns en etisk överenskommelse mellan organisationen och SKL. I detta ingår ett egenåtgärdssystem som innebär att misstankar om överträdelse av överenskommelsen kan rapporteras till en granskningsgrupp. Om ett företag bedöms ha brutit mot överenskommelsen kan företaget tilldelas en erinran eller en var-

ning. Vid grov eller upprepad överträdelse kan företaget uteslutas ur branschorganisationen. Sedan år 2007 när avtalet trädde i kraft har granskningsgruppen avgjort nio ärenden. I sju fall har det inblandade företaget tilldelats en varning och i två fall har en erinran delats ut. Uteslutning har aldrig blivit aktuellt. Bland de ärenden som har bedömts som överträdelser av samverkansavtalet är exempelvis att ett företag hade serverat alkohol i en utställningsmonter, ett annat hade haft vinflaskor som pris vid en tävling och ett tredje hade bjudit anställda i vården på middag där sådant inte har varit motiverat enligt koden. Ytterligare exempel är omotiverade tillställningar såsom att bjuda vårdpersoner på en musikafton eller en hockeymatch. Enligt Swedish Medtechs bedömning är intresset hos företagen för samverkansavtalet stort, vilket bland annat yttrar sig i att många går utbildningar och vänder sig till organisationens kansli för rådgivning och vägledning. Intresset och kunskapen hos anställda inom hälso- och sjukvården, främst inom landstingen, upplevs som betydligt lägre. Swedish Medtech skulle gärna se att möjligheterna för kommun- och landstingsanställda att gå utbildningar om exempelvis mutbrott och samverkansavtalet var större.

LIF har, på samma sätt som Swedish Medtech, ett avtal med SKL om information och utbildning. Enligt överenskommelsen är bland annat sponsring av planeringskonferenser och utbildning för enskilda kliniker inte tillåten. Aktiviteter måste vara yrkesförkovrande för hälso- och sjukvårdspersonalen för att sponsring över huvud taget ska få ske. LIF har träffat motsvarande överenskommelse med Sveriges läkarförbund och intressenter i apoteksbranschen.

9.3 Uppfattningen om korruption bland företagare i olika branscher

Statskontoret har haft hjälp av organisationen Företagarna att ställa ett antal frågor till organisationens medlemmar, det vill säga företagare i olika branscher i hela landet, om korruption. Företagarna genomför regelbundet enkätundersökningar bland ett urval av sina medlemmar i olika frågor. Våra frågor har ställts till en panel med 2 000 företagare. Enkäten var frivillig att besvara. Av de tillfrågade personerna har cirka 600 svarat.

Mellan 32 och 44 procent av företagarna bedömer att det är ovanligt eller mycket ovanligt att politiker och tjänstemän i kommuner och landsting blir erbjudna pengar eller andra förmåner för att de ska fatta ett beslut som gynnar någon i den bransch de är verksamma i. Men 14–21 procent svarar samtidigt att de tror att det är vanligt eller mycket vanligt med otillbörliga förmåner i deras bransch.

Tabell 9.1 Erbjudanden om förmåner till politiker och tjänstemän (procent)

	Ovanligt /Mycket ovanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Mycket vanligt /Vanligt	Vet ej
Jordbruk, tillverkning och energi	44	13	15	28
Handel, transport, hotell och restaurang	43	14	21	21
Övriga tjänster	43	17	16	24
Företagstjänster	41	17	20	22
Info och kommunikation	38	21	14	27
Bygg	32	22	18	27

Fråga: Hur vanligt bedömer du att det är att politiker och tjänstemän i kommuner och landsting blir erbjudna pengar eller andra förmåner för att de ska fatta ett beslut som gynnar någon i den bransch du är verksam i?

I nästan alla branscher tror mer än hälften att det finns korruption i den egna branschen. De svarande i byggbranschen är mest skeptiska till sin egen bransch, genom att 84 procent bedömer att det förekommer korruption i byggsektorn.

Tabell 9.2 Förekomst av korruption i den egna branschen (procent)

	Ja	Nej	Tveksam
Bygg	84	1	14
Info och kommunikation	66	11	23
Handel, transport, hotell och restaurang	58	16	25
Övriga tjänster	58	18	24
Jordbruk, tillverkning och energi	52	13	33
Företagstjänster	48	23	29

Fråga: Tror du att det förekommer korruption i din bransch?

9.4 Sammanfattande iakttagelser

Upphandling är viktigt för branschorganisationerna

En förutsättning för att konkurrensen ska ske på lika villkor är att alla bereds lika möjligheter att delta i upphandlingar. Flera av branschorganisationerna har därför poängterat i sina svar till oss att tillämpningen av offentlig upphandling är viktig. Upphandlingsfrågor är över huvud taget något som upptar en relativ stor andel av organisationernas verksamhet. Flera av dem har experter med specialkompetens för att stödja medlemmarna kring regelverket och tillämpningen av upphandlingar. Att upphandlingar går rätt till blir därmed ett viktigt sätt att undvika korruption enligt branschorganisationernas synsätt.

Det finns ingen utbredd uppfattning om att korruption är vanligt i den kommunala sektorn

Ingen av branschorganisationerna anger att det är vanligt med korruption i den kommunala sektorn. Däremot kan några av dem peka på specifika exempel där risken för korruption kan uppkomma.

Läkemedelsbranschen skiljer sig från de andra, genom att ha kommit längst i arbetet mot korruption. Det beror troligen på att konkurrensen mellan olika läkemedelsbolag är stor och frågan om konferens- och bjudresor till läkare har varit en fråga som har diskuterats i flera år. Branschorganisationerna inom läkemedelsområdet har tydligt försökt, tillsammans med SKL, att hålla branschen ren. Ändå kan exempelvis Swedish Medtech redogöra för otillbörligt beteende bland både de egna medlemsföretagen och personal i vården. I kapitel 6 redovisade vi att det dessutom har förekommit ett antal brottsanmälningar mot personal i vården om den här typen av ageranden. Det är tydligt att det fortfarande finns en uppfattning om att det finns möjligheter att tillgodogöra sig fördelar på den andra partens bekostnad. Sannolikt är kunskapen om regelverket inte tillräckligt spritt, eller så bedöms möjligheterna att vinna något genom ett korrupt agerande som större än riskerna för att åka fast.

Företagarna är medvetna om att det förekommer korruption i deras bransch men branschorganisationerna har inte agerat

I nästan alla branscher som vi har undersökt är det en majoritet av företagarna som bedömer att det finns korruption i den egna branschen. Störst medvetenhet verkar det finnas i byggbranschen, som också är den bransch där mest korruption har uppdagats.

Samtidigt kan vi konstatera att branschorganisationerna, förutom i läkemedelsområdet, inte visar något intresse för att påbörja något arbete med branshpolicyer eller självsanering.

FÖRSVAR OCH ÅTGÄRDER

10 Kunskapen om arbetet mot korrupktion

I en offentlig organisation är regler av central betydelse. De syftar till att reglera ämbetsmäns och politikers handlande så att det motsvarar lagens krav och principer. Det kan gälla enskilda principer om ekonomiskt bistånd eller mer universella värden som allas likhet inför lagen. Anledning till att dessa regler är väsentliga är att legitimiteten för förvaltningen, och det politiska systemet i stort, påverkas av medborgarnas kontakter med politikens utflödessida, det vill säga den del av staten som de mest frekvent är i kontakt med. En förvaltning som följer lagarna är därför en central del i rättstaten. Därför kan exempelvis tjänstemän i kommuner och landsting förväntas känna till bestämmelser och ha goda kunskaper om dessa för att utöva sitt ämbete. Kunskap om gällande regler blir då ett grundläggande försvar mot att bryta mot reglerna.

Frånvaron av kunskap om gällande bestämmelser är dock ingen tillräcklig förklaring till varför någon handlar ohederligt. Det finns sannolikt situationer där oegentligheter begås på grund av bristande kunskap men det är än mer sannolikt att många som begår oegentligheter vet att deras handlande strider mot lagen eller lokala riktlinjer och att det till och med kan leda till rättsliga påföljder. Om det in en sådan situation finns en tillräckligt god generell kunskapsnivå i organisationen, kan man dock tänka sig att andra personer kan identifiera avvikelser och reagera när de upptäcker felaktigheter. Kunskap om regler och risker är således inte bara något som kan hindra den enskilde från att engagera sig i korrupktion, utan även en hjälp för att upptäcka korrupktion.

Genom ökad kunskap kan således både den faktiska korrupktionen minska och mer korrupktion upptäckas (se figur 1.1). Utan kunskap är det sannolikt svårt att vidta andra åtgärder för att stävja korrupktionen.

I detta kapitel är fokus placerat på kunskap om arbetet mot korruption. Syftet är att göra en beskrivning av kunskapsläget i kommuner och landsting. Kunskaper kan beskrivas på en rad olika sätt. Här är vi särskilt intresserade av uppfattningar om egen kunskap och andras. Vi är också intresserade av olika former av kunskapsstöd, exempelvis lokala riktlinjer, utbildning och kommunens kommunikation av bestämmelser.

Syftet i detta kapitel är att undersöka hur kunskapsläget ser ut i svenska kommuner och landsting i frågor om korruption. Statskontoret avser att i kapitlet besvara två frågor:

- Hur uppfattar politiker och tjänstemän sina egna och andras kunskaper om bestämmelser om korruption?
- Vilka olika former av kunskapsstöd finns det och hur används dessa? Med kunskapsstöd avser vi olika former av stödresurser, såsom utbildningsinsatser, förmedling av information och lokala riktlinjer. Dessa kunskapsstöd kan antas vara av betydelse när kunskaper saknas eller för att på olika sätt understödja politiker och tjänstemän i sina respektive roller.

Det är av särskilt intresse att göra jämförelser mellan olika grupper.

10.1 Kunskaper om bestämmelser

Som vi bland annat berättade om i kapitel 7 har vi genomfört en enkätundersökning till tjänstemän och förtroendevalda i samtliga kommuner och landsting. I vår enkätstudie ställs ett antal frågor som på ett eller annat sätt handlar om kunskap och kännedom om bestämmelser rörande korruption. Med bestämmelser avser vi i huvudsak de lagar och centrala regler som finns, men också andra riktlinjer som kommunen själv kan ha utformat. Utgångspunkten för frågorna är som tidigare har nämnts att kunskaper är en betydelsefull resurs. Kunskap kan dock mätas på olika sätt. Här utgår vi från uppfattningar om egen och andras kunskap, eftersom vi bedömer att uppfattningarna om vad man själv och andra i närheten kan styr handlandet. Dessa uppfattningar blir i den dagliga verksamheten underlag för diskussioner och beslut. Rent mättekniskt är det också enklare att få en bild av den allmänna situationen på det viset än genom exempelvis kunskapsmätningar. Detta tillväga-

gångssätt kan däremot vara värdefullt för att identifiera kunskapsluckor och därefter utforma riktade utbildningsinsatser.

Många anser att det finns kunskapsbrister

För att få en allmän bild av kunskapsläget tar vi fasta på politikernas och tjänstemäns uppfattningar om andras kunskaper. I enkäten låter vi respondenterna göra en bedömning av politiker respektive tjänstemän. I tabell 10.1 ser vi att den allmänna uppfattningen är relativt positiv, 75 till 80 procent av respondenterna anser att tjänstemän och politikernas kunskaper är goda eller mycket goda. Samtidigt är det viktigt att lägga märke till att det innebär att en av fyra respondenter anser att politikernas kunskaper inte är särskilt goda eller till och med bristfälliga.

Tabell 10.1 Tjänstemän och politikernas kunskaper (procent)

	Tjänstemäns kunskaper			Politikernas kunskaper		
	Kommun	Landsting	Totalt	Kommun	Landsting	Totalt
Mycket goda	17	12	17	11	8	11
Goda	66	72	67	63	69	64
Inte särskilt goda	16	14	15	24	21	24
Mycket bristfälliga	1	2	1	1	2	1
n=	1495	122	1617	1481	121	1602
Total	100	100	100	100	100	100

Fråga: Om du gör en bedömning av kommunens tjänstemän/politiker i allmänhet, hur goda är deras kunskaper om bestämmelser som rör korruption?

Jämför vi uppfattningarna om tjänstemäns och politikernas kunskaper framstår en bild där politiker generellt bedöms ha något sämre kunskaper. Det är inget överraskande resultat med tanke på att tjänstemän dagligen använder sina kunskaper i sitt yrke medan merparten av alla förtroendevalda är politiker på fritiden.

Jämför vi landstingen med kommunerna ser vi att respondenterna i kommunerna i större uträkning (17 procent) än i landstingen (12 procent) anser att tjänstemännens kunskaper är mycket goda. Det samma gäller uppfattningen om politikernas kunskaper.

Tjänstemännen anser sig ha bäst kunskaper

Låter man respondenterna värdera sina egna kunskaper om bestämmelser 2 kan vi i tabell 10. bland annat konstatera att skillnaden mellan landsting och kommuner är liten men att det finns tydliga differenser mellan de förtroendevalda och tjänstemännen. Tjänstemännens svar ger en bild av att de i större utsträckning än de förtroendevalda har tillräcklig kunskap om korruption. Nästan hälften av de svarande tjänstemännen i kommuner och landsting är av den åsikten. Ungefär en av fyra i gruppen förtroendevalda gör motsvarande bedömning.

Tabell 10.2 Värdering av egen kunskap (procent)

	Fullständigt	Till stor del	N
Förtroendevalda kommun	29	55	666
Tjänstemän kommun	48	41	836
Förtroendevalda landsting	27	61	51
Tjänstemän landsting	46	46	71
Större kommuner, samtliga svar	53	42	210
Mindre kommuner (övriga), samtliga svar	37	48	1100
Tjänstemän större kommuner	65	32	133

Fråga: Känner du till vilka bestämmelser som rör korruption i din kommun? Endast två av svarsalternativen är redovisade. De som inte redovisas är Till viss del och Nej, inte alls.

Skillnaderna mellan de större kommunerna och de mindre är tydliga. En majoritet av de svarande i större kommuner, oavsett om de är förtroendevalda eller tjänstemän, anser att de har fullständig kännedom om bestämmelserna som rör korruption. Ännu större blir skillnaderna om vi skiljer ut gruppen tjänstemän i större kommuner. Då är det cirka två av tre svarande som gör den bedömningen.

Ökar vi detaljeringsgraden och undersöker olika kategorier av svarande kan vi se att det finns ganska stora skillnader, inte bara mellan de förtroendevalda och tjänstemän utan också inom den sistnämnda gruppen. Det är något färre än 40 procent av ekonomi- och personalcheferna som säger att de har fullständig kännedom om de relevanta bestämmelserna. I de resterande tre grupperna är det en majoritet som anger det

svaret. Kanske inte helt oväntat är andelen med tilltro till sina egna kunskaper störst bland kommun- och landstingsjuristerna.

Tabell 10.3 Värdering av kunskap i olika grupper (procent)

	Fullständigt	N
Kommun-/landstingschef	55	115
Ekonomichef	39	82
Personalchef	38	75
Kommun-/landstingsjurist	66	78
Upphandlingschef (motsv)	50	87
Kommun-/landstingsstyrelsens ordf	33	60
Kommun-/landstingsstyrelsens vice ordf	24	43
Kommun-/landstingsfullmäktiges ordf	30	54
Ordförande kommun-/landstingsrevisionen	29	51
Totalt	40	645

I kommentarer som har lämnats i anslutning till dessa frågor kan man bland annat finna uttryck för att utbildning är viktigt. Särskilt förefaller behovet av utbildning har uppmärksammats efter den korruptionsskandal som har drabbat Göteborgs kommun. Någon berättar att det i deras kommun har inrättats ett så kallat "inköpskört" med utbildning som alla chefer ska klara av. I den finns det ett avsnitt som särskilt fokuserar på korruption. Det framgår också att politikernas kunskaper är något eftersatt, dels på grund av att fokus har riktats på de som är verksamma i den dagliga driften av kommunens verksamheter, dels för att "många politiker är fritidspolitiker och byts ut med jämna mellan rum". En annan kommentar understryker att goda kunskaper inte kan ses som ett tillräckligt skydd: "trots att det finns kunskaper förekommer det då och då att kommunen brister beträffande sådant som dokumentation, förfrågningsunderlag vid upphandling samt brist på avtals-trohet beträffande att följa ramavtal".

10.2 Kunskapsstöd

För att kompensera för bristande kunskaper alternativt se till att hålla kunskaperna uppdaterade kan man ge tjänstemän och politiker olika slags stöd. Det kan röra sig om utbildningsinsatser, förmedling av

information samt utveckling av lokala riktlinjer. Genom stödresurserna hålls frågorna om korruption och korruptionsförebyggande arbete levande.

Hälften menar att det finns ett stort utbildningsbehov

För att kunna beskriva behovet av sådant kunskapsstöd ställs en rad olika frågor i enkäten. Den första handlar om behovet av utbildning. För att stärka politikernas och tjänstemäns kunskap och medvetenhet om korruption, hur stort är behovet av utbildningsinsatser? Även om frågan specifikt undersöker om behovet av utbildningsinsatser kan man ur svaren utläsa något om hur respondenterna värderar sin egen kunskapsnivå. I tabell 10.4 kan vi se att en majoritet av de svarande anser att behovet av utbildningsinsatser inte är särskilt stort eller att det är obefintligt. Samtidigt kan vi konstatera att nästan var annan svarande anser att behovet av utbildning är stort eller mycket stort.

Tabell 10.4 Behov av utbildningsinsatser i frågor om korruption (procent)

	Mycket stort	Stort
Kommun, samtliga svar	3	48
Landsting, samtliga svar	7	41
Större kommuner, samtliga svar	6	49
Mindre kommuner (övriga), samtliga svar	3	44
Ordförande för kommunrevisionen	9	60
Kommunstyrelsens ordförande	3	37

Fråga: För att stärka politikernas och tjänstemäns kunskap och medvetenhet om korruption, hur stort är kommunens behov av utbildningsinsatser?

Bland svaren finner vi att 69 procent av ordförandena för kommunrevisionen anser att behovet av allmän kunskapsutveckling är stort eller till och med mycket stort. Som en jämförelse kan nämnas att motsvarande andel bland styrelseordförandena är cirka 35 procent.

Många får ingen information om reglerna

Regler och bestämmelser är givetvis viktiga men i en organisation som känner sina begränsningar är det också viktigt för kommunerna att

aktivt förmedla information om de bestämmelser som finns. Oberoende av kunskapsläget kan kontinuerlig information fylla en viktig funktion för att hålla frågan vid liv och ämbetsmännen uppdaterade.

Bland respondenterna i landstingen är det 62 procent som anser att landstinget i låg grad eller mycket låg grad förmedlar information om bestämmelser rörande korruption till politiker och tjänstemän. Även om situationen framstår som något bättre i kommunerna är det dock ändå mer än hälften som är av samma åsikt (54 procent).

Tabell 10.5 Förmedling av information om bestämmelser rörande korruption i landsting och kommuner (procent) (Här ska vi vända på tabellen så att siffrorna stämmer överens med texten ovan.)

	Mycket stort	Stort
Kommun, samtliga svar	5	41
Landsting, samtliga svar	4	34
Förtroendevalda, samtliga svar	4	41
Tjänstemän, samtliga svar	5	40
Större kommuner, samtliga svar	5	58
Mindre kommuner (övriga), samtliga svar	4	39

Fråga: I vilken grad anser du att kommunen förmedlar information om bestämmelser rörande korruption till politiker och tjänstemän?

Svarande i större kommuner skiljer sig från dem i mindre kommuner.

Svaren indikerar att större kommuner överlag är bättre på att förmedla information till tjänstemän och politiker. Nästan 63 procent av de svarande i större kommuner anser att deras kommun förmedlar information i hög eller mycket hög grad. En majoritet (57 procent) av de svarande i mindre kommuner anser att kommunerna förmedlar information i låg eller mycket låg grad. Detta trots att förutsättningarna för att förmedla ut information i en mindre stad kan vara bättre än i en större stad eftersom det är färre som ska nås av informationen.

Det finns ett stort behov av lokala riktlinjer

Politiker och tjänstemäns handlande är bland annat reglerat i författning. Men dessa kan ibland behöva förtydligas och göras mer lättill-

gängliga genom lokala riktlinjer. Det kan handla om konkreta direktiv vad gäller utlägg vid representation eller vad som är tillåtet att bli bjuden på. Det kan även finnas lokala regler om offentlig upphandling.

Ungefär en tredjedel av de svarande i kommunerna anser att det är mycket viktigt att befintlig lagstiftning kompletteras med lokala riktlinjer som syftar till att förebygga korruption. 48 procent anser att det är viktigt. Nästan fyra av fem av de svarande anser därmed att det är viktigt eller till och med mycket viktigt att komplettera lagar med lokala riktlinjer.

Tabell 10.6 Behov av riktlinjer för att komplettera lagar (procent)

	Mycket viktigt	Viktigt
Kommun, samtliga svar	31	48
Landsting, samtliga svar	37	42
Förtroendevalda, samtliga svar	34	46
Tjänstemän, samtliga svar	30	48
Större kommuner, samtliga svar	41	45
Mindre kommuner (övriga), samtliga svar	29	48

Fråga: I vilken grad anser du att kommunen förmedlar information om bestämmelser rörande korruption till politiker och tjänstemän?

Behovet av riktlinjer är störst i stora organisationer

Vi kan också konstatera att en större andel (37 procent) av de svarande i landstingen svarar ”mycket viktigt” på frågan om behovet av riktlinjer. Det kan tänkas ha att göra med att landstingen vanligen är större organisationer än kommunerna och att behovet av riktlinjer uppfattas som mer nödvändigt. Den teorin sammanfaller även med att behovet av riktlinjer framstår som mer påtagligt i de större kommunerna än i mindre. Samtidigt bör det uppmärksammas att differensen mellan svarande i kommuner och landsting försvinner om vi slår samman svarsalternativen viktigt och mycket viktigt. Både i kommuner och i landsting är det således 80 procent av de svarande som anser att riktlinjer behövs.

Inom kommuner och landsting ser vi att tre kategorier skiljer ut sig. Det är en större andel av kommun- och landstingsjurister, upphand-

lingschefer samt revisionsordföranden som anser att det är mycket viktigt med riktlinjer. Framför allt skiljer ordförande för revisorerna ut sig genom att cirka 55 procent är av den åsikten. Det kan jämföras med den högsta politiska och administrativa ledningen. Endast 23 procent av ordföranden för kommun- och landstingsstyrelserna samt 27 procent av kommun- och landstingschefer anser att det är mycket viktigt.

Resultaten varierar mellan olika regioner i Sverige. Däremot är skillnaderna relativt små och de varierar på ett slumpmässigt sätt. Vi kan inte se några systematiska skillnader där vissa delar av Sverige skiljer ut sig. Vi kan dock se att det framför allt är politiker och tjänstemän i större kommuner som anser att det är mycket viktigt att befintlig lagstiftning kompletteras med lokala riktlinjer vilka syftar till att förebygga korruption. Differensen kvarstår också om vi adderar svarsalternativet viktigt, då är andelen 86 procent. Motsvarande andel i mindre kommuner är 78 procent.

Av enkätmaterialet kan vi se att merparten av de svarande anser att lokala riktlinjer är viktiga. Däremot säger det inte något om hur vanligt det är att kommuner eller landsting har egna riktlinjer. Bland de 88 kommentarerna till frågorna om riktlinjer finns det flera som skriver att kommunen eller landstinget helt eller delvis saknar lokala riktlinjer. En del pekar på att värderingar är viktigare än regler. Den minoritet som argumenterar emot riktlinjer tar fasta på att lagstiftningen är tillräcklig och detaljerad. Ett annat ganska vanligt resonemang handlar om övertron på riktlinjer. Någon formulerar det som att "folks uppsåt och bristande omdöme tyvärr inte kan botas med pappersprodukter". Lokala riktlinjer skulle, med utgångspunkt i en sådan argumentation inte räcka till för att förebygga korruption eftersom de inte påverkar tjänstemän och förtroendevaldas handlande. Snarare poängteras betydelsen av att utveckla en gemensam värdegrund genom att diskutera problemet: "Jag tror inte att det löser sig självt bara för att man har riktlinjer eller annat. Dessa frågor måste belysas och pratas om så att alla känner till det". Om så är fallet finns det ett behov av att levandegöra frågan om korruption genom löpande samtal. Ett annat perspektiv tar fasta på att det inte spelar någon roll hur välformulerade riktlinjerna är om inte ledningen föregår med ett föredömligt handlande. Någon uttrycker att "det finns en kultur i högsta ledningen som påverkar negativt i flera led". Riktlinjer och dokument skulle ur ett sådant perspektiv vara relativt verkningslösa.

10.3 Drabbade kommuner

När en kommun eller ett landsting drabbas av korrup­tion eller oegentligheter följer sannolikt en rad insikter om den egna organisationen. Kanske måste tjänstemän och politiker helt revidera sin bild av den egna organisationen alternativt är det mer avgränsade insikter som rör specifika delar av verksamheten. Dessa insikter kan leda till åtgärder, men behöver inte nödvändigtvis göra det. I de fall där media riktar sitt sökarljus på organisationen och uppmärksammar olika brister ökar sannolikt viljan att agera. Dels utåt, för att visa på handlingskraft och att för att upprätthålla allmänhetens förtroende. Dels inåt, exempelvis genom öppna diskussioner om problemen, utbildning eller riktlinjer för att tydligt markera var gränserna går. En händelsekedja skulle kunna se ut som följer:

1. En kommun drabbas av en skandal där en eller flera tjänstemän begår oegentligheter.
2. Politiker och tjänstemän i kommunen tvingas till insikter om brister i den egna organisationen, exempelvis bristande kunskapsnivåer.
3. Konkreta åtgärder vidtas för att komma till rätta med problemen.

Steg 1 och 2 återfinns sannolikt i de flesta kommuner som drabbas av någon form av oegentligheter. I somliga fall följer också punkt 3, men inte nödvändigtvis. Det finns sannolikt situationer där en händelse inte direkt leder till insikter som sedan leder till konkreta åtgärder. Kanske ser man på en incident som en enskild händelse där kommunen löser problemet självständigt, utan medieexponering. Exempelvis genom att en tjänsteman blir avskedad. Med vetskapen om vilket rabalder en medieexponering innebär kan det finnas en önskan om att dölja eller förtränga vissa insikter. Men i de fall som media avtäckar en händelse eller får information om en oegentlighet är det svårare att värja sig från de kanske obekväma insikterna. Här blir kraven på handling också mer uppenbara. Utifrån det perspektivet torde kommuner som haft någon form av oegentlighets­skandal tydligt skilja ut sig från övriga kommuner. Vi har därför sorterat enkätsvaren och fört samman svaren från respondenterna i Göteborg, Norrköping, Falun och Uddevalla, eftersom de relativt nyligen har drabbats av någon slags incident med misstänkt oegentlighet.

En korruptionsskandal leder till insikter om de egna bristerna

Tittar vi exempelvis närmare på bedömningen av tjänstemäns kunskap om bestämmelser ser vi att en övervägande andel (84 procent) av de svarande i kommuner som inte har drabbats anser att tjänstemännen har goda eller mycket goda kunskaper. Av de 22 svarande i drabbade kommuner är det 13, det vill säga 59 procent, som är av den åsikten. Vi ser här en klar tendens att politiker och tjänstemän i dessa kommuner gör en mer ödmjuk värdering av tjänstemännens kunskaper.

Tabell 10.7 Tjänstemäns kunskaper om bestämmelser (procent)

	Drabbad kommun		Total
	Nej	Ja	
Goda eller mycket goda	84	59	83
Inte särskilt goda eller mycket bristfälliga	16	41	17
	100	100	100
Total	1473	22	1495

Fråga: Om du gör en bedömning av kommunens tjänstemän i allmänhet, hur goda är deras kunskaper om bestämmelser som rör korruption?

De svarande i drabbade kommuner skiljer sig från övriga. Alla (20) svarande i dessa kommuner bortsett från två anser att behovet av utbildning är stort eller mycket stort. I den övriga gruppen av kommuner är det ungefär hälften som svarar så. Samtliga svarande i kommuner som har drabbats av någon form av skandal med korruption eller annan oegentlighet anser att det är viktigt eller mycket viktigt att utveckla egna lokala riktlinjer. I de övriga kommunerna har cirka 78 procent den uppfattningen.

Materialet ger en indikation på att korruptionsdrabbade kommuner skiljer sig från de övriga, både vad gäller insikter om tjänstemäns begränsade kunskaper samt behov av kunskapsstöd. Det finns därmed goda skäl att tro att en kommun som drabbas av en skandal också vinner en insikt om att det finns bristande rutiner, frånvaro av kunskaper och så vidare. Det är sannolikt först efter att personer i ledande befattningar inser detta som förslag om åtgärder kan utvecklas och lanseras.

Även om skandalen får nationell uppmärksamhet sprider sig inte insikterna överallt

Samtidigt finns det anledning att vända på resonemanget en aning. När stora korruptionsskandaler inträffar uppmärksammas de av massmedia. Vi anser att det är sannolikt att anta att information om en skandal samt insikterna från denna sprider sig till andra kommuner som genom andras erfarenheter vinner insikter om risker och behov av åtgärder. Denna överföring borde i bästa fall bidra till ett kunskapsbyggande även i kommuner som själva inte har drabbats.

Om så var fallet skulle skillnaderna mellan kommunerna vara små. Vi kan dock konstatera att skillnaderna mellan drabbade kommuner och övriga kommuner är relativt stora. En möjlig förklaring till denna variation är att insikterna i en drabbad kommun om svagheter i kontrollsystemen sprids enbart om det finns en geografisk närhet. Vi har därför särskilt undersökt de kommuner som gränsar till de drabbade kommunerna i det förra avsnittet och jämfört dem med andra kommuner i undersökningen.

Tabell 10.8 Grannkommunseffekt

	Goda eller mycket goda kunskaper	
	Grannkommun	Övriga kommuner
Tjänstemäns kunskaper om bestämmelser ²⁶	80	84
Kompletera lagar med lokala riktlinjer ²⁷	85	78
Behov av utbildningsinsatser ²⁸	51	47

Bland dessa grannkommuner visar det sig att det finns en något mindre positiv bedömning av tjänstemäns kunskaper än i övriga kommuner. 51 procent anger att det finns ett behov av mer utbildning, i jämförelse i med andra kommuner där motsvarande andel är 47 procent. Det är

²⁶ Fråga: Om du gör en bedömning av kommunens tjänstemän i allmänhet, hur goda är deras kunskaper om bestämmelser som rör korruption?

²⁷ Fråga: Hur viktigt är det enligt dig att befintlig lagstiftning kompletteras med lokala riktlinjer som syftar till att förebygga korruption i din kommun?

²⁸ Fråga: För att stärka politikernas och tjänstemäns kunskap och medvetenhet om korruption, hur stort är kommunens behov av utbildningsinsatser?

också en något större andel av svarande i grannkommunerna som anser att behovet av lokala riktlinjer är mycket viktigt.

Av de svarande i de så kallade grannkommunerna finns det en något förhöjd uppfattning om att utbildningsbehovet är stort eller mycket stort. Även om differenserna som framgår av tabell 10.8 är relativt små finns det en tendens som är värd att uppmärksamma. Det tycks finnas en viss grannkommunseffekt, en indikation på att skandaler har en begränsad geografisk spridning.

10.4 Korruption – en levande fråga

Vi har hittills pratat om kunskaper och olika slags kunskapsstöd i form av lokala riktlinjer, utbildning och förmedling av information. Det empiriska materialet har bland annat visat att det finns skillnader mellan kommuner och landsting, mellan stora och små kommuner samt mellan kommuner som har drabbats av korruptionsskandaler och andra. Vi har också diskuterat att i vissa fall sprids insikterna från drabbade kommuner till närliggande kommuner. Enligt den teoretiska händelsekedja som vi har beskrivit i det tidigare avsnittet kan insikter, oavsett om de har vunnits genom egna erfarenheter eller inte, leda till konkreta åtgärder. Sådana åtgärder kan vara beslut om nya riktlinjer, utbildning av tjänstemän eller en förändrad syn på intern kontroll och revisionens roll.

En indikation på att insikterna har omvandlats till konkreta åtgärder är att frågan om korruption betraktas som ”en levande fråga”.

I dag betraktas frågan om korruption som levande i mycket hög grad i 6–8 procent av kommunerna och landstingen. Cirka 40 procent anser att den är levande i hög grad. Sammantaget betyder det att mer än hälften av de svarande anser att frågan inte är särskilt levande.

Tabell 10.9 Är korruption en levande fråga (procent)?

	Mycket hög grad	Hög grad
Kommun, samtliga svar	8	39
Landsting, samtliga svar	6	40
Förtroendevalda, samtliga svar	8	41
Tjänstemän, samtliga svar	8	38

Fråga: I vilken grad anser du att frågan om förebyggande insatser mot korruption är en levande fråga i din kommun?

Storstäder samt större städer skiljer ut sig något från de övriga. I dessa kommuner är det nästan 70 procent som anser att frågan är levande i hög grad eller mycket hög grad. Det kan jämföras med mindre kommuner, exempelvis glesbygdskommuner och pendlingskommuner där bara 34-37 procent anser att så är fallet.

En tänkbar förklaring till att större kommuner skiljer sig från de övriga skulle kunna vara att det är i större kommuner vi nyligen har sett korruptionsskandaler, exempelvis Göteborg, Norrköping och Falun. När en sådan skandal inträffar finns det ett direkt behov av att diskutera frågan och att visa omgivningen att man vidtar åtgärder. Men om vi rensar bort effekten av dessa kommuner i gruppen stora kommuner framgår det klart att så inte är fallet. Det är inte korruptionsdrabbade stora kommuner som driver upp resultatet i gruppen. Den stora andelen svarande i stora kommuner som anser att det frågan är levande i hög grad eller mycket hög grad kvarstår. Den motsvarar eller överstiger nivån i kommunerna med kända fall av korruption. Kvarstår gör därmed det faktum att frågan om korruption upplevs vara mer levande i stora städer än i mindre.

Tabell 10.10 Är korruption en levande fråga i olika kommuntyper (procent)?

	I låg grad eller Inte alls	I hög grad eller mycket hög grad	Totalt
Storstäder och Större städer	31	69	100
Förortskommuner tillorstäder och Större städer	48	52	100
Pendlingskommuner	63	37	100
Turism- och besöksnäringkommuner	58	42	100
Varuproducerande kommuner	59	41	100
Glesbygdskommuner	65	35	100
Kommuner i tätbefolkad region	52	48	100
Kommuner i glesbefolkad region	56	44	100
Total	52	48	100

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att frågan om korruptionsförebyggande arbete inte är en särskilt levande fråga i svenska kommuner och landsting. Strax över hälften av de svarande anser inte att frågan är särskilt levande. Samtidigt kan vi se att det finns en variation som indikerar att den är mer levande i större kommuner än i mindre. Bland de kommuner som har drabbats av någon form av skandal är frågan levande i högre grad. Även om antalet observationer är litet är differensen stor. Vi kan också se att skillnaderna mellan de undersökta grannkommunerna och övriga kommuner är försumbara.

Tabell 10.11 Är korruption en levande fråga i kommunen? (procent)

	Drabbad kommun	Granne	Övriga	Total
I hög grad eller mycket hög grad	70	48	47	48
I låg grad eller inte alls	30	52	53	52
n=	23	139	1325	1487
Totalt	100	100	100	100

Fråga: I vilken grad anser du att frågan om förebyggande insatser mot korruption är en levande fråga i din kommun?

Vi har även undersökt om korruptionsfrågan är levande i de kommunala bolagen. Det har vi gjort i den enkät till ledande bolagsföreträdare, som vi presenterade i kapitel 8.

Som vi nyss konstaterade anser cirka 48 procent av kommun och landstingsförträdarna att frågan om korruptionsförebyggande åtgärder är levande. Tar vi bort kommun- eller landstingschefer stiger andelen till 59 procent. Av de svarande bolagsföreträdarna är det 71 procent som anser att frågan är levande. Det är alltså vanligare i denna grupp än bland kommun- och landstingsföreträdare.

Vi kan även i detta material se att bolagsrepresentanter för stora kommuner i högre grad anser att frågan är levande. 78 procent av bolagsrepresentanterna i större kommuner har den uppfattningen. I mindre kommuner är motsvarande siffra 67 procent. Motsvarande differens finns mellan de större och de mindre bolagen.

Tabell 10.12 Korruptionsförebyggande arbetet en levande fråga i bolaget (procent)

Lokala riktlinjer	Större kommuner
Samtliga kommunala bolag	71
Kommunalt bolag i stor kommun	78
Kommunalt bolag i mindre kommun	67
Större kommunalt bolag	77
Mindre kommunalt bolag	66

Fråga: I vilken grad anser du att frågan om förebyggande insatser mot korruption är en levande fråga i bolaget?

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att företrädarna för de kommunala bolagen ger en relativt positiv bild av de kunskapsstöd som finns i form av riktlinjer och förmedling av information. I den mån det är möjligt att göra jämförelser mellan bolagsföreträdare och ledande politiker och tjänstemän så framstår situationen som bättre i bolagen än i kommunerna. Denna bild kvarstår även om vi bara jämför med kommun- och landstingschefer.

En andra slutsats som är viktig att uppmärksamma är att storleken verkar ha en viss betydelse. Företrädare för bolag i större kommuner

anger i större utsträckning än de i mindre kommuner att det finns lokala riktlinjer. Motsvarande differens finner vi också mellan företrädare för mindre och större bolag. Även i frågan om hur pass levande frågan om korruptionsförebyggande arbete är finns en differens mellan bolag i större och mindre kommuner samt mellan mindre och större bolag. En möjlig förklaring till det är att erfarenheterna av korruption är mycket mer begränsade i små bolag och i små kommuner. Därmed bedöms heller inte behovet av sådant stöd vara särskilt viktigt.

I kapitel 8 konstaterade vi att en relativt liten grupp av bolagsföreträdarna ansåg att korruption var ett problem. Deras uppfattningar av förekomsten av korruptivt beteende gav också där en ljusare bild av bolagen än vad de kommunala företrädarna gjorde av kommunerna och landstingen. Samtidigt ger undersökningen en bild av att kunskapsstödet är bättre i bolagen än i kommunerna och landstingen. Det här skulle kunna tolkas som att olika kunskapsstöd har betydelse för förekomsten av korruption. Det är inte en orimlig tolkning. Kanske är det så att de kommunala bolagen har kommit relativt långt när det gäller just arbetet med lokala bestämmelser och att förmedla information om bestämmelser. Det här kan också påverka uppfattningen om att det är en levande fråga i bolaget.

Denna relativt positiva beskrivning av de kommunala bolagens korruptionsförebyggande arbete står i kontrast till andras beskrivning av bolagen som riskzoner för korruption. Den huvudsakliga kritiken har vanligen handlat om brister i öppenhet, att bolag inte lever upp till offentlighetsprincipens krav. Denna brist på öppenhet gör det svårare för medborgare att få insyn i verksamheten och för exempelvis media att kritiskt granska den. Detta är dock ett annat problemområde än det Statskontoret har haft i uppdrag att undersöka.

10.5 Sammanfattande iakttagelser

Kunskapen anses vara god men den varierar

I detta kapitel har syftet varit att beskriva kunskapsläget i kommuner och landsting. Kunskapsläget kan beskrivas på en rad olika sätt. Vi har bland annat tittat på värderingen av egen kunskap men också uppfattningarna om andras. Vi har då kunnat konstatera att den generella kunskapsnivån upplevs som relativt god. Samtidigt ser vi dock att det är en

inte särskilt stor grupp som har mycket goda kunskaper eller som säger att de helt och hållet känner till de bestämmelser som rör korruption. I det avseendet förefaller det finnas en del att göra.

Vi kan också konstatera att det finns en betydande variation. Det finns tydliga skillnader mellan större och mindre kommuner. I de större kommunerna framstår kunskaperna som bättre än i de mindre. Det kan möjligen bero på att i större kommuner är organisationen och därmed personalen i högre grad indelad i verksamhetsområden, som man därmed kan specialisera sig på. Det kan också bero på att möjligheterna att rekrytera kompetent personal är mer fördelaktiga i större befolkningstäta kommuner.

Tjänstemän bedöms ha bättre kunskaper än politiker. Det är kanske inte särskilt anmärkningsvärt. Det är tjänstemännen som i sitt dagliga värv måste hantera frågor i den löpande verksamheten. Förtroendevalda har helt andra förutsättningar eftersom merparten är politiker på sin fritid. Efter varje val uppkommer det dessutom sannolikt ett behov att utbilda nya förtroendevalda.

Därmed konstaterar vi att kunskaperna varierar på ett sådant sätt att det finns goda skäl att överväga insatser för att minska dessa skillnader. Det kanske också finns skäl att se till att det är fler i organisationerna som har mer kunskaper än andra och som kan fungera som ett stöd till övrig personal när frågor eller oklarheter uppstår. Det kan också finnas ett annat skäl till att genomföra utbildningsinsatser. Det förstärker nämligen inte bara kunskaperna utan lyfter upp frågan på agendan. Kanske kan det bidra till att det växer fram en diskussion om korruptionsförebyggande arbete i kommunens verksamheter och korruptionsproblematiken i stort.

Kunskapsluckorna täcks inte igen

Vi har också undersökt uppfattningar om olika former av kunskapsstöd, exempelvis lokala riktlinjer, utbildning och kommunens kommunikation av bestämmelser. Vi har kunnat konstatera att vare sig kommunerna eller landstingen verkar vara särskilt bra på att förmedla information om bestämmelser och riktlinjer. En majoritet av de svarande anser att den egna organisationen i låg eller mycket låg grad förmedlar nödvändig information. Vi har också funnit att det finns vissa

skillnader mellan kommuner och landsting men framför allt ser vi åter igen differenser mellan större kommuner och mindre. Större kommuner är, om vi får tro respondenterna, bättre på att förmedla information än vad mindre kommuner är.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att det finns ett visst behov att förbättra kunskapsstödet. Bland annat måste kommuner och landsting bli bättre på att förmedla information om bestämmelser som rör korruption, kanske även annan information som bidrar till att hålla frågan levande. De allra flesta anser att lokalt utvecklade riktlinjer är viktiga. Det förefaller som att det fortfarande finns kommuner som saknar sådana. Svaren antyder också att det på olika håll finns ett visst motstånd till att utveckla egna regler.

I stora organisationer bedöms behovet av riktlinjer som större än i små

I landstingen och de stora kommunerna anses behovet av riktlinjer som större än i de mindre kommunerna. Dessutom förefaller det som att frågan om korruption över huvud taget har större betydelse i dessa större organisationer. Det kan vara så att det i stora kommuner och landsting finns ett mer omfattande krav på riktlinjer av olika slag. De är sannolikt mer komplexa organisationer bemannade med ett större antal personer. Det kan i sin tur innebära en utvecklad specialisering med mindre insikt i andra delar av organisationen. Ur ett lednings- och styrningsperspektiv kan behovet av sådana riktlinjer vara ett uttryck för svårigheterna att ha överblick och insikt i organisations olika verksamheter. I dessa avseenden skiljer sig stora kommuner från små.

Det finns flera tänkbara bakomliggande förklaringar till skillnaderna mellan stora och små kommuner, exempelvis att stora kommuner har mer resurser och därför kan avsätta mer tid för att diskutera frågan. Dessa resurser kan även handla om kompetens i organisationen. Ytterligare en tänkbar förklaring är att stora kommuner är särskilt utsatta för korruptionsrisker, exempelvis på grund av verksamhetens omfattning. De stora kommunerna har ofta en relativt moderniserad organisation med en stor andel tjänster som upphandlas samt utvecklade beställar- och utförarmodeller.

Den som drabbas av korruption verkar mer öppen för att lösa problemen även på längre sikt

Överlag visar svaren från kommuner som har drabbats av korruption, och som i det sammanhanget har fått massmedial uppmärksamhet, att de skiljer sig från övriga kommuner i flera avseenden. Framför allt gör man i de drabbade kommunerna en mer negativ bedömning av förekomsten i den egna kommunen samt av vilka kunskaper man faktiskt har. De anser i större utsträckning att det finns behov av utbildningsinsatser.

Med den utgångspunkten finns det goda skäl att fundera över vad som händer när en organisation drabbas av korruption. Vi tror att de som drabbas tvingas till insikter om förhållandena i kommunen och att det också uppstår ett behov av att vidta åtgärder. Ett aktuellt och levande exempel på det är Göteborgs kommun. I Göteborg har man som en konsekvens av korruptionsskandalen vidtagit ett antal olika insatser för att se till att liknande saker inte händer igen. Denna öppenhet inför åtgärder är säkerligen även av symboliskt värde, det handlar om att visa handlingskraft och om att tydligt ta avstånd från olika former av oegentligheter.

Viljan att vidta åtgärder mot korruption sprider sig inte utanför den kommun som har drabbats

Kommuner som drabbas av korruption eller andra oegentligheter får en insikt om tillståndet i sin kommun, vidtar åtgärder och frågorna om korruption levandegörs.

Att en kommun drabbas av korruption förefaller ha en viss spridning till andra kommuner, genom att tjänstemän och förtroendevalda i grannkommunerna inser att korruption kan förekomma även i den egna kommunen. Uppfattningen om att korruption förekommer förefaller vara högre i grannkommunerna än i kommuner längre bort. En förklaring till detta kan vara massmedia. En stor del av dagstidningarna är regionala, de täcker ett område och ibland ett helt län, varför spridningen är relativt begränsad. En annan förklaring är att kommunerna har ett relativt flitigt utbyte med sina omgivande kommuner. Dels genom de olika slags nätverk som politiska ledare och centrala tjänste-

män finns med i, dels genom samordning och samarbete i politikens genomförande.

Insikterna om att korruption förekommer sträcker sig dock inte så långt som till en vilja att vidta konkreta åtgärder. En korruptionsskandal i en grannkommun leder inte heller till att frågan blir mer levande i de närliggande kommunerna. Insikterna leder således inte till en högre motståndskraft mot korruption. En viktig slutsats är således att politiker och tjänstemän inte anser att det finns skäl att agera eller utbilda sig för att förebygga korruption förrän man upptäcker oegentligheter i den egna kommunen.

11 Arbetet mot korruption i kommuner och landsting

När kunskapen om korruption finns på plats kan organisationen gå vidare och vidta reella åtgärder. Genom kontrollerande åtgärder kan fall av korruption upptäckas. Detta arbete mot korruption kan till stor del inordnas i det som i kommuner och landsting kallas intern kontroll. Därutöver kan kommuner och landsting minska den faktiska korruptionen genom olika former av förebyggande arbete.

Fullmäktige har det övergripande ansvaret för verksamheten i kommunen eller landstinget. Under fullmäktige har nämnderna ansvaret för att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Syftet i detta kapitel är att undersöka om det inom kommuner, landsting samt kommun- och landstingsägda bolag förekommer åtgärder för att förhindra korruption. Statskontoret avser att i kapitlet besvara fyra frågor:

- Vilka krav ställs på kommunerna, landstingen respektive de kommunal- eller landstingsägda bolagen i författning och praxis att arbeta mot korruption?
- Vilka förutsättningar är viktiga för ett effektivt arbete mot korruption och andra oegentligheter?
- Vad gör kommunerna, landsting respektive de kommunal- eller landstingsägda bolagen för att motverka korruption och andra oegentligheter?
- Finns det goda exempel på lokala åtgärder mot korruption? Vilka?

Detta kapitel inleds med en beskrivning av skyldigheten för kommuner, landsting och de kommun- och landstingsägda bolagen att arbeta med intern kontroll och exempel på hur den interna kontrollen bör gå

till. Efter denna beskrivning diskuterar vi hur kommuner, landsting och kommunala bolag i dag arbetar mot korruption.

11.1 Intern kontroll

Politiskt ansvar för den interna kontrollen

Fullmäktige ska bland annat besluta om mål och riktlinjer för verksamheten i kommunen eller landstinget, enligt 3 kap. 9 § kommunallagen. Fullmäktige ska även besluta om nämndernas organisation och verksamhetsformer.

Nämnderna har enligt 6 kap. 7 § kommunallagen till uppgift att inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Regeringen har konstaterat att det således är nämnderna själva och inte de kommunala revisorerna som har ansvaret för att det finns en tillfredsställande intern kontroll. Däremot är det revisorernas uppgift att pröva om bland annat den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig och att den utformas på ett tillfredsställande sätt enligt 9 kap. 9 § kommunallagen (prop. 1998/99:66, s. 58).

Ansvaret är fördelat mellan politiker och tjänstemän

Högsta domstolen har i en dom före ikraftträdandet av kommunallagen slagit fast en övergripande princip om ansvarsfördelning mellan en kommuns förtroendevalda och dess anställda. I målet uttalades att det saknades anledning för den kommunala nämnden att utgå från annat än att ett på tjänstemännens initiativ inrättat personregister var tillståndsprövat och godkänt av Datainspektionen (NJA 1987 s. 426). Principen om att de förtroendevaldas främsta uppgift är att som medborgarnas företrädare särskilt ägna sig åt övergripande frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet är fortfarande giltig. De anställda tjänstemännen ska med sin särskilda sakkunskap och sin speciella förtrogenhet för verksamheten ha ansvaret för den löpande förvaltningen (se prop. 1990/91:117, s. 7, 12, 88 f. och 204 f. samt prop. 1993/94:188, s. 41).

I NJA 1995 s. 204 konstaterade dock Högsta domstolen att ordföranden i en kommuns tekniska nämnd kunde göras straffrättsligt ansvarig för att reningskraven vid kommunens avloppsreningsverk inte hade upprätthållits. I det aktuella fallet rörde det sig om en försöksverksamhet för vilken länsstyrelsen i sina tillståndsbeslut hade skärpt rapporteringskraven rörande provanalyser i förhållande till vad som annars gällde. Den tekniska nämnden hade också förutsett möjligheten att utsläppsgränsen inte skulle kunna hållas och hade låtit ta in i avtalen med entreprenören för försöksverksamheten en klausul som gav kommunen rätt att säga upp avtalen med omedelbar verkan, om kommunen fann att reningen inte uppfyllde gällande krav. Med denna kunskap borde det, enligt domstolen, ha varit naturligt för nämndens ledamöter att bevaka frågan, särskilt som det fanns tjänstemän som redan inledningsvis var skeptiska till den teknik som skulle användas, vilket nämndordföranden kände till. Nämndordföranden hade även fått rapporter som var ägnade att väcka misstanke om att reningen inte fungerade tillfredsställande. Genom att underlåta detta hade han åsidosatt de villkor som gällde för utsläppen och dömdes för brott mot den då gällande miljöskyddslagen (1969:387) till böter.

Statskontoret konstaterar att Högsta domstolens domslut innebär att tjänstemännen ur ett juridiskt perspektiv har ansvaret för den dagliga verksamheten, medan de förtroendevalda har ett övergripande ansvar för måluppfyllelse och kvalitet. I ett fall där nämndens ledamöter har haft kännedom om att det finns risk för allvarliga fel men inte har vidtagit någon åtgärd för att minska risken, kan dock ansvaret för uppkomna fel drabba de förtroendevalda.

Den interna kontrollens omfattning

Hur den interna kontrollen i kommuner och landsting ska gå till är inte författningsreglerat. För att kunna säkerställa att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat, samt enligt de krav som exempelvis finns i föreskrifterna, krävs det dock att den interna kontrollen innefattar flera moment. Med intern kontroll avses därför oftast dels nämndens bestämmelser om bland annat fördelning av ansvar och befogenheter, dels systematiska kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. Syftet med den interna kontrollen är att undvika att det begås allvarliga fel.

SKL, som driver frågorna om den interna kontrollen, anger i ett policy-dokument att den interna kontrollen på en rimlig nivå ska säkerställa (SKL, 2008, s. 22):

- att verksamheten lever upp till målen och är kostnadseffektiv
- att informationen om verksamheten och om den finansiella rapporteringen är ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig
- att regler och riktlinjer följs
- att möjliga risker inringas, bedöms och förebyggs

I den statliga sektorn regleras motsvarande frågor i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. I förordningen framgår att med intern styrning och kontroll avses en *process* som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör verksamhetskraven i myndighetsförordningen (2007:515). Enligt 3 § myndighetsförordningen ska samtliga myndighetsledningar ansvara inför regeringen för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Den interna styrningen och kontrollen ska omfatta följande moment:

- Riskanalys
- Kontrollåtgärder
- Uppföljning
- Dokumentation

Av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag framgår att myndighetsledningen som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll i samband med undertecknandet av årsredovisningen även ska bedöma om den interna styrningen och kontrollen är betryggande (Statskontoret, 2011, s. 13 f.).

Åtgärder inom den interna kontrollen

Den interna kontrollen i den kommunala sektorn berör många olika delar och processer i verksamheten, exempelvis organisationen, personalens förutsättningar, kompetens och attityder samt verksamhetens

styr- och rapporteringssystem. Därigenom berör den såväl de förtroendevalda som förvaltningens ledning och alla anställda (SKL, 2008, s. 22).

Nämnderna måste själva bestämma hur de konkret ska se till att de får den information de behöver för att kunna kontrollera verksamheten (prop. 1990/91:117, s. 197). I många fall har nämnden beslutat att upprätta en årlig intern kontrollplan. Planen tar vanligtvis sin utgångspunkt i att riskerna i verksamheten har identifierats och värderats. I planen slår nämnden fast vilka som är de mest väsentliga riskerna, orsakerna till dessa, hur riskerna ska minskas och vem som är ansvarig. Åtgärderna ska som regel vidtas av tjänstemännen, som ska redovisa resultatet till nämnden. Det ger underlag för att bedöma om det finns behov av förändringar (SKL, 2008, s. 24).

Styrelsen har ett övergripande ansvar

Kommun- eller landstingsstyrelsen ska som de andra nämnderna se till att den interna kontrollen av den egna verksamheten är tillräcklig. Styrelsen ska dessutom, enligt 6 kap. 1 § kommunallagen, leda och samordna hela kommunens eller landstingets arbete och ha uppsikt över de andra nämnderna. Däri ingår att se till att nämnderna arbetar med intern kontroll på ett tillfredsställande sätt.

11.2 Tidigare överväganden om intern kontroll och skydd mot korruption

Risکانalyser är grundläggande för effektiv intern kontroll

Riksrevisionen granskade under år 2005 om Apoteket AB, Banverket och Läkemedelsverket använde ett kontrollsystem som innebar ett tillräckligt skydd mot korruption. Slutsatserna av dessa tre granskningar kompletterades med en granskning av regeringens åtgärder samt med intervjuer med ett antal ledningar i andra myndigheter och bolag, och publicerades i en rapport år 2006 (Riksrevisionen, RiR 2006:8). Sammanfattningsvis bedömde Riksrevisionen att skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan vid ett antal myndigheter och statliga bolag inte var tillräckligt i förhållande till riskerna.

Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att förtydliga gällande regelverk så att det framgår för ledningen för en statlig verksamhet att den har ett ansvar för att skydda verksamheten mot korruption. Ledningarna för statlig verksamhet borde, enligt Riksrevisionen, ges i uppdrag att genomföra riskanalyser som innefattar risk för korruption. Riksrevisionen föreslog även att i de fall ett statligt bolag bedöms som särskilt riskutsatt, ska ledningens uttalande om bolagets interna kontroll även innefatta vilka åtgärder man har vidtagit för att säkerställa att verksamhet har ett gott skydd mot korruption (Riksrevisionen, RiR 2006:8, s. 47 ff.).

SKL har pekat på goda exempel i den interna kontrollen

På uppdrag av regeringen redovisade Justitiekanslern år 1997 en kartläggning av behovet av att stärka kontrollen över bland annat medelsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Bland de rekommendationer som Justitiekanslern lämnade var att de enskilda kommunerna och landstingen i samråd med dåvarande Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet skulle kunna vidta åtgärder för en förbättrad effektivitet av kontrollsystemen (Justitiekanslern, 1997).

SKL publicerade år 2008 skriften På den säkra sidan – Om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting. I skriften tog SKL utgångspunkt i att hanteringen av den interna kontrollen inte är reglerad. Med exempel från fyra kommuner och landsting beskrevs hur man kan arbeta med intern kontroll. SKL angav bland annat att den som är förtroendevald kan ställa krav på att förvaltningens anställda ska identifiera, bedöma och förebygga risker. Den interna kontrollen ska se till att regler och rutiner är tydliga och följs. Det bidrar till att upprätthålla säkerhet och rättssäkerhet i den kommunala verksamheten. SKL poängterade att den interna kontrollen ska ge en rimlig grad av säkerhet och att det vore orimligt att ställa krav på fullständig kontroll. När former, rutiner och intervall för den interna kontrollen fastställs bör det göras en avvägning mellan kostnad och förväntad nytta.

Upphandling är ett område som kräver särskilda åtgärder

Brå publicerade, i samarbete med Konkurrensverket, år 2010 en rapport om otillåten påverkan mot offentlig upphandling bland annat i kommuner och landsting. I rapporten konstaterades att den kommunala

upphandlingen var mer i riskzonen för korruption än den statliga. Ett skäl till detta var att framför allt mindre kommuner har mindre erfarenhet av att genomföra upphandlingar och därför har lägre kompetens än statliga myndigheter och bolag, inte minst för frågan om var gränsen går för muta. Vissa företrädare för olika branscher hade till utredningen angett att det från leverantörernas sida upplevs som lättare att påverka upphandlare på kommunal nivå än statlig. Skälet är att kommunala upphandlare ofta sitter fysiskt närmare sina leverantörer än statliga (Brå, 2010:9, s. 49). Samma argument kan säkert användas i en diskussion om att riskerna kan vara större i mindre kommuner än i större, som sitter längre från leverantörerna. De stora kommunerna, som upphandlar större volymer, har dessutom ofta bättre förutsättningar att hålla högre kompetens i upphandlingsfrågor än de mindre kommunerna.

Enligt rapporten kunde risken för korruption minskas genom framför allt utbildning av både näringslivsrepresentanter och anställda vid kommuner, landsting och myndigheter (Brå, 2010:9, s. 56 f.). I rapporten pekas ut flera riskområden, som kan kräva särskild uppmärksamhet i arbetet med intern kontroll.

Den anställde har ett ansvar för att undvika risken för korruption

År 2006 utarbetade Finansdepartementets avdelning för offentlig förvaltning och SKL en vägledning om mutor och jäv för den som arbetar i statlig myndighet, kommun eller landsting. Vägledningen behandlar riskerna med att ta emot gåvor eller förmåner från personer eller organisationer som man har att göra med i tjänsten. Bland de råd som ges är att den anställde ska göra en samlad bedömning av alla omständigheter som har betydelse i sammanhanget om någon försöker ge en gåva eller förmån. Enligt vägledningen ska sådana förmåner som inte är avsedda att påverka handläggning eller beslut, och som inte rimligen kan misstänkas påverka dessa, som regel vara tillåtna. (Finansdepartementet och SKL, Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda, 2006).

11.3 Etik och en god kontrollmiljö

Regeringen har gett Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) i uppdrag att under åren 2010–2012 leda och samordna ett projekt om offentligt etos (dnr Fi2009/7223). Projektet vänder sig till hela statsförvaltningen och handlar om att arbeta med värdegrunds- och etikfrågor samt att stärka de anställdas kunskaper om och förståelse för värdegrunden i statsförvaltningen och statstjänstemannarollen.

Uppdraget till Krus föregicks av att regeringen i flera budgetpropositioner hade framhållit att det är angeläget att de statsanställda har kunskap om och förståelse för förvaltningens grundläggande värden och rollen som statstjänsteman (se exempelvis prop. 2008/09:1, uo 2, avsnitt 5).

Värdegrunden för statsförvaltningen kommer till uttryck bland annat i grundlagarna, brottsbalken, förvaltningslagen (1986:223), lagen (1994:260) om offentlig anställning, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), lagen (1996:1059) om statsbudgeten och språklagen (2009:600). Krus har i en promemoria sammanfattat författningarna och den innebörd som värdegrunden har för en enskild statsanställd. Krus har poängterat att även om myndighetens uppdrag inte direkt vänder sig till arbetstagare hos kommuner och landsting är de synpunkter som redovisas naturligtvis av betydelse även för de kommunal- och landstingsanställda eftersom de utför en stor och viktig del av den offentliga förvaltningen (Krus, 2009, s. 4).

Krus har sammanfattat den gemensamma värdegrunden i sex grundläggande principer:

- **Demokrati:** All offentlig makt i Sverige utgår från folket (1 kap. 1 § första stycket regeringsformen).
- **Legalitet:** Den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen).
- **Objektivitet, saklighet och likabehandling:** Domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

- **Fri åsiktsbildning:** Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning (1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen).
- **Respekt:** Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 § första stycket regeringsformen).
- **Effektivitet och service.**

Värdegrunden i organisationen anger således hur medarbetare i organisationen ska se på sitt uppdrag i förhållande till medborgarna. Frågan om värdegrund är knuten till frågan om arbetsklimat, det vill säga hur den interna kulturen understödjer den interna styrningen och kontrollen. Den interna kulturen skapas främst av cheferna. Enligt litteraturen kännetecknas en god kultur av att ledningen har visat ett tydligt engagemang och att den har skapat tillräckliga resurser för arbetet med intern kontroll. Det kan ske exempelvis genom att inrätta tydliga funktioner – periodiska genomgångar, funktionsansvariga, rapporteringsrutiner med mera – för att kontrollera om organisationen och införda säkerhetsåtgärder fungerar enligt ledningens intentioner och beslut (se till exempel Riksrevisionen, 2005).

Statskontoret har i en rapport konstaterat att värdegrunden är en levande fråga i statsförvaltningen. Men förhållningssättet till frågan varierar stort mellan och inom myndigheterna. Det finns en osäkerhet om vad de sex principerna som Krus har tagit fram innefattar och hur man omsätter dem i praktiken. Myndigheterna arbetar i dag med värdegrunden med olika omfattning och intensitet (Statskontoret, 2010).

11.4 Arbetet mot korruption och andra oegentligheter

Statskontoret har granskat internkontrollplaner för år 2011 i fyra landsting och 23 kommuner. Undersökningen har omfattat både styrelsernas internkontrollplaner för hela landstinget eller kommunen och de enskilda nämndernas internkontrollplaner. Landstingen och kommunerna har vi valt ut slumpmässigt, men de representerar olika kommuntyper och är spridda i landet. Av de 27 kommunala organisationerna som har undersökts med utgångspunkt i vissa utvalda aspekter har elva angett att de hade för avsikt att granska upphandling, exempelvis genom att

kontrollera att ramavtalen följs och att inte otillåten direktupphandling sker. Tre kommuner och landsting har angett att de skulle granska den representation som organisationen under året skulle komma att bjuda andra på. Ytterligare tre skulle undersöka om avtalen om köp av varor och tjänster stämde överens med vad kommunen eller landstinget hade debiterats. Samtliga granskningar skulle ske genom stickprovskontroller.

En kommun har i internkontrollplanen angett att den hade för avsikt att genom stickprov undersöka hur kunskapen om kommunens policy om så kallade farliga förmåner sprids. Ett landsting skulle under år 2011 undersöka om den interna policyn om jäv var känd. Tretton av de undersökta kommunerna, det vill säga mer än hälften, hade inte planerat någon internkontroll mot något område som ansluter till frågan om att motverka korruption. Alla de undersökta landstingen planerade någon form av kontroll som kan ha betydelse för att stävja korruption. Endast ett fåtal av alla de granskade kommunerna och landstingen har redovisat en riskanalys och -värdering avseende risken för korruption eller oegentligheter. Flera av de som har beslutat att de skulle kontrollera upphandlingen angav riskerna för upphandlingsskadeavgift eller långdragna domstolsprocesser som huvudsakligt motiv för kontrollen.

Samtidigt som vi hämtade in internkontrollplaner begärde vi in landstingens och kommunernas riktlinjer om att bekämpa korruption. Knappt 20 av landstingen och kommunerna har i det sammanhanget överlämnat exempelvis riktlinjer om upphandling, riktlinjer om bisysslor och riktlinjer om muta, jäv och representation. Ingen av de granskade riktlinjerna har uttryckligen angett hur kontrollen av efterlevnad av reglerna ska gå till. Några av riktlinjerna innehåller kompletterande information och lokala anpassningar i förhållande till Finansdepartementets och SKL:s skrift Om mutor och jäv. Flera av riktlinjerna innehåller förutsättningarna för straffrättsligt ansvar, men ingen har diskuterat de arbetsrättsliga konsekvenserna av korruption.

För att få kompletterande information om arbetet mot korruption och för att finna goda exempel har ytterligare sex kommuner och landsting intervjuats. Dessa har valts ut för att de bland annat av SKL och andra intervjuade har pekats ut som ovanligt bra på att arbeta mot korruption.

I vår undersökning bland kommunerna och landstingen har vi funnit att arbetet mot korruption kan indelas i tre faser. Dessa faser skiljer sig åt tidsmässigt i förhållande till korruptionsföreteelsen. Det handlar om att förebygga, att upptäcka respektive att utreda de misstankar om korruption som upptäcks. Det finns ett antal metoder som i svensk och internationell litteratur framhålls som framgångsrika för att motverka korruption. Några av dem har i olika utsträckning införts i kommuner och landsting.

Förebygga korruption

En grundläggande förutsättning för ett gott ledarskap är att den som innehar en ledande position framstår som en god förebild. Det gäller även i arbetet för att förebygga korruption och andra oegentligheter. Den som är chef ska inte bara uppträda klanderfritt utan chefen ska också *framstå* som att hon eller han uppträder klanderfritt. Det gäller således inte bara att säga och att göra rätt saker utan också att belöna korrekt beteende hos andra. Ledningen bör genom sitt agerande etablera en motbild till uppfattningen att ”alla andra gör det” som är en av de stora riskerna för korruption. I den amerikanska lagstiftningen, den så kallade Sarbanes-Oxley Act, som tillkom år 2002 efter bland annat Enron-skandalen, poängteras ledningens ansvar (”tone-at-the-top”) för att kommunicera och ställa krav på god kontroll. Enligt konsultföretaget KPMG:s internationella studie om oegentligheter har dock andelen personer i ledande ställning som misstänks för korruption och bedrägerier vuxit mellan åren 2007 och 2011 (KPMG, 2011). Ingen av de intervjuade har särskilt framhållit ledningens betydelse för att förebygga korruption.

Vi har tidigare diskuterat betydelsen av att det inom organisationen finns en god värdegrund. För kommunerna och landstingen finns det inte något gemensamt värdegrundsarbete på det sätt som det finns i den statliga förvaltningen. Det är bara några enstaka kommuner som säger att de regelbundet har forum där tjänstemännen kan diskutera etik och värdegrundsfrågor. Oftast sker detta inom ramen för chefsamråd eller ledarutvecklingsprogram. Vi har inte funnit exempel på att motsvarande formaliserade diskussioner kring de här frågorna förekommer bland de förtroendevalda.

Riksrevisionen har påtalat att en förutsättning för beslut om åtgärder för att ta hand om en risk är att det finns en tydlig bild av risken, dess orsaker och vilka följder det kan få om en skada inträffar (Riksrevisionen, RiR 2006:8, s. 32). För att kunna få en bild av risken för korrup­tion och oegentligheter i en organisation är det således nödvändigt att olika riskområden identifieras och analyseras. En riskanalys bör besvara följande frågor:

- Var finns riskerna?
- Vilka är riskerna?
- Hur stora är riskerna?
- Hur kan man begränsa riskerna?

När det gäller riskanalyser och planer för att hantera dessa risker har kommunerna och landstingen hanterat dessa på olika sätt. I en del av de undersökta kommunerna och landstingen genomför styrelserna egna riskanalyser och beslutar om övergripande internkontrollplaner för alla nämnder, med specifika kontrollåtgärder som ska verkställas i hela förvaltningen. I andra kommuner och landsting upprättas internkontrollplaner enbart på nämndnivån. I ett litet antal av de kommuner och landsting som vi har undersökt har risken för oegentligheter återkommande analyserats och värderats i internkontrollplanerna. I de flesta kommuner och landsting som har undersökts har det inte skett någon systematisk bedömning av risken för oegentligheter. Riskanalyserna och kontrollåtgärderna, särskilt de på nämndnivå, har ett starkt fokus på att skapa effektivitet i verksamheten, inte på att tillgodose kontrollbehov.

I Brå:s rapport om korrup­tionens struktur i Sverige framhålls bland de förebyggande åtgärderna bland annat att organisationen bör öka den upplevda svårigheten att begå korrup­tionsbrott. Bland de konkreta åtgärderna för att nå dessa mål nämns exempelvis att besluta om tydliga arbetsbeskrivningar, att införa regelmässig arbetsrotation och att se över faktureringsrutiner (Brå, 2007:21, s. 131 ff.). Bristen på rörlighet bland de anställda har även anförts som en förklaring till korrup­tionsskandalen i Göteborg. Göteborgs kommun ska därför pröva om det är möjligt att införa arbetsrotation för befattningar där det finns en risk att hamna i beroendeställning till enskilda leverantörer (enligt artikel på Göteborgs kommuns webbplats). Vi har inte funnit att arbetsrotation är

en fråga som kommuner och landsting arbetar särskilt mycket med. Åtminstone i vissa kommuner och landsting finns det inte heller något krav på dubbelattestering av fakturor och större upphandlingar förrän över vissa belopp.

Som vi nämnde i början på detta avsnitt har de allra flesta kommuner och landsting som vi har undersökt ett regelverk i vilket en del av frågorna om korruption har täckts in. Det finns som huvudregel riktlinjer om muta, gåvor och representation samt om upphandling. På flera håll finns det även riktlinjer om bisysslor som kompletterar författningskraven. Det finns dock några undantag där kommunerna har valt att inte införa några särskilda riktlinjer om muta och jäv för att man uttryckligen har sagt att det inte behövs. Riktlinjerna om muta är oftast upprättade år 2006 i anslutning till att Finansdepartementet och SKL gav ut skriften Om mutor och jäv. Några kommuner har upprättat nya riktlinjer under åren 2010-2011. Det vanligaste är att riktlinjerna har beretts internt på kommunledningskontoret och beslutats av kommunstyrelsen. I samband med att nya riktlinjer har utarbetats har man informerat om att nya riktlinjer har antagits, men någon särskild kommunikationspolicy har inte funnits och någon utbildning har inte skett på bred front.

I internationell litteratur har det poängterats att bra riktlinjer om uppträdande (Code of Conduct) exempelvis bör innehålla följande moment (Girgenti och Headley, s. 143 ff.):

- Precisering av värdegrunden; sätta fokus på brukaren eller medborgaren som mottagare av organisationens tjänster
- Praktiska exempel
- Anvisningar om hur man ska söka råd kring frågor om oegentligheter
- Anvisningar om hur oegentligheter ska rapporteras
- Information om hur organisationen hanterar oegentligheter, det vill säga hur misstankar utreds samt hur misstänkta och skyldiga anställda hanteras i olika situationer

En svårighet som har uppmärksammats av kommuner och landsting är att det har funnits en vilja att markera en nolltolerans mot mutor och gåvor. Fördelen med en sådan hållning är att den är lätt att kommunicera och att det inte uppkommer några gränsdragningsproblem. I praktiken har det dock visat sig svårt att upprätthålla ett absolut krav på att ingen får ta emot gåvor, eftersom det innefattar även en enkel kopp kaffe hos en leverantör. Flera kommuner som tidigare har tillämpat nolltolerans berättar att de överväger att mildra reglerna.

Kommunerna och landstingens riktlinjer om korruption och andra oegentligheter finns företrädesvis publicerade tillsammans med kommunens och landstingets övriga policyer och riktlinjer på intranätet. Flera av de kommunjurister som vi har talat med anger att det sker utbildning om riktlinjerna i den mån förvaltningscheferna tar initiativ till det. Detsamma gäller riktlinjerna inom andra områden än korruption. Det bör dock påpekas att vi i det förra kapitlet konstaterade att hälften av de svarande anser att behovet av utbildningsinsatser är mycket stort eller stort.

Flera kommuner och landsting har vittnat om att de regelbundet genomför allmän utbildning för nyanställda och för nya chefer, och att en genomgång av vad man gör mot oegentligheter ofta är bland de ämnen som behandlas under utbildningen. Det förekommer även i viss utsträckning utbildning om mutor och jäv för förtroendevalda i de utbildningsinsatser som brukar ske varje mandatperiod.

Upptäcka korruption

Grundläggande för att upptäcka korruption är att det i organisationen finns en medvetenhet om att korruption kan förekomma på olika sätt och i alla delar av organisationen.

Den bild som har framträtt i de senaste årens debatt i massmedia är att korruption i första hand upptäcks genom att en whistleblower i organisationen påtalar att det pågår fel eller oegentligheter. Bortsett från resultatet som vi har redovisat i kapitel 6, som visar att det oftast är en privatperson som gör brottsanmälan vid misstankar om korruption, finns inga studier från Sverige som har utrett om så är fallet. Enligt en internationell undersökning av fall där arbetsgivaren hade tagit initiativet till att undersöka misstänkta oegentligheter hade en fjärdedel av

oegentligheterna upptäckts genom tips. En ännu större del av oegentligheterna hade upptäckts genom internt beslutade granskningsinsatser och kontroller.

Tabell 11.1 Upptäckt av oegentligheter

Grupp	Procent
Anonyma tips	25
Granskning av ledning	21
Extern kontroll	10
Intern kontroll	10
Misstankar från chef	9
Anmärkning från kund	9
Tillfällighet	8
Anmärkning från leverantör	4
Vårdslöshet	2
Bekännelse	2
Summa:	100

Källa: KPMG, 2007

Den refererade undersökningen har skett i en internationell kontext med utgångspunkt i 360 fall från hela världen. Undersökningen pekar på att det är viktigt att en organisation inte enbart kan förlita sig på tips för att upptäcka oegentligheter.

En del kommuner och landsting har i sina internkontrollplaner angett att man ska vidta stickprovskontroller inom vissa områden. Det vanligaste är att dessa kontroller ska riktas mot en viss typ av fakturor, exempelvis inom fastighetsförvaltning eller representation. Det förekommer även att stickprov ska ske inom upphandlingsområdet, exempelvis avseende förenklade upphandlingar eller säkerställande av ramavtalstrohet. Det framhålls i en del riskanalyser att upphandlingsområdet är svårt att tillämpa och att det tar lång tid att följa reglerna, vilket medför att vissa medarbetare vill skynda på processen genom att gå vid sidan av regelverket.

Ledningen inom en organisation kan försöka motverka korruption i verksamheten genom att skapa en möjlighet för personal att anmäla

misstankar om oegentligheter i den egna organisationen genom en så kallad whistleblowerfunktion. Whistleblowerfunktionen kan organiseras på olika sätt. En lösning är att ge möjlighet att lämna tips skriftligen, exempelvis i en ”tipsbrevlåda” i intranätet. En sådan lösning har nyligen inrättats av biståndsmyndigheten Sida. En annan lösning är att tips kan lämnas till en utomstående aktör, exempelvis en advokatbyrå. Denna lösning har införts under år 2011 i Göteborgs kommun. I dag är det enbart Göteborg som bland kommuner och landsting har inrättat en extern funktion för tipsmottagning. Andra kommuner och landsting har angett i sina riktlinjer att tips om oegentligheter kan lämnas till personalfunktionen eller juristfunktionen, om någon känner att hon eller han inte vill lämna dem till sin chef. Många, som inte har angett något särskilt i riktlinjerna, anger i Statskontorets intervjuer att man förväntar sig att medarbetarna ska anmäla till sin chef eller dennes chef om hon eller han upptäcker några oegentligheter. De allra flesta kommuner och landsting har inte möjliggjort för anonyma tips.

Genom bestämmelserna i 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen om meddelarfrihet kan en anställd i offentlig sektor lämna tips till en journalist och vara skyddad mot att hennes eller hans identitet röjs. Det finns dock inte något sådant skydd om tipset lämnas utanför den egna organisationen, till exempel till en myndighet eller någon annan extern aktör som inte är massmedia. Om de anmälda misstankarna gäller den egna organisationen finns det inte heller något rättsligt skydd mot att uppgifterna om vem tipslämnaren är sprids. Syftet med att inrätta en whistleblowerfunktion för anonyma tips är att tipslämnaren ska känna sig säker på att inte utsättas för repressalier för att hon eller han har lämnat tipset.

Alla kommuner och landsting som Statskontoret har talat med anger att de ser en svårighet med anonyma tips eftersom tips sällan är tillräckligt konkreta för att man ska kunna vidta någon åtgärd eller undersöka mera. Det finns ofta ett behov av att få kompletterande information från tipsaren, vilket kan vara omöjligt om den som är whistleblower vill vara anonym.

Fullmäktige har en viss möjlighet att genom sitt granskande organ, revisorerna, upptäcka och bekämpa korruption och andra oegentligheter. Frågor om de kommunala revisorerna behandlas i kapitel 12.

Utreda misstankar om korruption

De flesta kommuner och landsting som Statskontoret har granskat har ingen erfarenhet av att hantera misstankar om mutor eller om att det förekommer vänskapskorruption. I de allra flesta fall saknas det fastlagda rutiner för hur tips och anmälningar ska tas om hand. I flera fall där det inte uttryckligen har reglerats hur misstankar ska hanteras anger tjänstemän som vi har talat med att de förväntar sig att frågan om eventuell utredning bör beslutas av kommun- eller landstingsjuristen.

Ett litet antal av de undersökta kommunerna och landstingen har dock erfarenheter av att hantera misstankar om andra former av oegentligheter, främst interna förskingringar eller stölder. I dessa fall har misstankarna hanterats på olika sätt. Det vanligaste när misstankarna är relativt konkreta är att kommunen eller landstinget anlitar en redovisningskonsult för att sammanställa och analysera materialet. Därefter tar kommunen eller landstinget ställning till hur misstankarna ska hanteras.

Det tycks inte vara så att kommuner och landsting i allmänhet har någon uttrycklig policy för i vilka lägen (exempelvis grad av misstanke eller storlek på skada) en anmälan om korruption ska överlämnas till polis och åklagare för att övergå i en brottsutredning.²⁹ En kommun anger att de har arbetat med ett förslag till riktlinjer, men att de insåg att det var för svårt. De intervjuade menar att det finns en fara med att binda sig alltför hårt till en riktlinje. En annan kommun har med bestämmdhet slagit fast, även om det inte är nedtecknat i några riktlinjer, att varje misstanke om oegentligheter ska anmälas till polisen. Den aktuella kommunen anser sig inte ha förutsättningar att kunna ta ställning till vad som är brott.

I och med att det saknas riktlinjer eller erfarenheter av att hantera fall med korruption är det svårt att uttala sig om hur kommunerna och landstingen har hanterat frågan om konsekvenser för de skyldiga och för organisationen. I flera fall av andra oegentligheter har arbetsgivaren avslutat den skyldiges anställning genom avsked eller uppsägning. I andra fall har den anställde tillåtits säga upp sig själv. Genom att få

²⁹ Riksenheten mot korruption anger att de ofta förlitar sig på tidningsuppgifter när de själva upprättar anmälningar.

anställningen att upphöra har kommunen och landstinget dels fått de upptäckta oegentligheterna att upphöra, dels undanröjt hotet för att personen ska begå ytterligare oegentligheter. Något straffrättsligt ansvar har dock inte drabbat den anställde.

I Systembolaget som drabbades hårt av en korruptionsskandal i början av 2000-talet finns sedan flera år en tydlig policy för vad som händer vid olika överträdelse av gällande bestämmelser. Några motsvarande regler har vi inte kunnat finna i de kommuner och landsting som vi har undersökt.

Tabell 11.2 Systembolagets sanktionsmodell

Överträdelsens grad	Vårdslöshet		Grovt vårdslöshet/ Upprepad vårdslöshet		Uppsätlig/Upprepad grovt vårdslöshet
	<i>Liten</i>	<i>Stor</i>	<i>Liten</i>	<i>Stor</i>	
<i>Konsekvens för Systembolaget</i>					
Brott mot interna regler och rutiner	Muntlig varning	Skriftlig erinran	Skriftlig erinran	Överväga uppsägning eller avsked	Överväga uppsägning eller avsked
Brott mot lagar och regler	Skriftlig erinran	Skriftlig erinran	Överväga anmälan, uppsägning eller avsked	Överväga anmälan, uppsägning eller avsked	Varsel om uppsägning eller avsked

Källa: Systembolaget, presschefen Lennart Agén, 2011-12-06

Ingen som Statskontoret har intervjuat har pekat på att risken för förtroendeskada för kommunen eller landstingen är så stor att man skulle följa upptäckt korruption, exempelvis genom att hantera frågan internt.

Nytt nätverk mot korruption

SKL och Göteborgs kommun har under slutet av år 2011 tagit initiativet till ett nätverk mot korruption. Nätverket har till syfte att stödja kommunerna och landstingen i deras arbete med att förebygga och bekämpa korruption. Den första nätverksträffen ägde rum i februari 2012. Nätverket har ännu inte lett till något konkret resultat, men förhoppningen är att samarbetet kan skapa ett större intresse för dessa frågor.

11.5 Den interna kontrollen i de kommun- och landstingsägda bolagen

Enligt 6 kap. 1 § kommunallagen ska kommun- eller landstingsstyrelsen ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform. Den direkta uppsikten kan dock skötas av en nämnd om bolaget arbetar inom nämndens verksamhetsområde (Lindquist och Losman, 2011). Fullmäktige ska utse alla ledamöter i bolagets styrelse. Reglerna om den interna kontrollen i bolagen finns dock inte i kommunallagen. För bolagen gäller aktiebolagslagens bestämmelser. Bolagsstyrelsen ansvarar enligt 8 kap. 4 § aktiebolagslagen för att gällande regler och lagar efterföljs. Det är också bolagsstyrelsen som ska se till att det finns en god intern kontroll i bolaget. Styrelsen har till ansvar att slå fast riktlinjer vilka visar etiska förhållningssätt i uppträdande mot anställda, kunder och leverantörer som gäller. Styrelsen ska också kontinuerligt hålla sig uppdaterad om hur den interna kontrollen fungerar och utvärdera den. För att detta ska fungera ska bolagsstyrelsen varje år upprätta en plan för internkontrollen i bolaget (SKL, 2006, s. 13). Kommun- och landstingsägda bolag ska antingen i sin årsredovisning eller i en särskild bolagsstyrningsrapport redovisa hur den interna kontrollen är organiserad och hur väl den fungerar (SKL, 2006, s. 15).

Vid sidan om den löpande interna kontrollen finns det andra stödfunktioner som syftar till att underlätta tjänstemännens dagliga arbete och minskar riskerna för korruption. Exempelvis kan särskilda styrdokument fylla en sådan funktion. Dessa dokument kan antas utgöra ett kunskapsstöd i det dagliga arbetet och säkerställa att vissa rutiner följs. I enkäten till kommunala företrädare undersökte vi uppfattningar om sådana dokument. I enkäten till bolagen har vi frågat om en rad olika områden omfattas av sådana riktlinjer.

Av vår enkät till företrädare till de kommunala bolagen, som vi bland annat behandlade i kapitel 8, kan vi konstatera att merparten (68 till 90 procent) av de svarande anger att det finns riktlinjer i det bolaget. Mest vanligt är det att det finns riktlinjer som omfattar offentlig upphandling. 90 procent svarar att sådana riktlinjer finns. Det som förefaller vara minst vanligt är riktlinjer för jävssituationer. 68 procent svarar att sådana riktlinjer finns.

Tabell 11.3 Förekomsten av riktlinjer i bolagen

Lokala riktlinjer	Procent
För upphandling	90
För mutor	71
För jäv	68
För bisysslor	77
För representation	77
För gåvor vid representation	83

Fråga: Har bolaget du företräder lokala riktlinjer vilka syftar till att förebygga korruption i nedanstående områden?

Det finns dock variationer mellan exempelvis bolag i större kommuner och i mindre. Överlag antyder svaren att det i större utsträckning finns riktlinjer i bolagen i större kommuner än i mindre. Vad gäller riktlinjer för upphandling är differensen ganska liten, cirka 7 procentenheter. När det gäller riktlinjer för mutor är skillnaden större. 88 procent av de svarande i bolagen i större kommuner anger att det finns sådana riktlinjer medan motsvarande procentandel i de mindre kommunerna är 63 procent.

Tabell 11.4 Riktlinjer i bolagen i små och stora kommuner (procent)

Lokala riktlinjer	Större kommuner	Mindre kommuner
För upphandling	95	88
För mutor	88	63

Vi kan således konstatera att det finns en betydande variation mellan kommunerna och att det överlag är mindre vanligt med riktlinjer i de kommunala bolagen i mindre kommuner. Vi finner också det finns en likvärdig variation mellan bolag av olika storlek. Vi har här kallat alla bolag med 0–49 anställda för mindre bolag och i enkätsvaren finns 277 stycken sådana bolag. Kategorin större bolag omfattar bolag med fler än 49 anställda. I svaren finns det 137 sådana bolag.

Tabell 11.5 Riktlinjer i små och stora kommunala bolag (procent)

Lokala riktlinjer	Större bolag	Mindre bolag
För upphandling	94	88
För mutor	84	64

I tabell 11.5 kan vi se att det verkar vara vanligare med lokala riktlinjer i större bolag än i mindre. Av de svarande i större bolag är det 94 procent som säger att det finns lokala riktlinjer för upphandling. I samma grupp säger 84 procent att de har riktlinjer för mutor. I de mindre bolagen är det något mindre vanligt, 88 respektive 64 procent anger att det finns sådana riktlinjer.

Kombinerar vi de två grupperna så kan det också konstateras att små bolag i mindre kommuner är de som i minst utsträckning har lokala riktlinjer. Exempelvis är det cirka 59 procent av de svarande i denna grupp som svarar att det finns riktlinjer för mutor.

Det är inte alltid tillräckligt att det finns styrdokument. Bestämmelser och riktlinjer måste också förmedlas till berörd personal. Företrädare för bolagen fick därför svara på frågan: I vilken grad anser du att bolaget förmedlar information om bestämmelser rörande korruption till anställd personal? Motsvarande fråga ställdes också till företrädare för kommuner och landsting.

Av de svarande i samtliga bolag anser 72 procent att de förmedlar information i hög grad eller mycket hög grad. Motsvarande siffra för de politiker och förtroendevalda i kommuner och landsting är 55 procent. Även om vi begränsar jämförelsen till kommun- och landstingschefer så består skillnaden. Om jämförelsen i stället görs mellan bolag i större och mindre kommuner ser vi åter igen att det finns skillnader. Av de svarande i större kommuner säger 82 procent att de i hög grad eller mycket hög grad förmedlar information om bestämmelser. Motsvarande siffra i de mindre kommunerna är 67 procent. Skillnaderna är något mindre mellan stora och små bolag, 75 respektive 70 procent.

Tabell 11.6 Information om bestämmelser förmedlas i hög grad eller mycket hög grad i bolaget (procent)

Lokala riktlinjer	Större kommuner
Samtliga kommunala bolag	72
Kommunalt bolag i stor kommun	82
Kommunalt bolag i mindre kommun	67
Större kommunalt bolag	75
Mindre kommunalt bolag	70

Fråga: I vilken grad anser du att bolaget förmedlar information om bestämmelser rörande korruption till anställd personal?

11.6 Sammanfattande iakttagelser

Kommunallagen slår fast hur den interna kontrollen ska organiseras

Fullmäktige har det övergripande ansvaret för verksamheten i kommunen eller landstinget. Ansvaret för den interna kontrollen ligger dock på den nämnd som verksamheten tillhör.

Kommunerna och landstingen saknar erfarenhet av att upptäcka korruption

Många kommuner och landsting anger att de genom olika kontrollinsatser har upptäckt oegentligheter. Framför allt har det gällt interna stölder, där anställda har stulit pengar ur en handkassa som har funnits tillgänglig på arbetsplatsen. Det är dock nästan ingen av de undersökta kommunerna eller landstingen som har någon erfarenhet av att ha drabbats av en så kallad korruptionsskandal. Ingen av dem har upptäckt korruption på egen hand.

Den bristande erfarenheten förefaller påverka både hur kommunerna och landstingen har arrangerat den interna kontrollen och hur de ser på riskerna för att korruption förekommer. De tydligaste exemplen på att erfarenheten spelar roll finns i de kommuner som tidigare har förekommit i så kallade skandaler. I en av dessa kommuner anger de intervjuade att den skam som man som kommunanställd genomled i samband med skandalen vill man inte utsätta sig för igen. Detta förefaller vara

en stark drivkraft, som bland annat återspeglas i försiktighet vid inköp och i att man undviker att rekrytera nära bekanta.

En helhetssyn är nödvändig för att effektivt kunna stävja korruption

Liksom annan kontroll kräver arbetet mot korruption ett antal olika samverkande åtgärder för att vara effektivt. Enskilda åtgärder är sällan tillräckliga för att komma till rätta med ett komplext problems olika skepnader och faser. När det gäller korruption finns det tre olika skeenden när beteendet måste angripas. Det gäller att hindra och avskräcka från att begå brott, det vill säga att förebygga korruptionen. Det gäller att upptäcka korruptionsbeteenden när de har uppkommit. Slutligen gäller det att utreda misstankar om att övertramp har skett. Förutsättningarna för att upptäcka korruption kompliceras inte sällan av att både beslutsfattande och kontroll sker långt ute i organisationerna.

På nationell nivå har under senare år tagits flera initiativ, som tidigare har nämnts. Finansdepartementet och SKL tog exempelvis år 2006 initiativ till en informationsskrift om mutor och jäv. Vid sidan om detta har SKL också arbetat för att förbättra den interna kontrollen hos kommuner och landsting.

Den kommunala interna kontrollen omfattar sällan riskerna för korruption

I kommunerna och landstingen är ansvaret för den interna kontrollen fördelat mellan nämnder och styrelse. Fokus i den interna kontrollen är ofta att identifiera hinder för en effektiv verksamhet. Den interna kontrollen används dock sällan för att undanröja riskerna för oegentligheter. Riskerna för korruption analyseras i dag endast undantagsvis och kommer därför inte heller med i den övergripande internkontrollplanen eller i nämndernas egna planer.

Eftersom det oftast inte sker någon riskanalys saknas det även system för att uppdaga oegentligheter. Flera av de personer som Statskontoret har intervjuat och som arbetar på övergripande nivåer i kommunerna och landstingen med exempelvis kontroll säger att det i förvaltningarna ofta finns en omedvetenhet om riskerna. En vanlig kommentar som de säger att de möter är att det inte finns några risker i den egna verksamheten, bara i andras.

Det förefaller som att kommuner och landstings arbete med den interna kontrollen inte har kommit lika långt som motsvarande arbete inom den statliga förvaltningen. De statliga myndigheterna, och då främst de som omfattas av regelverket om intern styrning och kontroll, har under senare år lagt ett relativt stort fokus på att leva upp till kraven i förordningen om intern styrning och kontroll. Bland annat har det statliga regelverket genom en korrekt översättning av engelskans ”internal control” till intern styrning och kontroll markerat att den interna kontrollen hör ihop med ledningens ansvar för styrning. Detta förstärks ytterligare genom att myndighetsledningen i de myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll personligen ska intyga om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. I den kommunala sektorn saknas det i dag ett sådant sammanhållande ramverk. I den kommunala sektorn talar man dessutom fortfarande om ”intern kontroll”, som i första hand avser granskning i efterhand, det vill säga att det saknas en koppling till styrning av verksamheten.

Arbetet mot korruption har hittills varit begränsat till enstaka åtgärder

Hittills har de flesta kommuner och landsting i första hand gjort enstaka åtgärder mot korruption. Det har i hög grad saknats en sammanhållen strategi. Åtgärderna har varit begränsade till att exempelvis besluta om riktlinjer om muta, jäv eller offentlig upphandling, men det har inte funnits någon plan för att kommunicera dessa. Inte heller har det uttryckligen reglerats hur regelefterlevnaden ska kontrolleras.

De lokala riktlinjer som finns visar att det är svårt att formulera bra regler. Detaljeringsgraden i riktlinjerna skiljer sig i stor utsträckning. Det är ofta så att de kommunala riktlinjerna inte är mer preciserade än i skriften Om mutor och jäv, som ger generella regler för hela den offentliga förvaltningen. Ett litet antal av de undersökta kommunerna och landstingen har i högre utsträckning försökt precisera reglerna, med utgångspunkt i de egna förutsättningarna.

Eftersom det än så länge i första hand har skett punktvisa insatser mot korruption är det svårt att lyfta fram något enskilt exempel som särskilt framgångsrikt. I hög grad saknas det dessutom erfarenheter av att de vidtagna åtgärderna i praktiken har ställts på prov. Många av de kommuner som har drabbats av så kallade korruptionsskandaler har först i

efterhand inrättat olika system för att förebygga och upptäcka korruption. Vi bedömer att åtgärder som bygger på en helhetssyn med avseende på de befintliga riskerna sannolikt ger bäst förutsättningar för att motverka korruption. Hållbarhet över tid är en annan faktor som ska beaktas, eftersom korruption inte är en risk som upphör genom en enskild åtgärd. Vi har inte funnit någon kommun eller landsting som i dag har arbetat på det sättet. I kapitel 14 i denna rapport återkommer vi till frågan om en strategi mot oegentligheter.

Upptäckta oegentligheter hanteras ofta enbart i ett arbetsrättsligt förfarande

I dag kan man, som har nämnts, konstatera att det i många fall saknas svar på frågor hos kommuner och landsting när det gäller korruption. Det gäller även hur man ska hantera uppkomna misstankar och anmälningar. I de interna riktlinjerna saknas bestämmelser om hur den interna utredningsprocessen ska gå till och i vilka situationer en polisanmälan ska göras. Dessutom finns det inte reglerat hur den arbetsrättsliga processen ska förlöpa parallellt med att utredningen om sakförhållandena pågår.

I våra intervjuer har det framkommit att kommuner och landsting som har upptäckt oegentligheter i flera fall enbart har hanterat ärendet internt, det vill säga inte har polisanmält förfarandet. I några av fallen har den anställde sagts upp eller avskedats, i andra fall har personen fått ett avgångsvederlag för att sluta. Först ska det påpekas att det inte finns någon formell skyldighet för kommuner och landsting att göra någon polisanmälan när man upptäcker brott. Men det är inte troligt att det i alla kommuner finns den kompetens som krävs för att avgöra om ett visst förfarande kan vara brottsligt eller om det går att finna tillräckligt med bevis för en fällande dom. Det är tveksamt om det är lämpligt att delar ur den offentliga förvaltningen väljer andra vägar än att polisanmäla misstänkta brott. Samtidigt kan man konstatera att det straffrättsliga förfarandet tar lång tid. Ibland kan det vara enklare att snabbt eliminera problemet genom att låta den misstänkte få sluta. Förmodligen är det dock mer avskräckande för andra anställda, och mer förtroendeingivande i allmänhetens ögon, om processen sker öppet.

12 Den kommunala revisionens arbete mot korruption

De kommunala revisorerna har som uppdrag att granska verksamheten i kommuner och landsting samt att pröva ansvarstagandet. Revisionens oberoende och granskning på fullmäktiges uppdrag gör den till ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument också för medborgarna, för hur beslut genomförs i verksamheterna (SOU 2004:107, s. 61).

Syftet i detta kapitel är att undersöka om de kommunala revisorerna i sitt arbete vidtar åtgärder mot korruption. Statskontoret avser att i kapitlet besvara tre frågor:

- Vilka krav ställs på den kommunala revisionen i författning och praxis för att arbeta mot korruption?
- Vilka förutsättningar är viktiga för en effektiv kommunal revision?
- Vilka åtgärder som kan motverka korruption vidtas av den kommunala revisionen?

Utgångspunkterna för revisorernas arbete är kommunallagens bestämmelser. Revisionsgranskningen ska ske i den omfattning som följer av god revisionsred enligt 9 kap. 9 § kommunallagen. God revisionsred är ett begrepp som förändras kontinuerligt och tar hänsyn till den kommunala sektorns särart (prop. 1998/99:66, s. 65 f.). SKL har tagit på sig uppgiften att dokumentera god revisionsred. Detta kapitel kommer därför att inledas med en redogörelse för kommunallagens bestämmelser om kommunal revision, innehållet i god revisionsred samt hur de kommunala revisorerna bedriver sitt arbete. Att sätta in revisionen i sitt sammanhang underlättar förståelsen för vilka förväntningar som finns på revisionen och vilken roll den spelar. I nästa avsnitt redogörs därför först för revisionens roll i det kommunala ansvarssystemet. Därefter kommer vi att analysera förutsättningarna för de kommunala revisorerna att motverka korruption och andra oegentligheter.

12.1 Utgångspunkter för kommunal revision

Kommunallagens bestämmelser

Enligt 9 kap. 2 § kommunallagen ska kommunfullmäktige varje mandatperiod utse minst fem förtroendevalda revisorer. Det finns regler i 4 kap. 6 och 6 a §§ kommunallagen som begränsar vem som kan väljas till revisor.

Revisorerna nomineras av partierna i fullmäktige. Många av dem har en bakgrund som politiker i kommunen eller landstinget. En person som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget, eller har någon närstående som är detta, är dock inte valbar som revisor till verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Med redovisningsskyldig åsyftas förtroendevalda och kommunalt anställda som i sin befattning är redovisningsskyldiga till kommunen eller har beslutanderätt delegerat till sig. Ledamot eller ersättare i nämnd, styrelse eller beredning, ordförande eller vice ordförande i fullmäktige kan inte heller utses till kommunal revisor.

För att ytterligare stärka revisionens oberoende har kretsen av personer som inte är valbara till revisorer för några år sedan utökats till att numera även omfatta den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige (prop. 2009/10:46).

Enligt 9 kap. 8 § kommunallagen ska de förtroendevalda revisorerna biträdas av sakkunniga revisorer som har erfarenhet av och kunskap om förutsättningarna inom kommunal verksamhet och revision.

De förtroendevalda revisorerna utser själva sina sakkunniga. I mindre kommuner anlitar revisorerna oftast certifierade kommunala yrkesrevisorer från någon revisionsbyrå. De flesta större kommuner har egna revisionskontor med anställda yrkesrevisorer. Dessa tar som regel även hjälp av upphandlade revisorer. De sakkunniga som biträder revisorerna ska, precis som de förtroendevalda revisorerna, tillämpa god revisionsed (SKL, 2010, s. 63 f.).

I 9 kap. kommunallagen slås fast att revisorernas uppdrag är att granska den kommunala verksamheten, och i detta särskilt pröva hur förtroendevalda som har utsetts av fullmäktige utför sitt uppdrag. Reviso-

rernas granskningsobjekt är således nämnderna, styrelsen och de förtroendevalda i dessa.

Revisorernas uppgifter regleras i 9 kap. 9 och 9 a §§ kommunallagen. Revisorernas ska granska all den verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområde i den utsträckning som följer av god revisionssed. Mer konkret handlar det om att revisorerna ska pröva om nämndernas verksamhet sköts på ett korrekt sätt utifrån verksamhetsmål och ekonomisk synvinkel. De ska även kontrollera om den interna kontrollen är tillräcklig och om räkenskaperna är rättvisande (SKL, 2010, s. 17 f.)

Revisorerna har rätt att från nämnderna och de enskilda ledamöterna och ersättarna få de upplysningar de behöver för att granska verksamheten enligt god revisionssed. Tillgångar, räkenskaper och andra handlingar som berör nämndverksamheten ska också överlämnas till revisorerna för kontroll. Detta regleras i 9 kap. 12 § kommunallagen. Om nämnderna inte uppfyller sina skyldigheter mot revisorerna i dessa avseenden finns det dock inga sanktioner (ESO 2010:6, s. 25).

I 9 kap. 7 § anges att revisorerna fullgör sitt uppdrag självständigt. Med detta avses att varje vald revisor utför sitt uppdrag fritt gentemot det som granskas och gentemot de övriga revisorerna. En enskild revisor kan alltså framhålla sin egen ståndpunkt i revisionsberättelsen eller avge en helt egen revisionsberättelse. De har själva makten och ansvaret över hur denna granskning ska utformas vad gäller inriktning, omfattning och formulering av eventuell kritik. Dock är det i praktiken ovanligt med delade revisionsberättelser och separata yttranden från revisorerna (ESO 2010:6, s. 24).

Enligt 9 kap. 16–17 §§ ska revisorerna årligen lämna sin revisionsberättelse till fullmäktige. Denna ska innehålla revisorernas uttalande om huruvida ansvarsfrihet för granskningsobjekten tillstyrks eller inte. Revisorerna har också möjlighet att rikta en motiverad anmärkning mot granskningsobjekten. Då det är fullmäktige som prövar ansvarsfriheten har revisorerna en rådgivande och vägledande funktion i fullmäktiges ansvarsutkrävande.

Enligt kommunallagens initiativrätt för förtroendevalda som regleras i 4 kap. 17 och 17 a §§ kan revisorerna väcka ärenden i nämnden som

rör revisorernas granskning. Detsamma gäller i en fullmäktigeberedning. Vid mer allvarliga situationer kan även revisorerna enligt 5 kap. 23 § väcka ärenden som rör en pågående granskning i fullmäktige.

Om revisorerna i sina granskningar upptäcker misstankar om förmögenhetsbrott ska revisorerna anmäla detta till den berörda nämnden. Detta för att nämnden ska få vetskap om misstankarna och så snart som möjligt agera och sätta in åtgärder. Skulle nämnden i en sådan situation i stället vara passiv, och inte vidta någon åtgärd som en följd av revisorernas anmälan, är det revisorernas skyldighet att rapportera detta till fullmäktige. Det bör dock påpekas att nämnden i sådana situationer har tolkningsföreträde, det vill säga; om nämnden inte anser att det förekommer förmögenhetsbrott är det deras tolkning som gäller och revisorerna har då inte skyldigheten att rapportera till fullmäktige. Revisorerna är dock fria att i sin revisionsberättelse kommentera saken och vad som kommit fram i granskningen. Detta regleras i 9 kap. 9 § kommunallagen.

I 9 kap. 4 § står att ifråga om jäv för en revisor gäller bestämmelserna i 6 kap. 25 § kommunallagen. Revisorerna är alltså underkastade samma regler om jäv som förtroendevalda i nämnderna och anställda på kommunen eller landstinget. Dessa regler behandlades i avsnitt 4.2.

Den kommunala revisionens oberoende

Den kommunala revisionen har vid flera tillfällen varit föremål för översyn, bland annat för att stärka oberoendet i den kommunala revisionen. Det har bland annat poängterats att det är fullmäktiges förmåga, inställning och vilja som avgör förutsättningar för hur revisionen kan fungera (SOU 2004:107, s. 12). År 2009 diskuterade regeringen frågan om att förändra huvudmannaskapet för den kommunala revisionen. Det fanns då tre tänkbara modeller för ett ändrat huvudmannaskap för den kommunala revisionen. En första modell med revision i privat regi, en andra modell med revision i statlig regi och en tredje modell med revision i kommunalförbund. Vid en sammanvägd bedömning fann regeringen att den kommunala revisionen med av fullmäktige utsedda revisorer har en mycket stark koppling till hur kommuner och landsting fungerar, bland annat till hur relationen mellan staten och den kommunala nivån ser ut. Huvudmannaskapet skulle därför inte förändras (prop. 2009/10:46, s. 8 ff.)

I propositionen diskuterade regeringen även fem förslag som Statskontoret hade lämnat för att skapa större oberoende för den kommunala revisionen (Statskontoret, 2008:4). Regeringen fann att fyra av dem inte skulle genomföras. Den första åtgärden var att de sakkunniga skulle vara skyldiga att lämna ett granskningsintyg till fullmäktige. Ett sådant intyg skulle innehålla de sakkunnigas uppfattning om huruvida räkenskaperna var rättvisande och uppställda i enlighet med god redovisningssed. Den andra åtgärden var att revisorernas granskningsmandat kunde utökas till att även inkludera myndighetsutövning mot enskild. Den tredje åtgärden var att i kommunallagen slå fast att revisionens budget inte ska beredas av något organ som är föremål för revisionens granskning. Bakgrunden till förslaget var att revisionens tillgång till resurser är avgörande för dess oberoende och att det är viktigt att inte något organ som står under revisionens granskning ska kunna påverka budgetens storlek. Den fjärde åtgärden innebar att särskilda jävsregler för revisorer skulle införas i kommunallagen. Regeringen menade dock att den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige inte ska vara valbar som revisor inom den kommunen eller det landstinget. En sådan bestämmelse infördes från den 1 januari 2011 i kommunallagen (prop. 2009/10:46, s. 11 f. och 15 ff.).

Delvis har dock diskussionen om att den kommunala revisionen inte är tillräckligt oberoende från den kommunala politiken levt kvar. Ett problem som har framhållits är att de kommunala revisorerna som huvudregel har varit politiker i kommunen eller landstinget och kan därför vara påverkade av den interna kulturen. Ett annat påstått problem är att de är valda som representanter för ett parti och därför per definition inte är oberoende (Se till exempel TI, 2012).

God revisions

God revisions tydliggör revisionens uppdrag och är utöver lagstiftningens reglering revisorernas utgångspunkt i granskningsarbetet (ESO 2010:6, s. 24). Seden lägger fast hur granskningen ska ske och vilka grunder för bedömningen som ska finnas. Det är SKL:s revisionsdelegation, bestående av förtroendevalda revisorer från kommuner och landsting, som har uppdraget att dokumentera vad som är god revisions i kommunal verksamhet. I dokumentet definieras god revisions som de föredömligt goda principer och tillvägagångssätt som är allmänt vedertagna där revisionen utförs (SKL, 2010, s. 3 och 6).

Grundläggande värden och förhållningssätt enligt god revisionsred

SKL lyfter fram fyra grundläggande värden och utgångspunkter som ska beaktas enligt god revisionsred; oberoende, helhetsyn, samverkan, öppenhet och kommunikation (SKL, 2010, s. 19 ff.).

Oberoende

Revisorernas oberoende ska vara en utgångspunkt i arbetet. Kommunallagens jäv- och valbarhetsregler är de två grundläggande reglerna om detta oberoende. Styrelse och nämnders upplysningsplikt till revisorerna, och initiativrätten som ger revisorerna rätt att självständigt väcka ärenden, är ytterligare formella regleringar som formellt sätt stärker revisorernas självständighet till den som ska granskas (SKL, 2010, s. 19 f.).

Revisorerna ska agera självständigt i sina granskningar och prövningar genom att de själva väljer vad som ska granskas, hur granskningen ska genomföras, analyseras och bedömas samt genom att de självständigt prövar ansvaret i styrelser och nämnder (SKL, 2010, s. 20).

Helhetssyn och samverkan

Revisorernas uppdrag ska präglas av en helhetssyn, det vill säga att hela den kommunala verksamheten ska samordnas i revisionsprocessen. Ett fungerande samarbete mellan revisorer, lekmannarevisorer och yrkesrevisorer är nödvändigt för att planeringen, granskningen, och prövningen ska ske på ett effektivt sätt när både förvaltningar, bolag och kommunalförbund ansvarar för olika verksamheter (SKL, 2010, s. 21).

Öppenhet och kommunikation

Kommunikationen med fullmäktige och granskningsobjekten ska ske fortlöpande och preventivt. Enligt god revisionsred ska revisorerna sträva efter att närvara vid fullmäktiges sammanträden. Detta för att se hur nämnder och beredningar sköter sin återrapportering. Revisorerna bör dock även ha egna sammanträden med nämnder och styrelsen för att få information om verksamheten och hur den utvecklas. (SKL, 2010, s. 22 f.). Genom initiativrätten i fullmäktige finns även ett formellt redskap för kommunikation och information för revisorerna (SKL, 2010, s. 36).

12.2 Revisorerna i de kommunala bolagen

En stor del av den kommunala verksamheten bedrivs i bolag, där ett flertal utgörs av aktiebolag (SKL, 2006 I). I helägda kommunala aktiebolag ska det som regel finnas en yrkesrevisor som utses av bolagsstämman. Dessutom ska det enligt 3 kap. 17 § kommunalagen av fullmäktige utses minst en lekmannarevisor, det vill säga en revisor som inte är kvalificerad yrkesrevisor. I delägda kommunala aktiebolag ska kommunen enligt 3 kap. 18 § kommunalagen eftersträva detsamma, men ett obligatoriskt krav saknas här för en lekmannarevisor.

Yrkesrevisorn, som ska vara auktoriserad eller godkänd, tar fram revisionsberättelsen till bolagsstämman. I revisionsberättelsen anger yrkesrevisorn om räkenskaperna är riktiga. Yrkesrevisorn ska även uttala sig om styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning och ansvar. Bedömningen ligger till grund för bolagsstämmans beslut i ansvarsfrågan.

Lekmannarevisor är ett bolagsorgan som regleras under allmän granskning i 10 kap. aktiebolagslagen. Lekmannarevisorn utses således med stöd av kommunalagen, men dess uppdrag regleras i aktiebolagslagen.

Lekmannarevisorns uppdrag liknar de förtroendevalda revisorernas uppdrag i kommuner och landsting; de ska granska om verksamheten sköts på ett ändmålsenligt och ekonomiskt tillfredställande sätt enligt ägarens vilja och om bolagets interna kontroll är tillräcklig. Lekmannarevisorn ska efter varje räkenskapsår lämna en granskningsrapport till bolagsstämman. Den årliga granskningsrapporten ska även redovisas för fullmäktige.

12.3 Revisorernas arbete

Statskontoret har undersökt arbetet som de kommunala revisorerna har bedrivit och som har anknytning till korruption, i sammanlagt sexton kommuner och fyra landsting. I samtliga dessa kommuner och landsting har revisorerna under de senaste fyra åren identifierat oegentligheter och korruption som så allvarliga riskområden att de har genomfört en granskning av organisationens skydd mot företeelsen. Vi har på Internet funnit åtminstone 20 ytterligare liknande granskningar från

andra kommuner och landsting. De granskningar som vi har undersökt har valts ut slumpmässigt.

De kommuner och landsting som vi har undersökt är inte desamma som vi undersökte i det förra kapitlet om intern kontroll. Vi kan således inte uttala oss om revisorerna självständigt har värderat oegentligheter och korruption som så stora riskområden att de har initierat en granskning, eller om kommun- eller landstingsstyrelsen och nämnderna parallellt också har prioriterat åtgärder mot problemet med oegentligheter. I flera fall framgår det dock uttryckligt att det är revisorernas egen riskanalys som har legat som grund för beslutet att genomföra granskningen.

De undersökta revisionsrapporterna har genomförts på olika sätt och med olika djup. Syftet med granskningarna har som regel varit att på övergripande ledningsnivå kartlägga skyddet mot oegentligheter. Ett gemensamt tillvägagångssätt är att ett urval av personer i kommun- eller landstingsledningen, exempelvis kommunchefen, ekonomidirektören och kommunjuristen, har intervjuats. I de flesta fall har intervjuer även genomförts med verksamhetscheferna för de granskade förvaltningarna. I 16 av 18 granskningar har dessutom relevanta styrdokument granskats. I två fall har en enkätundersökning genomförts bland medarbetarna i förvaltningarna. I ytterligare ett fall har revisionen genomfört intervjuer med medarbetare.

I fyra fall har granskningarna gått djupare än enbart på den övergripande nivån. I dessa fall har olika stickprovskontroller genomförts. I två av dessa granskningar har revisorerna utfört registerkontroller i syfte att upptäcka eventuella otillåtna bisysslor. I en granskning har det genomförts kontroller av upphandlingar enligt gällande ramavtal och efterföljande faktureringar. Slutligen, i ett fall har revisorerna valt ut ett byggprojekt i vilket samtliga fakturor över 10 000 kronor granskades, bland annat genom att projektledaren fick svara på frågor om fakturorna.

För att komplettera vår egen granskning av revisionsrapporter har vi genomfört intervjuer med revisorer eller sakkunniga biträden i åtta kommuner och landsting.

Revisorernas roll och resurser

Flera av de företrädare för den kommunala revisionen som Statskontoret har talat med menar att det är viktigt att skapa goda relationer med nämnderna och att revisionen har tillräckligt hög status hos nämnderna. Mycket handlar om att skapa ett förtroende för revisionen så att nämnderna och styrelsen har förståelse för revisorernas granskningar. I en del fall menar revisorerna att nämnderna ser revisionen som en stödjande roll medan det i vissa kommuner finns irritation över en för stark revision som granskar för mycket.

Revisorerna menar även att en god dialog med nämnderna är en viktig förutsättning för att få en heltäckande bild av risker och aktuella granskningsområden. Känner nämnder och styrelse förtroende för revisionen kan de själva komma med förslag på granskningsområden och påkalla brister direkt till revisorerna.

I vår enkät till tjänstemän och politiker i kommuner och landsting, som vi tidigare bland annat har redogjort för i kapitel 7, har vi även frågat om förtroendet för den kommunala revisionen. Den kommunala revisionen har ett relativt högt anseende bland de förtroendevalda när det gäller att förhindra maktmissbruk. Bland de förtroendevalda instämmer 79 procent helt eller till stor del i påståendet att kommunrevisionen är ett viktigt instrument för att stävja och avslöja maktmissbruk i den egna kommunen eller landstinget. I enkäten till de förtroendevalda kommunerna ingår då visserligen ordföranden för revisionen, vilket självfallet driver upp siffrorna, eftersom hon eller han är särskilt positiv till revisionens förmåga.

Förtroendet för den kommunala revisionen är dock betydligt lägre bland tjänstemännen. I kommunerna är det 65 procent av tjänstemännen som instämmer helt eller till stor del i påståendet att kommunrevisionen är ett viktigt instrument för att stävja och avslöja maktmissbruk i den egna kommunen. Motsvarande siffra i landstingen är 72 procent. Lägst förtroende för den kommunala revisionen har ekonomicheferna i kommunerna, där endast 55 procent instämmer i det aktuella påståendet. Då kan man ändå anta att revisionen och ekonomicheferna har en del att göra med varandra, eftersom deras verksamheter är så närliggande.

Tabell 12.1 Kommunrevisionen är ett viktigt instrument för att stävja och avslöja maktmissbruk i min kommun (procent)

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Totalt (n)
Förtroendevalda kommun	53	26	17	4	663
Förtroendevalda landsting	58	22	14	6	55
Tjänstemän kommun	32	33	27	8	813
Tjänstemän landsting	39	33	24	4	678
Kommunfullmäktiges ordförande	59	26	9	5	167
Ordförande kommunrevisionen	63	22	15	1	163
Ekonomichef kommun	24	31	36	9	185

Fråga: I vilken grad instämmer du i nedanstående påstående? Kommunrevisionen är ett viktigt instrument för att stävja och avslöja maktmissbruk i min kommun.

Revisorernas arbetssätt

Revisionsprocessen består av tre stadier; planera, granska och pröva. Den avslutas när fullmäktige har fattat beslut i ansvarsfrågan (SKL, 2010).

De olika stadierna går dock in i varandra och bör inte ses som helt skilda i revisionsprocessen.

Planera

Inför varje verksamhetsår planerar de kommunala revisorerna vilka granskningar som ska genomföras. Grundläggande för denna planering är de internkontrollplaner som har upprättats i kommunen eller landstinget, de granskningar som revisorerna tidigare har genomfört och kända riskområden. Riskbedömningen som revisorerna gör i planeringsstadiet syftar till att avgränsa den kommande granskningens omfattning och välja en inriktning. (SKL, 2010, s. 38).

Den ena delen av riskbedömningen innehåller en kartläggning av händelser och företeelser som på något sätt kan hindra eller hota verksamhetens uppdrag eller mål. I den andra delen bedömer revisorerna konsekvensen och sannolikheten, det vill säga hur allvarligt det är om

händelsen eller företeelsen förverkligas och hur troligt det är att detta sker. Konsekvenserna kan vara ekonomiska, juridiska, politiska, verksamhetsmässiga eller förtroenderelaterade (SKL, 2010, s. 38). Motsvarande riskbedömning ska ske även i den specifika granskningen.

Revisorerna summerar i sin riskbedömning vilka områden som är aktuella för granskning och dokumenterar detta i revisionsplanen (SKL, 2010, s. 39).

Statskontoret konstaterar att många av de kommunala revisorerna har initierat granskningar kring oegentligheter sedan år 2008. Vid flera av våra intervjuer betonar revisorerna att de inte har haft några konkreta misstankar om oegentligheter i den egna kommunen. Revisorerna hade dock konstaterat i sin riskbedömning att sannolikheten att det kunde inträffa oegentligheter i den egna kommunen var stor. Huvudorsaken till detta har varit att revisorerna ansett att nämndernas medvetenhet om riskerna för oegentligheter var för låg och att den interna kontrollen därför var otillräcklig. Skälet till att genomföra en granskning var således i första hand att revisorerna ville sätta in en förebyggande insats för att gardera den egna kommunen från att inte ha belyst och undersökt frågan. Frågan om oegentligheter hade också kommit upp i omvärldsanalysen som en följd av misstankar om oegentligheter i andra kommuner.

De intervjuade revisorerna hade framför allt sett risker i att det saknades kontroller för att säkerställa att kommunens ställningstagande och direktiv rörande muta, bestickning och andra oegentligheter beaktades och genomfördes. Det hade inte bedömts vara tillräckligt med att kommunerna hade genomfört en riskanalys, utan arbetet mot oegentligheter behövde även ske i praktiken genom olika kontrollåtgärder.

De revisorerna som vi har talat med anser att det finns risker för korruption framför allt inom områdena inköp, upphandling, tillståndsgivning, social omsorg och fastighetsfrågor.

Granska

Efter det att revisionen har slagit fast den årliga revisionsplanen genomförs de granskningsprojekt som finns i planen. De kommunala revisorernas granskningsarbete utförs i allmänhet av de sakkunniga och summeras i en skriftlig rapport. Det ska dock ske kontinuerlig avstäm-

ning mellan revisorer och sakkunniga för att de förtroendevalda ska kunna hålla sig insatta i granskningsarbetet (SKL, 2010, s. 43).

De enskilda granskningsprojekten syftar till att ge revisorerna underlag för en bedömning av huruvida ledningen bör beviljas ansvarsfrihet.

De granskningar kring oegentligheter som Statskontoret har tagit del av var så kallade fördjupade granskningar. Dessa har genomförts som särskilda projekt. De fördjupade granskningarna har genomförts av de sakkunniga biträdena i kommunerna och landstingen. I de flesta av kommunerna i Statskontorets undersökning har de sakkunniga varit externa anlitade revisionsbyråer i form av konsulter. I ett fåtal av fallen har det varit anställda yrkesrevisorer som har genomfört granskningsprojekten. De huvudsakliga inriktningarna på granskningarna har varit kommunens internkontroll med avseende på skydd mot muta, bestickning och bisysslor inom områden som erfarenhetsmässigt är extra riskutsatta och som vid riskbedömningen i planeringsstadiet hade brister. Återkommande områden i granskningarna har varit upphandlingsprocessen, tillståndsgivning, byggnationer och social omsorg. Kommun- eller landstingsstyrelsen, teknisk förvaltning, stadsbyggnadsnämnd och socialnämnd har ofta omfattats av granskningarna.

Projekten har generellt inletts med en bedömning av sannolikheten för oegentligheter. Vid denna bedömning har revisorerna tagit sin utgångspunkt i styrelsen och nämndens arbete genom att främst bedöma kvaliteten i den interna kontrollen.

Resultaten från revisorernas fördjupade granskningar har visat att en del kommuner och landsting har styrdokument och fastslagna rutiner för att förebygga korruption. I dessa fall har revisorerna främst pekat på behovet av att underhålla detta arbete och säkerställa efterlevnaden av rutiner och interna riktlinjer. Men i flera andra granskningar har revisorerna riktat kritik mot att bedömningar som berör mutor och bestickning saknas i de risk- och väsentlighetsbedömningar som har genomförts i kommunen. Detta har resulterat i att någon plan för hur oegentligheter ska hanteras saknas.

De intervjuade revisorerna pekar även på att kommunikationen och informationen kring intern kontroll i flera fall är dålig. Ett problem som revisorerna anger att de har poängterat är att kännedomen om

regelverk och insikten om risken för att oegentligheter ska inträffa är låg bland företrädare för förvaltningar och bolag. Då det saknas riktlinjer om riskbedömningar kring oegentligheter menar revisorerna att beredskapen för att hantera eventuella händelser i form av oegentligheter är dålig.

Den sammanfattande bedömningen som framkommer i såväl Statskontorets intervjuer som i granskningsrapporterna är att revisorerna ser en låg insikt om riskerna i den egna miljön hos kommunens och landstingens tjänstemän och politiker. Revisorerna anger att detta bland annat avspeglar sig i internkontrollplanerna då förmågan att göra en riskvärdering i den egna verksamheten till hög grad handlar om att göra detta utifrån ens egna uppfattningar och bedömningar. Risken för korruption är sällan bland de faktorer som värderas.

I flera granskningar rekommenderade revisorerna att medarbetare och nyanställda i högre utsträckning borde få utbildning och information kring kommunens riktlinjer och policys kring oegentligheter. Kommunstyrelsen borde därför systematisera sitt informationsarbete till de anställda rörande oegentligheter för att förbättra kommunikationen kring denna fråga i kommunen. I flera av rapporterna lyfte revisorerna fram att de kommunala bolagen måste innefattas i kommunens kontroller av oegentligheter. Anställda på kommunala bolag borde därför också informeras och utbildas i frågor om muta, bestickning, och etik- och moralfrågor. I några rapporter framhävde revisorerna även att leverantörer bör få del av kommunens regler och praxis.

Revisorerna har i flera av sina granskningar rekommenderat kommunerna och landstingen att förbättra kontrollerna för oegentligheter, det vill säga de riktlinjer och rutiner som bidrar till att ledningens direktiv genomförs. De centrala regelverken har, enligt revisorerna, behövt bli mer samlade och överblickbara så att de når ut i verksamheterna och gör att arbetet blir rutinerat även i förvaltningarna. I de fall som det vid granskningen redan genomfördes kontroller utfördes dessa ofta centralt. Revisorerna har då påpekat att kommunerna borde samordna kontrollinsatserna mellan de enskilda förvaltningarna kommunstyrelsen.

Revisorerna har i flera fall påpekat att specifika kontroller borde införas med avseende på mutor och bestickning. Årliga dokumenterade

rapporteringar av bisysslor där förändringar framgår har också rekommenderats för att upptäcka signaler om fel inom detta riskområde. Revisorerna har rekommenderat kommuner som endast har information om oegentligheter, exempelvis rörande bisysslor, att i stället omformulera informationen till en riktlinje där det tydligare framgår vilka skyldigheter och förhållningsätt som gäller för bisysslor. Revisorerna har vidare poängterat att kontrollerna borde säkerställas genom ett uppföljningssystem.

I ett par av granskningsrapporterna har revisorerna rekommenderat kommunen eller landstinget att införa ett anonymt tipssystem där de anställda kan rapportera misstänkta oegentligheter. Revisorerna har i dessa fall föreslagit interna rapporteringssystem. Ett motiv som har använts för en anonym kanal för medarbetare att anmäla misstankar om oegentligheter har varit att en sådan kan minska risken för en kultur med osunda relationer till exempelvis leverantörer.

Pröva

När revisorerna har färdigställt granskningsrapporten skickas den till den granskade nämnden och styrelsen, ofta tillsammans med bedömningar och frågor. Uppföljningen av granskningen sker främst via dialoger mellan revisionen och ansvarig nämnd eller styrelse för att inhämta underlag för bedömning för eventuella förnyade granskningar. Uppföljningen syftar främst till att ge revisorerna svar på om deras iakttagelser, bedömningar och rekommendationer har behandlats hos berörd nämnd eller styrelse. Det är också viktigt i uppföljningsarbetet att se hur besluten i praktiken har verkställts och förankrats, samt vilka åtgärder styrelsen eller nämnden har tänkt vidta med anledning av granskningen. Revisorerna kan i sin granskning ha upptäckt allvarliga fel och brister vilka kan föranleda anmärkning eller avstyrt ansvarsfrihet. I dessa fall ska detta kommuniceras till den berörda nämnden eller styrelsen och till fullmäktige för att möjliggöra för dem att vidta åtgärder (SKL, 2010, s. 44).

Revisorernas slutliga bedömning och prövning dokumenteras i den årliga revisionsberättelsen. Enligt god revisionssed finns åtta bedömningsgrunder som revisorerna ska utgå ifrån i sin ansvarsprövning av nämnders, styrelsers och fullmäktigeberedningars uppdrag. Bedömningsgrunderna är:

- Bristande måluppfyllelse, ohörsamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige eller i föreskrifter
- Bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll
- Olaglig verksamhet
- Otillräcklig beredning av ärenden
- Inte rättvisande redovisning
- Obehörigt beslutsfattande
- Förtroendeskada eller annan immateriell skada
- Ekonomisk skada

Initiativrätten är ett redskap att använda vid mer allvarliga situationer i uppföljningsarbetet och om allvarliga iakttagelser gjorts. Om revisorerna inte är nöjda med de åtgärder som styrelsen eller nämnden vidtagit kan de använda sin initiativrätt och initiera uppföljande granskningar. Initiativrätten möjliggör också för revisorerna att driva på arbetet med de åtgärder som ännu inte har vidtagits efter en tidigare genomförd granskning (SKL, 2010, s. 44).

Statskontorets undersökning visar att resultaten från revisorernas granskningsprojekt rörande oegentligheter som regel först har kommunicerats muntligt till styrelsen och fullmäktiges presidier. Revisorerna har därefter rapporterat sina förslag på åtgärder skriftligen med kravet att styrelsen och eller den granskade nämnden ska kommentera vilka åtgärder och beslut som de har tänkt vidta med anledning av granskningens resultat.

Ett förslag, som har återkommit på flera håll i granskningsrapporterna har varit att kommunerna och landstingen borde strukturera och formalisera arbetet med intern kontroll. Revisorerna har bland annat rekommenderat kommunerna att införa ett strukturerat arbetssätt som fokuserar på riskbedömningar.

I en del av svaren till revisorerna har det angetts att kommunen eller landstinget att den redan har ett systemiserat arbete med intern kontroll, med fokus på riskbedömning trots att revisorerna har påtalat brister kring detta. Vissa kommuner har dock hållit med revisorerna,

vilket har resulterat i att kommunen även har angett att de ska skapa en internkontrollplan där rutiner ses över kring dokumentation och hantering av varje nämnds internkontrollplan.

Revisorernas granskningar har dessutom resulterat i att ledningskontoret i en kommun har arbetat fram en konkret riktlinje och policy rörande bisysslor, muta och bestickning. En annan konkret åtgärd har varit att en kommun har skapat en specifik beställarrutin för att säkerställa att upphandlade avtal används och följs.

Flera av de granskade styrelserna har också innehållit planerade åtgärder för att stärka bristande kommunikation och information som har påkallats av revisorerna. Det har till exempel rört sig om utbildning till nyanställda och införande av rapporteringssystem. En kommun har angett att arbetet med att sprida kunskap om stadens policy mot mutor och bestickning har gjorts med hjälp av Institutet mot mutor. Syftet bakom dessa åtgärder har uttryckligen varit att öka insikten kring granskningsområdet oegentligheter.

En del kommuner har angett att de på rekommendation från revisorerna överväger att införa ett whistleblowingsystem. Ingen av kommunerna som har deltagit i Statskontorets undersökning har dock i dagsläget något anonymt tipssystem.

I de flesta fall har revisorerna bedömt att de åtgärder som kommunen eller landstinget har vidtagit eller angett att de ska vidta har varit tillräckliga. I dag konstaterar många av dem att de är nöjda med svaret från de granskade nämnderna. De menar att granskningsrapporterna har resulterat i konkreta åtgärder eller planerade förändringar. Vissa av revisorerna har dock angett till Statskontoret att de inte är nöjda med svaret från den granskade styrelsen eller nämnden. Anledningen till att revisorerna i vissa fall inte anser att de svar som har lämnats är fullständigt tillfredsställande är att nämnderna och styrelsen inte har varit tillräckligt konkreta i vad de har tänkt vidta för åtgärder eller att någon tidsplan inte har satts upp.

I situationer när revisorerna har konstaterat stora brister eller då de inte är tillräckligt nöjda med de svar de har fått kan de antingen rikta anmärkning mot nämnden i den årliga revisionsberättelse eller avstyrka att ansvarsfrihet beviljas. I en av de kommuner som vi har varit i anger

revisorerna att de vid ett tidigare tillfälle har riktat anmärkning mot en nämnd. I exemplet bedömdes att den interna kontrollen som nämnden ansvarade för var undermålig när det gällde dokumentation och verksamhetsmål. Revisorernas agerande ledde till att dokumentationen och verksamhetsmålen förbättrades. I en annan kommun hade revisorerna avstyrkt ansvarsfrihet för en nämnd som inte hade tillfredställande transaktions- och betalningsrutiner. Bristerna hade kunnat leda till såväl förtroendeskada som ekonomisk skada för kommunen. Rutinerna förbättrades efter att kommunfullmäktige hade beslutat att inte bevilja ansvarsfrihet.

Det förekommer sällan att revisorerna riktar anmärkning eller avstyrker ansvarsfrihet. År 2009 riktade revisorerna i samtliga kommuner och landsting totalt 19 anmärkningar och avstyrkte ansvarsfrihet i åtta fall. I tio av fallen beslutade fullmäktige om anmärkning och i tre fall beslutade fullmäktige, enligt revisionens rekommendation, att inte bevilja ansvarsfrihet.

I de fall som vi har granskat och som har gällt granskningar av skyddet mot oegentligheter har inga revisorer bedömt att bristerna var så allvarliga att de har riktat anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet. Revisorerna har inte heller använt sig av sin initiativrätt för att initiera ett ärende i frågan hos fullmäktige, styrelsen eller en nämnd.

12.4 Sammanfattande iakttagelser

Det finns inget specifikt krav på att de kommunala revisorerna ska arbeta mot korruption

Enligt kommunallagen ska revisorerna årligen granska all verksamhet som bedrivs i kommunen eller landstinget. Revisorerna ska granska nämnderna och pröva om deras verksamheter sköts ändamålsenligt vad gäller verksamhetsmål och ekonomi och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Det finns dock inte något specifikt krav i kommunallagen på att revisorerna ska leta efter oegentligheter i den kommunala verksamheten. Revisorerna är inte heller skyldiga att polisanmäla misstänkta brott som revisionen har upptäckt. Sådana misstankar ska anmälas till berörd

nämnd. Det gäller dock enbart förmögenhetsbrott, det vill säga inte andra brott som revisionen har upptäckt.

Syftet med en fungerande intern kontroll är att allvarliga fel ska undvikas och att möjliga risker inringas, bedöms och förebyggs. Korruption och andra oegentligheter måste betecknas som både allvarliga fel och risker i den kommunala verksamheten. Ansvar för att förebygga korruption vilar därmed främst på kommun- eller landstingsstyrelsen och de andra nämnderna som beslutar om utformningen och tillämpningen av den interna kontrollen. Revisorernas roll är att granska att den interna kontrollen är tillförlitlig, men de kan inte själva påverka hur den interna kontrollen utformas eller tillämpas i praktiken.

En effektiv kommunal revision är beroende av en effektiv intern kontroll

Flera av de kommunala revisorerna som Statskontoret har varit i kontakt med menar att såväl den övergripande strukturen som tillämpningen av den interna kontrollen har fungerat dåligt i kommunerna och landstingen. Detta ger sämre förutsättningar för revisionen då det blir svårare för revisorerna att identifiera brister. Det påpekas bland annat att dokumentation är avgörande för att revisionen ska kunna säkerställa att den interna kontrollen är tillförlitlig. Utan god dokumentation blir det svårt eller omöjligt att säga vad som har gjorts.

En väl fungerande intern kontroll förebygger och upptäcker fel och brister i ett tidigt skede, vilket i nästa led kan minska risken för allvarigare oegentligheter och korruption.

I några av de undersökta kommunerna har revisorerna vid granskningar ändå upptäckt oegentligheter. När detta sker, är det i första hand en följd av att internkontrollen har varit otillräcklig.

Revisorerna kan i viss utsträckning ha en förebyggande roll i arbetet mot korruption

Att arbeta mot korruption innebär att förebygga dess uppkomst, upptäcka när något inte står rätt till, samt att utreda hur och varför oegentligheten har inträffat.

Revisorernas arbete går ut på att granska den interna kontrollen i efterhand. Genom att ställa krav på säkra system och följa upp internkontrolluppföljningen kan revisorerna identifiera riskområden och göra fördjupade granskningar av dessa områden. Här förefaller det som att revisorerna i många kommuner och landsting under de senaste åren har fokuserat på arbetet mot oegentligheter och korruption. Vi har kunnat konstatera att 30–40 kommuner och landsting nyligen har gjort fördjupade granskningar på området.

Förutsättningarna för revisorerna, och till viss del deras arbetssätt med inriktning på att granska den ekonomiska redovisningen, gör det dock svårt att upptäcka korruption. Otillbörliga förmåner och överfakturering är som regel omöjligt att upptäcka i efterhand eftersom de inte syns i bokföringen. Inte heller är det möjligt att *upptäcka* korruption genom att intervjua ledningspersoner eller läsa styrdokument, vilket har varit den huvudsakliga arbetsmetoden vid de fördjupade granskningar som vi har studerat. Till viss del kan man dock tänka sig att de stickprovskontroller som har genomförts i några av granskningarna kan leda till att oegentligheter upptäcks, men de omfattar en mycket liten del av verksamheten i kommunen eller landstinget. Förutsättningarna för att träffa på oegentligheter eller korruption är således små. I den interna kontrollen ska däremot all verksamhet, med utgångspunkt i vad som har bedömts vara riskutsatt, övervakas och granskas i efterhand.

Revisorernas arbete kan dock i vissa avseenden ha en *förebyggande* effekt. Genom att i sina granskningar rekommendera kommunerna och landstingen att förbättra den interna kontrollen ökar förutsättningarna för att nämnderna i högre utsträckning arbetar mot riskerna med korruption. I synnerhet gäller det kraven på att nämnderna i högre grad ska införa arbetssätt som fokuserar på riskbedömningar. Detsamma gäller rekommendationerna om att kommuner och landsting bör införa anonyma anmälningssystem. Den kommunala revisionen kan dessutom till viss del anses ha en allmänpreventiv roll i det förebyggande arbete mot korruption, om man förutsätter att alla kontrollinsatser leder till att färre personer finner det motiverat att engagera sig i korruptionsgärningar. Ju djupare revisorerna gräver, exempelvis genom stickprovskontroller, desto större förebyggande effekt kan det antas att revisionen får.

Om revisorerna upptäcker oegentligheter har de inga medel att vidare *utreda* frågan. Revisorerna ska däremot informera nämnderna om sina upptäckter eller misstankar. Om nämnderna inte vidtar några åtgärder ska revisorerna ta frågan vidare till fullmäktige, men här slutar deras skyldighet att föra misstankarna vidare. Det finns dock inte något hinder mot att revisorerna gör en brottsanmälan med anledning av misstankarna, men det förefaller som regel inte ske.

Sammanfattningsvis har de kommunala revisorerna inte en uttrycklig skyldighet att arbeta mot korruption. Till viss del menar vi dock att det arbete som bedrivs genom revisorerna kan förebygga oegentligheter och korruption. Revisorerna har möjlighet att välja hur stor effekt på risken för oegentligheter deras granskningsarbete får, dels genom att inrikta granskningarna mot olika mål dels genom att genomföra granskningarna på olika sätt.

Revisorernas status och förtroende hos nämnderna är viktig men måste vägas mot oberoendet

För att revisionens arbete ska fungera effektivt är det enligt revisorerna viktigt att det finns en fungerande dialog mellan nämnderna och revisionen. Det gäller såväl innan granskningarna, som vid efterarbetet av dem. Att revisorerna och nämnderna har en nära dialog vid planering av granskningarna kan, liksom vad gäller annan granskande verksamhet, vara ett problem ur objektivitetssynpunkt. Om revisionen ska ha en legitimerande roll, och bidra till förtroende för den kommunala verksamheten, bör inte förutsättningen för att få en heltäckande bild av risker och aktuella granskningsområden stå och falla med relationen till den som ska granskas.

Frågan om revisionens oberoende har fått stort utrymme i debatten under många år. Oberoendet har självfallet betydelse för revisionens förmåga att upptäcka och ge larm vid oegentligheter. Ett antal insatser har också gjorts för att stärka den kommunala revisionen. Omfattande kritik har dock, som har nämnts, riktats även mot oberoendet i det nuvarande systemet.

En diskussion om en förändring av systemet skulle kräva överväganden som går långt utanför detta uppdrag. Vi kan dock konstatera att det sannolikt påverkar förtroendet för systemet när revisorerna undan-

tagsvis vill använda sin starkaste kritikform, att avstyrka ansvarsfrihet och fullmäktige i 60 procent av fallen beslutar däremot, såsom skedde år 2009.

SLUTSATSER

13 Analys och slutsatser om förekomsten av korruption

Hittills i rapporten har vi i huvudsak undersökt uppfattningar om den faktiska respektive den upptäckta korruptionen var för sig. I detta avsnitt väger vi samman dessa redogörelser för att kunna uttala oss om omfattningen av korruptionsproblemet i den kommunala sektorn. I detta kapitel redogör vi för Statskontorets centrala slutsatser om korruptionen särdrag i den kommunala sektorn.

13.1 Omfattningen av korruptionsproblemet

Allt fler tror att korruption förekommer

Omfattningen av den faktiska korruptionen går inte att fastställa. Det närmaste vi kan komma är att mäta uppfattningen om förekomsten av korruption. En sådan mätning försvåras dock av att det finns många olika uppfattningar om vad som avses med korruption.

Tidigare studier visat att det finns en relativt spridd uppfattning bland medborgare att korruptionen är relativt utbredd i Sverige och dess kommuner och landsting. Våra undersökningar ger en bild av flera förhållanden som visar hur komplext det är att dra entydiga slutsatser. Vi kan se att de tillfrågade tjänstemännen och förtroendevalda när de ska uppskatta förekomsten av korruption i andra organisationer anger att korruptionsnivån är relativt hög. Andelen sjunker dock när vi ställer frågor om hur vanligt de tror det är med korruption i den egna organisationen. Ytterligare färre har själva egna erfarenheter av att ha utsatts för otillbörliga erbjudanden. Ju längre bort det man ska uttala sig om befinner sig, desto större blir farhågorna för att det förekommer korruption.

I en av våra enkätundersökningar uppger cirka 25 procent av de tillfrågade tjänstemännen och förtroendevalda i kommuner och landsting att

de tror att tjänstemän och förtroendevalda i deras egen organisation inte någon gång har erbjudits pengar eller någon annan förmån. I en annan av våra enkätundersökningar anger 84 procent av de tillfrågade byggföretagarna att de tror att korruption förekommer i deras bransch.

Vi har också kunnat konstatera att uppfattningen om förekomsten av korruption har förändrats över tid. De allra flesta svarar att korruption aldrig eller i vart fall mycket sällan förekommer, men sedan år 2008 har den upplevda förekomsten av korruption, det vill säga att otillbörliga förmåner både erbjuds och tas emot, ökat bland tjänstemännen och de förtroendevalda i kommunerna, trots att antalet anmälda brott inte har ökat. Ökningen uppgår till mer än 10 procentenheter. Förutom att tjänstemännen och de förtroendevalda i högre grad tror att andra personer i den egna organisationen och andra kommuner och landsting kan tänka sig att ta emot otillbörliga förmåner ser vi också att fler anger att de själva har utsatts för olämpliga erbjudanden. År 2008 svarade 94 procent av tjänstemännen i kommunerna att de aldrig hade erbjudits pengar eller någon annan förmån för att fatta ett beslut som skulle gynna den som hade erbjudit ersättningen. År 2011 svarar 88 procent att de aldrig har fått något sådant erbjudande. Att den faktiska korruptionen skulle ha ökat så mycket under bara tre år förefaller knappast sannolikt. Däremot har det under de senaste åren förekommit några i massmedia uppmärksammade skandaler, till exempel mutanklagelserna mot anställda i Göteborgs kommun och dess bolag. Dessutom har diskussionerna om korruption över huvud taget vuxit sig starkare under de senaste åren eftersom flera aktörer, exempelvis forskare, ideella organisationer och SKL, har tagit initiativ i frågan. Dessutom har regeringen genomfört en översyn av de straffrättsliga bestämmelserna om mutbrott under den här perioden. Uppmärksamheten har sannolikt lett till en ökad medvetenhet om att korruption kan förekomma, vilket har förändrat *bilden* av den faktiska korruptionen.

Men uppfattningen om vad som är korruption blandas onekligen ibland ihop med vad som anses vara korrupt, det vill säga allt som är förtroendeskadligt. Statskontorets bedömning är att så länge som det inte finns någon entydig och allmänt vedertagen avgränsning av vad som är korruption kommer det inte att vara möjligt att ge svar på frågan om hur utbredd den faktiska korruptionen är. För den som ska förhindra korruption innebär det att man bör rikta sitt arbete mot allt förtroendeskadligt beteende.

Medvetenheten om riskerna för korruption är lägst i de små kommunerna och i de kommunala bolagen

Våra undersökningar har tydligt visat att korruptionen i den kommunala sektorn inte är homogen.

Eftersom landstingen är relativt lika vad gäller omfattningen och typen av verksamhet går det dock att se generella likheter dem emellan. Landstingen framstår både i undersökningen av den anmälda brottsligheten och i vår enkätundersökning som utsatta för den här typen av problem i relativt sett mindre utsträckning. Den upptäckta och anmälda korruptionsbrottsligheten i landstingen motsvarar 15 procent av de anmälda brotten i kommunal sektor, det vill säga ungefär tre anmälningar per år. Enligt 18 procent av de tillfrågade tjänstemännen och förtroendevalda är det sektorn teknisk förvaltning som är den mest riskutsatta i landstinget. Den i landstingen helt och hållet dominerande sektorn hälso- och sjukvård anses dock inte lika riskfylld, endast 4 procent av de svarande anger att det är mycket vanligt eller vanligt med korruption i den sektorn. Brottanmälningarna och uppgifter från de aktuella branschorganisationerna antyder dock att det förekommer otillbörliga ageranden även i hälso- och sjukvårdssektorn, till exempel genom att läkare och annan vårdpersonal vill eller låter sig bjudas på resor och konferenser. Att det upptäcks sådant, trots att tjänstemännen och de förtroendevalda upplever risken som relativt liten, kan bero på att sektorn helt enkelt är så omfattande. Det är ungefär hälften av de tillfrågade som anger att det finns ett utbildningsbehov om korruption i landstingen. Det anges dessutom att landstingen är relativt dåliga på att förmedla information om korruption. Det är nästan 10 procent fler tjänstemän och förtroendevalda i landstingen än i kommunerna som anger att organisationen i låg eller mycket låg grad informerar om relevanta bestämmelser om korruption. Frågan om korruption förefaller dock vara lika levande i landstingen som i kommunerna. 46 procent av de svarande i landstingen svarande svarar att korruption i mycket hög grad eller hög grad är en levande fråga i organisationen, jämfört med 47 procent i kommunerna.

Bland kommunerna är det svårare att dra allmängiltiga slutsatser. Storleken, valet av organisering, förekomsten av ett detaljerat internt regelverk och den omgivande miljön har betydelse för korruptionsnivån. Den upptäckta och anmälda korruptionsbrottsligheten för kommunerna

är inte heller särskilt stor. Den motsvarar 60 procent av de i genomsnitt 20 anmälningarna per år mot anställda i kommunal sektor, det vill säga cirka tolv anmälningar per år. Däremot förefaller det finnas en stor medvetenhet om korruption, i betydelsen att tjänstemän och förtroendevalda tror att erbjudanden om otillbörliga förmåner och att en del personer till och med tar emot dem.

I större kommuner förefaller det finnas en större medvetenhet om problemen, möjligen för att de är mer utsatta för korruptionsförsök. Den större medvetenheten kan också bero på att de större kommunerna omges av ett stort antal konkurrerande marknadsaktörer. De stora kommunerna har också möjligheten att anställa tjänstemän med högre kompetens, vilket kan bidra till en större medvetenhet om riskerna. Bland tjänstemännen i större kommuner är det 13 procentenheter fler än i gruppen samtliga tjänstemän som tror att politiker och tjänstemän i den egna kommunen någon gång har tagit emot en otillbörlig förmån, 78 procent i jämförelse med 65 procent (en förhållandevis stor andel av dessa tror dock att sådana erbjudanden förekommer mycket sällan). I de stora kommunerna är frågan om korruption i jämförelse med de andra kommunerna dessutom i högsta grad en levande fråga. Exempelvis är det dubbelt så många svarande i storstäderna (69 procent) som i glesbygdskommunerna (35 procent) som säger att frågan om korruption är levande i mycket hög eller hög grad. Samtidigt är det i de stora kommunerna som de flesta brottsanmälningarna förekommer.

Vi kan också se att korruptionen varierar inom en och samma kommun eftersom förekomsten varierar mellan olika sektorer. I princip ingen tror att korruption förekommer i sektorn social omsorg eller i skolan. Avsevärt många fler tror att det förekommer risk för korruption i teknisk förvaltning, plan- och byggsektorn och sektorn näringsliv och turism.

Representanter för de kommunala bolagen anger att korruption är ett mycket litet problem. De ger en bild av att de kommunala bolagen inte utgör något riskområde. Denna bild står i skarp kontrast mot uppfattningen inom exempelvis forskningen, som pekar ut bolagen som särskilt riskutsatta eftersom insynen i dem är så liten. Det finns skäl att reflektera över detta. Det är kanske inte ens rimligt att jämföra bolagen med kommunerna och landstingen eftersom de antas bedriva sin verk-

samhet i en marknadslik situation med köpare (beställare) och säljare (utförare).

Statskontoret menar således att det är svårt att dra generella slutsatser om korruptionen i den kommunala sektorn. Kommunerna förefaller dock vara mer riskutsatta än landstingen. Medvetenheten om riskerna för korruption är större i de stora kommunerna är större än i de små, men det är svårt att dra slutsatsen att det beror på att det förekommer mer korruption i de stora kommunerna. Medvetenheten i vissa kommuner, i synnerhet de små, förefaller vara så liten att det finns en risk för att korruption, om den finns, kanske inte skulle upptäckas. Det kännetecknas bland annat av att frågan om korruption i så liten grad är en fråga som finns på dessa kommuners dagordning.

I både kommuner och landsting förefaller teknisk förvaltning vara särskilt riskutsatt. Plan- och byggsektorn förefaller också vara ett område som kräver särskild uppmärksamhet, i synnerhet som att brottsanmälningarna antyder att brotten i denna sektor har en litet annan karaktär. Bland de anmälda brotten i plan- och byggsektorn är det cheferna som är inblandade i korruption medan det i andra sektorer är tjänstemän på lägre nivå som pekats ut.

13.2 Risker för korruption

Det finns särskilda förhållanden som ger en god grogrund för korruption

Även om det inte går att uttala sig om hur stor den faktiska korruptionen är i den kommunala sektorn finns det underlag att peka ut ett antal olika riskområden.

Den kommunala förvaltningen förefaller vara ett riskområde i sig med utgångspunkt i både den upptäckta korruptionen i sektorn och de uppfattningar som har framförts i våra undersökningar. Kommuner och landsting omfattar ett mycket brett verksamhetsområde. Samtidigt har det i hög grad överlämnats till kommunerna och landstingen att utforma ledningssystem och kontrollfunktioner. En jämförelse med den statliga sektorn, där exempelvis regelsystemet kring förordningen om intern styrning och kontroll på senare år har inneburit en väsentlig uppstramning, faller ut till den kommunala förvaltningens nackdel.

Enligt Statskontorets bedömning krävs det starkare drivkrafter och mer samverkan än i dag för att arbetet mot korruption ska bli lyckosamt. Vi kommer i nästa kapitel att ge förslag på åtgärder som den kommunala sektorn kan vidta för att förbättra arbetet mot korruption.

Av undersökningarna drar Statskontoret slutsatsen att det är i kommunala verksamheter i vilka det kontinuerligt sker inköp av tjänster som otillbörliga förmåner riskerar förekomma i högst utsträckning. Ett typiskt exempel är byggsektorn där tjänstemän i kommuner regelbundet köper olika bygg- eller andra entreprenadtjänster. I denna sektor är beloppen dessutom stora och det finns en allmän uppfattning om att regelverket, exempelvis lagen om offentlig upphandling, är otydligt och svårt att tillämpa.

Korruptionen ses sannolikt från mutgivarens sida både som ett konkurrensmedel och som ett sätt att vårda en relation. Ibland kan det dessutom finnas ett vänskapsförhållande mellan den kommunala tjänstemannen och representanten som gör att förmånerna kan beskrivas som vängåvor, men objektivt sett är förutsättningarna för mutbrott uppfyllda eftersom den som lämnar mutan får ett försprång framför sina konkurrenter exempelvis vid upphandlingar.

Den korruption som finns i Sverige sker inte enbart genom att pengar överlämnas till den som får mutan. Korruptionen förefaller i många fall ligga nära det som kallas vänskapskorruption. De kontrollfunktioner som ska finnas förefaller inte förmå fånga in den här typen av gärningar.

Kommunala tjänstemän exponeras, som vi har varit inne på i kapitel 7, oftare för risker för korruption än kommunala politiker eftersom politikererna arbetar på en högre och mer övergripande nivå. Det är tjänstemännen som beslutar och verkställer besluten i enskilda ärenden.

Den som utsätts för erbjudanden om otillbörliga förmåner är vanligtvis en tjänsteman inom kommunen eller landstinget som har något att erbjuda. Hon eller han kan påverka exempelvis en upphandling, antingen som beslutsfattare eller genom inflytande över beslutsfattaren. I våra undersökningar ser vi att sektorerna teknisk förvaltning och plan- och byggfrågor betraktas som de mest riskutsatta. I dessa sektorer finns även en stor andel av brottsanmälningarna om korruption. Bland dessa

är det en övervägande andel tjänstemän som har anmälts. Även bland anmälningarna finns det ett antal kommunala chefer.

Likaså måste givaren kunna erbjuda något som är tillräckligt mycket värt i förhållande till den tjänst som hon eller han förväntar sig att få utförd. Ju mer tjänsten är värd för mutgivaren, desto större risk för mutor och desto större kan mutan sannolikt vara. Det är inte nödvändigt att denna gåva har ett ekonomiskt värde. I fråga om vänskaps-korruption kan det ibland vara själva vänskapen i sig som är givarens motprestation.

I den moderna kommunala förvaltningen har ansvaret för verksamheten i många fall delegerats till enskilda tjänstemän. En sådan ordning kräver enligt Statskontorets bedömning en utökad kontroll jämfört med tidigare, då besluten i högre grad fattades av politiker eller högre tjänstemän. I dag är dock både besluten och kontrollen delegerade långt ned i organisationen. Ofta är de dessutom delegerade till samma funktion. I det avseendet finns det en större inbyggd risk för att något blir fel än tidigare, även om systemet även har flera fördelar.

Korruption kan vara en ensam persons verk ... eller ligga i luften

Korruptionen begås av enskilda personer. Att en enskild person begår brott kan enligt forskningen ha många orsaker. Förenklat kan man säga att hon eller han brister i sin uppfattning om vad som moraliskt är acceptabelt, samt när det gäller egendomsbrott, ser brottet som en möjlighet till ekonomisk vinning.

Men även om brottet begås av enskilda personer finns det andra faktorer som måste beaktas. På de håll där korruptionsskandaler har rullats upp har det visat sig att flera problem har kunnat upptäckas i princip samtidigt. I Göteborgs kommun uppstod under åren 2010–2011 misstankar om att en eller flera personer i sex verksamhetsgrenar i kommunen hade deltagit i olika korruptionsgärningar. I den stora härvan i Systembolaget AB åren 2003–2005 åtalades 77 butikschefer för mutbrott.

Att flera brott upptäcks samtidigt kan bero på att korruptionen är så utbredd att den går att finna överallt bara någon börjar gräva. Det kan också bero på att det där korruption upptäcks har funnits en alltför

tillåtande intern kultur. Den interna kulturen kan göra att chefer och medarbetare inte intresserar sig för vad andra på arbetsplatsen gör. Ännu värre är det om kulturen understödjer att man medvetet blundar för enskilda personers misstag och fel. Enligt Statskontorets bedömning har frågorna om intern kultur och värdegrund inte getts tillräcklig betydelse i den kommunala sektorn. Det har i sig inneburit en ökad risk för korruption.

Korruption kan således bero på både strukturella omständigheter, såsom en bristande intern kultur, och individens rationella överväganden. En stark intern kultur, eller gemensam värdegrund, kan vara ett skydd mot korruption. Samtidigt kan en individ ändå överväga att begå brott, om hon eller han inte har en hög inre motståndskraft mot att bryta mot de etiska koderna i samhället. Det motsatta förhållandet gäller sannolikt också. Störst risk finns det dock sannolikt om den gemensamma värdegrunden är svag eller saknas, samt individen själv har låg moral.

En grundläggande faktor för att den enskilda personen ska veta att hon eller han begår ett fel är att personen vet vilka gränser det finns för vad som är tillåtet. Vi har i våra undersökningar exempelvis konstaterat att ungefär hälften av de tillfrågade tjänstemännen och politikerna anser att det finns ett utbildningsbehov i frågor om korruption. Ännu fler anser att den egna kommunen eller landstinget inte förmedlar information om bestämmelserna avseende korruption på ett särskilt bra sätt. Slutligen anser cirka 80 procent av tjänstemännen och de förtroendevalda att det finns ett behov av att komplettera gällande lagstiftning med lokala riktlinjer.

Sannolikt finns det ännu flera faktorer eller frågor som individen väger in innan hon eller han begår ett brott, oavsett om det är ett mutbrott eller någon annan form av oegentlighet. Det kan exempelvis vara en avvägning mellan vad hon eller han kan vinna på att begå brotten, respektive vad som finns att förlora om hon eller han blir upptäckt. I forskningsprojektet Tillit och korruption i lokalpolitiken resonerar man, med inspiration av Gary Becker, på liknande sätt kring det som de har benämnt frelsestruktur (se avsnitt 5.2).

På samma sätt frågar individen i de flesta fall sig säkert hur hög risken för upptäckt är innan hon eller han bestämmer sig för att begå brotten.

Om risken för att upptäckas är hög stannar sannolikt tankarna kring att begå oegentligheterna innan de genomförs.

Eftersom olika personer har olika trösklar innan hon eller han träder över gränsen och medvetet begår fel eller lagbrott måste ett effektivt åtgärdsprogram mot korruption åtminstone omfatta värdegrundsfrågor, kompetensutveckling samt tydliga riktlinjer och sanktioner. Dessutom är det viktigt att organisationen arbetar för att på olika sätt öka möjligheterna för att upptäcka riskbeteenden och oegentligheter.

13.3 Upptäckt och anmäld korruption

Statskontorets undersökningar tyder på att den upptäckta korruptionsbrottsligheten i den kommunala sektorn relativt sett den faktiska brottsligheten är relativt liten. Uppfattningen om förekomsten av korruption, det vill säga det mått vi har gett den faktiska korruptionen, i kommuner och landsting är dock att det en övervägande majoritet bedömer att det förekommer korruption i den egna kommunen. Den allra största andelen av dem tror dock att det förekommer mycket sällan. Uppfattningen om att korruption förekommer har vuxit sig starkare under de senaste tre åren.

Det finns vissa kännetecken som särskiljer den anmälda brottsligheten från vad som i våra undersökningar har angetts vara de största riskområdena för korruption. Mycket tyder på att det exempelvis finns en förhöjd risk för en brottsanmälan om någon enskild person berörs av ett visst beslut eller agerande, eftersom en så stor andel av brottsanmälningarna har gjorts av enskilda personer. Exempel på detta är de relativt många anmälningar som har gjorts mot anställda i hemtjänsten, för att de ska ha tagit emot belöningar och arv. I de fallen är det givarens anhöriga som har upplevt att givaren eller de själva har drabbats negativt av mutan.

Enligt vår bedömning går det inte att uttala sig om förekomsten av korruption genom att se på anmälningsstatistiken. En orsak till det är att kommunerna och landstingen endast anmäler ett väldigt litet antal misstänkta brott. Mycket talar för att det bakom detta faktum döljer sig ett mörkertal, som bland annat beror på dålig kontroll. Mörkertalet har dock sannolikt även sitt ursprung i att kommuner och landsting utnyttjar andra ”lösningar” än att anmäla misstankar om brott för att upptäckt

korruption ska fås att upphöra. Den faktiska brottsligheten är därför sannolikt väsentligt större än antalet anmälningar.

Genom enkätundersökningarna har vi kunnat konstatera att det finns en ganska utbredd uppfattning inom förvaltningen att politiker och tjänstemän ställs inför frestelser och inte alltid förmår motstå dessa. Dessa uppfattningar kan i sämsta fall leda till den enskilde förändrar sin referensram och sitt beteende och själv börjar agera på ett tvivelaktigt sätt. I bästa fall kan de tolkas som ett ökat medvetande om problemet och dess karaktär. I den meningen kan dessa uppfattningar vara en viktig förutsättning för att lyfta frågan om det korruptionsförebyggande arbete. Under rätt betingelser kan denna medvetenhet leda till att korruptionsfrågan får en högre status och placeras högre på kommunernas och landstingens dagordningar.

13.4 Behovet av svensk forskning om korruption

Svensk forskning om korruption är än så länge inte särskilt omfattande, men den förefaller öka i omfång. I synnerhet den forskning som tar ett bredare grepp på korruptionsproblematiken och gör det utifrån ett internationellt jämförande perspektiv. Forskningen om korruption i Sverige och svenska myndigheter är däremot mer begränsad. Även om betydande insatser har gjorts finns det fortfarande en hel del områden kvar att utforska. Statsvetenskapen är det dominerande ämnet i forskningsfältet och vi tror att det finns utrymme för en disciplinmässig breddning, exempelvis behövs det mer forskning i sociologi för att förstå de bakomliggande orsakerna till att korruption uppkommer. Forskningen om korruption i Sverige har haft ett tydligt nationellt fokus och Statskontoret gör bedömningen att det kan finnas ett värde i att inkludera andra likvärdiga politiska system i en fördjupad analys av korruptionens mekanismer samt korruptionsförebyggande arbete. Exempelvis kan forskningen utökas till de nordiska länderna, som har en likartad förvaltningspolitisk tradition.

13.5 Svårigheterna att upptäcka enskilda korrupsionsgärningar

I undersökningen av anmälda brott har vi visat att korrruptionen som upptäcks i dag oftast inte sker med några förädlade metoder. Brotten sker i huvudsak genom att givaren bjuder mottagaren på resor och konferenser, det vill säga inte genom överföringar till hemliga bankkonton utomlands. Trots det är det endast cirka 20 brott per år som upptäcks och anmäls. Som vi har diskuterat tidigare förefaller det troligt att den faktiska korrruptionen är större än så.

Att inte mer korrruption upptäcks beror till en del på att de inblandade personerna, precis som vid andra brott, vill dölja att de har begått brott. Eftersom gärningarna ofta har berört de två parterna och det oftast inte finns någon direkt skadelidande, finns det sällan någon som kan klaga över att hon eller han har påverkats av korrruptionen. Brotten äger också, vilket vi har pekat på tidigare, rum inom ramen för redan etablerade relationer mellan givare och mottagare.

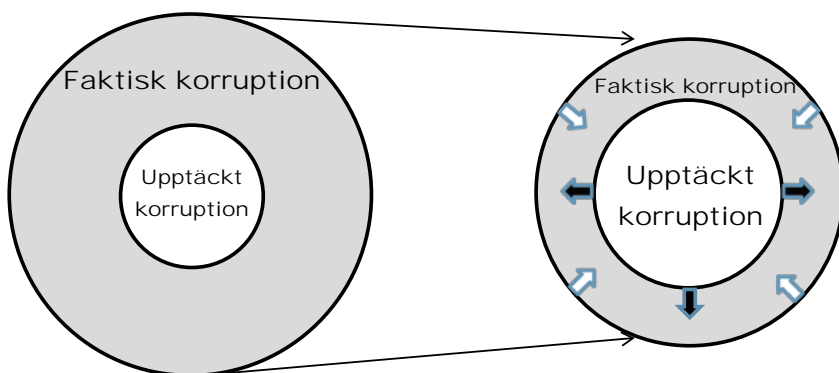
Men det finns också karaktärsdrag som gör att kommunerna och landstingen har särskilt svårt att upptäcka brotten. Landstingen och de stora kommunerna har visserligen en större medvetenhet än de små kommunerna om att korrruption kan förekomma, men samtidigt omsluter organisationerna väldigt många människor. Genom att studera den så kallade grannkommuneffekten har vi även funnit att tjänstemännen och politikerna blir medvetna om riskerna men inte ser skäl att vidta åtgärder förrän de själva har drabbats av oegentligheter i den egna kommunen.

Redan i kapitel 1 tog vi fasta på skillnaden mellan faktisk och upptäckt korrruption. Vi förde också ett kort resonemang om att det sannolikt finns sådana faktorer som påverkar den faktiska korrupsions omfattning och att det finns andra som påverkar andelen upptäckt korrruption. Detta sammanfattades i figur 1.1. Vi har med utgångspunkt i denna figur löpande förfinat vår beskrivning av dessa faktorer genom att ge ett samlat underlag kring befintlig forskning och eget empiriskt material. Vi kan konstatera att vissa faktorer kan leda till att korrruptionen ökar, andra kan bidra till att den upptäcks. Översatt i termer av cirkelfiguren så ger det oss en förståelse till hur cirkelnas storlek kan variera och varför.

Med utgångspunkt i anmälningar som inkommit till Riksenheten mot korruption har vi beskrivit den upptäckta korruptionen och dess omfattning. Denna statistik har gett oss ett underlag för att säga något om den inre cirkelns storlek och karaktär. Undersökningen av politiker och tjänstemäns perception om förekomst av korruption har gett en bild av uppfattningen om den korruption som faktiskt förekommer. Dessa uppfattningar kan ses som ett mått på den yttre cirkelns storlek.

Undersökningen av kommunernas sätt att arbeta har försett oss med ett empiriskt underlag för beskrivningar av hur kommuner och landsting går tillväga för att möta korruptionsproblem, att minska förekomsten och öka möjligheterna till upptäckt. Översatt till cirkelfiguren handlar det om ett arbete som syftar till att minska den yttre cirkelns storlek och vidga den inre.

Figur 13.2 Påverkan på den faktiska respektive upptäckta korruptionen



Statskontorets undersökning visar att det finns en hel del kvar att göra för att åstadkomma en sådan utveckling. Den samlade bedömningen Statskontoret gör utifrån undersökningen är att det finns fem faktorer som är särskilt viktiga för att kunna identifiera och bekämpa korruption.

1. Det bör finnas en gemensam uppfattning av vad som avses med korruption.
2. Det bör finnas en riskmedvetenhet i organisationen om att det kan förekomma korruption och vilka kännetecken denna har.

3. Det krävs ett fungerande internt kontrollsystem som effektivt kan ringa in riskområden och upptäcka korruptionsbeteenden.
4. För att möjligheten till extern kontroll ska fungera måste kommuner, landsting och kommunala bolag garantera öppenhet och möjligheter till insyn.
5. Det behövs ett signalsystem som kan slå larm i organisationen om risker och felaktiga ageranden.

I nästa kapitel kommer vi att utveckla dessa faktorer i form av konkreta förslag till åtgärder.

14 Ett förstärkt arbete mot korruption

Samtidigt som den upptäckta korruptionen i den kommunala sektorn är liten framkommer det i våra undersökningar att kontrollen troligen inte är tillfredsställande. Det gäller särskilt eftersom att uppfattningar i både kommunerna och landstingen samt hos leverantörerna till dessa indikerar att den faktiska korruptionen kan vara utbredd.

Statskontoret har i uppdrag att med utgångspunkt i vad som framkommer i undersökningarna i denna rapport analysera behovet av åtgärder som skulle kunna bidra till att minska förekomsten av korruption och förbättra möjligheterna till att upptäcka korruption. I detta kapitel redovisar vi vilka dessa åtgärder skulle kunna vara.

Vi har valt att adressera dessa slutsatser och förslag till de tre viktigaste aktörerna för att minska och förebygga korruptionen i den kommunala sektorn. Dessa aktörer är regeringen, SKL samt kommunerna och landstingen. Om inte något annat anges riktas våra slutsatser och förslag till kommunerna och landstingen.

14.1 Övergripande om åtgärderna mot korruption

Åtgärderna måste ha olika syften

Inledningsvis anser Statskontoret att åtgärder mot korruption måste bygga på en helhetssyn för att vara effektiva. Det har exempelvis visat sig i våra undersökningar att de kommuner som framför allt har lagt fokus på att skriva riktlinjer om korruption ofta inte har implementerat dem på ett bra sätt. Riktlinjerna har inte heller följts upp. Arbetet mot korruption har därmed fått väldigt liten betydelse i verksamheten. Organisationen måste vara förberedd på att korruptionen bäst bekämpas genom att det finns olika instrument som förebygger, upptäcker samt utreder misstankar om korruption. De förebyggande åtgärderna måste vara inriktade på att undanröja motivationen för den enskilde,

det vill säga på att stärka den gemensamma värdegrunden, minska möjligheterna till eventuella fördelar i förhållande till kostnaderna samt öka riskerna för upptäckt (se figur 13.1).

Skillnad på krishantering och lösningar som kan hålla över tid

Det finns en viktig skillnad mellan en organisation som har varit utsatt för en så kallad korruptionsskandal och den som enbart vill förhindra att en sådan uppkommer. För den som är mitt uppe i svallvågorna av en korruptionsskandal kan det vara nödvändigt att visa handlingskraft genom en effektiv krishantering. Många av de åtgärder som då vidtas behöver inte ha någon längre livslängd. Den som inte har drabbats på samma sätt bör eftersträva långsiktiga lösningar med fokus på att integrera arbetet mot korruption och andra oegentligheter i befintliga lednings- och kontrollsystem. Statskontoret bedömer att det till och med kan finnas en fara för dessa kommuner och landsting att i alltför hög grad kopiera de åtgärdsprogram som har tagits fram i de korruptionsdrabbade kommunerna. Risken är att arbetet mot korruption då enbart blir kortlivat.

En gemensam insats är mer effektiv än om var och en agerar för sig

För den som inte har drabbats av någon korruptionsskandal kan det finnas få incitament att ensam inleda ett arbete för att förebygga korruption. För det första kan det vara svårt att veta på vilken nivå åtgärderna ska läggas. För det andra kan det utåt sett förefalla som att organisationen har problem som den inte vill berätta om. Inne i organisationen kan det i stället framstå som att ledningen anklagar medarbetarna för att vara korrupta. För det tredje är det kostsamt att vara den som ska vara först och pröva sig fram, vilket kan få till följd att arbetet mot korruption snabbt prioriteras bort till förmån för aktiviteter som bedöms som mer verksamhetsnära.

Det finns goda skäl att argumentera för att det är viktigt att hålla frågan om korruption och korruptionsförebyggande arbete vid liv i kommunen och landstinget. Vi har kunnat se att det finns stora variationer mellan olika kommuner, framför allt upplever en större andel av de svarande i större kommuner att frågan är levande. Vi kan även konstatera att det

hittills är få kommuner och landsting som har haft drivkraften att på egen hand genomföra ett anti-korrupsionsprogram. I de flesta fall har arbetet stannat vid beslut om interna riktlinjer i frågan. Om frågans livaktighet kan tolkas i termer av att det löpande förs diskussioner om oegentligheter, om förebyggande arbete, om värdegrund och om lokala riktlinjer bedömer vi att det i allra högsta grad är viktigt att frågan lever. Däremot kan skillnaderna mellan drabbade kommuner och andra tolkas som att det behövs någon form av skandal för att frågan ska väckas till liv. Därför tror vi att det kan behövas någon form av riktad insats utifrån för att påverka kommunernas arbete med frågan.

Statskontorets bedömning är att det nationella nätverket mot korrupcion för kommuner och landsting är nödvändigt. Vi föreslår därför att regeringen säkerställer detta genom att sluta en överenskommelse med SKL om att organisationen ska ge stöd i detta arbete. Motsvarande överenskommelser finns på flera olika områden där regeringens möjligheter att styra påverkas av det kommunala självstyret. Staten, genom regeringen har i juni 2010 exempelvis slutit en överenskommelse med SKL om att utveckla evidensbaserad praktik i socialtjänsten.

I nätverket är det angeläget att fokus vilar på vad kommuner och landsting som inte har drabbats kan göra för att förebygga korrupcion. Nätverket bör även sträva efter att diskutera korrupsionsbegreppet och att utveckla en gemensam förståelse för vad som avses med det. Om en sådan samsyn kan utvecklas torde det vara enklare att finna relevanta åtgärder som motverkar korrupcionen. Som vi diskuterade i avsnitt 13.2 bör ett effektivt åtgärdsprogram innefatta värdegrundsfrågor, kompetensutveckling, tydliga riktlinjer och sanktioner samt förbättrade riskanalyser och kontroll.

Att gällande regler följs bör ges större vikt än i dag

Vi har kunnat konstatera att kommunerna och landstingen i första hand i den interna kontrollen lägger fokus på verksamhetens effektivitet. Den kommunala revisionen lägger samtidigt tyngdpunkten i sitt arbete på den ekonomiska redovisningen. Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen ska nämnderna inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Kontrollen av regelefterlevnaden är dock inte tillräckligt utvecklad i dag. Enligt Statskontorets

bedömning kan det finnas skäl för regeringen att ta initiativ till att förtydliga kommunallagen. Ett sådant förtydligande borde medföra att det ännu tydligare framgår att kommuner och landsting ska säkerställa att deras verksamhet bedrivs enligt gällande rätt och inte bara enligt de föreskrifter som kommunen eller landstinget själva har beslutat.

14.2 Förebygga korruption genom att undanröja den enskildes motivation

En kommunal värdegrund

Korruptionen har olika orsaker, som i sin tur kräver olika angreppssätt. En orsak är att när korruptionen beror på att det i organisationen finns en svag värdegrund och kultur, där det finns en tillåtande attityd till att begå små och stora fel. En annan orsak är att det i organisationen finns enskilda personer som oberoende av andra begår oegentligheter, till exempel på grund av att man har ett missbruk eller för att man faller för frestelsen. I det första fallet måste man angripa kulturen, genom att förändra processerna för ledning och styrning. Den viktigaste utgångspunkten är att etablera en plattform som gör att tjänstemännen och de förtroendevalda själva väljer att i så hög grad som möjligt avstå från frestelser de möter. I den statliga förvaltningen pågår sedan flera år satsningar på en gemensam värdegrund. Den gemensamma värdegrunden sätter fokus på att förvaltningen finns till för allmänheten och vilket etiskt förhållningssätt detta kräver. Något motsvarande finns inte i dag i den kommunala sektorn.

En gemensam kultur är som sagt inte en garanti för att inte enskilda personer med exempelvis missbruksproblematik, ekonomiska problem eller svag egen etisk kompass begår brott, exempelvis korruptionsbrott. Riskerna med sådana personer måste begränsas genom att anställda med sådana problem inte får möjlighet att begå brotten. Det kan exempelvis ske genom dubbelkommando vid beslut, arbetsrotation och chefsnärvaro. En gemensam värdegrund kan dock höja medvetandegraden vid anställningsintervjuer, utvecklingssamtal och andra uppföljningssamtal, och därmed bli en viktig måttstock för vad som är ett riktigt förhållningssätt till arbetsuppgiften samt allmänhetens intresse av en fungerande, rättssäker offentlig förvaltning. Det är också viktigt att det finns nyckelpersoner som har mer kunskaper än andra personer på

dessa områden och därigenom kan fungera som förebilder och stöd för andra i organisationen.

Enligt Statskontoret bör SKL snarast ta initiativ till en gemensam kommunal värdegrund. Arbetet i staten inom ramen för projektet Offentligt etos bör i många delar kunna utgöra en viktig utgångspunkt även på den kommunala nivån.

Lokala riktlinjer måste vara relevanta och kommunicerade i verksamheten

Vi anser att det är viktigt att arbeta med lokala riktlinjer om korruption i kommunen eller landstinget för att tydliggöra gränserna för vad som är tillåtet. Vi tror inte att riktlinjer är avgörande för att reglera politiker och tjänstemäns handlande men däremot kan de signalera en medvetenhet i frågan. Framtagningen och spridningen av sådana riktlinjer kan också vara av sådan natur att de manar till diskussion och eftertänksamhet i frågan. Det är således inte bara riktlinjerna i sig som är viktiga. Lika viktigt är det att de förmedlas, kommuniceras och följs upp i lämpliga former.

För att syftet med lokala riktlinjer ska uppfyllas krävs nämligen att bestämmelserna är både förankrade i den praktiska verksamheten och kommunicerade till dem de berör. Det är nödvändigt att alla medarbetare känner till gränserna för sitt mandat och de regler som gäller. Vad riktlinjerna bör innehålla har vi redogjort för i kapitel 11 (se sidan 177). De bör bland annat innehålla praktiska exempel och information om hur organisationen hanterar misstänkta fall av oegentligheter. Riktlinjerna måste även formaliseras genom ett beslut av fullmäktige. På samma sätt som med en gemensam värdegrund krävs det därefter ett ständigt arbete för att säkerställa att riktlinjerna är levande. Så är, enligt vår erfarenhet, inte fallet i dag. Flera kommuner och landsting har lutat sig tillbaka så snart som riktlinjer om korruption har beslutats. Riktlinjerna som finns i dag är dessutom, förmodligen för att erfarenheterna av att upptäcka korruption är så begränsade, mycket övergripande och oprecisa. Det finns anledning att nätverket mot korruption i SKL:s regi tar sig an frågan om att upprätta mallar för hur lokala riktlinjer kan utformas.

Ett regelverk är inte komplett utan ett sanktionssystem

En viktig del i ett regelverk är att ange vad som händer om reglerna inte efterföljs. I bestämmelserna som finns i dag är det underförstått att den som bryter mot reglerna kan drabbas av konsekvenser. Enligt Statskontorets bedömning bör det eftersträvas så stor tydlighet som möjligt både vad gäller regler och sanktioner.

Klara regler och sanktioner har sannolikt en förebyggande effekt för den enskilde tjänstemannen. I dag framstår konsekvenserna sannolikt som relativt abstrakta, vilket gör att vinsterna som korruption kan ge tycks oproportionellt stora. Att tydliggöra sanktionerna visar vad som finns i den andra vågskålen om en tjänsteman exempelvis engagerar sig i korruption eller andra oegentligheter. Det bör stå klart för var och en vilka regelbrott som exempelvis leder till disciplinära sanktioner och när man kan förvänta sig en brottsanmälan, vilket i sin tur kan leda till straffrättsligt ansvar. För chefer i organisationen blir det också tydligt vad som gäller och vad som ska rapporteras vidare internt, till exempel för att utredas mera.

Risken för upptäckt avskräcker

Ett annat sätt att förebygga korruption är att vässa den interna kontrollen. En förutsättning för en effektiv kontroll är att risk- och konsekvensanalyser explicit omfattar korruption och andra oegentligheter. Vid kontrollen bör det exempelvis kontrolleras och säkerställas att endast avsedd tjänsteman har delegation att fatta beslut eller kan påverka den ekonomiska redovisningen. Särskild fokus bör ligga på att undersöka projektredovisningar, för att det i dessa inte ska döljas rörelsefrämmande kostnader. I många fall kan det vara nödvändigt att undersöka på plats att fakturor på exempelvis renoveringar eller reparationer är rimliga i förhållande till det arbete som faktiskt har utförts.

I den statliga förvaltningen anses myndighetsledningens skriftliga försäkran att den egna myndigheten uppfyller kraven på intern kontroll ha haft en viss betydelse för att tydliggöra ledningens ansvar inom ramen för förordningen om intern styrning och kontroll. Det finns inget hinder mot att en motsvarande lösning införs i kommunerna och lands-tingen. Man kan till och med tänka sig den på lägre organisatoriska nivåer med verksamhets- och ekonomiskt ansvar.

När man beslutar om kontrollarbetet bör man vara medveten om att skandalerna har olika karaktär och att riskerna förändras över tid. Man är inte förberedd för en skandal om man riggar ett system som enbart skyddar mot den korruption som har skett tidigare. I Motala kommun handlade det till exempel om vidlyftig representation medan det i Göteborgs kommun handlade om ersättning under bordet för att ge entreprenörer förmåner.

Även de kommunala revisorerna bör implementera granskning som inriktar sig mot riskområden i det vardagliga arbetet och ställa högre krav på den interna kontrollen i sitt fortlöpande granskningsarbete.

14.3 Upptäckt kräver effektiva signalsystem

Effektiv intern kontroll är avgörande för att upptäcka korruption. Innan man drar i gång ett arbete som riktas mot korruption måste man dock fråga sig vad som är rimligt att göra i förhållande till det reella problemet med korruption. Kontrollåtgärder kräver administrativ kapacitet. Resurser måste tillföras eller prioriteringar göras. Med utgångspunkt i hur litet korruption som upptäcks i förhållande till uppfattningarna om förekomsten finns det dock anledning att tro att kontrollen inte är tillräcklig. I många kommuner och landsting har dessutom de kommunala revisorerna konstaterat att den interna kontrollen har brister, vilket medför att förutsättningarna för att upptäcka korruption och andra oegentligheter inte är tillfredsställande. Förutom att dagens metoder för intern kontroll behöver förbättras, kan det enligt vår bedömning behövas andra verktyg för att signalera att korruption förekommer i organisationen.

Att ge förutsättningar för whistleblowing är viktigt för att upptäcka mera av den faktiska korruptionen

Så kallad whistleblowing, det vill säga att tipsa om oegentligheter, är en fråga som har uppmärksamats under senare år. En stor andel av de korruptionsskandaler som har uppdragats i Sverige och utomlands har upptäckts genom tips. Flera kommuner och landsting har därför preciserat i riktlinjerna hur tipslämnandet ska gå till. Bland dem är det en del som har ansett att det är lämpligt att tips om oegentligheter går till någon annan än den egna chefen, till exempel till en central funktion eller liknande. På det sättet lyfts ärendet bort från den berörda enheten,

vilket torde leda till en mer neutral och förhoppningsvis mer saklig bedömning. Samtidigt finns det en risk för att det organisatoriska avståndet mellan tipslämnaren och tipsmottagaren innebär en hämmande effekt. Det är sannolikt viktigt att den som ska ta emot tipsen är en person som man ser på med förtroende i organisationen.

Diskussionerna om whistleblowing har i stor utsträckning handlat om vilket rättsligt skydd tipsaren har för sin anonymitet. Flera organisationer, bland annat TI i Sverige och SKL har argumentet för att stärka skyddet för tipslämnare. Som har visats tidigare i kapitel 10 finns det i dag inte något anonymitetsskydd för den som lämnar tips i sin egen organisation. Samtidigt finns det dock ofta ett berättigat intresse från organisationen att veta vem tipslämnaren är, för att få fullständig information om de anmälda oegentligheterna.

Vi konstaterar att en stor andel av alla anmälningar om korrupsionsbrott i dag görs av privatpersoner. Man bör dessutom väga in att uppfattningen om förekomsten av korrupcion har ökat. Samtidigt känner vi till den stora förtroendeskada som en så kallad korrupsionsskandal kan orsaka. Det finns således starka skäl för att organisationer så tidigt som möjligt får information om och kan ingripa mot misstänkt korrupcion och andra oegentligheter. Ett effektivt system som möjliggör för tips om fel och oegentligheter bör ses som en del av organisationernas kvalitetsarbete. Det är därför viktigt att den som vill slå larm kan ges ett tillräckligt rättsligt skydd. Justitieministern har tidigare angett att hon vill ta initiativ till att utreda ett förbättrat meddelarskydd för den privata sektorn (Svenska Dagbladet, 2011-11-14). Statskontoret menar att den lösning som finns i dag i Norge där whistleblowing är en del av arbetsmiljölagstiftningen skulle kunna passa in i den svenska arbetsrättsliga modellen, och att den därmed bör övervägas i den aviserade utredningen.

Det bör dock påpekas att för att medarbetare och andra ska träda fram för att påpeka fel och oegentligheter krävs det först och främst en öppen intern kultur, där organisationen ser en chans att lära sig av sina egna misstag. Tipslämnare är formellt skyddade mot arbetsrättsliga konsekvenser genom lagen (1982:80) om anställningsskydd och kan inte sägas upp eller avskedas för att ha påtalat oegentligheter. Inom vissa sektorer av den offentliga verksamheten, i synnerhet i vård och omsorg och i polisverksamheten, finns det till och med en meddelar-

skyldighet för felaktigheter och brott (se Lex Maria, Lex Sarah och 9 § polislagen [1984:387]). Historien visar dock att whistleblowers kan drabbas av oförutsedda konsekvenser om inte organisationen och dess anställda har förmågan att se tips som en möjlighet att förbättra kvaliteten på verksamheten. Ett av de kanske mest kända exemplen i Sverige är ingenjören Ingvar Bratt, som år 1985 offentliggjorde att AB Bofors sålde vapen till Bahrain och Dubai – länder som Sverige då inte fick exportera vapen till. Bratt betraktades av många i bolaget och i orten Karlskoga som förrädare och fick motta dödshot (Bratt, 1988). Men det finns också många exempel på motsatsen. Vice verkställande direktören i Fermenta AB Bo Hermansson hyllades för sin insats när han avslöjade att bolaget var kraftigt övervärderat, vilket tillsammans med att den verkställande direktören Refaat El-Sayed avslöjades ha ljugit om att han hade disputerat, ledde till att en förväntad storaffär med Volvo AB gick om intet. El-Sayed, som år 1985 hade utsetts till Årets svensk, dömdes år 1989 av tingsrätten till fem års fängelse och näringsförbud för bland annat grovt svindleri, grov oredlighet mot borgenärer, mannamån mot borgenärer samt brott mot lagen om värdepappersmarknaden (Affärsvärlden, 2006). Whistleblowing är således inte bara en rättslig fråga, utan även en fråga om organisationen har skapat en motståndskraftig och sund intern kultur. Det är således inte meningsfullt för kommunerna och landstingen att införa anmälningskanaler, utan att också överväga hur man ska uppmuntra att tips kommer in och hur den som tipsar eventuellt ska premieras. Enligt Statskontorets bedömning är det här en fråga som inte behöver avvakta eventuell förändrad lagstiftning, utan kan behandlas inom ramen för SKL:s nätverk mot korruption redan nu.

Upptäckt korruption måste offentliggöras

Det finns ett komplicerat samband mellan viljan att dölja respektive offentliggöra misstänkta korruptionsbrott. Förtroendet för politiska institutioner beror till stor del på hur pass hederliga de bedöms vara. På den lokala nivån kan en korruptionsskandal medföra en tillfällig förtroendeskada. Självklart finns det en konflikt mellan att följa lagarna, upprätthålla medborgarnas förtroende och visa hänsyn till enskilda anställda när korruption upptäcks. Enligt vår bedömning är det dock på lång sikt förtroendeskapande att visa att man inte döljer skumma beteenden och att man har förmåga att hantera sådana på ett trovärdigt

sätt. Men ibland kan det vara ett mer tidsödande att anmäla det misstänkta korruptionsbrottet och avvakta den efterföljande förundersökningen än att snabbt komma till en arbetsrättslig lösning, det vill säga att avskeda gärningsmannen eller att låta denne säga upp sig själv. Det är viktigt när korruption har upptäckts att offentliggöra orsakerna till varför en anställning har upphört för att sända signalen att korruption och andra oegentligheter inte accepteras.

14.4 Utredning av korruption

När det gäller utredning om korruptionsmisstankar kan det vara svårt att ange något generellt om i vilka fall anmälningarna exempelvis ska överlämnas till de brottsutredande myndigheterna. Vi anser att det är viktigt är att det finns fastlagda rutiner för hur man ska hantera signaler om misstankar. Enligt Statskontorets bedömning bör organisationen slå fast om utredningarna ska ske internt eller externt och hur utredningarna ska gå till. Kommunerna och landstingen kan exempelvis förbereda sig genom att upphandla den typen av utredningstjänster.

14.5 Ledarskapet en nyckelfaktor mot korruption

Alla organisationer riskerar att drabbas av korruption även om det finns fungerande kontrollmekanismer. Grundläggande för att kunna skydda sig på ett så gott sätt som möjligt är det utöver dessa formaliserade kontrollinstrument finns ett ledarskap som stödjer arbetet mot korruption. Enligt en studie av Ulrika Berg som QoG har publicerat har den politiska viljan visat sig vara en nyckelfaktor för politisk förändring när ett land ska försöka bekämpa korruption. Vissa länder har försökt samma metoder som visat sig fungera i andra länder, men har inte lyckats minska korruptionen eftersom det inte har funnits en tillräckligt stark politisk vilja från exempelvis regeringshåll. Enligt QoG-rapporten har de länder som lyckats minska sin korruption bland annat gjort det tack vare en aktiv ledning (Berg, 2005).

Även i Sverige, som relativt sett anses ha en liten andel korruption, är det nödvändigt att frågan finns på den politiska ledningens agenda. Det är en slutsats som vi gång på gång har sett och återkommit till i det samlade underlag om korruption som vi här har presenterat.

För att få genomslag för ytterligare steg, till exempel i den kommunala sektorn som av många betecknas som särskilt riskfylld, och för att arbetet ska ske samordnat bör regeringen ta initiativ till att så sker. Regeringen har redan genomfört en ny straffrättslig lagstiftning, men det finns även andra möjligheter att visa att arbetet mot korruption är prioriterat. Det kan exempelvis, såsom vi har föreslagit, ske genom att samverka med SKL kring denna fråga. Det kan också ske genom att visa att arbetet om korruption aktualiseras även på andra håll, bland annat i statsförvaltningen. Ett sådant exempel är regeringens initiativ till arbetet med den offentliga värdegrunden.

Likasa är det viktigt att det finns en vilja att leda arbete mot korruption även lokalt i kommunerna och landstingen. Vi vill avslutningsvis framhålla att ett framgångsrikt kommunalt ledarskap i dessa frågor inte blundar för problemet med korruption. Snarare arbetar politiska och administrativa ledare med aktiva åtgärder mot korruption och visar med faktiska åtgärder att oegentligheter inte accepteras och bidrar därigenom till att frågan hålls levande.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1990/91:117, Regeringens proposition om en ny kommunallag.

Prop. 1993/94:188, Lokal demokrati.

Prop. 1998/99:32, EU-bedrägerier och korruption.

Prop. 1998/99:66, En stärkt kommunal revision.

Prop. 2002/03:146, Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Prop. 2006/07:74, Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption.

Prop. 2008/09:1, Budgetpropositionen – Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.

Prop. 2009/10:46, Oberoendet i den kommunala revisionen.

Prop. 2011/12:79, En reformerad mutbrottslagstiftning.

Offentliga utredningar

SOU 2004:107, Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting.

SOU 2010:38, Mutbrott.

SOU 2011:43, Offentlig upphandling från eget företag.

Myndighetsskrivelser m.m.

Brottsförebyggande rådet (2005) Faktisk och registrerad brottslighet, Tillgänglig på <http://www.bra.se>, citerad den 29 maj 2012.

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

Brottsförebyggande rådet (2010) Karteller och korruption, Rapport 2010:9.

Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting (2006) Om mutor och jäv.

Kammarkollegiet (2011) Att förebygga korruption i offentlig upphandling, 2011:11.

Justitiekanslern (1997) Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning, en förstudie utförd av Justitiekanslern på uppdrag av regeringen.

Kompetensrådet för utveckling i staten (2009), Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.

Konkurrensverket (2011) Siffror och fakta om offentlig upphandling, 2012:3.

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

Statskontoret (2010) Värdegrunden i staten – en nulägesbild.

Statskontoret (2011) Fångar FISKEN* fel?

Statskontoret (2012) Verkställighet och rättelse av kommunala beslut, 2012:6

Litteratur

Allvin, M. m.fl (2006) Gränslöst arbete – socialpsykologiska perspektiv på det nya arbetslivet. Malmö: Liber.

Andersson, S. (1999) Hederlighetens pris, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, Rapport 1999:62.

Andersson, S. (2002) Corruption in Sweden – Exploring Danger Zones and Change, Umeå universitet. 2002

Andersson, S., Bergh, A., Erlingsson, G., Sjölin, M. (2008) Hur korrupt är en icke-korrupt stat? Inblickar i lokala elitors subjektiva bedömningar. Växjö universitet: Institutionen för samhällsvetenskap.

Andersson, S (red.) (2010). Korruption, maktmissbruk och legitimitet. 1. uppl. Stockholm: Norstedt

Andersson, S (red.) (2012). Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption? Transparency International Sverige.

- Bauhr, M. och Oscarsson, H. (2011) Svenska folkets syn på korruption, i Holmberg S, Weibull L, Oscarsson H (2011) Lycksalighetens ö: fyrtioen kapitel om politik, medier och samhälle : SOM-undersökningen 2010. Göteborg: SOM-institutet.
- Bauhr, M. m.fl. (2010) Perceptions of Corruption in Sweden. QoG Working Paper Series 2010:8.
- Berg, Ulrika (2005) Hur kan corruption bekämpas? – Om olika metoders effektivitet att angripa korruption. QOG Working Paper Series 2005:1
- Cars, Thorsten (2002). Korruption: en översikt över brottsbalkens regler om bestickning och mutbrott samt marknadsföringslagens generalklausul. 2. uppl. Uppsala: Iustus
- Charron, N., Lapuente, V. och Rothstein, B. (2011) Korruption i Europa – en analys av samhällstyrningens kvalitet på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater. SIEPS rapport 2011:5.
- Citron, B-M. (2010) Vem kontrollerar de lokala makthavarna? i Andersson, Bergh, m.fl, (2010) Korruption, maktmissbruk och legitimitet. Stockholm: Norstedts. 2010.
- Erlingsson, G. (2006) Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption: Existerar ett samband? Kommunal ekonomi och Politik 10 (3): 7–40.
- Erlingsson, G. och Linde, J. (2011) Det svenska korruptionsproblemet, i Ekonomisk debatt, nr 8 2011 årgång 39.
- Giddens, A. (1991) Modernity and self-identity: self and society in the late modern age. Cambridge: Polity press.
- Girgenti, R.H. och Headley, T.P (2011) Managing the Risk of Fraud and Misconduct – Meeting the Challenges of a Global, Regulated, and Digital Environment, McGraw Hill.
- Gossas (2006) Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning. Institutet för framtidsstudier; Stockholm.
- Hedin, U-C., Månsson, S-A. och Tikkanen, R. (2008) När man måste säga ifrån – om kritik och whistleblowing i offentliga organisationer. Natur & Kultur, Stockholm.

- Holmberg, S., Weibull, L. och Oscarsson, H. (red.) (2011). Lycksalighetens ö: fyrtioen kapitel om politik, medier och samhälle : SOM-undersökningen 2010. Göteborg: SOM-institutet
- Kollega (2009) ”Vi ser oss inte som Whistle Blowers”, 30 september 2009.
- KPMG (2011) Profile of a Fraudster, Survey 2011.
- KPMG (2007) Profile of a Fraudster, Survey 2007.
- Kurer, O. (2002) Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement, *Political Studies* 53, 2002, s 222 ff.
- Larsson, K. (2006), Regeringen är okunnig om korruptionen i statliga bolag, *DN Debatt, Dagens Nyheter*, 3 maj 2006.
- Larsson, P. (2012) Whistleblowing – förutsättningar och skydd för dem som slår larm om korruption och andra oegentligheter, *Transparency International Sverige*.
- Leijonhufvud, M. (1996) Korruption – ett svenskt problem? *Juridisk tidsskrift Stockholms universitet* 1996/97, s. 940–963.
- Lindquist, U. och Losman, S. (2011) *Kommunallagen. En handbok med lagtext och kommentarer*, Uppl. 13.
- Lundin, O. (2010) Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet, *Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi*, Rapport 2010:6.
- Lundquist, L. (1998) *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Micelis, M. och Nears, J. (1992) *Blowing the Whistle. The organizational and legal implications for companies and employees*. New York: Lexingtons books.
- Molander, P. (2009). *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Montin, S. (2007). *Moderna kommuner*. 3. uppl. Malmö: Liber.
- Mörck, J. (2008) *Regionalt samhällsbyggande i otakt: en studie av den varierande framväxten av kommunala samverkansorgan*. Akademisk avhandling, Örebro studies in political science.

- Ostrom, E. (2002) Toward a Behavioral Theory Linking Trust, Reciprocity, and Reputation, i Ostrom, E. och Walker, J. Trust & Reciprocity. New York: Russel Sage, 2002.
- Pollitt, C. (1993) Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s? Blackwell publishing: Oxford.
- Rose, R. (1991) Comparing Forms of Comparative Analysis, Political Studies Vol. 39.
- Rose-Ackerman, S. (1978) Corruption: A Study in Political Economy, Academic Press.
- Rothstein, B. (2003) Sociala fällor och tillitens problem. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. och Teorell, J. (2008) What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, Governance 21(2): 165–190.
- Sandgren, C. (2007) Att bekämpa korruption – ett rättsligt perspektiv. Juridisk tidskrift Stockholms Universitet 2007-08 nr 2.
- Sandgren, C. (2005) Korruption: Orsaker, effekter och strategier för bekämpning. Tidskrift for Rettsvitenskap 118 nr 3.
- Sandgren, C. (2011) Inget tyder på att Sverige blivit ett mer korrupt land, DN Debatt, Dagens Nyheter 2011-10-10.
- Svenska Dagbladet (2006) Risk för statlig miljardkorruption, Svenska Dagbladet 2006-01-20.
- Svenska Dagbladet (2011) Regeringen utreder skillnader i vården, Svenska Dagbladet 2011-11-14.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2006) Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2006I) Aktiv lekmannarevision – Demokratisk granskning av kommunala bolag.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2008) På den säkra sidan.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010) God revisionssed i kommunal verksamhet.
- Teorell, J. (2010) Att mäta korruption, i Andersson, S. m.fl. (2010) Korruption, maktmissbruk och legitimitet, Norstedts.

Transparency International (2011) Corruption Perception Index 2011, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>, citerad den 29 maj 2012.

Transparency International (2012) Transperency International Sverige – Om oss. <http://www.transparency-se.org/>, citerad den 29 maj 2012.

Töllborg, D. (2011) Älska din navel. Om illojal maktanvändning, den offentliga lögnen och skydd för whistleblowers, SPC Swedlaw/stellabianca.se.

UNDP (2008) A Users' Guide to Measuring Corruption, Oslo Governance Center.

Wennberg, S. (2008/09) Varför är korruptionsbrotten – mutbrott och bestickning – så svårtillämpade? Juridisk tidskrift, Stockholms Universitet, 2008/09 Nr 2.

Wennberg, S. (2009/10) Advokaters ansvar för mutbrott – en kommentar till en ny dom från Högsta domstolen. Juridisk tidskrift, Stockholms universitet, 2009/10 Nr 3.

Regeringsuppdraget



Finansdepartementet



Regeringsbeslut II 2
2011-06-16 F2011/2882 (delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att ta fram ett underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting

Regeringens beslut

Statskontoret ska ta fram ett samlat underlag som ger en bild av rättspraxis, forskning och uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag. Statskontoret ska vidare undersöka kunskapsnivån om korruption, vilka interna riktlinjer som finns i den kommunala sektorn samt hur den kommunala revisionen arbetar med att förebygga korruption. Slutligen ska Statskontoret analysera behovet av eventuella åtgärder. Statskontoret ska löpande informera regeringen (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande.

Arbetet ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 10 juni 2012.

Skälen för regeringens beslut

Eventuell förekomst av korruption är ett allvarligt samhällsproblem. Kommuner och landsting hanterar cirka 20 procent av bruttonationalprodukten. Det är av stor betydelse att dessa resurser hanteras på ett korrekt sätt. Några mer heltäckande studier om förekomsten av korruption inom den kommunala sektorn saknas i dagsläget. Det råder olika uppfattningar om hur vanligt förekommande korruption är, vilka skälen är till att korruption ibland förekommer och vilka åtgärder som bör vidtas. Det finns därför ett behov av ett mer utförligt underlag om hur problembilden ser ut inom kommuner och landsting samt i kommun- och landstingsägda företag.

Riksförsvaret 112 53 33/aktiva	Revisionscentral (08-409 15 00)	Ej meddelat till myndighetskontoret
Revisionscentral Drottninggatan 21	Försvaret (08-2) 75 68	Zakn 117 61 111025 6

Ärendet

Bakgrund

Under år 2010 och 2011 har ett antal fall av mutor och korruption i svenska kommuner framhållits i media. Olika uppfattningar råder kring hur utbredd problematiken med mutor och korruption är och vilka skälen är att mutor förekommit i de uppmärksammade kommunerna.

Transparency International Sverige är en oberoende ideell organisation som tillsammans med ytterligare ett hundratal nationella avdelningar världen över ingår i det globala nätverket Transparency International. Organisationen framställer årligen ett index som ger uttryck för en uppfattning om hur hög korruptionen är i olika länder (Corruption Perception Index, CPI). Denna framställs med hjälp av en expertgrupp som består av företrädare från olika sektorer och institutioner i samhället samt genom frågor till befolkningen. År 2010 har Sverige inom detta index, med anledning av andra länders förbättrade placering, hamnat på en fjärdeplats, från att år 2008 ha befunnit sig på en förstaplats.

Omfattningen av korruption har bl.a. belysts av Brottsförebyggande rådet (Brå). Rapporten *Korruptionens struktur i Sverige 'Den korrupte upphandlaren' och andra fall om mutor, bestickning och makmissbruk* (Rapport 2007:21) är en inledande studie i vilken en genomgång görs av Riksenhetens mot korruption ärenden under år 2003–2005. Rapporten *Karteller och korruption. – Otillåten påverkan mot offentlig upphandling* (Rapport 2010:9) är en rapport av förstudiekaraktär i vilken intervjuer gjorts med 28 personer som bedöms ha insikt om problem med korruption och kartellbildning. Brå genomför för närvarande inre något arbete rörande korruption.

Utredningen mot mutor (Ju 2009:5) lämnade i juni 2010 betänkandet *Mutbrott* (SOU 2010:38) i vilket det bl.a. föreslås att reglerna om trolöshet mot huvudman, givande av muta och tagande av muta samlas i ett kapitel i brottsbalken. I betänkandet föreslås också en svensk kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet. Förslagen syftar till att åstadkomma en modern, ändamålsenlig och lättillgänglig reglering av mutbrotten med tydligare gränser för vad som är straffbart. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Forskning rörande korruption bedrivs vid flera av landets universitet. Vid Linnéuniversitetet i Växjö, Linköpings universitet och Lunds universitet pågår för närvarande forskning som ingår som ett led i ett större projekt "Tillit och korruption i lokalpolitiken". Inom projektet genomförs en enkätundersökning till förtroendevalda och ledande tjänstemän i kommunerna. Projektet kommer att pågå under åtminstone en del av år 2012. Forskning inom korruption bedrivs även vid Göteborgs universitet.

Uppdraget

Statskontoret ska ta fram ett underlag för bedömning av situationen rörande korruption inom kommunernas och landstingens verksamhet.

Med korruption avses, inom ramen för detta uppdrag, den definition som används av Transparency International, vilken innebär att utnyttja sin maktposition för att gynna sig själv eller ett intresse som står denne nära.

En uppföljning av den kartläggning som bland annat Brå gjort av ärenden inom Riksenhetens för korruption verksamhet avseende åren 2003- 2005 är en utgångspunkt för arbetet tillsammans med andra liknande analyser. Utöver en rättsfallanalys bör Statskontoret sammanställa forskning på området.

Inriktning

Undersökning av uppfattningen om korruption hos förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting

I uppdraget ingår att, genom kontakter med förtroendevalda och tjänstemän, undersöka hur uppfattningen om förekomsten av korruption ser ut. För att fånga eventuella regionala skillnader bör Statskontoret vid dessa kontakter eftersträva ett brett urval av representanter från olika kommuner, landsting samt kommun- och landstingsägda företag.

På en internationell nivå framhålls ibland att korruption förekommer mer inom vissa sektorer än andra. Statskontoret ska därför undersöka om så är fallet inom kommuner, landsting samt kommun- och landstingsägda företag, t.ex. när offentliga upphandlingar genomförs enligt upphandlingsregelverket.

Om det inom kommuner, landsting samt kommun- och landstingsägda företag förekommer särskilda insatser för att förhindra korruption, ska det framgå av redovisningen vilka dessa insatser är.

Undersökning av revisorernas åtgärder för att förhindra korruption

Statskontoret ska undersöka hur de kommunala revisorerna arbetar med att förebygga korruption. Av redovisningen ska framgå vilka åtgärder som vidtas av revisorerna i detta arbete.

Undersökning av kunskapsnivån rörande regler och interna riktlinjer för att förebygga korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag

Statskontoret ska inom ramen för de kontakter som tas med förtroendevalda, tjänstemän och revisorer inom kommunerna, landstingen samt de kommun- och landstingsägda företagen, undersöka

kunskapsnivån om det regelverk som finns i dag för att förebygga korruption. Detta gäller även kännedom om eventuella interna riktlinjer.

Undersökning av leverantörers uppfattning om förekomsten om korruption inom den kommunala sektorn

Statskontoret ska, genom kontakter med branschorganisationer som representerar leverantörer till offentlig sektor, undersöka leverantörernas uppfattning om förekomsten av korruption vid affärsförbindelser med den kommunala sektorn.

Undersökning av arbete mot korruption i de nordiska grannländerna

Statskontoret ska, genom kontakter med åklagarmyndigheter och eventuellt andra relevanta kontakter i de nordiska grannländerna, översiktligt beskriva om och i så fall hur arbete mot korruption bedrivs.

Analys av relevanta åtgärder samt goda exempel

Med utgångspunkt i vad som framkommer i Statskontorets undersökningar, både när det gäller uppfattningar och befintligt regelverk, ska myndigheten analysera behovet av åtgärder som skulle kunna bidra till att minska förekomsten av korruption samt redovisa vilka dessa åtgärder skulle kunna vara. Statskontoret ska också redovisa goda exempel på lokala åtgärder mot korruption.

Uppdragets genomförande

Statskontoret ska samråda med Ekobrottsmyndigheten, Brå, Åklagarmyndigheten samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Redovisning

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet om uppdragets genomförande. Statskontoret ska slutredovisa arbetet till regeringen (Finansdepartementet) senast den 10 juni 2012.

Eventuella rättsliga, finansiella och andra konsekvenser av förslagen ska redovisas.

På regeringens vägnar


Peter Norman


Charlotte Brunlid

Bilaga 2

Metodöverväganden och teknisk analys

Inledning

Inom ramen för detta regeringsuppdrag om korruption genomför Statskontoret en rad olika delundersökningar, var och en med ett avgränsat syfte och frågeställningar. Tillsammans ska de bidra till en uppfyllnad av det övergripande syftet att ta fram ett samlat underlag som ger en bild av rättspraxis, forskning och uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag.

Den mest resurskrävande materialinsamlingen har skett genom enkäter. Inom ramen för regeringsuppdraget genomför vi tre olika enkätstudier. Den ena vänder sig till ledande politiker och tjänstemän i Sveriges kommuner och landsting. Den andra till företrädare för kommunala bolag. Den tredje enkätundersökningen har Företagarna skickat till ett urval av sina medlemmar men Statskontoret har formulerat frågorna. De mer detaljerade redovisningarna i denna bilaga handlar huvudsakligen om de två förstnämnda enkäterna.

Metodargumentation

Undersökningarna syftar till att ge ett empiriskt underlag tillräckligt för att kunna beskriva politikernas och tjänstemäns uppfattningar, erfarenheter samt kunskaper om korruption och förebyggande åtgärder. I denna promemoria är ambitionen att beskriva enkätstudiernas genomförande, de överväganden som gjorts inför undersökningen samt en enklare teknisk analys av enkäterna och det insamlade materialet.

En central utgångspunkt för valet av enkäter som metod för materialinsamling är uppdragets fokus på att beskriva uppfattningar om och egna erfarenheter av korruption. En annan är ambitionen att pröva enkla hypoteser samt att göra jämförelser. Ett alternativ till enkät var en extensiv frågeundersökning med flervalfrågor eller strukturerade

intervjuer. Ett antal omständigheter ledde oss dock till valet av enkäter. För det första, på grund av ämnets känsliga karaktär kan det finnas skäl för respondenterna att inte vara helt ärliga i en traditionell intervju-situation. Ämnets karaktär talar för att det är en fördel i att låta de svarande vara anonyma. Genom enkäter bedöms förutsättningarna för det vara goda.

För det andra, ett delsyfte i uppdraget är att göra jämförelser, bland annat mellan olika grupper, typer av kommuner, regioner och över tid. En design med strategiskt utvalda aktörer alternativt fall skulle bli relativt omfattande och därmed resurskrävande. Vår bedömning är att enkätundersökningen är ett mer effektivt tillvägagångssätt att samla information för den typen av jämförelser.

Likväl är vi medvetna om att enkätstudien som datainsamlingsmetod är styrande, i synnerhet när slutna frågor används. Det som inte fångas upp av enkätfrågorna missar vi helt och hållet. Det är generellt sett en risk i deduktiva ansatser. Ambitionen med enkätstudierna är dock inte att utforska ett för oss helt okänt fenomen eller att avtäcka mekanismer som ger en ökad förståelse för enskilda samband. Andra delar av uppdraget, där andra insamlingsmetoder används, har bättre möjligheter till det. Eftersom ambitionen i enkätstudien är avgränsad till att göra enkla beskrivningar och jämförelser av faktorer vi redan är bekanta med bedömer Statskontoret att enkätundersökningen är ett lämpligt tillvägagångssätt.

Kommun- och landstingsenkät

I uppdraget finns det en ambition att göra jämförelser över tid. Det spekuleras ofta om korrupsionens utveckling över tid men det finns ingen information som på ett tillräckligt sätt ger grund för att pröva den typen av påståenden. Snarare måste en sådan argumentation baseras på teorier och antaganden om en rad olika förklarande faktorer (Se bl.a. Erlingsson och Linde, 2011). För att kunna göra jämförelser över tid kan vi ställa frågor om förändring, det vill säga låta respondenternas uppfattning om förändring vara grund för bedömning. Ett annat sätt är att finna andra jämförelsepunkter, andra mätningar som ställt motsvarande frågor tidigare. SOM-institutet har ställt frågor om korrupsion ytterst få gånger och då i en mycket begränsad omfattning. Hittills har

inte samma fråga ställts mer än en gång. I Survey 2009 (Linnéuniversitetet) ställdes det en fråga om mutor.

I både dessa undersökningar är det medborgarattityder som står i fokus. Argumentationen för denna typ av mätningar är att det är människors uppfattningar som är av intresse, snarare än den faktiska förekomsten av oegentligheter. Å andra sidan, korruption existerar oberoende av människors uppfattningar. Genom att istället närma sig problemet genom de personer som finns i den kommunala praktiken har vi gjort bedömningen att det ger ett bättre utrymme för en uppskattning av problemens omfattning och förändring över tid.

Det finns endast en sådan undersökning i Sverige som vi känner till, den genomfördes inom ramen för forskningsprojektet ”Tillit och Korruption i lokalpolitiken” (Linnéuniversitetet). Projektet har bland annat finansierats av Vetenskapsrådet. Deras enkätstudie genomfördes 2008 och riktade sig till politiker och tjänstemän i Sveriges alla kommuner. I enkäten finns frågor om såväl erfarenheter som allmänna uppfattningar. Det sista och fjärde argumentet för vårt val av enkäten som metod för datainsamling är att det fanns en enkät som i stora delar motsvarade vad vi var intresserade och som genomfördes för ett antal år sedan. Även ett femte argument kan anföras.

Ett samarbete etablerades med forskningsprojektet i syfte att göra en samlad insats för att genomföra enkätstudien. Samarbetet bygger på en muntlig överenskommelse om ömsesidigt utbyte. Överenskommelsen är att Statskontoret lånar upplägget från den ursprungliga enkäten samt får tillgång till datamaterial och erfarenheter från föregående studie i utbyte mot att Statskontoret finansierar, genomför och administrerar materialinsamlingen i årets enkät. Med stöd i en befintlig och väl genomförd enkätstudie sparas många arbetstimmar in. Samarbetet kommer att generera en enkätstudie som ger goda möjligheter till jämförelser, inte bara av grupper och regioner utan också över tid. I det avseendet är det materialet undersökningen genererar unikt i Sverige.

Population

Korruption kan studeras på olika sätt och utifrån olika perspektiv. Det kanske vanligaste i samhällsvetenskaplig forskning är att ta utgångspunkt i medborgares uppfattningar om förekomsten av korruption de

offentliga institutionerna. Sådana perceptionsstudier placerar inte fokus på korruptionen i sig utan på uppfattningar om förekomsten. Kritiker hävdar vanligen att det inte är lämpligt att basera skattningar på korruptionens omfattning genom sådana perceptionsstudier. Ett skäl är att medborgarnas uppfattningar bland annat är drivna av medias rapportering och eftersom den kan variera över tid eller rum är det svårt att göra jämförelser. Vad som är viktigt att beakta är att dessa perceptionsstudier vilar på ett teoretiskt fundament där just uppfattningarna är det problematiska. Resonemanget lyder som följer: om folk i allmänhet uppfattar politiker eller offentliga tjänstemän som korrupta tenderar de till att ha mindre tillit till de offentliga institutionerna och även det politiska systemet i allmänhet. Det kan leda till att legitimiteten för de politiska institutionerna minskar. Det kan också leda till en utbredd normförändring – om människor uppfattar att politiker och tjänstemän betar sig ohederligt finns det skäl att tänja på gränserna och omvärdera sitt eget agerande. Studier av medborgares uppfattningar är därför mycket väsentliga.

Men det finns andra sätt att närma sig problemet och försöka uppskatta problemets omfattning. Ett sätt är att söka sig närmare de aktörer som finns i den kommunala praktiken, de som fattar besluten och de som sedan ser till att de genomförs. Dessa politiker och tjänstemän har en unik insikt i sin kommuns förhållande samt vanligen också kunskaper och erfarenheter från kommunal verksamhet i stort. Att vända sig till dessa personer innebär att vi går direkt till källan, till dem som medborgarna bedömer genom sina uppfattningar, de som antas begå oegentligheter alternativt i sitt värv har till uppgift att hantera situationer där personer misstänks ha handlat på ett otillbörligt sätt. Det innebär att vi kan ställa frågor om erfarenheter men också om uppfattningar, om den egna verksamheten såväl som kommunal verksamhet i stort. Även om det är ovisst huruvida en respondent är helt ärlig i sina svar om egna erfarenheter kan informationen generera ett direkt mått på hur förekommande korruption är. Vad gäller kommunala politikers och tjänstemäns uppfattningar baseras de antagligen på egna erfarenheter eller hörsägen, information som sprider sig i organisationen eller mellan kommuner. Därför är utsagor från denna grupp av särskilt stort intresse.

I den ursprungliga undersökningen bestod populationen av politiker och tjänstemän i kommuner. I gruppen fanns kommunchef, personal-

chef, ekonomichef, kommunjurist, kommunstyrelsens ordförande, kommunstyrelsens förste vice ordförande, kommunfullmäktiges ordförande. Totalt omfattade populationen 2 024 personer. Föreliggande undersökning har utvidgats och omfattar nu såväl kommuner som landsting. Det har också breddats och omfattar nu även kommunjurister samt upphandlingschefen (eller motsvarande). Det innebär att populationen för denna enkätstudie är något större. Teoretiskt skulle det ge oss en population om 2 799 personer. Det finns dock ett antal faktorer som reducerar det antalet. För det första så är det inte ovanligt att flera tjänster i en kommun innehas av en och samma person. Som mest har vi funnit att en och samma tjänsteman innehaft fyra samtidiga funktioner. Bland de vanligare kombinationerna finner vi: ekonomichef och upphandlingschef, kommunjurist och upphandlingschef (motsvarande) eller kommunchef och ekonomichef. Även bland politiker finns det personer som sitter på flera stolar samtidigt. Ibland inom en och samma kommun och ibland i en kommun och ett landsting.

En annan omständighet är att relativt många kommuner saknar en kommunjurist. Inte ens hälften av alla kommuner har en unik kommunjurist, det vill säga en tjänsteman som endast innehar den tjänsten. I somliga kommuner är det andra tjänstemän som vid sidan om en annan funktion också är kommunjurister. Det samma gäller för upphandlingschefen (motsv.), alla kommuner har inte en sådan tjänsteman eller så är det en kombinationstjänst. I flera kommuner är det kommunchef, personalchef eller jurist som har det ansvaret. Det är också relativt vanligt att upphandlingsansvaret ligger utanför kommunen. Det kan vara utlokaliserat till ett kommun- eller landstingsägt bolag, i en förening eller ett kommunalförbund. I några fall så köper några kommuner upphandlingstjänsten av en grannkommun.

I andra kommuner har traditionella former av tjänster rationaliserats bort. I Åtvidabergs kommun försvann kommunchefsfunktionen på det sättet. Tjänsten finns förvisso kvar men flera tjänstemän delar på den med ett roterande schema.

Det sker också ett relativt stort bortfall som beror på att vissa tjänster är vakanta och att rekrytering pågår. Eftersom Gotlands kommun och Region Gotland sammanfaller helt har en av dessa politiska enheter helt avlägsnats.

En central utgångspunkt är att de personer som ska besvara frågorna är respondenter och redogör direkt för sina högst egna uppfattningar och erfarenheter. Därför bedömer vi det som rimligt att de svarande endast är respondenter i en roll eller funktion. Vi vänder oss till kommuner och landsting och inte de personer som finns fyller en viss funktion i kommunen men finns i ett kommunalförbund eller kommunalt bolag. Sammantaget ger dessa avgränsningar en population om 2 453 personer. Av dessa är 2 282 politiker och tjänstemän i kommuner. 171 finns i landstingen. Om vi gör en jämförelse med 2008 års undersökning och enbart tittar på kommunerna och subtraherar upphandlingschefer och kommunjuristerna så är populationen vid 2011 års studie 1 949. Det innebär att populationen har minskat med 73 personer sedan år 2008. Det finns inga särskilda skäl att anföra som förklaring till dessa bortfall mer än att det kan röra sig om rationaliseringar samt tillfälligheter.

Tabell 1 Population efter roll och funktion i kommun och landsting

	Kommun	Landsting
Kommun-/landstingsdirektör	288	20
Ekonomichef	273	20
Personalchef	275	20
Kommun-/landstingsjurist	132	17
Upphandlingschef (motsv)	202	18
Kommun-/landstingsstyrelsens ordf.	289	19
Kommun-/landstingsstyrelsens vice ordf.	287	19
Kommun-/landstingsfullm. Ordf.	287	20
Ordf kommun-/landstingsrevisionen	283	18
	2295	171

Personuppgifter

För att kvalificera beskrivningen av uppfattningar och erfarenheter av korruption vill vi kunna bryta ner svaren efter tjänst och roll i kommunen. I tidigare undersökning har bara skillnad gjorts mellan politiker och tjänstemän. Här vill vi ta steget längre, ambitionen är att kunna urskilja vilken roll eller funktion respondenten har i kommunen. Den drivande idén i denna ambition är att politiker och tjänstemän inte

nödvändigtvis är att betrakta som helt homogena grupper. Finns det skillnader kan dessa vara intressanta att framhålla.

Denna ambition kräver dock att vi vet respondentens tjänst eller roll. Det kan göras på två sätt. Den ena är genom att ställa en direkt fråga i enkäten. Det andra är att låta programvaran koppla samman bakgrundsvariabler automatiskt. Både dessa alternativ innebär en ökad möjlighet till identifiering av respondenter för den som har tillgång till datamaterialet. Det innebär att de både kan antas påverka svarsviljan negativt när vi ställer frågor i ett känsligt ämne. Vår bedömning är att det första alternativet med en direkt fråga i enkäten är ett sämre alternativ. Därför väljer vi att lägga till bakgrundsinformation med hjälp av enkätverktyget.

För att ha kontroll över hela processen har direktmejl skickats till respondenterna. På så sätt har vi undvikit ett mellanliggande led som det innebär att skicka ut mejl till en kommungemensam mejladress och låta någon vidarebefordra brevet. Dessa adresser samlade vi in genom att i god tid skicka en förfrågan till landets alla kommuner och lands-ting. Efter att svar från alla kommuner hade kommit in sammanställdes en adresslista med nödvändig information, adressuppgifter och nödvändig bakgrundsinformation.

Tillägget av bakgrundsvariabler har skett automatiserat och ett register med personuppgifter har upprättats. Tillsammans har informationen kunnat vara tillräcklig för att härleda en enskild person. Eftersom det har skett på ett strukturerat har det varit nödvändigt att inhämta samtycke från deltagande personer enligt personuppgiftslagen (1998:204). Erforderlig anmälan har gjorts till myndighetens personuppgiftsombud.

Undersökningens genomförande

Enkäten skickades ut morgonen den 7 november 2011. Slutdatum för ifyllandet av enkäten var fredagen den 15 januari. En webbaserad enkät via mejlutskick lever ett annat liv än en postenkät. Efterhand när nya mejl fyller på inkorgen är riskerna stora att en enkät glöms bort medan en fysisk postenkät ligger kvar på skrivbordet och gör sig påmind på ett annat sätt. Därför valde vi en strategi som innebar relativt frekventa påminnelser via mejl. Efter det första utskickets gick en påminnelse ut varje måndag morgon de tre efterföljande veckorna. Där-

efter gjordes en löpande bedömning av behovet av ytterligare påminnelser.

Parallellt med mejlutsickket skickades även postenkäter ut till dem som inte hade någon e-postadress angiven. Sammanlagt rörde det sig om cirka 30 personer. I huvudsak är dessa politiker.

De första påminnelserna såg identiska ut med det första utskicket bortsett från tillägget Påminnelse. Den tredje påminnelsen var något annorlunda formulerad, mer vädjande till dem som ännu inte hade haft möjlighet att besvara enkäten. Sammanlagt gick fem påminnelser ut.

Svarsfrekvens

Efter cirka tre månader i fält avslutades datainsamlingen. Då var svarsfrekvensen 68 procent i kommunerna och 71 procent i landstingen vilket får betraktas som mycket bra.

I analysen av materialet är det i huvudsak vissa grupper som undersöks. Exempelvis så skiljer vi på politiker och tjänstemän. I tabell 1 kan vi se att svarsbenägenheten är något större bland tjänstemännen än hos politikerna. Bland kommunpolitikerna är svarsbenägenheten som minst, 59 procent har besvarat enkäten.

Tabell 2 Roll/uppdrag i kommunen

	Kommun	Landsting
Samtliga	68	71
Tjänstemän	71	73
Förtroendevalda	59	61
	100 (2259)	100 (177)

Ännu mer variation finner vi om vi bryter ner dessa roller och befattningar på en lägre nivå. I tabell 2 ser vi att svarsfrekvensen varierar mellan 50 procent (min) till 100 procent (max). Analyser på denna nivå görs endast vid få tillfällen. När denna typ av redovisning skett har kommun- och landstingsdata slagits samman för att göra jämförelser av just särskilda befattningstyper. Annars blir grupperna mycket små i landstingen.

Tabell 3 Svarsfrekvenser för olika befattningstyper

	Kommun	Landsting
Kommun-/landstingschef	71	55
Ekonomichef	73	80
Personalchef	70	65
Kommun-/landstingsjurist	84	77
Upphandlingschef (motsv)	80	100
Kommun-/landstingsstyrelsens ordförande	62	63
Kommun-/landstingsstyrelsens vice ordförande	60	84
Kommun-/landstingsfullmäktiges ordförande	62	50
Ordförande för kommun-/landstingsrevisionen	65	72
Totalt	68 (2259)	71 (171)

I uppdraget finns en uttalad ambition om att undersöka om det finns regionala skillnader. Med anledning av tidigare forskning som säger att variationen mellan regioner är mycket liten (Rothstein och Charron, 2011) samt våra egna slutsatser att det är svårt att tolka dessa differenser så har vi valt att ta fasta på kommungrupper. Utgångspunkten är SKL:s senaste indelning av Sveriges kommuner i tio grupper.

Tabell 4 Svartsfrekvens i olika kommungrupper

Kommungrupp	Procent
1. Stora städer (3 kommuner)	81
2. Förortskommuner till storstäder (38 kommuner)	76
3. Större städer (31 kommuner)	78
4. Förortskommuner till större städer (22 kommuner)	73
5. Pendlingskommuner (51 kommuner)	65
6. Turism- och besöksnäringkommuner (20 kommuner)	65
7. Varuproducerande kommuner (54 kommuner)	64
8. Glesbygdskommuner (20 kommuner)	63
9. Kommuner i tätbefolkad region (35 kommuner)	68
10. Kommuner i glesbefolkad region (16 kommuner)	59
Totalt	68 (2259)

Vid några tillfällen analyserar vi enkätaterialet med hänsyn taget till dessa grupper. Vid ett antal tillfällen slår vi samman dessa grupper i två mer övergripande kategorier, nämligen större kommuner och mindre kommuner. Den bakomliggande tanken är att stora organisationer skiljer sig från mindre på flera sätt samt att stora och små kommuner är verksamma under lite skilda förutsättningar.

Med större kommuner avser vi kategori ett och tre, nämligen stora städer och större städer. Sammanlagt rör det sig om 34 kommuners som alla har fler än 50 000 invånare och en tätortsgrad som överstiger 70 procent. Resterande kommuner kategorieras därmed som mindre kommuner.

Vad gäller bortfallet kan vi egentligen inte säga så mycket mer än vad som har redovisats ovan. Vi har ingen förhandsinformation om exempelvis kön, utbildning eller ålder för respektive befattningstyp som gör att vi kan en göra mer djupgående bortfallsanalys. Däremot vet vi exempelvis hur könsfördelningen ser ut bland kommunstyrelseordförande i Sverige. Efter förra valet har cirka 87 kvinnor den befattningen, det motsvarande 30 procent. Det motsvarar ganska exakt andelen deltagande kvinnliga kommunstyrelseordförande.

Sammantaget gör vi bedömningen att materialet är tillräckligt bra att göra enkla jämförelser mellan de grupper som har redovisats ovan. Svarefrekvensen bedöms vara god och bortfallet i enskilda grupper inte särskilt problematiskt.

Frågornas karaktär

En stor del av frågorna i årets enkät fanns med redan år 2008. Några av de ursprungliga frågorna justerades något, andra togs bort helt. De justeringar som gjordes var många gånger relativt små för att inte påverka möjligheten till jämförelser över tid.

Eftersom Statskontoret också ville kunna säga något om kunskaper om bestämmelser som rör korruption samt kommunens interna arbete med att stärka dessa kunskaper adderades ytterligare frågor.

Kommunenkäten bestod av 28 flervalfrågor. Av dessa var sex stycken så kallade vinjetfrågor. Dessa sex frågor syftar till att fånga respondenternas normer och värderingar genom att låta dem ta ställning till

ett antal situationer eller scenarier. Landstingsenkäten innehåller endast 22 frågor och inga vinjettfrågor.

Bolagsenkäten

I uppdraget framgår det att Statskontoret bör eftersträva ett brett urval av representanter från olika kommuner, landsting samt kommun- och landstingsägda företag. Av den anledningen har ytterligare en enkätstudie genomförts, till kommun- och landstingsägda bolag. Enkäten riktar sig till företrädaren för det kommunala bolaget, en verkställande direktör eller motsvarande. Ett problem som denna delundersökning har brottats med är att det har varit svårt att få fram kontaktuppgifter till respondenterna. Statistiska centralbyrån har bra information om de kommun- och landstingsägda bolagen men saknar däremot nödvändig adressinformation, bland annat mejladress.

För att genomföra en enkät som i flera avseenden är lik den till kommun- och landstingsföreträdare behövde vi sådan adressinformation. Statskontoret har därför köpt in den informationen från Kommuninfo.

Totalt sett rörde det sig om drygt 1 600 kommunala bolag i Sverige. Samtliga dessa har dock inte mejladress registrerad. Efter att vi rensat ut dessa företag återstod cirka 800 bolag.

När enkäten gick i fält upptäcktes också felaktiga adresser. Dessa adresser hade helt enkelt ingen mottagare. Det kan bero på att en person inte längre finns kvar i bolaget eller att hon eller han har bytt namn. I flera fall handlar det om att själva bolaget har bytt namn. Bolaget kan också ha upphört att existera eller ha övergått till privat regi. Sammantaget har detta ytterligare begränsat antalet personer som enkäten nått ut till. Det slutgiltiga antalet är cirka 750 personer.

Eftersom vi inte hade adressinformation om alla bolags företrädare har enkätmejlet i flera fall gått till en gemensam inkorg i företaget. Denna har sedan vidarebefordrats den verkställande direktören eller annan ytterst ansvarig person. Att vi inte har haft tillgång till en direktadress kan ha påverkat svarsfrekvensen negativt.

Svarsfrekvens och bortfall

Enkäten var i fält i cirka tre månader och fem påminnelser gjordes. När enkätundersökningen avslutades var svarsfrekvensen 57 procent. Denna svarsfrekvens kan uppfattas som relativt låg men i relation i landstingsdirektörer (55 procent) så är den snarare något högre. Däremot är den lägre än hos kommundirektörerna (71 procent).

Vi vet dessvärre inte särskilt mycket om populationen vilket påverkar våra möjligheter till att göra en analys av bortfallet. Vad vi har försökt att göra är att se huruvida det är en relativt jämn spridning över olika branscher. Eftersom vi inte hade information om det på förhand så ställdes en fråga i enkäten om vilken bransch företaget var verksam inom. Ställer vi denna i relation till SCB:s företagsstatistik kan vi konstatera att representativiteten i de olika branscherna förefaller vara ganska god. SCB:s statistik är indelat i betydligt snävrare kategorier så för denna jämförelse har de slagits samman för att motsvara de som konstruerats genom enkäten.

Tabell 5 Svarande per sektor

	Kommun	SCB*
Bostäder, fastigheter och förvaltning	46	44
Energi, vatten, avfall, mm	22	27
Kollektivtrafik och infrastruktur	8	8
Övrigt	24	21
Totalt	100 (424)	71 (171)

* SCB:s statistik över kommunala företag indelat i olika verksamhetsgrenar. Här har olika grupper aggregerats för att motsvara enkätsvarens indelning.

Frågorna till bolagsföreträdarna

Enkäten till de kommunala bolagen skiljer sig på flera sätt från den till kommun- och landstingsföreträdare. I kommun- och landstingsenkäten är det bara de svarandes uppfattningar vi frågar efter. I frågorna till bolagsföreträdarna finns det vissa frågor där det är uppgiftslämnarens uppfattningar som efterfrågas men också andra där de är informanter om faktiska förhållanden i bolaget. Exempelvis om det finns en lokal policy om givande och tagande av mutor.

Totalt ställdes 21 frågor till företrädarna för de kommunala bolagen. Merparten av dessa var frågor med fasta svarsalternativ. Några var öppna frågor.

Bilaga 3

Statskontorets frågor i de två enkäterna

Kommunala företrädare

1. Är du man eller kvinna?

- Man
- Kvinna

2. Vilken är din högsta utbildning?

- Grundskola/Folkskola
- Gymnasium
- Universitet/högskola

3. Hur länge har du haft ditt nuvarande uppdrag eller tjänst?

- Mindre än två år
- Två till tio år
- Mer än tio år

4. Om du är politiker, vilket parti representerar du?

- Centerpartiet
- Folkpartiet
- Kristdemokraterna
- Miljöpartiet
- Moderaterna
- Socialdemokraterna
- Sverigedemokraterna
- Vänsterpartiet
- Annat parti

5. Hur ofta blir du i egenskap av förtroendevald eller i tjänsten, erbjuden pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit ersättningen?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta

Eventuella kommentarer:

6. Hur ofta tror du att andra politiker och tjänstemän i din kommun blir erbjudna pengar eller annan förmån, för att fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit sådan ersättning?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer:

7. Hur ofta tror du att andra politiker och tjänstemän i din kommun faktiskt mottagit den förmån de blivit erbjudna?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer:

8. Hur ofta tror du att politiker och tjänstemän i andra kommuner blir erbjudna pengar eller annan förmån för att de ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit sådan ersättning.

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer

9. Hur ofta tror du att politiker och tjänstemän i andra kommuner faktiskt mottagit den ersättning de blivit erbjudna?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer:

10. Allmänt sett, hur vanligt tror du det är med korruption, dvs. missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning, i nedanstående sektorer?

	Mycket vanligt	Vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ovanligt	Mycket ovanligt
Skola och barnomsorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Social omsorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Teknisk förvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan- och byggfrågor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur och fritid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Näringsliv och turism	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hälsö- och sjukvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

11. Hur ofta har du varit utsatt för våld, hot om våld eller utpressning, där den som utsatt dig för detta krävt att du i ditt kommunala uppdrag ska agera på ett sätt som du annars inte hade gjort?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta

Eventuella kommentarer

12. Hur ofta tror du att politiker och tjänstemän i allmänhet blir utsatta för våld, hot om våld eller utpressning, där den som utsatt dem för detta krävt att de i sina kommunala uppdrag ska agera på ett sätt som de annars inte hade gjort?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer:

13. Egna uppfattningar

I vilken grad instämmer du i nedanstående påståenden?

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Ingen uppfattning
Det är vanligt att hel- och deltidspolitiker i svenska kommuner missbrukar sin makt- och förtroendeställning och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är vanligt att högre tjänstemän i svenska kommuner missbrukar sin maktställning och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är vanligare att hel- och deltidspolitiker gynnar sig själva på kommunens bekostnad i andra kommuner än i min kommun.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är vanligare att tjänstemän gynnar sig själva på kommunens bekostnad i andra kommuner än i min egen kommun.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den offentliga upphandlingen fungerar opartiskt i svenska kommuner. I min kommun fungerar den offentliga upphandlingen opartiskt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Egna uppfattningar

I vilken grad instämmer du i nedanstående påståenden?

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Ingen uppfattning
Kommunrevisionen är ett viktigt instrument för att stävja och avslöja maktmissbruk i min kommun.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den lokala mediebevakningen är ett viktigt instrument för att stävja och avslöja maktmissbruk i min kommun.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om jag skulle vilja, vore det enkelt att ordna förmåner till mig eller mina närmaste på kommunens bekostnad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag ingriper om jag misstänker att någon tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är lätt att lita på människor i största allmänhet, även om de är främlingar som man aldrig har träffat förut.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nedan följer några frågor som handlar om kunskaper om bestämmelser som rör korruption. Med bestämmelser avses både lagar och interna riktlinjer som gäller missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevärd post för privat vinning (t.ex. mutor, trolöshet mot huvudman, förskingring, etc.)

15. Känner du till vilka bestämmelser som rör korruption i din kommun?

- Ja, fullständigt.
- Ja, till stor del.
- Ja, till viss del.
- Nej, inte alls.

16. Om du gör en bedömning av kommunens tjänstemän i allmänhet, hur goda är deras kunskaper om bestämmelser som rör korruption.

- Mycket goda
- Goda
- Inte särskilt goda
- Mycket bristfälliga

17. Om du gör en bedömning av kommunens politiker i allmänhet, hur goda är deras kunskaper om bestämmelser som rör korruption.

- Mycket goda
- Goda
- Inte särskilt goda
- Mycket bristfälliga

18. För att stärka politikernas och tjänstemäns kunskap och medvetenhet om korruption, hur stort är kommunens behov av utbildningsinsatser?

- Mycket stort
- Stort
- Inte särskilt stort
- Inget behov alls

19. I vilken grad anser du att kommunen förmedlar information om bestämmelser rörande korruption till politiker och tjänstemän?

- Mycket hög grad
- Hög grad
- I låg grad
- I mycket låg grad

Eventuella kommentarer:

Nedan följer ett antal frågor som behandlar lokala riktlinjer som rör korruption. Vi avser här riktlinjer som på olika sätt syftar till att förebygga missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning (t.ex. mutor, trolöshet mot huvudman, förskingring, etc.).

20. Hur viktigt är det enligt dig att befintlig lagstiftning kompletteras med lokala riktlinjer som syftar till att förebygga korruption i din kommun?

- Mycket viktigt
- Viktigt
- Mindre viktigt
- Inte viktigt alls

21. I vilken grad anser du att kommunens egna riktlinjer, vilka syftar till att förebygga korruption, är tillräckliga i nedanstående områden?

	I mycket hög grad	I hög grad	I varken hög eller låg grad	I låg grad	Inte alls	Vet ej
Riktlinjer för mutor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riktlinjer för jäv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riktlinjer för representation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riktlinjer för upphandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

22. I vilken grad anser du att frågan om förebyggande insatser mot korruption är en levande fråga i din kommun?

- I mycket hög grad
- I hög grad
- I låg grad
- Inte alls

Eventuella kommentarer:

Nedan följer några scenarion som vi vill att du ska ta ställning till. Kom ihåg att vi inte är ute efter vad som är rätt och fel i lagens mening, utan vad du uppfattar som oetiskt beteende, dvs. huruvida scenarierna är uttryck för missbruk av förtroendevald post/offentlig tjänst. Vad är acceptabla och oacceptabla beteenden bland kommunpolitiker och tjänstemän?

23. Scenario 1.

Ett skogsavverkningsföretag bjuder ett kommunalråd på middag i representationssyfte. Rådet accepterar. Därefter blir rådet bjudet på älgjakt av företaget, får gratis logi och ett par middagar till. Därefter ringer rådet några samtal till några vänner som är inflytelserika tjänstemän och ser till så att jaktlaget får en ökad jakttilldelning så att sällskapet får ytterligare fem vuxna djur att skjuta.

Hur ser du på detta?

- Oacceptabelt
- Tveksamt, men oacceptabelt
- Tveksamt, men acceptabelt
- Acceptabelt
- Avstår att svara

Eventuella kommentarer:

24. Scenario 2.

Ett vänskapsband utvecklas mellan en viktig affärsman i IT-branschen i en svensk kommun och kommunchefen. Affärsmannens IT-företag har viktiga kontrakt med kommunen. Kommunchefen låter sig bli bjuden av affärsmannen på en resa till ett exotiskt resmål för ett värde av närmare 35 000 kronor.

Vad anser du om det?

- Oacceptabelt
- Tveksamt, men oacceptabelt
- Tveksamt, men acceptabelt
- Acceptabelt
- Avstår att svara

Eventuella kommentarer:

25. Scenario 3.

Ett byggföretag bjuder ledande kommunpolitiker och tjänstemän i ett län till ett seminarium, där byggföretaget informerar om sin verksamhet. Seminariet pågår hela dagen. Det bjuds på förmiddagsfika, lunch och eftermiddagsfika. På kvällen bjuds också på middag med respektive. Då det är viktigt att upprätthålla goda kontakter med näringslivet, bestämmer sig kommunchefen och kommunstyrelseordföranden att åka på seminariet och deltar i alla aktiviteter, och tar med sig respektive till middagen.

Hur ser du på detta?

- Oacceptabelt
- Tveksamt, men oacceptabelt
- Tveksamt, men acceptabelt
- Acceptabelt
- Avstår att svara

Eventuella kommentarer:

26. Scenario 4.

Åldreomsorgen i en svensk kommun ska upphandla nya blöjor till sin verksamhet. Den förre blöjtillverkaren får inte förnyat förtroende, trots att de säljer den billigaste produkten samt att de som arbetar ute i verksamheterna anser att den förre blöjtillverkarens produkter är de bästa. Istället upphandlas produkterna av en producent som har sin produktion lokalt i kommunen och köper in större delen av materialet till blöjorna från lokala leverantörer.

Hur ser du på detta upphandlingsförfarande?

- Oacceptabelt
- Tveksamt, men oacceptabelt
- Tveksamt, men acceptabelt
- Acceptabelt
- Avstår att svara

Eventuella kommentarer:

27. Scenario 5.

En tjänst som mellanchefer i en kommun ska tillsättas. Personalchefens kusin är formellt sett kompetent för tjänsten, varför personalchefen inte utlyser tjänsten i vederbörlig ordning. Antalet sökande blir därför begränsat, och kusinen får till slut tjänsten.

Hur ser du på detta anställningsförfarande?

- Oacceptabelt
- Tveksamt, men oacceptabelt
- Tveksamt, men acceptabelt
- Acceptabelt
- Avstår att svara

Eventuella kommentarer:

28. Scenario 6.

En kommunpolitiker sitter i fullmäktige, i styrelsen för ett kommunalt bolag och som vice ordförande i en nämnd. Han/hon läser aldrig handlingar, yttrar sig nästan aldrig och röstar alltid efter partilinjén. Tack vare dessa uppdrag behöver han/hon bara arbeta halvtid som lärare – men klarar sig ändå bra ekonomiskt.

Hur ser du på detta?

- Oacceptabelt
- Tveksamt, men oacceptabelt
- Tveksamt, men acceptabelt
- Acceptabelt
- Avstår att svara

Eventuella kommentarer:

Frågor till landstingsföreträdare

1. Är du man eller kvinna?

- Man
- Kvinna

2. Vilken är din högsta utbildning?

- Grundskola/Folkskola
- Gymnasium
- Universitet/högskola

3. Hur länge har du haft ditt nuvarande uppdrag eller tjänst?

- Mindre än två år
- Två till tio år
- Mer än tio år

4. Om du är politiker, vilket parti representerar du?

- Centerpartiet
- Folkpartiet
- Kristdemokraterna
- Miljöpartiet
- Moderaterna
- Socialdemokraterna
- Sverigedemokraterna
- Vänsterpartiet
- Annat parti

5. Hur ofta blir du i egenskap av förtroendevald eller i tjänsten, erbjuden pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit ersättningen?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta

Eventuella kommentarer:

6. Hur ofta tror du att andra politiker och tjänstemän i ditt landsting blir erbjudna pengar eller annan förmån, för att fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit sådan ersättning?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer:

7. Hur ofta tror du att andra politiker och tjänstemän i ditt landsting faktiskt mottagit den förmån de blivit erbjudna?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer:

8. Hur ofta tror du att politiker och tjänstemän i andra landsting blir erbjudna pengar eller annan förmån för att de ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit sådan ersättning.

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer

9. Hur ofta tror du att politiker och tjänstemän i andra landsting faktiskt mottagit den ersättning de blivit erbjudna?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer:

10. Allmänt sett, hur vanligt tror du det är med korruption, dvs. missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning, i nedanstående sektorer?

	Mycket vanligt	Vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ovanligt	Mycket ovanligt
Hälsa- och sjukvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forskning och Utveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regional utveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Teknisk förvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

11. Hur ofta har du varit utsatt för våld, hot om våld eller utpressning, där den som utsatt dig för detta krävt att du i ditt landstingskommunala uppdrag ska agera på ett sätt som du annars inte hade gjort?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta

Eventuella kommentarer

12. Hur ofta tror du att politiker och tjänstemän i allmänhet blir utsatta för våld, hot om våld eller utpressning, där den som utsatt dem för detta krävt att de i sina landstingskommunala uppdrag ska agera på ett sätt som de annars inte hade gjort?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer:

13. Egna uppfattningar

I vilken grad instämmer du i nedanstående påståenden?

	Instämmer mer helt	Instämmer till stor del	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Ingen uppfattning
Det är vanligt att hel- och deltidspolitiker i svenska landsting missbrukar sin makt- och förstroendeställning och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på landstingets bekostnad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är vanligt att högre tjänstemän i svenska landsting missbrukar sin maktställning och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på landstingets bekostnad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är vanligare att hel- och deltidspolitiker gynnar sig själva på landstinget bekostnad i andra landsting än i mitt eget.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är vanligare att tjänstemän gynnar sig själva på landstingets bekostnad i andra landsting än i mitt eget.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I allmänhet fungerar den offentliga upphandlingen opartiskt i svenska landsting.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I mitt landsting fungerar den offentliga upphandlingen opartiskt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Egna uppfattningar

I vilken grad instämmer du i nedanstående påståenden?

	Instämmer mer helt	Instämmer till stor del	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Ingen uppfattning
Landstingsrevisionen är ett viktigt instrument för att stävja och avslöja maktmissbruk i mitt landsting.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den lokala mediebevakningen är ett viktigt instrument för att stävja och avslöja maktmissbruk i mitt landsting.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om jag skulle vilja, vore det enkelt att ordna förmåner till mig eller mina närmaste på landstingets bekostnad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag ingriper om jag misstänker att någon tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på landstingets bekostnad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är lätt att lita på människor i största allmänhet, även om de är främlingar som man aldrig har träffat förut.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nedan följer några frågor som handlar om kunskaper om bestämmelser som rör korruption. Med bestämmelser avses både lagar och interna riktlinjer som gäller missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning (t.ex. mutor, trolöshet mot huvudman, förskingring, etc.)

15. Känner du till vilka bestämmelser som rör korruption i ditt landsting?

- Ja, fullständigt.
- Ja, till stor del.
- Ja, till viss del.
- Nej, inte alls.

16. Om du gör en bedömning av landstingets tjänstemän i allmänhet, hur goda är deras kunskaper om bestämmelser som rör korruption.

- Mycket goda
- Goda
- Inte särskilt goda
- Mycket bristfälliga

17. Om du gör en bedömning av landstingets politiker i allmänhet, hur goda är deras kunskaper om bestämmelser som rör korruption.

- Mycket goda
- Goda
- Inte särskilt goda
- Mycket bristfälliga

18. För att stärka politikernas och tjänstemäns kunskap och medvetenhet om korruption, hur stort är landstingets behov av utbildningsinsatser?

- Mycket stort
- Stort
- Inte särskilt stort
- Inget behov alls

19. I vilken grad anser du att landstinget förmedlar information om bestämmelser rörande korruption till politiker och tjänstemän?

- Mycket hög grad
- Hög grad
- I låg grad
- I mycket låg grad

Eventuella kommentarer

Nedan följer ett antal frågor som behandlar lokala riktlinjer som rör korruption. Vi avser här riktlinjer som på olika sätt syftar till att förebygga missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för privat vinning (t.ex. mutor, trolöshet mot huvudman, förskingring, etc.).

20. Hur viktigt är det enligt dig att befintlig lagstiftning kompletteras med lokala riktlinjer som syftar till att förebygga korruption i ditt landsting?

- Mycket viktigt
- Viktigt
- Mindre viktigt
- Inte viktigt alls

21. I vilken grad anser du att landstingets egna riktlinjer, vilka syftar till att förebygga korruption, är tillräckliga i nedanstående områden?

	I mycket hög grad	I hög grad	I varken hög eller låg grad	I låg grad	Inte alls	Vet ej
Riktlinjer för mutor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riktlinjer för jäv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riktlinjer för representation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riktlinjer för upphandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

22. I vilken grad anser du att frågan om förebyggande insatser mot korruption är en levande fråga i ditt landsting?

- I mycket hög grad
- I hög grad
- I låg grad
- Inte alls

Eventuella kommentarer:

Frågor till företrädare för kommun- och landstingsägda företag

1. Är du man eller kvinna?

- Man
- Kvinna

2. Vilken är din högsta utbildning?

- Grundskola/Folkskola
- Gymnasium
- Universitet/högskola

3. Hur länge har du haft din nuvarande tjänst i bolaget du företräder?

- Mindre än två år
- Två till tio år
- Mer än tio år

4. Beskriv kortfattat inom vilket område bolaget du företräder verkar?

5. Bolaget du företräder, är det ett kommun- eller landstingsägt bolag?

- Kommunägt bolag
- Landstingsägt bolag

6. Vilken kommun eller landsting är huvudägare av bolaget?

7. I hur många år har bolaget du förträder funnits?

8. På ett ungefär, hur många anställda finns i det bolag du företräder?

9. Har du vid sidan om din tjänst i bolaget, också en annan tjänst i kommunen eller annat kommunalt bolag?

- Ja
- Nej

Om ja, beskriv vad det är för tjänst.

10. Egna erfarenheter

Hur ofta blir du som företrädare för ett kommunalt bolag erbjuden pengar eller annan förmån, för att du ska fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit ersättningen?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta

Eventuella kommentarer:

11. Hur ofta tror du företrädare för andra kommunala bolag än ditt eget blir erbjudna pengar eller annan förmån, för att fatta ett beslut som gynnar den/de som erbjudit sådan ersättning?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer:

12. Hur ofta tror du företrädare för andra kommunala bolag än ditt eget faktiskt mottagit den förmån de blivit erbjudna?

- Aldrig
- Mycket sällan
- Ganska sällan
- Ganska ofta
- Mycket ofta
- Vet ej

Eventuella kommentarer:

13. Allmänt sett, hur vanligt tror du det är med korruption, dvs. missbruk av tjänst för privat vinning, i nedanstående sektorer?

	Mycket vanligt	Vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ovanligt	Mycket ovanligt
Teknisk förvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bostäder och fastigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur och fritid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Näringsliv och informationsteknik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kollektivtrafik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Värme och Energi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hälsö- och sjukvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forskning och utveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

14. Egna uppfattningar

I vilken grad instämmer du i nedanstående påståenden?

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Ingen uppfattning
Det är vanligt att företrädare i kommunala bolag missbrukar sin ställning och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på bolagets bekostnad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den offentliga upphandlingen i kommunala bolag fungerar i allmänhet opartiskt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I min kommun fungerar den offentliga upphandlingen opartiskt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Revisionen är ett viktigt instrument för att stävja och avslöja maktmissbruk i det bolag jag företräder.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den lokala mediebevakningen är ett viktigt instrument för att stävja och avslöja maktmissbruk i kommunala bolag.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om jag skulle vilja, vore det enkelt att ordna förmåner till mig eller mina närmaste på bolagets bekostnad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag ingriper om jag misstänker att någon tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på bolagets bekostnad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är lätt att lita på människor i största allmänhet, även om de är främlingar som man aldrig har träffat förut.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nedan följer några frågor som handlar om kunskaper om bestämmelser som rör korruption. Med bestämmelser avses både lagar och interna riktlinjer som gäller missbruk av tjänst för privat vinning (t.ex. mutor, trolöshet mot huvudman, forskningsring, etc.)

15. Känner du till vilka bestämmelser, rörande korruption, som gäller för det bolag du företräder?

- Ja, fullständigt.
- Ja, till stor del.
- Ja, till viss del.
- Nej, inte alls.

16. Om du gör en bedömning av bolagets personal i allmänhet, hur goda är deras kunskaper om bestämmelser som rör korruption.

- Mycket goda
- Goda
- Inte särskilt goda
- Mycket bristfälliga

17. För att stärka personalens kunskap och medvetenhet om korruption, hur stort är bolagets behov av utbildningsinsatser?

- Mycket stort
- Stort
- Inte särskilt stort
- Inget behov alls

18. I vilken grad anser du att bolaget förmedlar information om bestämmelser rörande korruption till anställd personal?

- I mycket hög grad
- I hög grad
- I låg grad
- I mycket låg grad

Eventuella kommentarer

Nedan följer ett antal frågor som behandlar lokala riktlinjer som rör korruption. Vi avser här riktlinjer som på olika sätt syftar till att förebygga missbruk av tjänst för privat vinning (t.ex. mutor, trolöshet mot huvudman, förskingring, etc).

19. Har bolaget du företräder lokala riktlinjer vilka syftar till att förebygga korruption i nedanstående områden?

	Ja	Nej
Riktlinjer för upphandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riktlinjer för mutor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riktlinjer för jäv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riktlinjer för bisysslor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riktlinjer för att delta vid representation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riktlinjer avseende att erbjuda gåva och representation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

20. Hur viktigt är det enligt dig att befintlig lagstiftning kompletteras med lokala riktlinjer som syftar till att förebygga korruption i det bolag du företräder?

- Mycket viktigt
- Viktigt
- Mindre viktigt
- Inte viktigt alls

Eventuella kommentarer:

21. I vilken grad anser du att frågan om förebyggande insatser mot korruption är en levande fråga i det bolag du företräder?

- I mycket hög grad
- I hög grad
- I låg grad
- Inte alls

Eventuella kommentarer:

Bilaga 4

Brå:s rapport

Korruptionen inom kommuner och landsting

Prolog

Nedan beskrivs fyra typiska korruptionsärenden som speglar rapportens innehåll om korruption i kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag. Händelserna och personerna är fiktiva, men kan ändå betraktas som typiska för de påstådda korruptionsfall som upptäckts och registreras hos Riksenheten mot korruption.

Kommunal fastighetsaffär

En privatperson i Sydsverige anmäler anonymt till Riksenheten mot korruption via e-post att det på hans hemort förekommit en ”skum” försäljning av en kommunal fastighet. Den anonyme anmälaren namnger en medelålders man – Rolf – som innehar posten som kommunalråd. Rolf anklagas för att ha genomfört en fastighetsaffär till ett värde av 150 miljoner kronor. Fastigheten har sålts till en gammal god vän till kommunalrådet. Anmälaren åberopar vänskapskorruption eftersom kommunens affärsförlust beräknas uppgå till 70 miljoner kronor. Vidare har fastigheten aldrig varit ute på marknaden till försäljning. Det kan ha funnits andra möjliga köpare. Det finns dock ingen information om vad Rolf för egen del har fått ut av affären mer än att han hjälpt en god vän. Anmälaren hävdar att kommunalrådet uttryckt sig i media att det inte är kriminellt att göra en ”dålig affär”. Åklagaren beslutar att inte inleda någon förundersökning eftersom det påstådda brottet inte går att utreda med den bristfälliga information som i dagsläget finns tillgänglig.

Hemtjänsten

Greta är nittiotre år och bor i en medelstor kommun i norra Sverige. Hon är i behov av regelbunden vård och omsorg från hemtjänsten. Anna är anställd vid hemtjänsten i den kommun där Greta bor. Under många år har Anna haft ansvaret för Gretas omsorg, och med tiden har de två kvinnorna kommit varandra nära. När Greta sedan avlider genomförs en bouppteckning. Gretas närmast levande släktingar – två syskonbarn – förväntades ärva mosterns lösöre och besparingar på drygt en halv miljon kronor samt en mindre lantegendom i Jämtland. I samband med bouppteckningen återfinns ett testamente, som visar att Greta har testamenterat hela sin kvarlåtenskap till den hemtjänstanställda Anna. De två släktingarna kontaktar en advokatbyrå. Anna polisanmäls med motiveringen att det strider mot kommunens policy att ”ta betalt” för tjänster som ingår i de ordinarie arbetsuppgifterna. Socialförvaltningen håller ett möte med Anna, vilket leder till att hon säger upp sig från sin tjänst med omedelbar verkan. Förundersökningen läggs ned. Enligt åklagaren går det inte att styrka att Anna har begått ett brott, även om det är emot kommunens policy att ta emot ”gåvor” i tjänsten.

Ett landstingsärende

Två läkare – en klinikchef och en överläkare – vid ett länssjukhus i Mellansverige, får i sin post ett erbjudande om att medverka på en tvådagars läkarkonferens i Stockholm. Inbjudan kommer från ett läkemedelsföretag, som länssjukhuset i dagsläget inte har något samarbetsavtal med. Däremot finns läkemedelsföretagets främsta konkurrent på landstingets lista över godkända leverantörer. De två läkarna accepterar erbjudandet och reser till Stockholm med tåg, vilket sjukhuset bekostar. Väl på plats i Stockholm står läkemedelsföretaget för samtliga kostnader: logi, måltider, dryck (inklusive alkoholhaltiga drycker: välkomstdrink, vin och avec under de två middagarna) och underhållning på kvällen, vilket också var överenskommelsen i inbjudan. Från läkemedelsföretaget var syftet att få landstinget som kund. Historien upptäcks av en anställd på den administrativa enheten när hon granskar läkarnas utgifter under Stockholmsresan. Läkarna har lämnat in reseräkningar för de kostnader de lagt ut under konferensen (tåg och taxi). Administratören rapporterar händelsen till sin närmsta chef. En intern utredning följer och de två läkarna anmäls.

Ett kommunalägt fastighetsföretagsärende

Riksenheten får in ett tips om att en person i chefsposition vid ett kommunalägt fastighetsföretag har tagit emot mutor av olika slag, främst byggnadsmaterial till sin privata villa. I chefsrollen ansvarar han bland annat för vilka leverantörer som kommer i fråga vid kommunens upphandlingar. Det är även han som i slutänden fattar beslut om vilken entreprenör eller leverantör som ska anlitas för det kommunala företagets uppdrag. Under sina drygt femton år som chef vid fastighetsföretaget har han tagit emot olika typer av mutor från entreprenörer och leverantörer. Mutorna har bestått av gåvor som inte kan relateras till vare sig arbetsplatsen eller kommunen, utan är högst privata. Värdet på gåvorna har varit allt från några hundralappar till tiotusentals kronor. Riksenheten inleder en förundersökning.

Innehåll

Korruptionen inom kommuner och landsting	1
Prolog	1
Kommunal fastighetsaffär	1
Hemtjänsten.....	1
Ett landstingsärende.....	2
Ett kommunalägt fastighetsföretagsärende.....	2
Förord.....	5
Sammanfattning av studiens resultat.....	6
1.Bakgrund	10
Syfte och frågeställningar	10
Definitioner	10
Modell	11
Metod	11
Bortfall	12
Begränsningar i metodval.....	12
2.Brotten och utvecklingen.....	14
Ärendenas utveckling över tid.....	14
Brottstyperna bakom anmälningarna.....	15
Brott som inte avser muta eller bestickning	16
Mottagarna bakom korruptionsbrotten	16
En bild av motparten och givaren.....	17
3.Korruptionens struktur.....	18
Muta/belöning: Vanligaste typen av muta är en resa.....	18
Position: Kön, ålder, befattning och makt	20
Män är överrepresenterade	20
94 procent av givarna är män	20
Tjänstemännen är överrepresenterade	20
Mottagarens maktposition	21
Relation: inblandade personer, kommunala sektorer och näringslivets branscher	22
Ofta två inblandade i korruptionsbrott.....	22
Kommunala sektorer	23
Landstingssektorer.....	24
Områden inom kommun- eller landstingsägda företag.....	25
Störst andel givare i byggbranschen.....	25
Riktning och motprestation: Före, löpande eller efter	26
När sker mutan?.....	26
Mottagarnas krav	27
4. Geografiska jämförelser	29

Knappt hälften av alla polisanmälningar kommer från storstadslänen	29
Geografisk beskrivning av kommunärendena	30
Geografiska beskrivningar av landstingsärenden och ärenden som gäller kommun- eller landstingsägda företag	30
5. Kontroll- och rättskedjan.....	31
Hur brotten upptäcks och anmäls	31
Interna utredningar	33
Åtal och domar	34
Förundersökningar som aldrig inleds eller som läggs ner	35
Korruptionsbrottens domar och påföljder.....	36
Korruptionsdomarnas utveckling över tid	37
Geografisk jämförelse av åtalade och dömda.....	37
Sektorer och branscher	38
6. Avslutande diskussion	39
Få ärenden, men är det få brott?	39
Företagen i den kommunala sektorn sticker ut	39
Styrkan med informell kontroll	40
Diskret korruption	40
Mer sportpub än Cayman Islands	41
Ständigt denna byggbransch.....	41
Referenser	43
Metodbilaga 1. Kommungrupper	45
Metodbilaga 2. Sektorer	46
Metodbilaga 3. Variabler.....	47

Förord

I föreliggande rapport redovisar Brottsförebyggande rådet (Brå) en undersökning av de korruptionsärenden som kommit in till Riksenheten mot korruption sedan dess start år 2003. Undersökningen är avgränsad till ärenden som gäller kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag. Undersökningen har skett i samverkan med Statskontoret och Riksenheten mot korruption. Redovisningen utgör underlag till Statskontorets regeringsuppdrag om korruption i den kommunala sektorn.

Rapporten är skriven av utredaren Linda Hols Salén och enhetschefen Lars Korsell. Delar av det underliggande materialet som rapporten bygger på har tidigare tagits fram av doktoranden Monika Karlsson.

Sammanfattning av studiens resultat

Korruption är ett svårupptäckt brott, där både givaren och mottagaren ofta har ett intresse av att hemlighålla sina mellanhanden. Det finns sällan något tydligt brottsoffer. I denna undersökning av den kommunala sektorn utgörs dessa närmast av kollektivet skattebetalare, som knappast är medvetna om att de via skattsedeln drabbats av för höga inköpskostnader eller att varor levererats till ”fel” adress.

Det finns misstänkta brott som inte rapporteras eller anmäls. Arbetstagare kan vara rädda för att uppfattas som besvärliga på arbetsplatsen, stöta sig med överordnade eller bidra till att den egna kommunen blir en följetong i spalterna. Det är därför inte en djärv slutsats att de siffror som redovisas här enbart synliggör en mindre del av den faktiska korruptionsbrottsligheten.

Studien bygger på Riksenhetens ärenden

Den här undersökningen beskriver den anmälda korruptionsbrottsligheten inom Sveriges kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag. Studiens material omfattas av avslutade korruptionsärenden som kommit in till Riksenheten mot korruption mellan åren 2003 och 2010. Riksenheten mot korruption är en del av Åklagarmyndigheten och handlägger landets samtliga ärenden om muta, bestickning och nära relaterade korruptionsbrott.

Det totala antalet inkomna ärenden till Riksenheten uppgår till 723 under de nämnda åren. Av dessa rör 130 ärenden (18 procent) den kommunala sektorn. Det motsvarar 16 ärenden per år. Dessa 130 ärenden har analyserats.

Ärendenas omfattning och utveckling över tid

Kommuner dominerar med totalt 78 ärenden, följt av kommun- eller landstingsägda företag med 33 ärenden. Av dessa 33 ärenden avser 25 kommunalt ägda företag, och resterande 8 är landstingsägda. Landstingen svarar för 19 ärenden. Ärendena som gäller kommun- eller landstingsägda företag visar en årlig ökning från år 2007, medan både kommuner och landsting följer en lika stadigt nedåtgående trend från samma tidpunkt.

Mutbrott vanligaste brottstypen

Det vanligaste påstådda korruptionsbrottet inom den kommunala sektorn är mutbrott (74 procent). Andra brottstyper som förekommer är trolöshet mot huvudman, bedrägeri, tjänstefel och osant intygande. I de flesta ärenden består de typiska korruptionsbrotten av två utpekade personer: en mottagare och en givare. Men i så många som 18 procent av ärendena är fler än två aktörer inblandade.

Brotten upptäcks och anmäls främst av privatpersoner

De påstådda korruptionsbrotten inom den kommunala sektorn upptäcks oftast av privatpersoner (en del är anonyma), 45 procent, och en nästan lika hög andel av alla polisanmälningar har också gjorts av privatpersoner (41 procent). Journalister upptäcker 30 procent av brotten i den kommunala sektorn. Det är tydligt att ”utomstående” personer liksom medier kan ha en viktig kontrollfunktion, även om kvaliteten och substansen i anmälningarna varierar. Samtidigt är ett rimligt antagande att bakom de utomstående finns tipsare inne i de anmälda verksamheterna.

Totalt 18 dömda för korruptionsbrott

Av de 130 korruptionsärenden som gällde den kommunala sektorn, har 18 (11 procent) lett till en fällande dom. I genomsnitt är det knappt två fällande domar per år. I snitt döms också två personer per år som är eller har varit anställda inom kommun, landsting eller ett kommun- eller landstingsägt företag. Därtill har 9 givare bland motparten dömts för korruptionsbrott.

Att inte fler personer åtalas beror på att i många ärenden (omkring en tredjedel), som den här undersökningen bygger på, innehåller informationen av bristfällig kvalitet. Det förekommer fall där upprörda människor skriver till Riksenheten och påtalar ”missförhållanden”. Till detta kommer betydande bevisvärigheter i åtskilliga av de ärenden som utretts. Det är faktorer som måste beaktas när rättsväsendets resultat bedöms.

Påföljden är främst dagsböter

Den vanligaste påföljden vid korruptionsbrott är dagsböter (70 procent), följt av villkorlig dom (26 procent), som i ungefär hälften av domarna kombineras med böter. Fängelse är en mycket ovanlig påföljd vid korruptionsbrott.

Vanligaste typen av muta är en resa

Den vanligaste typen av muta är en ”gåva” som både kan ha ett ekonomiskt värde och ett affektionsvärde för mottagaren. Konkret avser dessa mutor ofta olika typer av nöjes-, mässoch konferensresor, där givaren betalat för exempelvis resa och logi. Den näst vanligaste typen av mutor är ”gåvor” som enbart har ett ekonomiskt värde. Det handlar nästan uteslutande om pengar, särskilt inom kommuner. Dessa mutor kan handla om allt från mindre belopp – några tusenlappar – till ett par miljoner kronor (arv).

Mottagaren är en tjänsteman i 50-årsåldern

Antalet utpekade mottagare i den kommunala sektorn uppgår till 168 personer. Flest mottagare, liksom ärenden, är verksamma inom kommunerna (58 procent) och minst antal i landstingen (18 procent). De allra flesta som pekats ut för korruption är män (80 procent). Kvinnorna dominerar dock inom social omsorg, särskilt inom hemtjänsten. De utpekade mottagarna – kvinnor och män – är i genomsnitt 53 år. Tjänstemännen dominerar kraftigt bland de påstådda mottagarna, nära 80 procent. Det är ungefär lika många högre som lägre tjänstemän, men för landstingens del dominerar högre tjänstemän i betydelsen läkare. Politiker står för 13 procent av de påstådda brotten. Det är få utpekade arbetare i materialet – endast 9 procent – och dessa utgörs nästan helt av personer inom äldreomsorgen.

Totalt innehåller ärendena 67 personer som kan anses höra till givarna. I 46 (35 procent) av de genomgångna ärendena saknas dock en angiven givare. Bland motparten är 94 procent män. I genomsnitt är givaren något yngre än mottagaren, 46 år jämfört med 53 år. De påstådda brotten för givarna är typiskt sett bestickning (85 procent). Bland motparten är nästan två tredjedelar (60 procent) företagare eller privatanställda tjänstemän.

Mottagarnas maktposition

De flesta mottagare har en position som antingen ger dem en beslutande makt eller så har de ett direkt inflytande på dem som fattar beslut. I kommunärendena är det ungefär lika många ärenden där beslutsfattare och personer med inflytande påstås ha blivit mutade. En förklaring är att korruptionen bygger på relationer, fast på olika sociala nivåer. Höga företrädare har

förbindelser med andra inflytelserika personer medan anställda inom hemtjänsten och gode män har ett stort inflytande på de människor som är föremål för vård, omsorg och förvaltning.

Centrala mottagare i landstingen och i kommun- eller landstingsägda företag är snarare personer med direkt eller indirekt inflytande än beslutsfattare. I landstingsärendena dominerar läkarkåren, en grupp med stort inflytande på anskaffning av varor och tjänster. De kommun- eller landstingsägda företagen genomför många upphandlingar, och sannolikt har relationer uppstått mellan personer på ”operativ nivå”.

Sektors- och områdesjämförelser

De sektorer som oftast förekommer i de kommunala ärendena är plan- och byggfrågor, den sociala omsorgssektorn (hemtjänsten eller personer som har uppdrag som god man åt äldre personer). Den tredje vanligaste är sektorn teknisk förvaltning. Vid sidan av dessa hade 8 utpekade personer i ärendena befattningen som kommunalråd och 9 personer var på annat sätt verksamma inom kommunledningen. I de totalt 19 landstingsärendena är 28 personer verksamma i sjuk- och omsorgssektorn (främst personer med olika läkarpositioner) och 3 är landstingspolitiker. En betydande majoritet av alla kommunägda företagsärenden avser fastigheter. Vanligtvis rör det sig om anställda som har blivit erbjudna resor av ett privat företag, ofta för att påverka en upphandling. Andra exempel inom fastighetssektorn är att anställda vid ett kommunägt företag påstås ha tagit emot mutor i utbyte mot hyreskontrakt. De flesta utpekade mottagare inom landstingsägda företag arbetar med lokaltrafik, vilket motsvarar sektorn teknisk förvaltning inom den kommunala sektorn.

Givarna återfinns oftast inom bygg-, anläggnings- eller fastighetsbranschen

Nästan 40 procent av alla givare är verksamma inom bygg och anläggning (inklusive byggrelaterade tjänster) eller med fastighetsförvaltning. Bygg- och anläggningsbranschen har tidigare i olika sammanhang pekats ut att ha problem med ekonomisk brottslighet. De flesta givare synes ha agerat på egen hand och erbjudit en muta.

Mutans syfte

Den vanligaste korruptionsformen är att mottagaren direkt eller indirekt har agerat eller underlåtit att agera på ett sådant sätt att det ger fördelar för givaren. Det är också den klassiska mutsituationen, där det uttalade syftet är att påverka mottagaren i önskvärd riktning. Därefter är det vanligast att personerna tagit emot en muta i efterhand som belöning för ett visst beslut eller för att information har överlämnats. Det är en mer ”förfinad” form av korruption än den direkta eftersom det för de involverade parterna inte framstår som lika uppenbart att de ägnar sig åt något otillbörligt.

Geografiska jämförelser

Av landets 290 kommuner är 52 representerade i ärendena. Lägst representation har kommuner i glesbygd. Flest kommunärenden (24 procent) förekommer i större städer, där Stockholm, Göteborg och Malmö inte är inräknade. Dessa tre storstäder står för 16 procent av ärendena. Av landets 20 landsting, återfinns 10 i Riksenhetens ärenden. Stockholms läns landsting dominerar med nästan en tredjedel av ärendena, följt av region Skåne med 3 ärenden. Mer än hälften av alla ärenden som rör kommun- eller landstingsägda företag är relaterade till Stockholmsområdet (18 av totalt 33). Därefter gäller flest ärenden Västra

Göteborgsregionen (5). Återstående företagsärenden är knutna till olika städer i södra och mellersta Sverige.

1. Bakgrund

Regeringen beslutade den 16 juni 2010 att Statskontoret ska ta fram ett underlag för att bedöma förekomsten av korruption vid landets kommuner och landsting (Fi2011/2882). Av uppdraget, som ska slutredovisas senast den 10 juni 2012, framgår bland annat att en uppföljning ska göras av Brottsförebyggande rådets (Brå) studie *Korruptionens struktur i Sverige. "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk* (Brå 2007:21) som tar upp de ärenden som Riksenheten mot korruption behandlat under åren 2003–2005.

Som ett led i regeringsuppdraget har Brå i samarbete med Statskontoret följt upp den tidigare undersökningen. Undersökningen tar dock sikte enbart på den kommunala sektorn och omfattar Riksenhetens ärenden fram till utgången av 2010. Riksenheten mot korruption är en del av Åklagarmyndigheten. De handlägger landets samtliga ärenden om muta, bestickning och nära relaterade korruptionsbrott.¹

Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att beskriva och redovisa den till Riksenheten anmälda korruptionsbrottsligheten inom Sveriges kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag. Övergripande frågeställningar är:

1. Hur ser ärendeutvecklingen ut?
2. Hur kan korruptionsbrotten i ärendena karaktäriseras?
3. I vilka miljöer – sektorer och regioner – har korruptionsbrotten skett?
4. Vilka är de utpekade personerna bakom korruptionsbrotten?
5. I vilken omfattning åtalas och döms personer som begår korruptionsbrott?
6. Hur kan korruptionen i den kommunala sektorn förklaras?

Definitioner

Det finns flera definitioner av korruption, men kärnan är att ge och ta mutor (Brå 2007:21). Enligt Transparency International² (2012) innebär korruption att utnyttja sin maktposition i syfte att gynna sig själv eller ett intresse som står gärningspersonen nära. Den här studien utgår från den definition som Riksenheten använder och som överensstämmer med Transparency Internationals.

Det samlingsnamn som används i denna rapport för kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, är den *kommunala sektorn*. Eftersom det vid typiska korruptionsbrott krävs ytterligare en part vid sidan av den kommunala sektorn benämns den som *motparten*. Den typiska situationen är att någon som företräder motparten (ett privat företag) mutar någon person verksam inom den kommunala sektorn.

Mottagaren är den utpekade eller misstänkta person som påstås ha tagit emot en muta. Skälet att inte definiera mottagare som "muttagare", är att ärendena snarare speglar det som

¹ Exempel på andra närliggande brott är trolöshet mot huvudman och tjänstefel.

² Transparency International är en oberoende ideell organisation som tillsammans med andra nationella avdelningar världen över ingår i ett globalt nätverk.

anmälare uppfattar som korruptiva beteenden, men som inte nödvändigtvis behöver vara straffbart.

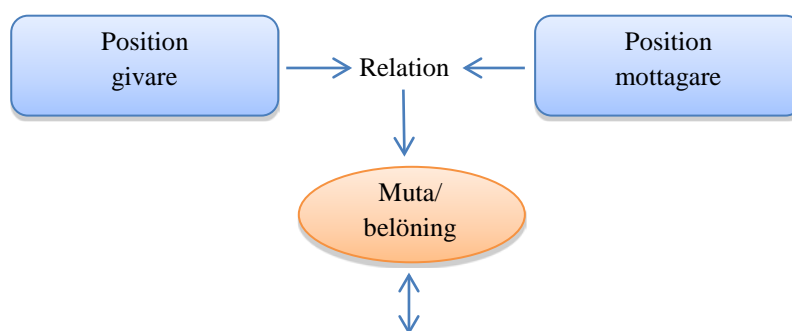
Givaren (mutgivaren eller bestickaren) är den person som påstås erbjuda – i de flesta ärenden – en muta. Det finns också andra gärningar som kan vara ett utslag av brottslig maktutövning, som vissa fall av tjänstefel, bedrägeri och trolöshet mot huvudman. Samlingsnamnet för givare och mottagare är gärningspersoner, även om de enbart är utpekade eller misstänkta för brott.

Modell

Förutom att ge en bild av korruptionens struktur i den kommunala sektorn är ambitionen att också försöka förklara varför korruption förekommer. Även om mörkertalet är betydande och de flesta korruptionsfall aldrig resulterar i ett ärende, är ändå ett antagande att ärendena hyggligt speglar korruptionens variationer i ett strukturellt hänseende. En typ av karta skulle därför vara möjlig att rita ut där olika fält markeras som utsatta för korruption.

En enkel förklaringsmodell har därför tagits fram och som delar av rapporten är strukturerad efter. Modellen utgår från att korruptionen tar sig olika former i fråga om *muta/belöning*, som gratisresor och pengar, och det finns en förklaring till att så sker. Korruption bygger på *relationer* och i de verksamheter inom den kommunala sektorn där relationer uppstår med potentiella givare, uppkommer också en risk för korruption. I grund och botten kan de flesta relationer utnyttjas i korruptivt syfte, men vanligast är att det finns ekonomiska motiv bakom. Korruption är en ekonomisk form av otillåten påverkan (Brå 2005:18). Det är också *positioner* inom den kommunala sektorn som ger upphov till relationer och det är sådana positioner som skapar tillfälle att ta emot mutor. Muta tar sig också olika *riktningar* och är dessutom kopplad till en *motprestation*. Muta kan ges före ett beslut ska fattas, löpande eller i efterhand som en belöning. I stället för ett beslut kan motprestationen vara att lämna ut information eller bygga upp och stärka en relation.

Figur 1. Modell över den anmälda korruptionen i kommun, landsting och kommun- eller landstingsägda företag



Metod

Studiens material omfattas av avslutade korruptionsärenden som kommit in till Riksenheten mot korruption mellan åren 2003 och 2010.

Riksenheten för ingen statistik över hur många ärenden som har avslutats respektive är under behandling, utan endast hur många som kommer in och registreras. Det betyder att vi inte vet det exakta antalet ärenden som fortfarande är pågående, antingen som

förundersökning eller genom överklagan. Inte heller förs någon statistik över vilka kommuner, företag eller andra organisationer som de utpekade är verksamma inom. Brå:s utredare har – i samarbete med anställda vid Riksenheten – manuellt läst igenom och sorterat ut de ärenden som avser den kommunala sektorn.

Samtliga korruptionsärenden som kom in till Riksenheten från år 2003 och som avslutats senast den 31 december 2011, har gått igenom och kodats in i ett datorprogram för statistisk analys efter en kodmall. Denna kodmall är uppbyggd med hänsyn till tidigare redan inkodade data³, men med vissa ändringar och kompletteringar. Exempelvis har Statskontoret haft som önskemål att Brå kodar och redovisar materialet efter tio geografiska kommungruppsindelningar. Dessa redovisas i bilaga 1. Statskontoret har även haft som önskemål att materialet kodas och redovisas efter vilken sektor gärningspersonen är verksam inom. Sektorerna varierar något beroende på om den anställde är verksam inom kommun eller landsting. Respektive sektorsindelning redovisas i bilaga 2. I bilaga 3 ges en utförlig beskrivning av undersökningens drygt 50 variabler som har kodats in i det statistiska analysprogrammet.

Bortfall

I flera ärenden saknas information om exempelvis var det påstådda brottet ägt rum, vem som misstänks ha begått brottet och hur det genomförts. Det interna bortfallet har exkluderats i samtliga figurer, men redovisas i tabellerna. Dock framgår alltid bortfallet i samtliga figur- och tabellrubriker genom att det anges hur många ärenden eller personer som ingår i respektive redovisning.

Begränsningar i metodval

Undersökningen baseras enbart på en metod, en genomgång av Riksenhetens ärenden. Det innebär en rad begränsningar. För det första speglar ärendena enbart de gärningar som upptäckts och rapporterats. Mörkertalet antas vara betydande, vilket inte ger en rättvis bild över det faktiska antalet korruptionsbrott i Sverige. Därtill kan det finnas en variation av mörkertalets storlek som bygger på selektion genom att det i vissa sektorer är enklare att dölja korruptionsbrott, medan det i andra är betydligt svårare.

Korruption är ett exempel på särskilt svårupptäckt brottslighet (Brå 2005:18, Brå 2009:7). Båda parter har ett intresse av att dölja korruptionen då båda tjänar på den brottsliga handlingen. Dessutom har de inte sällan sådana positioner att de kan vidta mått och steg för att brotten inte ska upptäckas. Även om någon fattar misstankar om att allt inte står rätt till är det inte säkert att det rapporteras till överordnade eller myndigheter. Den aktuella personen kan vara den överordnade själv eller på annat sätt ha inflytande. Dessutom ska det mycket till för att peka ut en person inom den egna verksamheten. Under alla förhållanden riskerar det att leda till reaktioner (Larsson 2011).

För verksamheten kan en nedtystning uppfattas som en diskret lösning på obehäva problem och för att undvika skandal. För överordnade kan karriären kan gå i stöpet när verksamheten avslöjas med bristande rutiner och kontroll. Det kan också finnas omsorg om

³ Se tidigare nämnda Brå-rapport 2007:21, som omfattas av data från år 2003 till och med 2005 som slutfördes senast den 28 augusti 2006.

utpekade personer, kanske trotjänare, och det underförstådda trycket att den egna kommunen inte ska bli en följetong i spalterna. "Varumärket" väger tyngre än anmälan.

Ärendena hos Riksenheten kännetecknas därför av en kraftig underrapportering av den faktiska korruptionsbrottsligheten. Däremot kan ärendena förhoppningsvis ge en hygglig bild av strukturen på brottsligheten, där särskilt variationen bör säga en hel del om var brotten sker och varför.

Samtidigt förekommer en typ av överrapportering i Riksenhetens ärenden. I takt med att Riksenheten blivit känd och deras åklagare ofta syns i medierna skriver människor till Riksenheten och påtalar olika problem som de uppfattar vara "korruption" utan närmare juridisk precision. I materialet finns ett antal sådana ärenden, som framför allt påverkar resultatet i den meningen att de inte leder till förundersökning eller åtal. Däremot påverkar de inte redovisningen av strukturen mer än marginellt eftersom uppgifterna ofta är för knapphändiga för att kunna koda in.

2. Brotten och utvecklingen

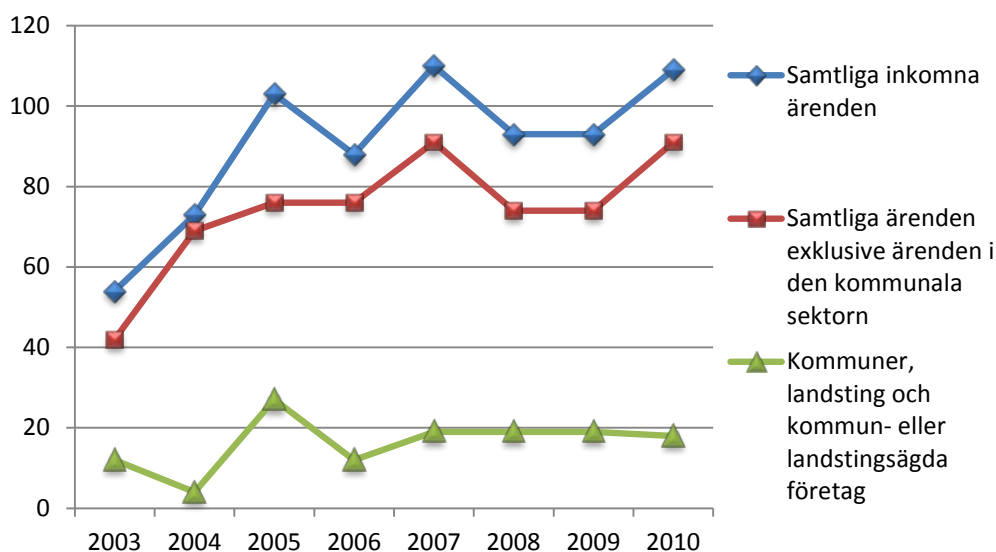
Inledningsvis redovisas några basfakta från undersökningen. Det gäller korruptionsärendenas omfattning och utveckling över tid. Vidare redovisas vilka brottstyper som döljer sig bakom Riksenhetens ärenden.

Ärendenas utveckling över tid

Undersökningen omfattar 130 ärenden som gäller den kommunala sektorn och som kommit in till Riksenheten 2003–2010. I genomsnitt registreras 16 ärenden. Av figur 2 framkommer att det totala antalet inkomna ärenden uppgår till 723. Den kommunala sektorn svarar för i genomsnitt 18 procent av den totala ärendemängden på årsbasis.

Figuren synliggör att det råder en tydlig stabilitet över tid av inflödet av ärenden som gäller den kommunala sektorn. Det är en skillnad mot samtliga ärenden där det i stället skett en kraftig ökning sedan år 2003. Åren 2005 och 2007 ökade antalet inkomna ärenden som för år 2005 kan förklaras av en tillfällig tillströmning av ärenden i den kommunala sektorn. Ett tiotal av dessa ärenden gällde lokaltrafik och kommunala bostadsbolag.

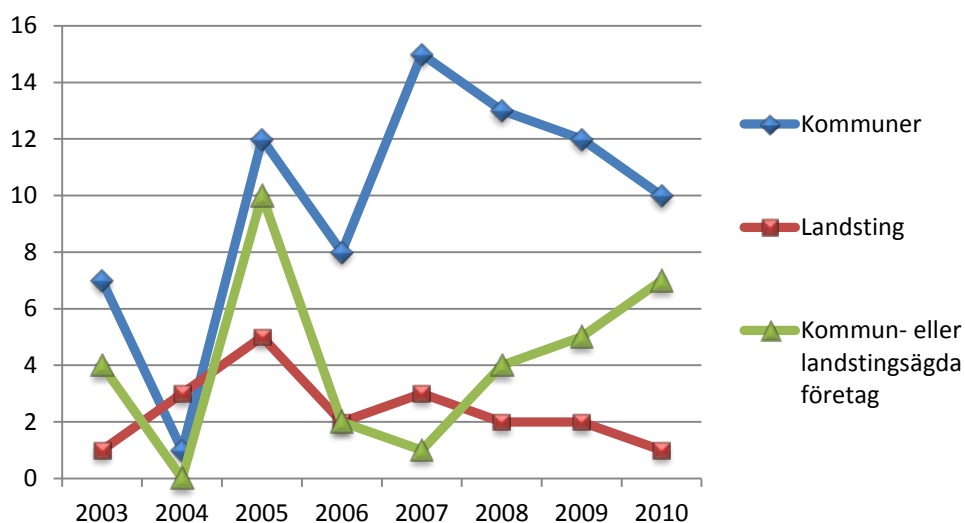
Figur 2. Det totala antalet inkomna ärenden till Riksenheten jämfört med antalet ärenden i den kommunala sektorn, åren 2003–2010 (n = 723).



Figur 3 visar antalet korruptionsärenden inom den kommunala sektorn, uppdelat på kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag. Kommuner dominerar med totalt 78 ärenden, följt av kommun- eller landstingsägda företag med 33 ärenden. Av dessa 33 ärenden avser 25 kommunalt ägda företag och resterande 8 är landstingsägda. Landstingen svarar för 19 ärenden. Landstingen har också minst variation över tid. För kommun- eller landstingsägda företag är dock variationen större, även om antalet ärenden är relativt litet. Vad som är intressantare, är att de kommun- eller landstingsägda företagsärendena visar en årlig ökning från år 2007 medan både kommuner och landsting följer en lika stadig nedåtgående trend från samma tidpunkt.

Ett rimligt antagande är att dessa företag driver affärsmässiga verksamheter och har många affärskontakter med privata företag. Det skapar andra tillfällen till brott jämfört med moderorganisationernas mer förvaltande och administrativa inriktningar. De kommun- och landstingsägda företagen kan också befinna sig närmare en ”businessliknande” kultur än en tjänstemannakultur, där begrepp som opartiskhet är en ledstjärna.

Figur 3. Det totala antalet inkomna ärenden till Riksenheten för den kommunala sektorn, uppdelat på kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, åren 2003-2010 (n = 130).



Brottstyperna bakom anmälningarna

Tabell 1 visar att det vanligaste påstådda korruptionsbrottet inom den kommunala sektorn är mutbrott (75 procent). I 18 ärenden förekommer fler än ett korruptionsbrott, vanligen mutbrott i kombination med trolöshet mot huvudman. Det är sällsynt att åklagarna ändrar brottsrubricering under utredningens gång.

Föga förvånande är det få givare inom den kommunala sektorn till följd av bristen på motiv och tillfälle. Det fåtal givare som ändå förekommer har i huvudsak anklagats för att ha mutat politiker på olika nivåer, förmodligen i syfte att stärka den egna kommunala förvaltningen. För 9 påstådda gärningspersoner saknades brottsrubricering i avvaktan på utredning (samtliga ärenden ledde dock inte till utredning).

Tabell 1. Antal påstådda korruptionsbrott i ärendena, uppdelat på utpekade personer verksamma i kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, åren 2003-2010 (n = 159).

Typ av brott	Kommuner		Landsting		Kommun- eller landstingsägda företag		Totalt	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Mutbrott	71	76	21	73	27	73	119	75
Bestickning	2	2	1	3	2	5	5	3
Mutbrott/bestickning ⁴ eller medhjälp till dessa	7	8	4	14	0	0	11	7
Övriga brott ⁵	13	14	3	10	8	22	24	15
Totalt	93	100	29	100	37	100	159	100

Brott som inte avser muta eller bestickning

I de 24 ärenden som inte avser mut- eller bestickningsbrott, handlar det antingen om missbruk av förtroendeställning, missbruk eller överutnyttjande av huvudmannens resurser eller att den utpekade har brutit mot arbetsgivarens instruktioner och policy. Brottsrubriceringarna är trolöshet mot huvudman, bedrägeri, tjänstefel eller osant intygande. Riksenheten hanterar som tidigare nämnts även dessa brott som ligger nära korruption.

Av de 24 ärendena avser 13 trolöshet mot huvudman i kommun (6), landsting (2) och kommun- eller landstingsägda företag (5). Ärendena utgörs nästan uteslutande av tjänstemän med höga befattningar som har missbrukat sin förtroendeställning eller sin huvudmans resurser. Det handlar exempelvis om att tjänstemän har ingått ofördelaktiga avtal för den kommunala arbetsgivaren, att fastigheter och mark sålts till underpris eller att de åker på lyxresor eller äter fina middagar på skattebetalarnas bekostnad. Andra ärenden som inte avser muta eller bestickning gäller tjänstefel (6), bedrägeri (3) och osant intygande (2). Merparten av de utpekade är – liksom vid brottet trolöshet mot huvudman – tjänstemän med höga chefspositioner. De utpekade i bedrägeriärendena påstås vara inblandade i överfakturering. De utpekade i de resterande brottsrubricerade ärendena har, enligt den information som finns, agerat opassande eller vårdslöst, i sin tjänsteutövning enligt arbetsgivaren.

Mottagarna bakom korruptionsbrotten

I studien ingår totalt 235 utpekade eller misstänkta gärningspersoner, varav 67 inte är verksamma inom den kommunala sektorn. Dessa 67 personer representerar motparten, det vill säga aktörer som företrädesvis påstås ha mutat personer i den kommunala sektorn. Det finns också några få ärenden där personer i den kommunala sektorn varit givare, men mottagarna har också varit personer i den kommunala sektorn.

Antal utpekade mottagare inom den kommunala sektorn uppgår till 168 personer. Flest mottagare, liksom ärenden, finns i kommunerna (58 procent) och minst antal i landstingen (18 procent).

⁴ Mutbrott/bestickning: den brottsrubricering som ibland ges när motpart saknas vid anmälan.

⁵ Övriga brott: Trolöshet mot huvudman, bedrägeri, tjänstefel och osant intygande.

En bild av motparten och givaren

Totalt innehåller ärendena 67 personer som kan anses höra till givarna, jämfört med de 168 personer som är verksamma inom den kommunala sektorn. I 46 (35 procent) av de genomgångna ärendena saknas en angiven givare. Fokus för ärendena ligger till synes främst på mottagaren framför givaren. En väsentlig förklaring är förmodligen att ett företag eller en organisation inte kan ställas inför domstol. I de flesta av de ärenden där motpart saknas, finns det ändå viss information om den andra parten som ett företag, men där det saknas en utpekad person som kan ställas till svars för bestickningen.

En annan förklaring avser de äldre vård- och omsorgstagarna som antingen efterlämnat ett arv eller skänkt pengar till hemtjänstanställda. Dessa personer har inte begått något brott och pekats inte ut som givare i korruptionsärendena. Slutligen beror en betydande andel av ärendena på att upprörda medborgare har skickat in klagomål och lösa antaganden om korruptionsbrott till Riksenheten. Sådana ärenden saknar många gånger en egentlig motpart.

I 9 ärenden (7 procent) finns det fler än en utpekad givare och för 11 av dessa saknas en direkt koppling till något företag eller någon organisation. Främst gäller det privatpersoner som vill ha ett hyreskontrakt eller som har varit medhjälpare vid en sådan uppgörelse. Det finns också några personer som är närstående till en annan givare, men som inte är anställda hos motparten. Dessa har agerat som privatpersoner.

De brott som givarna påstås ha begått är typiskt sett bestickning (85 procent), följt av grovt bedrägeri (8 procent). Resterande 7 procent avser medhjälp till mutbrott samt urkundsförfalskning. Det finns 7 givare som misstänks ha begått fler än ett brott. För 5 av dessa avser det andra brottet bedrägeri.

3. Korruptionens struktur

I det här avsnittet redovisas undersökningens resultat enligt den tidigare angivna modellen i bakgrundsavsnittet där fokus ligger på komponenterna: muta, position, relation samt riktning och motprestation.

Muta/belöning: Vanligaste typen av muta är en resa

Den vanligaste typen av muta är en ”gåva” som både har ett ekonomiskt värde och affektionsvärde för mottagaren. Dessa mutor är rikligt förekommande ärenden i både kommuner och landsting och i deras företag. Konkret avser dessa mutor olika typer av nöjes-, mäss- och konferensresor, där givaren betalat för exempelvis resa och logi. Blandningen av ekonomiskt värde och affektionsvärde gör att gåvorna kan uppfattas befinna sig i vart fall i närheten av tjänsteutövningen. För de involverade personerna har denna form av mutor fördelen att de får ett visst utrymme att för sig själva formulera ursäkter. Förmodligen bidrar gåvornas karaktär till att personerna i hög grad kan behålla bilden av att vara laglydiga medborgare samtidigt som de hamnat i korruption.

Den näst vanligaste typen av mutor är ”gåvor” som enbart har ett ekonomiskt värde. Det handlar nästan uteslutande om pengar, särskilt inom kommuner. Ofta rör det sig om ett arv eller att gärningspersonen tagit emot en muta för tjänster som ingår i arbetsuppgifterna inom äldreomsorgen. Dessa mutor kan handla om allt från mindre belopp – några tusenlappar – till ett par miljoner kronor (arv).

När pengar kommer in i bilden är det svårare att formulera ursäkter som i fallet ovan med resor. I stället gör kontanterna det uppenbart att det handlar om korruption. Men eftersom de flesta fall gäller vårdtagare inom äldreomsorgen som visat tacksamhet mot vårdpersonal, blir möjligen pengar inte lika stigmatiserande som det skulle ha varit i många andra situationer. För åldringarna finns det få andra sätt att visa tacksamhet. Vårdpersonal kan knappast bjudas på konferensresor i tjänsten eller få byggnadsarbeten utförda på eller i sina privata fastigheter. Det är inte heller svårt att förstå att relationer kan uppstå mellan åldringar och vårdpersonal, relationer som visserligen förklarar att egendom byter ägare, men inte ursäktar regelbrotten.

Kommuner har stora markinnehav till försäljning, vilket också skapar tillfällen till korruption. En typ av muta som följaktligen förekommer i ärendena är korruption kring mark och fastigheter. En variant är att kommunen sålt mark eller fastigheter till underpris till ett företag eller en privatperson. Som tack för hjälpen påstås mutor förekomma. Det finns även en annan variant av fastighetsaffärer, vilken också går ut på att mark och fastigheter säljs till underpris. Den kommunala mottagaren får köpa en fastighet privat av givaren (privat företag) till ett pris som ligger långt under marknadsvärdet. Förmodligen är tanken att denna tjänst ska belönas med framtida gentjänster. Gemensamt för dessa fastighetsfall är att det är fråga om korruption på lite högre nivå eftersom det förutsätter både pengar och kontakter.

Någon typ av renoverings- eller byggtjänst är den näst vanligaste mutan inom kommun- och landstingsägda företag. Det handlar om golvläggning, renovering av badrum och andra förhållandevis kvalificerade hantverkartjänster som utförs i mottagarnas privatbostäder. Ibland förekommer också leverans av byggnadsmaterial, som tegel. Förklaringen till att renoverings- och byggtjänster är vanliga inom de kommun- eller landstingsägda företagen, är att de ofta äger stora fastighetsbestånd och därför har många kontakter med leverantörer i branschen.

För företag är det också svårare att skapa svarta kassor med oredovisade kontanter som kan användas som mutor. Företag kan inte få loss kontanter på samma sätt som i exemplet med åldringarna och deras privata tillgångar, utan det krävs verifikationer för all hantering av medel på konton. I stället kommer pengarna i praktiken från den kommunala sektorn – mottagarnas egen arbetsgivare – genom överfakturering av de tjänster och varor som köps in från de givande företagen. ”Kickbacks”⁶ sker sedan genom de nyss nämnda exemplen med arbeten utförda i mottagarens bostad eller genom materialleveranser (Brå 2004:4).

En ovanlig kategori är gåvor av föremål, till exempel GPS-mottagare och annan teknisk utrustning, smycken och liknande. En förklaring till att det är ovanligt kan vara att den kommunala sektorn i begränsad utsträckning gör affärer med detaljister. Det finns helt enkelt inte så mycket ”kul” på hyllorna. Ovanligt bland ärendena är också den typ av tjänster eller gentjänster som består av rekommendationer till nyanställning och liknande fall av vänskapskorruption.

Tabell 2. Typ av mutor, uppdelat på utpekade personer verksamma i kommuner i kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, åren 2003–2010 (n = 124).

Typ av mutor	Kommuner		Landsting		Kommun- eller landstingsägda företag		Totalt	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Resor	16	16	17	55	11	28	44	26
Pengar	15	15	3	10	2	5	20	12
Föremål	4	4	0	0	1	3	5	3
Fest/middag	8	8	1	3	0	0	9	6
Lunch	3	3	0	0	0	0	3	2
Fastighet/markk öp	11	11	0	0	2	5	13	8
Renovering/bygg jobb	5	5	0	0	6	15	11	7
Tjänst/gentjänst	3	3	2	6	1	3	6	4
Övrigt ⁷	8	8	1	3	4	10	13	8
Summa	73	74	24	77	27	69	124	74
Bortfall	25	26	7	23	12	31	44	26
Totalt	98	100	31	100	39	100	168	100

⁶ Kickbacks är en korruptionsform där givarens investeringar i mutor leder till vinstutdelning för givaren i form av exempelvis högre materialkostnad för mottagarens arbetsgivare.

⁷ I kategorin övrigt i tabell 2 återfinns i huvudsak hyreskontrakt för bostäder och leasing av bilar.

Position: Kön, ålder, befattning och makt

Män är överrepresenterade

De allra flesta (80 procent) som pekats ut för korruption är män, vilket framgår av tabell 3. Rimliga förklaringar är att män oftare än kvinnor har ledande befattningar i de sektorer där det finns tillfällen till brott. Kvinnorna dominerar dock inom social omsorg, och där finns också tillfällen till brott, särskilt inom hemtjänsten. Därtill begår män generellt sett brott i större utsträckning än kvinnor.

I de ärenden där kön framgår är 113 män och 28 kvinnor. De är i genomsnitt 53 år, och det finns ingen egentlig skillnad mellan könen. Den yngsta utpekade personen är 27 år och den äldsta är 71 år. Det faktum att de flesta mottagare är medelålders, beror förmodligen på att de nått en ålder och position som ger tillfällen till brott. Skälet till den särskilt höga mansdominansen i landstingen och i de kommun- eller landstingsägda företagen är inslaget av manliga yrkessektorer, som lokaltrafik för landstingen och bygg och fastigheter för de kommunala och landstingsägda företagen.

Tabell 3. Antal påstådda mottagare verksamma i kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, uppdelat på kön, åren 2003-2010 (n = 141).

Kön	Kommuner		Landsting		Kommun- eller landstingsägda företag		Totalt	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Kvinnor	21	21	5	16	2	5	28	17
Män	61	62	20	65	32	82	113	67
Summa	82	74	25	81	34	87	141	84
Bortfall	16	16	6	19	5	13	27	16
Totalt	98	100	31	100	39	100	168	100

94 procent av givarna är män

De ärenden där givarens kön framkommer visar ännu tydligare än i fråga om mottagarna, att korruption nästan uteslutande är en manlig företeelse. I materialet förekommer totalt 50 män och 3 kvinnor. Kvinnorna har antingen agerat som privatpersoner eller varit involverade till följd av en relation. I genomsnitt är givaren något yngre än mottagaren, 46 år jämfört med 53 år.⁸ Den yngsta utpekade personen bland motparten är 21 år jämfört med den äldsta som är 61 år. En delförklaring kan vara att givarna ofta är småföretagare och därför i något yngre åldrar har tillfälle att begå brott.

Tjänstemännen är överrepresenterade

Tjänstemännen dominerar kraftigt bland de påstådda mottagarna vid korruptionsbrott, nära 80 procent. Det är ungefär lika många högre som lägre tjänstemän, men för landstingens del

⁸ Standardavvikelsen (ett mått på hur mycket de olika värdena i en population avviker från medelvärdet) är något högre bland motparten än inom den kommunala sektorn, 12 jämfört med 9. Det är alltså en något större spridning i ålder (från medelvärdet) bland motparten än i den kommunala sektorn.

dominerar högre tjänstemän med befattningen läkare.⁹ Politiker står för 13 procent av de påstådda brotten. Följaktligen är det få arbetare i materialet – endast 9 procent – som pekats ut. Dessa 9 procent utgörs nästan uteslutande av personer inom äldreomsorgen.

Tabell 4. De påstådda mottagarnas befattning¹⁰, uppdelat på utpekade personer verksamma i kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, åren 2003–2010 (n = 145).

Typ av befattning	Kommuner		Landsting		Kommun- eller landstingsägda företag		Totalt	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Arbetare utan krav på yrkesutbildning	2	2	0	0	0	0	2	1
Arbetare med krav på yrkesutbildning	11	11	0	0	1	2	12	7
Lägre tjänsteman	27	28	2	6	12	31	41	25
Högre tjänsteman	32	33	20	65	19	49	71	42
Politiker	15	15	4	13	0	0	19	11
Summa	87	89	26	84	32	82	145	86
Bortfall	11	11	5	16	7	18	23	14
Totalt	98	100	31	100	39	100	168	100

Mottagarens maktposition

De mottagare som tar emot en muta missbrukar sin position medan de som ger en muta vill att andra ska missbruka sin makt. Tabell 5 nedan visar vilken makt- och inflytandeposition den påstådda mottagaren har. Resultatet visar att de flesta mottagare har en position som antingen ger dem en beslutande makt eller har ett direkt inflytande på dem som fattar beslut. Andra gemensamma nämnare bland mottagarna är att de innehar ansvarsfulla eller på annat sätt förtroendepositioner som medför att andra inom organisationen förlitar sig på dem. Det finns också några få ärenden där själva kommunen pekats ut som korrupt eller att någon form av kollektiv agerat klandervärt.

⁹ Samtliga läkare har arbetat som läkare under en längre tid och flera har chefspositioner som chefsläkare och verksamhetschef.

¹⁰ Följande befattningar ingår i tabellens befattningskonstruktion: Arbetare, utan krav på yrkesutbildning (tjänste- och varuproducerande som renhållningsarbetare och grovarbetare inom bygg). Arbetare, yrkesutbildad (tjänste- och varuproducerande som vårdare, vvs- och byggarbetare). Tjänsteman, lägre och mellannivå (till exempel lärare, handläggare och chefer på låg eller mellannivå). Högre tjänsteman/ledande befattning (till exempel vd, chefer på hög nivå och företagsägare). I materialet har god man kodats som "inte tillämpligt" under befattning, eftersom personer som har ett uppdrag som god man kan ha varierande bakgrunder och innehar olika befattningar och professioner.

Vid en närmare granskning av tabell 5 framkommer för kommunernas del att det är ungefär lika många ärenden där beslutsfattare påstås ha blivit mutade som andra personer med inflytande. Kommunchefer, kommunalråd och andra höga företrädare har olika förbindelser med inflytelserika personer i det lokala näringslivet. Förtroendevalda och ledande tjänstemän är en grupp som befinner sig i riskzonen för (vänskaps)korruption eftersom de kommer i kontakt med väldigt många människor och på olika typer av sammankomster, där också leverantörer figurerar (Brå 2010:9). Det är inte ovanligt att leverantörer under middagar och liknande mötesplatser kommer med muntliga förslag.

Det ligger nära till hands att tro att korruption riktas mot beslutsfattare. I själva verket är det vanligt att mottagaren är en person med makt att påverka den som undertecknar besluten. Men beslutsfattare är ofta betydligt mindre insatta i sakfrågorna än de personer som formulerar de krav och specifikationer som till slut är avgörande för det senare formella beslutet. Därtill visar en tidigare studie att det råder stor kompetensbrist av upphandlingar på sina håll, särskilt i mindre kommuner och landsting (Brå 2010:9, Brå 2011:7).

Av tabell 5 framgår vidare att centrala mottagare i landstingen och de kommun- eller landstingsägda företagen snarare är personer med direkt eller indirekt inflytande än beslutsfattare. För landstingens del kan förklaringen vara att läkarkåren dominerar i ärendena, och det är en högstatusgrupp med stort inflytande på anskaffning av varor och tjänster som andra formellt fattar beslut om. De kommun- eller landstingskommunala företagen gör många upphandlingar, och sannolikt har relationer uppstått mellan personer på ”operativ nivå”.

Tabell 5. De påstådda mottagarnas maktposition för korruption, uppdelat på utpekade personer verksamma i kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, åren 2003–2010 (n = 145).

Typ av makt	Kommuner		Landsting		Kommun- eller landstingsägda företag		Totalt	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Beslutsfattande makt	43	44	7	23	11	28	61	36
Direkt inflytande	30	31	15	48	18	46	63	38
Indirekt inflytande	9	9	4	13	2	5	15	9
Grupp med beslutsfattande makt eller inflytande	4	4	0	0	0	0	4	2
Inget inflytande	2	2	0	0	0	0	2	1
Summa	88	90	26	84	31	79	145	86
Bortfall	10	10	5	16	8	21	23	14
Totalt	98	100	31	100	39	100	168	100

Relation: inblandade personer, kommunala sektorer och näringslivets branscher

Ofta två inblandade i korruptionsbrott

I de flesta ärenden består de typiska korruptionsbrotten av två utpekade: en mottagare och en givare. Men i så många som 18 procent av ärendena är fler än två aktörer inblandade. Flest

ärenden med fler än två personer involverade har kommuner – 12 ärenden – följt av kommun- eller landstingsägda företag med 7 ärenden. Exempelvis förekommer i några ärenden att flera personer mutas. I ett fåtal ärenden förekommer till och med flera givare, även om det sett till materialet är en ovanlig förekomst. Bedrägeriärendena har i regel fler inblandade.

I korruptionslitteraturen pekas ofta mellanhänder – mäklare – ut som en viktig funktion för mer avancerade korruptionsbrott (Bordhan 1997, Grødeland, Koshechkina och Miller 1998; i Thelander 2006). Det är personer som mer eller mindre yrkesmässigt knyter samman givare och mottagare. I materialet förekommer inte några mellanhänder på den nivån, även om de i praktiken kan existera. I stället är det ett fåtal personer som utan synbar egen vinning förmedlar hyreskontrakt och binder samman parter. Vid korruptionsutredningar förekommer inga tvångsmedel som telefonavlyssning. När telefonavlyssning för några år sedan började användas vid skattebrott, upptäckte myndigheterna ”nya” funktioner inom kriminaliteten, som ”fixare” och förmedlare (Brå 2007:27). Dessa hade tidigare varit i stort sett okända för polisens utredare eftersom de håller en låg profil och inte är lika synliga som de kriminella entreprenörer som driver verksamheten dagligdags. Det är inte otänkbart att andra utredningsformer, som tvångsmedel, på samma sätt som för de avancerade skattebrotten delvis skulle förändra bilden av korruptionsbrottsligheten.

Kommunala sektorer

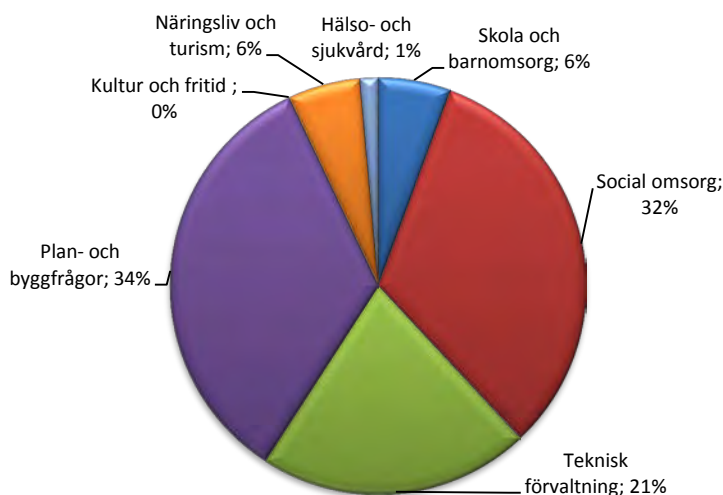
Figur 4 visar inom vilka kommunala sektorer som utpekade mottagare var verksamma vid tiden för det påstådda brottet. Samtliga kommunala sektorer¹¹ förekommer i redovisningen med undantag för kultur- och fritidssektorn.

De sektorer som oftast uppträder i de kommunala ärendena är plan- och byggsektorn samt social omsorg. Inom plan- och byggsektorn är det främst – som tidigare nämnts – tjänstemän med högre chefspositioner som påstås ha tagit emot mutor. Inom den sociala omsorgssektorn är merparten däremot anställda inom hemtjänsten eller personer som har uppdrag som god man åt äldre personer.

Den tredje vanligaste sektorn är teknisk förvaltning. Vad som ryms bakom denna rubrik varierar, inte minst till följd av kommunstorlek, men kärnverksamheten gäller drift, underhåll och förvaltning av fastigheter och gator, vatten och avlopp samt renhållning. I den tekniska förvaltningssektorn är det vanligare med tjänstemän med lägre befattningar än i plan- och byggsektorn. Vid sidan av dessa sektorer hade 8 utpekade personer i ärendena befattningen som kommunalråd och 9 personer var på annat sätt verksamma inom kommunledningen.

¹¹ Se bilaga 2 för beskrivning av de olika sektorerna.

Figur 4. Andelar utpekade mottagare verksamma i kommuner, uppdelat på sektorer, åren 2003–2010 (n = 78).



Förklaringen till den förhållandevis höga korruptionsnivån inom den sociala omsorgssektorn har att göra med de relationer som uppstår mellan vårdtagare och vårdare. Det finns mänskliga förklaringar till viljan av att gynna personer inom vården, och svårigheten för dem att tacka nej. Samtidigt är personalen påpassad, inte minst av arvingar. Eftersom gåvoinslaget är väsentligt större än "kravet på motprestation" läggs förmodligen inte stor möda ned på att dölja gåvan, vilket dessutom gör att åtskilliga brott är lätta att upptäcka. Till det kommer att kontoöverföringar, fastighetsöverlåtelse och testamenten är dokumenterade och därmed synliga förfaranden.

Vid godmanskap kan det också finnas en nära relation mellan den gode mannen och den person som är i behov av stöd och hjälp. Men det är framför allt den ekonomiska relationen som gör att gode mannen kan disponera över den vårdbehövandes egendom, vilket skapar särskilda tillfällen till brott (Brå 2002:1).

Om relationer är en viktig förklaring till korruption inom social omsorg utmärks även byggbranschen av relationer (Brå 2007:27, Brå 2011:7). Varje projekt – stort som smått – är i någon mening unikt och det finns därför ett behov av att vårda relationer för att komma i fråga för nästa arbete. Under projektens gång behöver också många detaljer klaras ut, vilket leder till åtskilliga kontakter. Med tanke på kommunernas stora fastighetsbestånd och behov av entreprenadtjänster för gator och torg är förbindelserna omfattande med branschen.

Landstingssektorer

Landstingen har enligt bilaga 2 en annan typ av sektorindelning än den som redovisas för kommuner i figur 4. I de totalt 19 landstingsärendena är 28 personer verksamma i sjuk- och omsorgssektorn och 3 är landstingspolitiker. De utpekade mottagarna i landstingsärendena som är verksamma inom sjuk- och hälsosektorn har, som tidigare nämnts, främst läkarpositioner med olika inriktning.

Landstingsärendena är också tydliga exempel på hur relationer skapar möjlighet till korruption. Framför allt gäller det de förbindelser som uppstår mellan läkare och leverantörer

av läkemedel och produkter till landstingen (Brå 2010:9). I grund och botten liknar det de relationer som uppstår mellan företrädare för kommuner och byggbranschen.

Områden inom kommun- eller landstingsägda företag

En betydande majoritet av alla ärenden i kommunägda företag avser fastigheter. Vanligtvis rör det sig om anställda som påstås ha blivit erbjudna resor av ett privat företag, ofta för att påverka en upphandling. Andra exempel inom fastighetssektorn är att det görs gällande att anställda vid ett kommunägt företag tagit emot muta i utbyte mot ett hyreskontrakt.

Även företag med inriktning på trafik och förvaltning förekommer i ärendena. Det handlar om att entreprenörer mutat anställda i hopp om att anlitas för framtida uppdrag. De flesta utpekade mottagare inom landstingsägda företag arbetar med lokaltrafik, vilket motsvarar teknisk förvaltning inom den kommunala sektorn.

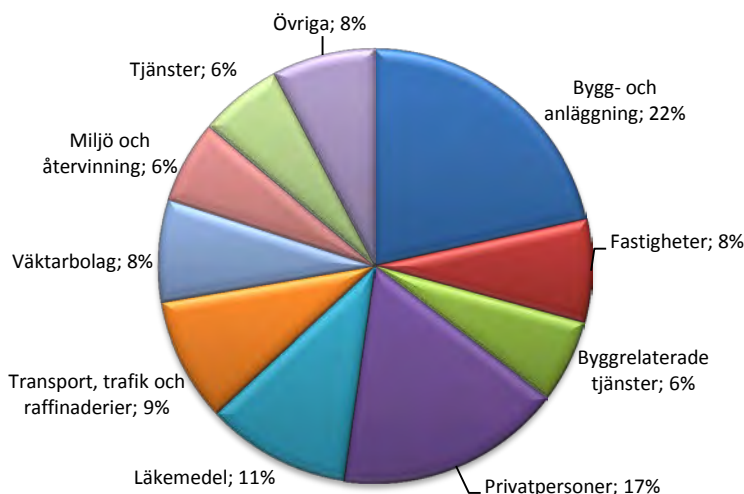
De relationer som uppstår med byggbranschen och entreprenadföretag överensstämmer med vad som nyss sagts om kommunerna. Det är dock troligt att de ärenden som gäller hyreskontrakt inte är lika beroende av relationer utan mer liknar den klassiska formen av korruption som går ut på att köpa ett eftersträvsvärt kontrakt.

Störst andel givare i byggbranschen

I figur 5 redovisas i vilken bransch givaren var verksam vid tiden för det påstådda brottet. Nästan 40 procent av alla givare verkar inom bygg och anläggning (inklusive byggrelaterade tjänster) samt fastighetsförvaltning. Bygg- och anläggningsbranschen har sedan tidigare ansetts vara i farozonen för korruption. Ett av skälen som anges är svårigheten att genomföra utvärderingar, vilket också ökar utrymmet på vilka grunder anbud bedöms och väljs (Brå 2010:9).

I nästan en tredjedel av alla ärenden saknas dock information om givarens befattning. De ärenden där befattningen är känd visar att merparten är entreprenörer som har fåmansbolag eller en enskild firma.

De flesta givare synes ha agerat på egen hand och erbjudit en muta. Endast 8 personer bland givarna kan karaktäriseras som arbetare. Merparten av dem har till skillnad mot tjänstemännen handlat på uppdrag av en huvudman.



Riktning och motprestation: Före, löpande eller efter

När sker mutan?

Det är ovanligt att det i de ärenden som inte leder till förundersökning förekommer detaljerad information om hur korruptionen närmare har gått till. Följaktligen saknas i åtskilliga av alla ärenden – 41 procent – information om när i tiden den påstådda mutan betalats och för vilken motprestation. Den enkla förklaringen till bristen på uppgifter är att informationen oftast inte kommer fram förrän en bit in i en eventuell förundersökning där exempelvis förhör hållits med den misstänkte. I flera ärenden kommer det inte fram tillräckligt med uppgifter förrän i domstolsförhandlingen. Dessa brister på information är ett tydligt tecken på att korruptionsbrottsligheten sker i det fördolda.

Tabell 6 visar delvis när i tid muta betalats och syfte med mutan. Den vanligaste korruptionsformen är att mottagaren direkt eller indirekt har agerat eller underlåtit att agera på ett sådant sätt att det ger fördelar för givaren. Muta har erbjudits till mottagaren före givaren agerat med en motprestation.

Därefter är det vanligast (i kommuner och kommun- eller landstingsägda företag) att personerna tagit emot en muta som belöning för ett visst beslut eller givande av information. I flera ärenden är det fråga om vänskapsrelationer, där muta utdelats efter det att exempelvis en upphandling är genomförd. Fördröjningen speglar hur gåvor ses som ett "tack" i efterhand för en viss handling (Brå 2005:18). Många gånger är syftet med mutor att stärka relationen, oavsett om de erbjuds före eller löpande i form av gåvor eller som efterhandsbelöningar (Andersson 2002).

Båda dessa former kan förmodligen av de inblandade uppfattas som betydligt mindre stigmatiserande än att muta tydligt ska påverka ett visst beslut eller handlande. Att något positivt sker i efterhand – när alla papper för länge sedan är skrivna – kan av parterna ursäktas som ett utslag av deras relation. Det gäller särskilt om de känt varandra en tid och successivt byggt upp relationen (Brå 2010:9). Det är tydligt att den här formen av subtil – och säkert i många fall förslagen – korruption är ett problem. Genom att skapa en gråzon kring relationen

och hålla ett avstånd till beslutstillfällena kan korruption fungera i en miljö i avsaknad av en korruptionskultur (2007:21).

Tabell 6. Korruptionsformer, uppdelat på utpekade personer verksamma i kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, åren 2003-2010 (n = 99).

Typ av korruptionsform	Kommuner		Landsting		Kommun- eller landstingsägda företag		Totalt	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Tillhandahålla information som ger fördelar för givaren	0	0	1	3	1	2	2	1
Agera för ett beslut som ger fördelar för givaren	16	16	15	48	8	20	39	23
Ta emot betalning/belöning för service som ingår i tjänsten	14	14	1	3	6	15	21	13
Ta emot muta som belöning för beslut eller givande av information	17	17	1	3	11	28	29	17
Ta emot muta för att långsiktigt stärka en relation	6	6	1	3	1	2	8	5
Summa	53	54	19	61	27	69	99	59
Bortfall	45	46	12	39	12	31	69	41
Totalt	98	100	31	100	39	100	168	100

Mottagarnas krav

Anmälningarna till Riksenheten saknar ofta detaljerad information om vilka krav som ställts mellan de inblandade parterna. I tabell 7 redovisas de uppgifter som ändå finns i ärendena om de påstådda mottagarnas krav på mutor. Eftersom det i två tredjedelar (62 procent) av anmälningarna saknas information om krav på mutor måste siffrorna tolkas med försiktighet. Vid en jämförelse med givarnas uppfattning om erbjudanden av och krav på mutor visar anmälningarna ungefär samma siffror.

Av tabell 7 framgår att korruptionen riktad mot tjänstemän i kommuner främst sker genom subtila förslag på mutor. Vid subtil påverkan handlar mutan om något outtalat, en slags underförstådd överenskommelse om tjänster och gentjänster som ska gynna de inblandade aktörerna. Ett relativt vanligt exempel är att ett företag bjuder en anställd inom den kommunala sektorn på konferens, där företaget står för såväl resekostnader som logi och middag. I gengäld vill företaget förmodligen delta vid en kommande upphandling i syfte att bli en utvald leverantör, även om ingenting sådant uttalas högt. En av flera anledningar till att korruptionsbrott är svåra att bevisa beror på en subtil korruptionskultur – där den direkta kopplingen mellan prestationer och motprestationer är svår att leda i bevis.

Om subtila krav är vanliga inom de kommunala ärendena dominerar de direkta kraven inom landstingsärendena, där personalen på ett mer oblygt sätt medverkat i korruptionen genom att kräva in mutan som en ”direkt belöning”. Exempelvis har läkemedelsföretag kontaktats för

att ”sponsra” resor och utbildning. Dessutom har ett ”bonussystem” utvecklats vid försäljning av utrustning till sjukvården. Läkemedelsbranschen har sedan tidigare kopplats ihop med generösa erbjudanden till läkare och andra som upphandlar läkemedel och teknisk utrustning. Skälet är främst, som tidigare nämnts, de täta relationerna som förekommer bland leverantörerna och landstingsanställda (Brå 2010:9).

Mottagarna i kommunernas mer diskreta hållning i korruptionsärendena kan möjligen förklaras av att affärsförbindelserna bygger på långsiktiga relationer med lokala företag. Det gynnar en subtil korruptionskultur.

De kommun- eller landstingsägda företagen utmärks av förhållandevis höga procentsatser både när det gäller direkta krav och inga krav alls från givarnas sida. Att de själva inte ställt krav på mutor uppvägs dock av att givaren varit aktiv och erbjudit en muta. Det betyder att både mottagare och givare uppträtt tydligt om vad de vill. En förklaring kan vara att när företag möter företag, låt vara kommun- eller landstingsägda, har en anpassning skett till vad de inblandade uppfattar gälla inom affärlivet. Det blir helt enkelt mer företag och mindre kommun.

Direkta krav i ärendena handlar inte sällan om överfakturering, där båda parter kommit överens om att företaget ska fakturera den kommunala sektorn för ett högre belopp än vad som är skäligt. Därefter attesterar den andra parten – som är verksam i den kommunala sektorn – fakturorna. Anmälningarna ger inte mycket vägledning om vad som sedan sker med det överfakturerade beloppet.

I en handfull ärenden har kommuntjänstemän agerat som givare och de har i dessa fall kommit med direkta erbjudanden.

Däremot är det mycket ovanligt att korruptionsbrott förenas med tvång eller utpressningsliknande förfarande. Det finns några enstaka ärenden med privatpersoner som hävdar att de ska ha blivit tvingade att betala pengar för att få ett hyreskontrakt.

Tabell 7. De påstådda mottagarnas krav, uppdelat på kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, åren 2003-2010 (n = 64).

Typ av krav	Kommuner		Landsting		Kommun- eller landstingsägda företag		Totalt	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Inget krav	8	8	3	10	7	18	18	11
Subtillt krav	19	20	0	0	3	8	22	13
Direkt krav	7	7	10	32	7	18	24	14
Summa	34	35	13	42	17	44	64	38
Bortfall	64	65	18	58	22	56	104	62
Totalt	98	100	31	100	39	100	168	100

4. Geografiska jämförelser

I det här avsnittet redovisas några geografiska uppgifter från undersökningen. Inledningsvis redogörs i vilka län de påstådda korruptionsärendena har polisanmälts. Vidare redovisas geografiska jämförelser. De geografiska skillnaderna säger inte mycket om korruptionen i sig, utan visar kanske mer att man i vissa geografiska områden är bättre på att identifiera korruptiva beteenden än andra.

Knappt hälften av alla polisanmälningar kommer från storstadslänen

Drygt två tredjedelar av alla ärenden som handläggs av Riksenheten är polisanmälda. Vissa ärenden är redan polisanmälda när de kommer in till Riksenheten, men det förekommer också att Riksenheten gör en polisanmälan baserad på de lämnade uppgifterna.

Korruptionsbrott förekommer i hela Sverige och är inte enbart ett storstadsfenomen. Polisanmälningar förekommer i 17 av landets 21 län. Nästan hälften av dessa anmälningar kommer från de tre storstadslänen (Stockholm, Västra Götaland och Skåne). I tabell 8 redovisas den geografiska fördelningen av ärenden som polisanmälts.

Även om kommunerna svarar för flest ärenden har de procentuellt sett lägst andel polisanmälningar. En rimlig förklaring kan vara att särskilt den kommunala verksamheten tilldrar sig generellt sett mycket uppmärksamhet från medier och allmänheten, och därför kommer ett visst antal ärenden in till Riksenheten som mer handlar om klagomål än konkreta brott.

Tabell 8. Antalet polisanmälningar per län, uppdelat på kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, åren 2003-2010 (n = 79).

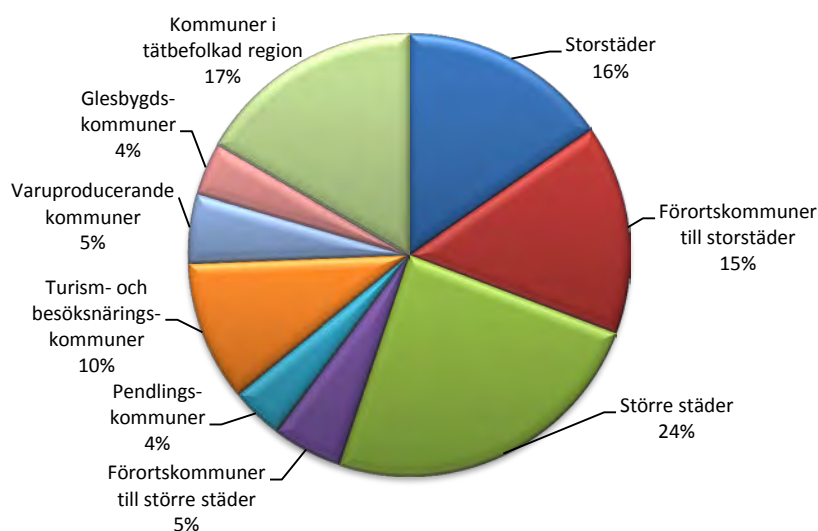
Län	Kommuner		Landsting		Kommun- eller landstingsägda företag		Totalt	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Stockholm	11	14	3	16	13	39	27	21
Skåne	7	9	3	16	2	6	12	9
Västra Götaland	3	4	1	5	3	9	7	5
Östergötland	4	5	0	0	1	3	5	4
Övriga (13 län)	19	24	6	31	3	9	28	22
Antal polisanmälda	44	56	13	68	22	67	79	61
Ej polisanmälda	29	37	6	32	11	33	46	35
Bortfall	5	7	0	0	0	0	5	4
Totalt	78	100	19	100	33	100	130	100

Geografisk beskrivning av kommunärendena

Av landets 290 kommuner finns 52 representerade i ärendena. Lägst representation har glesbygdskommuner. På vissa håll i sådana områden saknas helt anmälningar. Föga förvånande är det fler ärenden i landets mellersta och södra regioner (Stockholm och Götaland) än i landet i övrigt, vilket kan förklaras av befolkningsunderlag och ekonomisk aktivitet. Flest ärenden gäller Stockholm (7), med förorter (8). Härefter har Norrköping och Göteborg flest ärenden (4) följt av Malmö (3).

Figur 6 uppvisar en regional jämförelse av antalet kommunärenden per kommungrupp. Resultatet i figur 6 synliggör att flest kommunärenden (24 procent) förekommer i större städer, där Stockholm, Göteborg och Malmö inte är inräknade. Om man slår ihop kategorin storstäder och förorter till dessa, innefattar dock dessa kategorier flest antal påstådda mottagare (31 procent). När det gäller flest påstådda mottagare per kommun har Stockholm flest med 8 mottagare följt av Norrköping (7), Mörbylånga (6) och Göteborg (5).

Figur 6. Andelar kommunärenden, uppdelat efter typ av kommungrupp,¹² åren 2003-2010 (n = 78).



Geografiska beskrivningar av landstingsärenden och ärenden som gäller kommun- eller landstingsägda företag

Hälften av landstingen är representerade i de 19 ärenden som gäller landstingen (10 av 20). Stockholms läns landsting dominerar med nästan en tredjedel av ärendena följt av region Skåne (3 ärenden). Resterande landstingsärenden är utspridda i landet med något ärende per län. Mer än hälften av alla ärenden som rör kommun- eller landstingsägda företag är relaterade till Stockholmsområdet (18 av totalt 33 ärenden). Därefter rör flest ärenden Västra Götalandsregionen (5 ärenden). Återstående företagsärenden finns i olika städer i Svealand och Götaland.

¹² Se bilaga 1 för en utförlig beskrivning av kommungrupper.

5. Kontroll- och rättskedjan

I det här avsnittet redovisas undersökningens resultat efter kontroll- och rättskedjefaktorer. Inledningsvis återges hur de påstådda korruptionsbrotten har upptäckts och anmäls samt av vem. Därefter redogörs i vilken utsträckning interna utredningar har förekommit följt av domar och påföljder för korruptionsbrotten.

Hur brotten upptäcks och anmäls

De anmälda korruptionsbrotten inom den kommunala sektorn upptäcks oftast av privatpersoner, 45 procent, och en nästan lika hög andel av alla polisanmälningar har gjorts av samma grupp (41 procent). Journalister spårar upp 30 procent av de förmodade brotten i den kommunala sektorn. Det är tydligt att ”utomstående” personer liksom medier har en viktig kontrollfunktion, även om kvaliteten och substansen i anmälningarna varierar.

Förmodligen är det inte ovanligt att anställda och personer inne i den kommunala sektorn lämnar tips om misstänkta oegentligheter och låter utomstående agera. Ett flertal privatpersoner består även av släktingar som agerar kontrollfunktion till hemtjänsten och andra vårdinstanser som tar hand om äldre genom att de månar om eventuella kommande arv eller de äldres egna kapital. Därtill anmäler dessa släktingar upplevda missnöjen i högre grad jämfört med exempelvis kollegor eller arbetsgivare. Släktingarna vinner ingenting på att tuga. Den höga andelen privatpersoner kan också delvis förklaras av vad som nyss nämndes om att åtskilliga ärenden snarare är missnöjesyttringar från en kritisk allmänhet än anmälningar av faktiska korruptionsfall.

Därnäst upptäcker den utpekade mottagarens arbetsgivare i den kommunala sektorn 12 procent av brotten. Det är en lägre andel privatpersoner som upptäcker brott i kommun- eller landstingsägda företag (35 procent) och som gör polisanmälan (14 procent), men antalet ärenden är tämligen få.

Efter privatpersoner är det oftast mottagarens arbetsgivare i den kommunala sektorn som gör polisanmälan (39 procent), följt av Riksenheten (16 procent). I fråga om kommun- eller landstingsägda företag dominerar dock arbetsgivarna som både upptäckare och anmälare (24 respektive 45 procent). Sannolikt har dock åtskilliga av dessa påstådda brott i praktiken upptäckts av medarbetare, som sedan vänt sig till arbetsgivaren.

Det förekommer också anonyma anmälare, och de inkluderas i gruppen privatpersoner.¹³ Det är ungefär lika vanligt med anonyma anmälare vid kommun- och landstingsärenden (13 respektive 14 procent) och en något lägre andel vid kommun- eller landstingsägda företag (7 procent). En hypotes är att allmänheten i lägre grad ser företagen som en del av den kommunala skattefinansierade sektorn, och därför är mindre uppmärksamhet riktad mot vad

¹³ I ungefär en tredjedel av alla ärenden där privatpersoner upptäckt och/eller anmält ett påstått korruptionsbrott, är anmälaren endast ett namn (till exempel Kalle Karlsson) och kontaktinformation saknas. I sådana fall är det svårt att avgöra om personen är anonym eller inte. Dock har vi i undersökningen – om ingen annan väsentlig information lämnats om vem anmälaren kan tänkas vara – hanterat dessa som anonyma anmälare. De anonyma anmälarna som i sin anmälan nämner att de är anonyma, alternativt där namn helt saknas, uppgår till totalt 15 ärenden (12 procent). Samma resonemang som ovan gäller vid *formell anmälan på polisanmälan*, där en fjärdedel av alla privatpersoner består av anonyma anmälare.

som sker där. Dessutom är insynen mindre eftersom offentlighetsprincipen inte gäller i företag och det är därför inte möjligt att få ut allmänna handlingar som i den kommunala verksamheten.

Ett rimligt antagande är att det ökade intresset för korruption i samhället från mediernas sida har lett till att journalister bidragit till fler påstådda avslöjanden och ett ökat antal ärenden. Under fyraårsperioden 2003–2006 låg medier bakom 15 ärenden jämfört med åren 2007–2010, då 22 ärenden kan relateras till medierna. Det betyder att medierna spelat en begränsad roll sett till antalet ärenden över tid.

I tabell 9 redovisas vilka personer och funktioner som först upptäcker det påstådda brottet och vem som sedan gör den formella polisanmälan. Arbetsgivare polisanmäler i större utsträckning än de upptäcker brott. Skälet är att andra personer, ofta anställda, slår larm, och sedan görs den formella anmälan av en person i ansvarig ställning. Det kan också vara ett tecken på att den formella kontrollen inte är en särskilt framgångsrik metod för att upptäcka korruptionsbrott utan att uppgifterna om att allt inte står rätt till kommer fram på annat sätt.

Samtidigt går det inte att ha för stor tilltro till formella kontrollsystem. Till följd av åtskilliga korruptionsbrotts natur har också formella kontrollsystem svårigheter att avslöja brister i fakturor och andra underlag. Det kan exempelvis vara svårt att bedöma om fakturor kring ett omfattande byggnadsprojekt är saltade och att ”kickbacks” sker genom att vissa materialleveranser hamnar på fel bygge. Inte minst forskning om revisorers anmälningsskyldighet belyser dessa svårigheter (Brå 2004:4). Andra korruptionsfall är dock betydligt enklare att upptäcka. Testamenten, kontoöverföringar och lagfarter är tydliga bevis på att egendom gått över till personer inom vård och omsorg.

Relativt få ärenden upptäcks och anmäls genom Skatteverkets revisioner. Skälet är att endast stickprov ingår som ett moment i revisionerna, och dessutom syftar inte dessa till att upptäcka korruption utan skattefel (jämför Korsell 2012).

Tabell 9. De påstådda korruptionsbrottsens upptäckare och formella anmälare, uppdelat på antal ärenden som rör kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag, åren 2003–2010 (n = 124 respektive 75).

	Kommuner		Landsting		Kommun- eller landstingsägda företag		Totalt	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Vem som först upptäckte brottet								
Privatperson	36	46	8	42	12	35	56	43
Journalist	23	29	7	37	7	21	37	28
Arbetsgivare	6	8	1	5	8	24	15	11
Annan ¹⁴	8	10	0	0	2	6	10	8
Statlig myndighet ¹⁵	3	4	2	11	2	6	7	5
Summa	75	96	18	95	31	91	124	95
Bortfall	3	4	1	5	2	9	6	5
Totalt	78	100	19	100	33	100	130	100
Formell anmälare på polisanmälan								
Privatperson	22	48	6	50	3	14	31	39
Arbetsgivare	9	19	2	17	10	45	21	27
Riksenheten	5	11	3	25	4	18	12	15
Statlig myndighet ¹⁵	5	11	1	8	2	14	8	10
Annan ¹⁴	2	4	0	0	1	5	3	4
Summa	43	93	12	100	20	95	75	95
Bortfall	3	7	0	0	1	5	4	5
Totalt	46	100	12	100	21	100	79	100

Interna utredningar

I drygt en femtedel (22 procent) av ärendena har en intern utredning genomförts till följd av brottsmisstankarna.¹⁶ De interna utredningarna har genomförts på olika sätt, med olika medel och omfattning. I vissa fall har man anlitat externa revisorer och i andra fall har utredningen skötts helt internt.

Kommun- eller landstingsägda företag har genomfört interna utredningar i en betydligt större utsträckning än kommuner och landsting, 36 procent jämfört med 17 respektive 16 procent. Dock framgår det sällan i dokumentationen om den interna utredningen initierats före eller efter det att brottsmisstanken först uppkom. I materialet förekommer flera varianter. En polisanmälan kan ha upprättats till följd av en intern utredning. Det förekommer också att en privatperson eller medier slagit larm varvid en intern utredning inletts för att undersöka substansen i anklagelserna.

I de kommunärenden där en intern utredning har genomförts, är 6 av 15 personer verksamma inom den sociala omsorgssektorn. Där har brotten lämnat tydliga spår i form av arv och andra transaktioner. Som tidigare nämnts agerar utomstående släktingar kontrollfunktion i denna sektor. Övriga sektorer som förekommer och där brotten inte är lika

¹⁴ Annan: mottagare, givare samt advokatbyrå som företräder privatperson.

¹⁵ Statlig myndighet: Polisen, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

¹⁶ Motparten är inte medräknad här. Endast i tre ärenden förekommer information om att en intern utredning har genomförts hos motparten. Två av dessa avser läkemedelsbranschen medan den tredje avser ett privat fastighetsföretag.

lätta att upptäcka är plan- och byggfrågor och teknisk förvaltning. Det finns ingen information om att kommuner genomfört en intern utredning i något ärende där ett kommunalråd figurerat. För de kommun- eller landstingsägda företagsärendena har intern utredning genomförts främst inom fastigheter följt av lokaltrafik. Samtliga landstingsärenden där en intern utredning har genomförts, avser 9 läkare verksamma inom den sociala omsorgssektorn. Förutom de utpekade personerna verksamma inom den sociala omsorgssektorn, vilka även har blivit föremål för en intern utredning, har typen av muta varierat. Främst är det fråga om olika resor, men renovering och fastighetsköp liksom bluffakturor är återkommande.

I drygt en tredjedel (37 procent) av de ärenden som leder till åtal, har en intern utredning genomförts. Den högre procentenheten kan vara en indikator på att interna utredningar kan hjälpa ett ärende framåt i rättskedjan eftersom de borde leda till att mer information kommer fram. När arbetsgivaren samlat ihop information i ett tidigt skede får åklagare och polis ett bättre underlag att arbeta med vid förundersökningen till skillnad från de ärenden där åklagaren och polisen måste inhämta all bevisning själva. Erfarenheten från andra ekobrottsområden är också att när företag eller myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner gör ett ordentligt förarbete, ökar förutsättningarna väsentligt för att polis och åklagare tar sig an fallet (ISF 2011:12, Brå 2008:6, Levi 1987).

Åtal och domar

Av de 130 korrupsionsärenden som gällde den kommunala sektorn och som kom in till Riksenheten mellan åren 2003 och 2010, har 14 (11 procent) lett till fällande dom. I genomsnitt är det knappt två fällande domar per år. I snitt döms också två personer per år som är eller har varit anställda inom kommun, landsting eller ett företag som ägs av en kommun eller ett landsting.¹⁷

Dessa siffror kan vid första påseende ge en negativ bild av rättsväsendets framgångar. En viktig förklaring är dock att åtskilliga ärenden utgörs av allmänt hållna anklagelser om att än den ene, än den andre är korrupt. Genom att Riksenheten blivit känd och det finns en allmänt hållen uppfattning om vad som ligger i korrupsionsbegreppet, fungerar Riksenheten som en mottagare av klagomål. Grovt räknat kan därför omkring en tredjedel av ärendena innehålla så lite substantiell information att de inte går att utreda.

I de ärenden där det finns information, men där åtal ändå inte väckts, är åklagarnars motivering till avskrivningsbeslutet främst bevisvårigheter (brott kan ej styrkas).

Av studiens 235 utpekade personer åtalades 43 (18 procent). Av dessa 43 personer är 24 verksamma inom den kommunala sektorn, vilket motsvarar 14 procent. Bland antalet dömda personer är 18 verksamma inom den kommunala sektorn, vilket motsvarar 11 procent av samtliga utpekade i den kommunala sektorn. Jämförelsevis döms en något högre andel av motparterna, det vill säga givarna, i den privata sektorn (13 procent).

Domstolarna frikände 15 åtalade, varav 1 person avsåg kommun, 4 personer landsting och 10 personer motparten.

Eftersom ett ärende kan omfatta fler än en gärningsperson, redovisar tabell 10 hur många personer som inledningsvis – i samband med Riksenhetens registrering av ärendet – blir

¹⁷ Till det kommer en fällande dom där enbart givaren, verksam i den privata sektorn, åtalades och fälldes till ansvar.

utpekade, men som under utredningens gång antingen skrivs av eller går vidare i rättsprocessen.

Tabell 10. Fördelning av antalet utpekade, åtalade samt dömda, uppdelad på antal utpekade personer verksamma i den kommunala sektorn respektive bland motparten, åren 2003-2010 (n = 235).

Antal personer	Kommuner	Landsting	Kommun- eller landstingsägda företag	Motparten	Totalt
Antal utpekade personer totalt	98	31	39	67	235
Förundersökning inleds ej	43	13	13	16	85
Förundersökning läggs ned	45	12	18	32	107
Förundersökning inleds och kvarstår	10	6	8	19	43
Antal åtalade	10	6	8	19	43
Antal dömda	9	2	7	9	27

Förundersökningar som aldrig inleds eller som läggs ner

I tabell 11 redovisas åklagarnas motivering till varför förundersökning inte inleds och varför förundersökning läggs ner. Orsaken är främst att det saknas tillräckligt med information som ger anledning att anta att brott har begåtts eller att det inte finns tillräckligt starka bevis. Anonyma och privatpersoner som har anmält det påstådda brottet samt medias rapporter, står för de allra flesta ärenden (84 procent) där åklagaren motiverat *ej anledning att anta att brott hör under allmänt åtal/gärning ej brott*.

En förklaring till att kommuner och landsting har en högre andel av kategorin *ej anledning att anta att brott hör under allmänt åtal/gärning ej brott* än kommun- eller landstingsägda företag, är att det förekommer något fler substanslösa anmälningar än i företagsärendena. Vid en närmare statistisk granskning av materialet bekräftas bilden som visar att de påstådda brotten procentuellt sett har upptäckts av media i en något högre utsträckning bland kommun- och landstingsärendena.

Tabell 11. Anledning till att förundersökning inte inleds eller att de läggs ner, uppdelad på antal utpekade personer verksamma i den kommunala sektorn respektive bland motparten, åren 2003-2010 (n = 235).

Typ av anledning	Kommuner	Landsting	Kommun- eller landstingsäg da företag	Motparten	Totalt
Ej anledning att anta att brott hör under allmänt åtal/gärning ej brott	49	14	12	21	96
Brott kan ej styrkas/ej förväntas att styrkas	30	9	16	25	80
Övrigt ¹⁸	9	2	3	3	17
Summa	88	25	31	49	193
Antal åtalade ¹⁹	10	6	8	18	42
Totalt	98	31	39	67	235

Korruptionsbrottens domar och påföljder

Nära två tredjedelar (64 procent) av alla åtalade personer för korruptionsbrott, döms också för brottet. Sett till åtalade personer enbart i den kommunala sektorn, dömdes tre fjärdedelar (75 procent) för korruptionsbrott. Följaktligen är det till både antal och procent något flera inom den kommunala sektorn som åtalas och döms jämfört med vad som gäller för motparten.

Den förklaring som ligger närmast till hands är att antalet utpekade personer bland motparten är färre. Skälet till det kan vara att det främst är i den kommunala sektorn som brotten upptäcks och anmäls. Förmodligen är upprördheten större över att personer i den offentliga sektorn, som representerar skattebetalarnas allmänna intressen, tar emot mutor än att privata företag agerar i egen sak (jfr Andersson 2002).

Mycket få brott upptäcks och anmäls av personer i den privata sektorn. Fokus riktas därför mot mottagaren i den kommunala sektorn och inte mot givaren i den privata. Om givaren i den privata sektorn agerar i företagets intresse, vilket som regel bör vara fallet, förvåras också polisens utredning genom att företagets företrädare knappast är alltför tjänstvilliga att kasta ljus över utredningen. Samtidigt är det få ärenden och svårt att dra några säkra slutsatser. Totalt har 10 personer åtalats för fler än ett korruptionsbrott, men endast 1 person av 27 dömda, fälldes till ansvar för mer än ett korruptionsbrott.²⁰

Tabell 12 visar vilka brottstyper personerna dömts för och vilken påföljd de fått. Enbart dagsböter dominerar (70 procent), följt av villkorlig dom (26 procent), som i ungefär hälften av domarna kombineras med böter. Fängelse är en mycket ovanlig påföljd vid korruptionsbrott och yrkas endast när brottet bedöms som grovt.²¹

Tabell 12. Brottstyper för antal domar och typ av påföljd, uppdelad på antal utpekade personer verksamma i den kommunala sektorn respektive bland motparten, åren 2003–2010 (n = 27).

¹⁸ Övriga anledningar: Gärningsperson har lämnat landet, anses vara oskyldig, brottet är inte ett korruptionsbrott och har därför flyttats över till annan åklagare samt att brottet är preskriberat (preskriptionstiden för mutbrott av normalgraden är fem år).

¹⁹ Den person som saknas för motparten från antal åtalade i tabell 10 avled.

²⁰ Det andra korruptionsbrottet avsåg trolöshet mot huvudman.

²¹ Straffet för mutbrott eller bestickning är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet anses vara grovt blir straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

	Kommuner	Landstin	Kommun- eller g landstings- ägda företag	Motparten	Totalt
Antal domar totalt	9	2	7	9	27
Brottstyp i domen					
Mutbrott	6	2	5	0	13
Bestickning	0	0	0	8	8
Tjänstefel	2	0	0	0	2
Bedrägeri	0	0	2	1	3
Osant intygande	1	0	0	0	1
Typ av påföljd					
Dagsböter	8	2	3	6	19
Villkorlig dom	1	0	3	3	7
Fängelse	0	0	0	1	1

Nästan hälften (47 procent) av alla dömda personer överklagar sina domar. Oftast är det den dömda som överklagar, men det förekommer att även åklagaren går vidare. Det finns flera anledningar till att personer dömda för korruptionsbrott tenderar att överklaga i högre grad än andra. Till sin karaktär har korruption stora gråzoner, och åtskilliga personer som fällts till ansvar kan faktiskt anse sig oskyldiga eller i vart fall anse sig ha haft goda skäl för sitt agerande (Brå 2007:21). Dessa personer, många gånger ostraffade, kan också på goda grunder uppfatta att de har mycket att förlora om de döms. Det handlar om anseende, nuvarande och framtida anställningar och karriärmöjligheter. Därtill har det också visat sig att det lönar sig att överklaga eftersom det är ungefär lika vanligt att hovrätten friar som att de fastställer tingsrättens fällande dom.

Korruptionsdomarnas utveckling över tid

Nästan tre fjärdedelar av alla korruptionsärenden som ledde till fällande dom, kom in till Riksenheten år 2005. Därefter består så gott som alla resterande fällande domar av ärenden som kom in år 2007. Under dessa två år kom det också in ett stort antal ärenden till Riksenheten, vilket borde vara förklaringen till de höga andelarna domar.

Geografisk jämförelse av åtalade och dömda

Tabell 13 visar den geografiska uppdelningen av antalet åtalade respektive dömda personer verksamma inom den kommunala sektorn. Stockholm med omnejd dominerar med flest antal personer. Till detta kommer att samtliga personer som åtalats i Stockholmsregionen också blivit dömda.

Tabell 13. Geografisk uppdelning av antalet åtalade respektive dömda verksamma i den kommunala sektorn, åren 2003–2010 (n = 24 respektive 18).

Regioner/områden	Antal åtalade	Antal dömda
Stockholm inklusive förorter	13	13
Götaland	9	4
Svealand	2	1
Totalt	24	18

Sektorer och branscher

Det är de vanligast förekommande typerna av ärenden som går vidare till åtal och som även leder till en fällande dom. Tabell 14 synliggör i vilken sektor eller bransch de åtalade respektive dömda personerna är verksamma. Tabellen visar att det främst är gärningspersoner verksamma inom fastighets-, underhålls- och byggbranschen respektive vård- och omsorgssektorn som åtalas och döms för korruptionsbrott. Det är också de sektorer och branscher som flitigt nämns från tidigare avsnitt i rapporten.

Av dömda personer som är anställda i kommun eller landsting, har de flesta varit verksamma inom vård- och omsorgssektorn (läkare, sjuksköterska, arbetsterapeut, hemtjänstanställda och överförmyndare). Inom kommun- eller landstingsägda företag har personerna varit verksamma med lokaltrafik eller med fastighetsuthyrning. Dömda personer bland motparten är verksamma främst inom fastighets-, underhålls- och byggbranschen.

Tabell 14. Antalet åtalade och dömda, uppdelade på sektorer/branscher verksamma i den kommunala sektorn respektive bland motparten, åren 2003–2010 (n = 43 respektive 27).

Typ av sektor/bransch	Kommunala		Totalt
	sektorn	Motparte n	
Åtalade			
Fastighet/underhåll/b ygg	6	8	14
Vård och omsorg	12	0	12
Läkemedel	0	5	5
Trafik och gator	4	0	4
Bevakning	0	5	5
Övrigt	2	1	3
Antal åtalade totalt	24	19	43
Dömda			
Fastighet/underhåll/b ygg	2	7	9
Vård och omsorg	9	0	9
Trafik och gator	6	0	6
Bevakning	0	1	1
Övrigt	1	1	2
Antal dömda totalt	18	9	27

6. Avslutande diskussion

Undersökningens syfte har varit att beskriva förekomsten av den till Riksenheten anmälda korruptionsbrottsligheten inom kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag. Det har skett genom att påvisa hur utvecklingen ser ut, hur brotten kan karaktäriseras och i vilka miljöer brotten sker. Vidare har undersökningen synliggjort vilka de utpekade personerna bakom de påstådda brotten är samt i vilken utsträckning personer blir åtalade och dömda för korruptionsbrott. Därtill har vi försökt förklara korruptionen i den kommunala sektorn.

Få ärenden, men är det få brott?

I förhållande till många andra brott kommer få ärenden in som gäller korruption i den kommunala sektorn. I genomsnitt får Riksenheten in 16 sådana ärenden per år. Det innebär dock inte med säkerhet att det begås få korruptionsbrott inom den kommunala sektorn. Problemet är att upptäcka brotten, som både givare och mottagare i allmänhet har stort intresse av att dölja.

En rimlig slutsats är följaktligen att korruptionen inom den kommunala sektorn är betydligt mer omfattande än vad Riksenhetens siffror förmedlar. Ingen kan dock säga hur stor. Samtidigt ska problemet inte överdrivas med tanke på den allmänna kunskap som finns av Sverige som ett land med förhållandevis lite korruption.

Riksenhetens ärenden speglar inte enbart för få korruptionsbrott utan även för många. Ungefär en tredjedel av de ärenden som kommer in innehåller så knapphändiga uppgifter att de inte går att utreda. Flertalet av dessa ärenden är snarare allmänt hållna klagomål än precisa brottsanklagelser. Frustration över vad personer uppfattar som vanstyre och misshållning tar sig ibland formen av ärenden om korruption. I nästan hälften av alla ärenden (45 procent) inleds inte förundersökning, vilket främst beror på kvaliteten på uppgifterna. I nästan lika många ärenden (41 procent) läggs förundersökningen ned på grund av att gärningen inte utgör brott eller kan bevisas. Klagomålen ger även en bild av det kommunala Sverige som infattas av många små orter och städer där beställare och utformare känner varandra. Även i de större städerna känner man till varandra inom branschen. När kommuner, landsting och deras företag har otydliga regelverk och dåliga rutiner kan det leda till gråzonsbeteenden bland de inblandade parterna.

Nyligen har Polisen inrättat en särskild enhet som ska arbeta med att utreda korruptionsbrott. Det är troligt att dessa resurser leder till att fler ärenden kommer in till Riksenheten som resulterar i fler förundersökningar och åtal i framtiden.

Företagen i den kommunala sektorn sticker ut

Trots ett ökat fokus på korruption i den kommunala sektorn ökar inte antalet ärenden utan ligger konstant. Vid en närmare betraktelse ökar dock ärendena som gäller kommun- eller landstingsägda företag medan de minskar för företagens moderorganisationer. Det kan finnas flera förklaringar till denna utveckling, men det ligger nära till hands att anta att problemen med korruption är mer utvecklade i företagen än i förvaltningarna och att företagen inte vidtagit samma förebyggande åtgärder som kommuner och landsting. Tillfällena till brott bör vara fler i företagen eftersom verksamheten har en kommersiell inriktning med många

kontakter med privata företag. De privata företagen har tillgång till attraktiva eller användbara produkter eller tjänster som de kan erbjuda mottagarna. Därtill konkurrerar de privata företagen med varandra i hopp om att nå framgång vid upphandling.

Det kan också finnas ett inslag av att företagen tagit efter den mer toleranta företagskultur som finns i näringslivet och som krockar med det kommunala åtagandet. En förklaring i motsatt riktning är att den kontroll som åläggs aktiebolag är mer rigorös än vad som gäller för kommuner. Fler fall skulle därmed upptäckas. Vad som talar emot en sådan tolkning är ändå att det är svårt för revisorer att upptäcka brott (Brå 2004:4).

Styrkan med informell kontroll

I många ärenden är det uppenbart att de kommuner, landsting och kommun- eller landstingsägda företag som den utpekade gärningspersonen har arbetat vid, har brustit i fråga om rutiner och kommunikation. Det framgår genom att få brott upptäcks genom formella kontrollsystem, och förhållandevis få brott anmäls av överordnade. I själva verket är det påfallande många privatpersoner som anmäler.

Jämfört med exempelvis ett annat ekobrottsområde – skattebrott – finns inte någon särskilt utvecklad kontroll för att upptäcka korruptionsbrott utan den kommunala sektorn får förlita sig på ordinarie kontrollsystem som attestkontroll och revision (jämför ISF 2011:12). Eftersom mottagaren innehar en position inom den kommunala sektorn som dessutom brukar vara förhållandevis hög, skapas särskilda förutsättningar att runda kontrollsystemen.

I många ärenden är det uppenbart att det misstänkta brottet har avslöjats genom tillfälligheter eller tips och inte med hjälp av vare sig de formella kontrollsystemens förmåga att upptäcka korruption eller genom interna revisioner. Den interna kontrollen tycks således vara svag i den kommunala sektorn.

Även om många av de privatpersoner som upptäckt de påstådda brotten förmodligen har fått tips inifrån, säger det ändå något om att det inte går att förlita sig för mycket på den formella kontrollen. Det vore lämpligt med kompletterande system som gör att medarbetarnas aningar och misstankar bättre kan tas tillvara för att upptäcka interna brott. Om kontrollen och insynen ökade, skulle det inte bara ha en förebyggande effekt, det skulle även medföra att fler korruptionsfall upptäcktes.

Det finns också inslag av att kommuner vill dölja korruption dels med omsorg om enskilda personer, dels för att undvika skandal och förlust av förtroendekapital.

Diskret korruption

Undersökningen bekräftar bilden av att korruption i Sverige företrädesvis sker tämligen diskret. Främst handlar det om mutor i form av efterhandsbelöningar eller gåvor för att stärka relationen. För de inblandade kan mutorna därför framstå som ”normala” affärssuppgörelser eller utslag av deras relation. I ett land som Sverige utan en nämnvärd korruptionskultur, sker många brott i en gråzon som de inblandade skapar (Brå 2007:21). Därför framstår belöningar i efterhand som mindre stigmatiserande än att ”köpa” beslut.

Det är ett bevis på att korruption uppfattas som något skamligt och onormalt samtidigt som det är tecken på att den kommunala sektorn har en förhållandevis hög vaccinationsgrad mot korruption. Samtidigt finns det skäl att i högre grad än tidigare lyfta fram de risker som finns med att relationer uppstår med personer som har ett intresse att korrumpere utsatta positioner inom den kommunala sektorn (Andersson 2002). För hemtjänstens personal är det

förhållandevis enkelt att i riktlinjer reglera vad som gäller i relationen till vårdtagare. På många andra områden är det givetvis svårare och dessutom innebär korrekta relationer samtidigt fördelar för den kommunala sektorn. För att minska utrymmet för korruption är det dock nödvändigt att beakta faran med relationer som kan utvecklas i korruptiv riktning. Det kan ske genom rotation av positioner, riktlinjer och att göra medarbetarna uppmärksamma på riskerna.

Mer sportpub än Cayman Islands

De ärenden som registreras hos Riksenheten ger inte bilden av korruption på någon högre nivå. I stället framstår korruptionen som tämligen primitiv, där gåvor erbjuds i utbyte mot tjänster på lokal nivå. Det är en viss skillnad mot de skatteupplägg som förekommer där utlandstransfereringar och skatteparadis inte sällan ingår (Brå 2011:7). Visserligen är det rimligt att sådana fall är särskilt svåra att upptäcka (jämför diskussionen nyss), men det är ändå anmärkningsvärt att det knappast finns ett enda ärende av den kalibern.

Det är samtidigt ett gott betyg eftersom det ändå indikerar att korruption långt ifrån fått samma fotfäste som skattebrotten. Lite cyniskt kan man säga att korruptionen i den kommunala sektorn har en potentiell utvecklingsmöjlighet.

Korruptionen sker måhända i det dolda sett till att brotten inte anmäls av kollegor och arbetsgivare, men relationen som korruptionen bygger på äger sannolikt rum på öppna arenor, som på den lokala restaurangen eller på fotbollsläktaren. Det kan dock anmärkas att avancerad brottslighet troligen förekommer på korruptionsområdet, men aldrig upptäcks.

Trots att det rimligtvis finns ett stort mörkertal av korruptionsbrott i den kommunala sektorn, är det inte troligt att mörkertalets struktur och form avviker från den typ av information som uppkommer i de ärenden som har registrerats hos Riksenheten. Det är alltså inte troligt att det skulle finnas ett mörkertal av sensationell karaktär i den kommunala sektorn, utan består av den primitiva karaktär som har beskrivits innan. Det är som oftast konferensresor, luncher, middagar och badrumsrenoveringar. De ”stora” pengarna som förekommer i korruptionsärendena är främst de som sker genom fastighetsaffärer och arv. Inte heller är dessa korruptionsformer och motiv särskilt spektakulära.

Ständigt denna byggbransch

Byggbranschen i vid mening utmärker sig genom att åtskilliga fall ständigt återkommer bland ärendena. Föga förvånande är en stor andel av alla givare verksamma inom bygg- och anläggningssektorn. Denna bransch har tidigare och i olika sammanhang pekats ut som den bransch som ofta har problem med ekonomisk brottslighet (Brå 2007:27, SOU 1997:111, SOU 2002:115, van Duyne och Houtzager 2005).

En betydande andel av alla mottagare som är verksamma i kommun eller vid ett kommunalägt företag, och som har en relation med byggföretag, är vanligtvis medelålders män med hög chefsbefattning. Mottagaren har oftast blivit erbjuden olika typer av bjudresor. Ibland har han fått renoveringar utförda i den privata bostaden. Båda typerna av mutor har erbjudits i syfte att påverka en upphandling.

Bygg och anläggning är båda politiskt färgade branscher som fordrar goda kontakter med kommunen. En sådan kontakt kan vara nödvändig för företagare och entreprenörer som vill genomföra projekt, växa och bli framgångsrika. Kommuner står för en stor del av bygg- och anläggningsinvesteringarna och är därmed stora kunder hos de privata byggföretagen.

En undersökning som byggcheferna inom Ledarna har genomfört visar att merparten (64 procent) av cheferna uppger att en leverantör, entreprenör eller konsult har erbjudit muta i form av produkter eller tjänster för att få en fördel vid en upphandling (Byggchefsbarometern 2011). Samtidigt finns det i dag inget meddelarskydd²² som omfattar privata arbetsgivare och man kan då undra vilka möjligheter de anställda i byggbranschen har att anmäla korruption, utan att de riskerar att avskedas.

Samtidigt är det rimligt att anta att liknande situationer råder inom kommuner och deras företag. Utöver risken för avsked, finns där en fara för omplaceringar eller utfrysning (Larsson 2011).

²² Meddelarskydd avser när en arbetsgivare är förbjuden att genomföra efterforskning om anställda som har rapporterat om missförhållanden på arbetsplatsen.

Referenser

- Andersson, S. (2002). *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Umeå universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2002). *Ekobrott – utvecklingen av några centrala brottstyper*. Rapport 2002:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2004). *Revisorernas anmälningsskyldighet*. Rapport 2004:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*. Rapport 2005:18. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Korruptionens struktur i Sverige. "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk*. Rapport 2007:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Organiserat svartarbete i byggbranschen*. Rapport 2007:27. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Samverkan mot bidragsbedrägerier. Exemplet Västmanland och Skåne*. Rapport 2008:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan*. Rapport 2009:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2010). *Karteller och korruption. Otillåten påverkan mot offentlig upphandling*. Rapport 2010:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Storskaliga skattebrott. En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Byggchefsbarometern (2011). <http://dev.byggcheferna.se/index.php/bc/aktuellt/69>. Byggcheferna. Hämtat: 2012-03-06.
- van Duyne, P.C. och Houtzager, M.J. (2005). Criminal sub-contracting in the Netherlands: the Dutch 'koppelbaas'. I van Duyne, P.C., von Lampe, K., van Dijck, M. och Newell, J.L. (red.). *The organised crime economy. Managing markets in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Inspektionen för socialförsäkringen, IFS, i samarbete med Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. Rapport: ISF 1011:12.
- Finansdepartementet (2011). *Uppdrag till Statskontoret att ta fram ett underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting*. Regeringsbeslut Fi2011/2882.

- Korsell, L. (2012). Formell kontroll av formell ekonomi. Pettersson, L. och Pettersson, T. (red.). *Kontrollens variationer*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Larsson, P. (2011). *Whistleblowing. Förutsättningar och skydd för dem som slår larm om korruption och andra oegentligheter*. Utkastversion. Rapport no. 1, 2011. Stockholm: Transparency International Sverige.
- Levi, M. (1987). *Regulating Fraud. White-Collar Crime and the Criminal Process*. London: Tavistock Publications.
- SOU 1997:111. *Branschsanering och andra metoder mot ekobrott: huvudbetänkande av Branschsaneringsutredningen*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2002:115. *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*. Betänkande av Bygghögskolekommittén. Stockholm: Fritzes.
- Thelander, J. (2006). *Mutor i det godas tjänst? Biståndsarbetare i samtal om vardaglig korruption*. Lund Dissertations in Sociology 70, Department of Sociology, Lund University.
- Transparency International Sverige (TIS). <http://www.transparency-se.org/Korruption.html>. Hämtat: 2012-01-09.

Metodbilaga 1. Kommungrupper

Nedan redovisas de tio kategorier av grupper som ingår i kommungruppsindelningen 2011, antalet kommuner som ingår i varje grupp samt en kort beskrivning av respektive grupp:

1. Storstäder (3 kommuner)

Kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare (Stockholm, Göteborg och Malmö).

2. Förortskommuner till storstäder (38 kommuner)

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av storstäderna.

3. Större städer (31 kommuner)

Kommuner med 50 000–200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.

4. Förortskommuner till större städer (22 kommuner)

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i en annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de större städerna i grupp 3.

5. Pendlingskommuner (51 kommuner)

Kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.

6. Turism- och besöksnäringkommuner (20 kommuner)

Kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare.

7. Varuproducerande kommuner (54 kommuner)

Kommuner där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007).

8. Glesbygdskommuner (20 kommuner)

Kommuner med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer.

9. Kommuner i tätbefolkad region (35 kommuner)

Kommuner med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.

10. Kommuner i glesbefolkad region (16 kommuner)

Kommuner med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.

Metodbilaga 2. Sektorer

I bilaga 2 redovisas de sju kommunala sektorer respektive de fem landstingssektorer som ingår i indelningen 2011:

Kommunala sektorer

1. Skola och barnomsorg
2. Social omsorg
3. Teknisk förvaltning
4. Plan- och byggfrågor
5. Kultur och fritid
6. Näringsliv och turism
7. Hälsa- och sjukvård

Landstingssektorer

1. Hälsa- och sjukvård
2. Forskning och utveckling
3. Regional utveckling
4. Teknisk förvaltning
5. Kultur

Metodbilaga 3. Variabler

Nedan redovisas kodmallen över de variabler, vars information är hämtad från samtliga ärenden inom den kommunala sektorn. Informationen har kodats in i SPSS i syfte att genomföra statistisk analys.

1. Löpnr – används för att identifiera ett ärende.
2. LöpNrUtpekad – används för att identifiera en utpekad gärningsperson i de ärenden där det finns flera inblandade.
3. År_RmK – det år ärendet kom in och registrerades vid Riksenheten.
4. RfK_ärendenr – Riksenhetens ärendenummer vid registrering.
5. Knr – polisanmälanens diarienummer.
6. Målnr – domstolens diarienummer.
7. Organisation – typ av organisation inom den kommunala sektorn (kommun, landsting och kommun- eller landstingsägda företag samt motparten).
8. KL_företag – dikotom variabel endast för ärenden rörande kommun- eller landstingsägda företag (kommun eller landstingsägt företag).
9. Län – län där polisanmälan upprättats.
10. Kommun_eller_landsting – namn på den kommun eller det landsting i de ärenden där organisationstypen är kommun eller landsting.
11. Kommungrupp – efter Statskontorets indelning och endast för kommun-ärendena.
12. UpptäcktFörst – den kategori som först upptäckte brottet.
13. UpptäcktDetalj – kvalitativ variabelbeskrivning över hur brottet först upptäcktes och av vem.
14. Anmälare – den kategori som formellt står som anmälare på polisanmälan.
15. Anonym – dikotom variabel huruvida anmälan, oavsett mottagare, var anonym eller inte.
16. BrottAnmälan1 – den brottstyp som först anges i en anmälan.
17. BrottAnmälan2 – den brottstyp som därefter anges i en anmälan.
18. BrottAnmälan3 – den brottstyp som därefter anges i en anmälan.
19. BrottAnmälan4 – den brottstyp som därefter anges i en anmälan.
20. Åtalsbrott1 – den brottstyp som först anges i ett åtalsbeslut.
21. Åtalsbrott2 – den brottstyp som därefter anges i ett åtalsbeslut.
22. Åtalsbrott3 – den brottstyp som därefter anges i ett åtalsbeslut.
23. Åtalsbrott4 – den brottstyp som därefter anges i ett åtalsbeslut.
24. FöljdInternUtredning – huruvida en intern utredning har genomförts eller inte.
25. KönMt – den utpekades kön.
26. ÅlderMt – den utpekades ålder.
27. BefattningMt – den utpekades befattning.
28. Kommunsektor – typ av sektor efter Statskontorets indelning som den utpekade är verksam inom, endast för ärenden med organisationstyp kommun.
29. Landstingssektor – typ av sektor efter Statskontorets indelning som den utpekade är verksam inom, endast för ärenden med organisationstyp landsting.
30. Bransch_företag – typ av område/bransch som den utpekade är verksam inom, endast för ärenden med organisationstyp kommun- eller landstingsägda företag samt för motparten.
31. AktörMottagare – den utpekades position som är mottagare.
32. AktörBestickare – den utpekades position som är givare.
33. AktörMäklare – den utpekades position som är mäklare/medhjälpare.
34. FormerMottagare – former för korruption där den utpekade är mottagare.
35. FormerBestickare – former för korruption där den utpekade är givare.
36. FormerMäklare – former för korruption där den utpekade är mäklare/ medhjälpare.

37. MetodMottagare1 – metod för korruption där den utpekade är mottagare.
38. MetodBestickare1 – metod för korruption där den utpekade är givare.
39. MetodMäklare – metod för korruption där den utpekade är mäklare/medhjälpare.
40. TypMuta1 – typ av muta (typ av ”gåva” eller ”tjänst”).
41. TypMuta_kval – kvalitativ variabelbeskrivning av mutan.
42. Muta_kvant – snäv klassificering av mutan (8 kategorier).
43. FormerAnnat_beteende – beskrivning av brotten i de ärenden där det inte är mutbrott eller bestickning.
44. Beslut1Slutbrott – beslut 1 av den slutgiltiga brottsrubriceringen.
45. Anledningbeslut1 – anledning till beslut 1 av den slutgiltiga brottsrubriceringen.
46. Beslut2Brott – beslut 2 på brottet, om åtal väckts eller ej.
47. AnledningBeslut2 – anledning till beslut 2.
48. FälldBrott1 – den brottstyp som först anges och som den utpekade fälldes för.
49. FälldBrott2 – den brottstyp som därefter anges och som den utpekade fälldes för.
50. Påföljd – typ av påföljd vid fällande dom.
51. Kommentarer – kvalitativ variabelbeskrivning om ärendet med sammanfattningar, kommentarer och historik.