

# KORRUPTION I KOMMUNER OCH LANDSTING

Transparency International Sverige  
Rapport no.2 | 2012

Första utgåva Transparency International Sverige 2012  
ISBN 978-91-980090-6-4  
Copyright © Transparency International Sverige  
Grafisk design: Charlotte Bäckström

# KORRUPTION I KOMMUNER OCH LANDSTING

Transparency International Sverige  
Rapport no.2 | 2012

## **RAPPORTÖR**

Karin Karlsson, Linnéuniversitetet

Transparency International Sverige  
Maj 2012

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>Förkortningar</b> .....	5
<b>Förord</b> .....	6
<b>1... Inledning</b> .....	7
<b>2... Expertseminarium, september 2011</b> .....	8
2.1. Den historiska dimensionen – Bo Rothstein.....	8
2.2. Den kommunala självstyrelsen – Olle Lundin.....	10
2.3. Senare tidens förvaltningsformer – Staffan Andersson.....	11
2.4. Riskområden och indikatorer – Robert Engstedt.....	13
<b>3... Rådgivande seminarium, januari 2012</b> .....	15
3.1. Inga-Britt Ahlenius.....	15
3.2. Britt-Marie Citron.....	16
3.3. Lennart Gabrielsson.....	17
3.4. Åsa Hedenberg.....	17
3.5. Gunnar Stetler.....	19
<b>4... Diskussion</b> .....	20
4.1. Resultaten i Siepsrapporten.....	20
4.2. Normers betydelse för förekomsten av korruption.....	21
4.3. Offentliga upphandlingar.....	22
4.4. Privatiseringar.....	24
4.5. Den kommunala självstyrelsen.....	26
4.6. De kommunala kontrollsystemen.....	27
4.7. Lag- och domstolstrots.....	30
4.8. Antikorruptionslagstiftning.....	32
<b>5... Summering av rekommendationer av Transparency International Sverige</b> .....	33
<b>Presentation av experterna, den 15 september 2011</b> .....	36
<b>Presentation av paneldeltagarna, den 17 januari 2012</b> .....	38

## FÖRKORTNINGAR

JO	Justitieombudsmannen
LOU	Lagen om offentlig upphandling
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOM-institutet	Opartisk undersökningsorganisation vid Göteborgs universitet
TI	Transparency International
TI Sverige	Transparency International Sverige

# FÖRORD

Korruptionsriskerna i den kommunala sektorn har kommit allt mer i centrum i samhällsdebatten på senare år efter de många avslöjade korruptionshärvorna runt om i landet. Transparency International Sverige (TI Sverige) tog tidigt upp sådana problem i samband med offentlig direktupphandling. Föreningen ser tecken som tyder på ett mer generellt systemfel när det gäller kontroll och ansvarsutkrävande på den kommunala nivån. Vi har därför breddat vårt perspektiv och lämnar med denna rapport ett bidrag som förhoppningsvis kan vara av värde för både beslutsfattare och opinionsbildare.

Rapporten grundas på en process bestående av två skilda seminarier, i september 2011 respektive januari 2012. Det första ägde rum på expertnivå och dess slutsatser underställdes det andra seminariet med inflytelserika deltagare från olika delar av samhället.

Den genomlysning som föreningen med sina begränsade resurser kunnat göra visar tydligt behovet av en bred ansats för att minska riskerna för korruption i den kommunala sektorn. Rapporten utmynnar i ett antal rekommendationer av Transparency International Sverige till konkreta åtgärder.

Frågor som avhandlas i rapporten (specifikt med avseende på avsnitt 4.6. De kommunala kontrollsystemen) aktualiserar behovet av utökad meddelarskydd och förstärkt lagskydd för s.k. whistleblowers. Föreningen har lagt fram ett antal rekommendationer härom i den nyligen publicerade rapporten ”Whistleblowing: Förutsättningar och skydd för dem som slår larm om korruption och andra oegentligheter” (tillgänglig för nedladdning och beställning på TI Sveriges hemsida: [www.transparency-se.org](http://www.transparency-se.org)).

Ytterligare fördjupning i ämnet finns i studien ”Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption?” utgiven av TI Sverige i februari 2012. Även denna finns för nedladdning och beställning på vår hemsida.

Stockholm i maj 2012

Ann Wilkens  
Ordförande  
Transparency International Sverige

## 1. INLEDNING

Transparency International Sverige (TI Sverige) bjöd under hösten 2011 in fyra experter, professor Bo Rothstein, professor Olle Lundin, docent Staffan Andersson och bolagsjuristen Robert Engstedt<sup>1</sup>, till ett seminarium för att diskutera frågor om korruptionen i kommuner och landsting.

Efter seminariet sammanställdes de diskussioner som fördes i en rapport, tillsammans med TI Sveriges rekommendationer som avsåg minska korruptionsriskerna i den kommunala sektorn. Rapporten presenterades på ett seminarium i januari 2012, där en särskilt inbjuden panel tillsammans med åhörare fick chans att ge sina synpunkter på experternas framställningar och rekommendationerna. Därefter reviderades rapporten.

Det dokument som du nu håller i din hand är den slutgiltiga rapporten i Transparency International Sveriges seminarieriserie om korruption i den kommunala sektorn. I denna sammanställs de utlåtanden och diskussioner som förts på ovan nämnda seminarium. Vi presenterar även en rad rekommendationer som vi tror kan bidra till att minska korruptionsriskerna i den kommunala sektorn.

I slutet av rapporten finns en sammanställning av de rekommendationer TI Sverige förordar som lösningar på de frågeställningar som väcktes under de seminarierna.

TI Sveriges förhoppning är att rapporten ska bli ett viktigt inlägg i diskussionen om korruption och korruptionsrisker i den kommunala sektorn. Här bör också nämnas att Statskontoret i juni 2012 kommer att redovisa underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting<sup>2</sup>.

1. För en kort presentation av experterna, se s. 36.

2. Finansdepartementet: "Uppdrag till Statskontoret att ta fram ett underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting" den 16 juni 2011.

## 2. EXPERTSEMINARIUM, SEPTEMBER 2011

Transparency International Sverige bjöd under hösten 2011 in fyra experter, professor Bo Rothstein, professor Olle Lundin, docent Staffan Andersson och bolagsjuristen Robert Engstedt, till ett seminarium för att diskutera frågor om korrruptionen i kommuner och landsting. Deras diskussion sammanställdes därefter i en rapport, som presenterades under ett rådgivande seminarium i januari 2012.

I detta kapitel återfinns en sammanställning över de inledande anföranden som de fyra experterna höll i var sitt ämne, och som ligger till grund för diskussionerna under seminariet. Alla åsikter och slutsatser som dras i dessa anföranden är experternas egna, som Transparency International Sverige inte nödvändigtvis står bakom.

### 2.1. DEN HISTORISKA DIMENSIONEN

– *Bo Rothstein*

Bo Rothstein förklarade inledningsvis att han och flera av hans forskarkolleger använder en annan definition av begreppet korrruption än vad som anses vara brukligt. De har valt att definiera korrruption som favoritism i genomförandet av offentlig politik, vilket också kan förstås som avsteg från vad som stadgas i den svenska regeringsformen 1 kap. 9 §<sup>3</sup>. Korrruption uppstår alltså om man inte iakttar saklighet och opartiskhet och inte beaktar principen om allas likhet inför lagen när man utför offentliga uppgifter. Utgångspunkten för denna definition är att Bo Rothstein och hans forskarkolleger i en omfattande europeisk studie<sup>4</sup> sett att allmänheten i många länder ofta anser att deras institutioner är

3. Paragrafen har följande lydelse: "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet." (SFS 2010:1408).

4. Studien gjordes på uppdrag av EU-kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik och bygger på 34 000 intervjuer. Den finns i en kortare sammanfattning tillgänglig som en Siepsrapport med namnet "Korrruption i Europa" och kan laddas ner från [www.sieps.se](http://www.sieps.se). Den fullständiga rapporten återfinns på [www.qog.pol.gu.se](http://www.qog.pol.gu.se) under rubriken EU Project 2010.



korrupta, men det är relativt få som uppger att de har betalat en muta. Detta visar att det finns många fler företeelser än just mutor och bestickning som folk i allmänhet betraktar som korruption. Bo Rothstein och hans kolleger har tolkat detta som att begreppet korruption i stället bör hänvisa till en förekomst av partiskhet och favoritism i genomförandet av politiken.

Om man t.ex. i ett samhälle endast kan få tillträde till arbeten i den offentliga sektorn eller ingå avtal om man tillhör ett visst parti, en viss klan eller ett visst nätverk – då är samhället korrumpert.

Med utgångspunkt i ovanstående definition redogjorde Bo Rothstein för den svenska korruptionens utveckling i ett historiskt perspektiv. Han menar att den svenska korruptionen var tämligen omfattande och systematisk fram till omkring 1840. Den offentliga anställningen uppfattades då som en feodal förläning som man kunde extrahera privata medel ur snarare än ett arbete som skulle utföras till en bestämd lön. En omfattande nepotism förekom i systemet och meritrekrytering existerade inte. Under perioden 1855–85 skedde det dock en dramatisk förändring som gjorde att man fick en helt ny syn på det offentliga ämbetet. Det ansågs då i stället att arbete ska utföras med en på förhand bestämd lön, och med en strikt skillnad mellan privata och offentliga medel. Tjänsteköp försvann och i stället fick vi principen om meritrekrytering. Trots att vissa delar av de tidigare korrupta praktikerna levde kvar ända in på 1930-talet så var det under denna period som vi fick en Weberiansk syn på den offentliga förvaltningen.

Bo Rothstein anser dock att det är mycket svårt att se vilka orsakssamband som ligger bakom denna dramatiska förändring. Främst beror det på att tillgängligt arkiverat material är mycket svårarbetat. En bild som trätt fram i Bo Rothsteins studier är att det inte är en, utan flera förändringar som ligger bakom den ändrade synen på den offentliga förvaltningen. Han menar att det mellan 1855 och 1880 skedde runt 25 större förändringar som skapade en övergång i synen på det offentliga arbetet från partikularism och partiskhet till universalism och opartiskhet. Således utvecklades under denna period en tanke om att syftet med en offentlig tjänst inte är att man ska gynna sig själv, sin grupp eller sin familj, utan att verka för hela samhällets bästa.

Inom kommunalförvaltningen skedde också en stor och viktig förändring, då det under denna period blev möjligt för vanliga medborgare att väljas in i lokala församlingar med ansvar för de lokala offentliga angelägenheterna. Bo Rothstein påstår även att kyrkans roll i det lokala samhället har spelat en stor roll för hur vår syn på offentligt arbete har utvecklats. Bo Rothstein har i omfattande studier av kyrkoförvaltningens påverkan på det offentliga

samhället kunnat konstatera att i nordeuropeiska, protestantiska församlingar finansierades kyrkoverksamheten lokalt och kontrollerades av valda representanter för medborgarna, vilket inte var fallet i motsvarande katolska och arabiskmuslimska institutioner. I det nordeuropeiska systemet uppstod därmed tre omständigheter, som Bo Rothstein valt att kalla "the secret codes of democracy": en lokalt vald folkrepresentation, representanter som hålls ansvariga för verksamheten och en öppen bokföring som kan granskas. Detta är med andra ord principerna om representation, ansvarsutkrävande och transparens. Bo Rothstein jämför denna nordeuropeiska utveckling med den arabiskmuslimska världen, där trossamfundens verksamhet traditionellt finansieras uppifrån, vilket gör att man inte får de institutioner (lokal representation, ansvarsutkrävande och transparent redovisning) som Bo Rothstein menar är förutsättningar för utvecklandet av öppenhet i offentliga ärenden. Bo Rothstein anser därför att vår starka, historiskt förankrade tradition att skilja mellan offentliga och privata medel gör att vi har ett mindre problematiskt förhållande till demokrati och öppenhet/transparens än vissa andra länder<sup>5</sup>.

Mot bakgrund av de betydande skillnader i graden av korrruption i regionerna inom vissa länder som framkom i den europeiska studie som Bo Rothstein lett, bör man även utgå från att det kan finnas betydande skillnader mellan olika kommuner i ett land som Sverige.

Avslutningsvis konstaterade Bo Rothstein att det finns ett stort behov av fortsatt forskning inom området.

## **2.2. DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN**

– *Olle Lundin*

Olle Lundin presenterade några av de problemområden som han anser att den kommunala självstyrelsen för med sig. Han fokuserade på tre av dessa: i) statens styrningsförmåga, ii) kontrollsystemen samt iii) frågan om ansvar och dess utkrävande.

Olle Lundin anser att statens tillsyns- och styrningsförmåga är mycket låg i kommunerna, vilket förvisso är själva tanken med ett kommunalt självstyre. Det skapar dock problem när kommunerna inte fullföljer sina uppgifter. Tidigare har staten inte gjort några ingrepp alls i den kommunala verksamheten,

5. Bo Rothstein fördjupar denna diskussion i artikeln "Why No Democracy in the Arab-Muslim World?" som presenterades under 2010.

men enligt Olle Lundin kan vi nu se en något förbättrad situation. Skolinspektionen kan numera vitesförelägga kommunen om den inte fullföljer sina uppgifter och Konkurrensverket har fått befogenhet att gå till tingsrätt och Marknadsdomstolen för att förbjuda ett visst agerande i den kommunala sektorn. Trots dessa förändringar bedömer Olle Lundin att statens förmåga att påverka den kommunala verksamheten bör förstärkas.

Olle Lundin anser vidare att kontrollsystemen i den kommunala sektorn behöver förstärkas. När Olle Lundin i sina studier har undersökt hur kontrollsystemen fungerar, har det kommit fram att kontrollen i många fall fungerar tillfredsställande – i alla fall fram till frågan om ansvarsutkrävande. Den kommunala revisionen gör ofta en noggrann beredning och revisorerna anstränger sig för att få allting rätt, då de är ständigt påpassade och kritiserade. Men när frågan om ansvarsfrihet behandlas brister revisionen, eftersom man ofta inte vill peka ut någon ansvarig för felaktigheter. Orsaken till detta är, enligt Olle Lundin, att politikerna antingen granskar sig själva eller sina partikamrater, och då inte vill ställa någon till svars. De utredningar som gjorts om det kommunala självstyret har dock inte påvisat dilemmat.

### **2.3. SENARE TIDENS FÖRVALTNINGSFORMER**

– *Staffan Andersson*

Staffan Andersson beskrev vilka effekter olika typer av marknadsanpassning av den kommunala förvaltningen har haft på utvecklingen av korruptionsrisker. Marknadsanpassningen av kommunal verksamhet har varit en stark trend i OECD-länderna sedan 1990-talet. Bland de länder som präglats mest av denna utveckling finns Storbritannien, men även Sverige har influerats. I sitt resonemang om vilka risker som kan uppstå utgick Staffan Andersson från tre olika typer av marknadsanpassning: i) en marknadsanpassad förvaltning med kommunen som utförare, ii) bolagisering av kommunal verksamhet och iii) privatisering.

Att det uppstår risker för korruption i den kommunala förvaltningen är inte särskilt förvånande, anser Staffan Andersson, då det är där den största delen av den offentliga servicen utförs. Staffan Andersson menar att kommunerna av flera anledningar inte har tillräckliga resurser för att hantera de risker som uppstår i samband med att man utför denna verksamhet. Kontrollsystemen inom organisationen är i vissa fall mycket svaga, ofta även i form av bristande granskning av medier och den politiska oppositionen. Dessutom

uppfattas t.ex. mutlagstiftningen och reglerna om upphandling som komplicerade och det finns därmed en risk för att de inte följs. Forskning visar även att det sker en utveckling mot en allt tystare förvaltning, där anställda visserligen har kunskap om sin rätt till meddelarfrihet och whistleblowing, men ändå är rädda för att utnyttja den. Alla dessa faktorer prövas ytterligare vid marknadsanpassning av verksamheten.

Staffan Andersson visade som första exempel på marknadsanpassningens effekter hur riskerna för korruption förändras i en mer traditionell förvaltning, där verksamheten har marknadsanpassats men fortfarande drivs av kommunen. I en sådan struktur innebär marknadsanpassningen främst förändrad ledning, styrning och rekrytering som ett led i en strävan efter ökad flexibilitet och effektivitet. En sådan mer frikopplad förvaltning med större självständighet, inriktad på mål, ställer större krav på kontrollsystem. Men ofta vid förändringarna är det inte här som fokus legat. Staffan Andersson finner att riskerna för korruption då består av de friare roller som uppstår för tjänstemän som blir chefer för en verksamhet. Vissa kan leda en verksamhet utan närmare instruktioner, medan andra uppfattar den friare rollen som en chans att kunna agera som man vill och tillskansa sig fördelar.

Vid Staffan Anderssons andra exempel, bolagisering av kommunal verksamhet, ligger riskerna snarare i de förändrade regelverken, där olika traditioner av insyn ställs mot varandra. I en klassisk förvaltning förutsätter vi att man har rätt till insyn, medan det i företag krävs en lojalitet gentemot bolaget som gör att man inte läcker dess uppgifter. Riskerna för korruption ligger då i att anställda i kommunala bolag inte vågar agera whistleblowers, eftersom efterforskningsskyddet inte är lika starkt. I takt med att det sker en minskning av riskerna för att oegentligheter rapporteras, minskar sannolikheten att korruption avslöjas och därmed riskerna med att göra korrupta saker. Studier har även visat att medier har en benägenhet att inte granska kommunala bolag i särskilt stor utsträckning.

När offentlig verksamhet läggs ut på privata företag – Staffan Anderssons tredje exempel – finns det en betydande risk för korruption i och med att detta innebär att fler offentlig upphandlingar görs. Internationell litteratur har länge uppmärksammat upphandling som ett riskområde för korruption. Det är viktigt att betona att privatisering inte automatiskt betyder mer korruption, studier, bland annat av Konkurrensverket, har visat att regelefterlevnaden ofta är dålig även vid offentliga upphandlingar. Det här kan dock bero

på såväl avsiktliga felaktigheter som okunskap. För att minska riskerna för korruption i samband med upphandlingar bör man därför som ett första steg satsa på en kompetenshöjning bland tjänstemännen. En sådan utbildning bör även de som ingår i processer som föregår upphandlingen ta del av, eftersom det där finns utrymme för intressekonflikter.

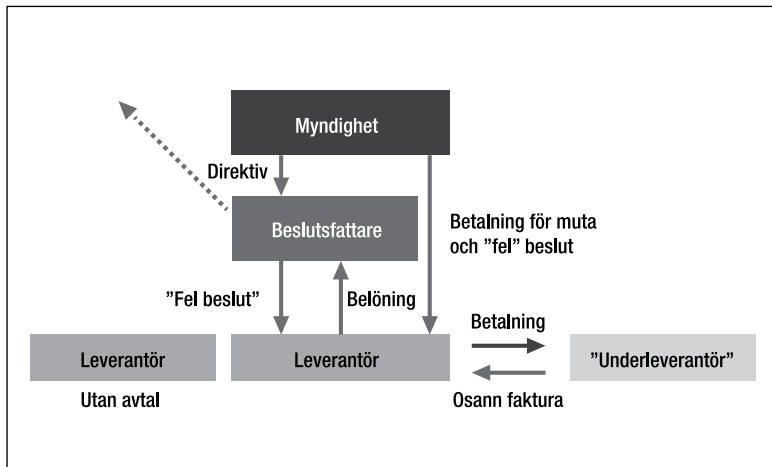
## 2.4. RISKOMRÅDEN OCH INDIKATORER

– *Robert Engstedt*

Robert Engstedt framhöll att riskområden för korruption i offentlig verksamhet finns över hela Sverige, även om det under den senaste tiden varit stort fokus på Göteborg. Trots att det oftast är de stora mutskandalerna i samband med försäljning av till exempel Jas-plan som får mest uppmärksamhet i medierna, så är det i faktiska termer upphandlingar som är det största korruptionsområdet i Sverige.

När man ska göra en korrekt granskning av den offentliga verksamheten måste man veta vad korruption är och de mekanismer som den för med sig. För att illustrera hur de här funktionerna ser ut ställde Robert Engstedt upp ett exempel på korruption vid en upphandling, som illustrerar vilka andra typer av brott som korruption bär med sig (se illustration på nästa sida). Utgå från en myndighet som ger direktiv till en beslutsfattare. Under denna beslutsfattare finns ett antal leverantörer som konkurrerar om vem som ska få skriva ett avtal med beslutsfattaren. En av dem lämnar en belöning och får som en konsekvens av detta skriva ett avtal med beslutsfattaren. Leverantören blir alltså favoriserad, vilket innebär att ett mutbrott begåtts. Nu uppstår även behovet av nya brott, särskilt om belöningen är en monetär gåva. Man måste då hämta ut sina vita pengar och göra dem svarta, vilket kräver att man anlitar en fakturaskrivare som skriver en falsk faktura. Detta innebär i sin tur bokföringsbrott och försvarande av skattekontroll hos leverantören. De svarta pengarna måste därefter tvättas vita för att man ska kunna använda dem själv.

Andra brott som korruptionsbrott kan leda till är bland annat tjänstefel, brott mot tystnadsplikt, förskingring, stöld, företagsspioneri och trolöshet mot huvudman.



Bildkälla: Robert Engstedt, PwC

Robert Engstedt framhöll också att det är få som är medvetna om att det är toppen, d.v.s. myndigheten, som får betala för all den korrupktion som kan förekomma i en upphandlingsprocess. De luncher eller de gåvor som en leverantör ger beslutsfattaren kommer ju sedan att få betalas av myndigheten när den beställda varan eller tjänsten faktureras. Det beslut som man tar på dessa premisser blir alltså onödigt dyrt, tas på felaktiga grunder och leder till en skadebild där det dessutom finns ett obegränsat antal leverantörer som skulle kunna ha rätt till skadestånd om man vill nollställa situationen efteråt.

Robert Engstedt avslutade sitt anförande med att redogöra för några indikatorer på korrupktion eller oegentligheter, som också faller under begreppet korrupktion. Det tydligaste tecknet är att det förekommer avvikande kontanta betalningar och att man vill ha snabba utbetalningar. Detta är även ett kännetecken vid bedrägeri. Bland övriga indikatorer nämnde han utlandsbetalningar, att besluten tas på icke-offentliga möten, att det tas ologiska beslut vid antagningen av anbud och att personer arbetar över på kvällar och helger. Det sista behöver alltså inte betyda att man är ambitiös och duktig, utan kan vara ett tecken på att man försöker gömma undan spåren efter ett olämpligt beteende.

## 3. RÅDGIVANDE SEMINARIUM, JANUARI 2012

I januari 2012 bjöd Transparency International Sverige in till ett seminarium för att diskutera de rekommendationer som kom fram efter expertseminariet i september. Bland de medverkande fanns en särskilt inbjuden panel<sup>6</sup>, som gav synpunkter på rapporten och de rekommendationer som presenterades i den. I detta kapitel redogörs för panelmedlemmarnas inledande anföranden.

### 3.1. INGA-BRITT AHLENIUS

Inga-Britt Ahlenius inledde med att citera ett stycke ur Staffan Anderssons utlåtande, som belyste svårigheterna med kommunernas möjligheter att upptäcka och förhindra korruption. Inga-Britt Ahlenius påpekade att om ett bolag hade beskrivits på ett sätt som liknade den beskrivning Staffan Anderson gör av kommunerna, så skulle detta bolag genast avförts från börser. Detta dilemma måste belysas, menar Inga-Britt Ahlenius, eftersom den kommunala verksamheten omfattar en så stor del av den offentliga servicen och bedrivs med skattemedel.

Vidare noterade Inga-Britt Ahlenius att den rapportering som sker kring korruptionsskandaler oftast har karaktären av en avvikelserapportering, vilket kan ge bilden av att det bara är i dessa kommuner som det finns problem. Hon delar i stället experternas åsikter att korruptionsriskerna i svenska kommuner är omfattande, och tillägger att få förbättringar gjorts sedan t.ex. Motala- och Göteborgsskandalerna.

Inga-Britt Ahlenius använde en annan skandal, ett privat vårdföretags påstådda vanvård av äldre, för att illustrera ytterligare ett problem med privatisering av kommunal verksamhet. Hon framhöll att det är kommunen som ska tillhandahålla medborgarna offentlig service och att ansvaret för denna ligger kvar hos kommunen, även när den utförs av en privat aktör. När man

6. För en kort presentation av paneldeltagarna, se s. 38.

diskuterar detta fall måste man därför också komma ihåg att det ytterst är kommunen som är ansvarig, eftersom kommunen har upphandlat tjänsten. Det finns dock betydande svårigheter när man ska utkräva ansvar i de fall där kommuner hanterat verksamheten felaktigt. Inga-Britt Ahlenius håller med om att det är ett stort problem att politikerna granskar varandra och tillägger att det borde finnas större möjligheter till löpande internkontroll. Hon anser dessutom att varje kommun borde vara skyldig att besluta om en etisk kod, så att anställda inom kommunen är medvetna om att en offentlig anställning innebär en särskild roll och ett särskilt ansvar, jämfört med privata anställningar. Ansvaret för dessa processer är den kommunala ledningen; de ligger inte på en nationell nivå.

Inga-Britt Ahlenius föreslog införandet av en kommunal skattsedel, så att skattebetalarna blir medvetna om hur stor del av deras skatt som går till den kommunala verksamheten. Om medvetenheten ökar kan det leda till att medborgarna, väljarna, ställer högre krav på bättre redovisning av hur medlen har utnyttjats. Det bör även betonas att den kommunala självstyrelsen innebär att kommunerna är självstyrande gentemot regeringen – inte mot de lagar som riksdagen stiftar.

### **3.2. BRITT-MARIE CITRON**

Britt-Marie Citron ansåg att experternas utlåtanden väl skildrar hur situationen ser ut i de svenska kommunerna och tillade att mycket lite har hänt sedan hon avslöjade den omfattande skandalen i Motala 1995. Hon menade dock att man måste vara tydlig i de rekommendationer som man ger, och redogjorde därefter för sina tankar på två områden där hon anser att man bör göra särskilda satsningar: transparens och revision.

Två av svårigheterna med att granska den kommunala verksamheten är dels ökningen av antalet kommunala bolag, dels den ökade privatiseringen, som gör att man endast får en mycket begränsad insyn i verksamheten. Eftersom möjlighet till insyn i verksamheten är en förutsättning för att förhindra korruption, så föreslår Britt-Marie Citron att offentlighetsprincipen bör gälla i alla de verksamheter som finansieras med skattemedel, även de som utförs av privata aktörer. Friskolornas verksamhet framhålls som ett exempel som bör utsättas för granskning, som ett led i att motverka betygsinflation.

Britt-Marie Citron menar att en av förutsättningarna för att få en fungerande kontroll av den kommunala verksamheten är att revidera verksamheten fortlöpande. Hon anser att man inte kan upptäcka och ställa politiker till svars



för felaktigheter långt i efterhand, utan man måste reagera direkt. Det måste dessutom finnas bättre förutsättningar för ansvarsutkrävande av ledningen, eftersom den kommunala revisionen sällan reagerar. Britt-Marie Citron menar att dessa kontroll- och ansvarsprocesser bör ledas av en statlig institution.

### **3.3. LENNART GABRIELSSON**

Lennart Gabrielsson delade inte den negativa bild av kommunernas förmåga att kontrollera sin verksamhet som presenterats av experterna. Sverige klassas i flera internationella undersökningar, däribland Transparency Internationals egen korruptionsbarometer, som ett av de minst korrumpierade länderna i världen. SOM-undersökningarna visar att det finns ett stort förtroende för kommunerna och att det i dag är färre personer som döms för brott med korruptionsanknytning. Allt detta tyder enligt Lennart Gabrielsson på att de korruptionsskandaler som uppmärksammats på senare år snarare är undantag än en riktig bild av hur verksamheten i svenska kommuner bedrivs.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har under flera år gjort omfattande satsningar för att uppmärksamma frågan om korruptionsrisker i kommunal verksamhet och har haft en öppen dialog om dessa med sina medlemmar. Bland satsningarna kan nämnas en skrivelse om mutor och jäv, utarbetande av principer för styrning av kommunala bolag, samt påtryckningar för att regeringen ska se över lagstiftningen kring whistleblowing i den privata verksamhet som utförs med offentliga medel.

Det största problemet med korruption i Sverige i dag är inte dess omfattning, enligt Lennart Gabrielsson, utan snarare den aningslöshet som finns i verksamheten när man stöter på felaktigheter. Vi vet alltså inte hur vi ska reagera när man stöter på felaktigheter, och då tillåts problemen växa sig till större skandaler.

Lennart Gabrielsson och SKL delar uppfattningen att offentlighetsprincipen bör gälla för friskolorna, men framhåller också att de lyder under Skolverket och därför inte omfattas av det kommunala ansvaret.

### **3.4. ÅSA HEDENBERG**

Åsa Hedenberg redogjorde för hur normerna spelar en stor roll för arbetsklimatet inom en organisation. Hennes erfarenhet är att det är ledningen som skapar förutsättningarna för hur man ska agera på arbetsplatsen och vilka normer man ska förhålla sig till. Därför måste man betona ledningens ansvar

för att diskutera arbetsförhållandena och arbeta för sunda värderingar på en arbetsplats.

Åsa Hedenberg försvarar den kommunala bolagsformen, och hon framhåller att man i de kommunala bolag där hon varit verksam arbetat mycket med transparens. Det finns dock betydande skillnader mellan olika kommuner. I kommuner som uppvaktas av medierna, har man oftast kommit längre i dessa frågor än i de kommuner som ligger i medieskugga. Hon betonar dock att ledningen måste känna ett ansvar för att göra egna uppföljningar av sin verksamhet, och inte förlita sig på att medierna granskar kommunerna. En av de bästa förutsättningarna för att ha kontroll av vad som sker i verksamheten är enligt Åsa Hedenberg att ha ett system med en löpande revision, där man direkt kan reagera på felaktigheter.

Åsa Hedenberg delade expertseminariets åsikt om att lagen om offentlig upphandling (LOU) har flera brister och bör förenklas, då den i dag till och med kan öka risken för korruption. Underprissättning nämns som ett särskilt problem. Det innebär att en leverantör ger ett alldeles för lågt anbud i upphandlingen och därefter bakar in extra avgifter eller lägger på timmar för att täcka förlusten när man fakturerar för arbetet. Eftersom uppdragsgivaren måste anta det lägsta budet, så innebär det också att man indirekt uppmuntrar leverantörerna att fuska vid redovisningen. För att LOU ska fungera bättre i framtiden bör anbudsgivarna ha skyldighet att i ett tidigt skede påpeka brister i förfrågningsunderlaget, i stället för att vänta till dess att de eventuellt förlorar anbudsgivningen och överklaga efteråt.

Den största delen av den korruption som Åsa Hedenberg stött på är vänskapskorruption. Att denna är så pass utbredd kan bero på att man som uppdragsgivare gärna anlitar leverantörer som man arbetat med tidigare, även om de inte är billigast. Hon betonar vikten av att man diskuterar och arbetar mot även denna form av korruption, då den är precis lika farlig som mutor och bestickning.

Åsa Hedenberg framhöll även att de topplaceringar som Sverige har i internationella korruptionsjämförelser inte ska ses som ett tecken på att vi har nått målet. Vi måste i stället fortsätta arbeta för att förbättra vårt antikorrupsionsarbete och försvara dessa positioner.

### 3.5. GUNNAR STETLER

Gunnar Stetler framhöll att det är ett problem att så få av de missförhållanden som finns i den kommunala verksamheten rapporteras. Det kan finnas flera orsaker till detta – som exempel nämnde han aningslöshet om handlingens allvar och en bristande vilja att agera. Gunnar Stetler tror därför att medierna och allmänheten spelar en avgörande roll när det gäller att upptäcka korruption i kommunal verksamhet.

När det gäller revision ansåg Gunnar Stetler att en granskning i efterhand kan vara bra, men för att få en fungerande kontroll över verksamheten krävs en löpande internkontroll, så att man kan reagera direkt när situationer uppstår. För att upptäcka de olika typer av fusk som kan dyka upp i en kommunal verksamhet krävs det även att man involverar fler yrkesgrupper än ekonomer i revisionsarbetet. Han nämner byggnadsarbetare och ingenjörer som exempel på yrkesgrupper som skulle kunna reagera på felaktigheter vid fakturering av ett utfört arbete. Gunnar Stetler påpekade vidare att det enda sättet att bekämpa korruption är att förebygga den. Att granska i efterhand gör att vi kan peka ut vem som har agerat fel, att vi kanske kan utkräva ansvar – men problemet består i verksamheten.

När det gäller det kommunala ansvaret så är det svårt att få en straffrättslig prövning av ansvariga, menar Gunnar Stetler. Lagstiftningen är i dag mycket otydlig när det gäller den straffrättsliga prövningen av kommunala nämnder och styrelser. Han anser att detta är ett problem, eftersom de enskilda politikererna därmed inte behöver ta ansvar för sina beslut. För att komma till rätta med problemen bör man studera Danmarks lagstiftning. Där har man infört ett oaktsamhetsbrott, som innebär att enskilda beslutsfattare kan straffas för att inte ha beaktat omständigheterna kring ett beslut. En sådan lagstiftning skulle kunna ha en förebyggande, avskräckande effekt på politiker.

## 4. DISKUSSION

I denna del av rapporten sammanfattas diskussionerna under de båda seminarierna, indelat efter ämnesområden. I anslutning till varje ämnesområde finns rekommendationer som ska ses som ett led i arbetet för att minska korruptionsriskerna.

De rekommendationer som presenteras är Transparency International Sveriges, vilka deltagarna i seminarierna inte nödvändigtvis står bakom.

### 4.1. RESULTATEN I SIEPSRAPPORTEN

Deltagarna var eniga om att resultaten i den Siepsrapport som Bo Rothstein redogjorde för kommer att medföra en helt ny syn på hur vi bör studera korruption i framtiden – med fokus på regioner snarare än stater. Trots att studien inte var specifikt inriktad på Sverige kan vissa teorier som man kommit fram till antas gälla för flera svenska samhällen. Förstahandsuppgifter från tidigare studenter vittnar om att en del av kommunernas arbete har politiserats de senaste åren. Detta kan vara ett tecken på att vi redan i dag kan ha en utveckling mot mer korruption även i vissa svenska regioner. Det saknas dock empiri på området, vilket gör att vi inte kan dra några faktiska slutsatser om den svenska utvecklingen. Det saknas även tyngre empiri i den europeiska studien, vilket kräver att man gör fler och mer systematiska forskningsinsatser på området innan man generaliserar för mycket.

Det finns ännu inga data som tyder på att det finns andra aspekter än storleken på regionerna som har betydelse för korruptionsriskerna. Försök görs dock för att hitta andra mätbara indikatorer på förekomst av korruption i form av favoritism. Som ett exempel kan nämnas en fråga i SOM-undersökningarna där man tar upp huruvida medborgare i dag uppfattar att polisen behandlar alla lika. Hittills har man dock inte bedömt detta som ett tillräckligt bra mått för att kunna dra slutsatser kring eventuella skillnader i grad av korruption mellan svenska regioner.

## Rekommendation

Mer resurser bör läggas på forskning som undersöker vilka mekanismer som främjar korruption.

## 4.2. NORMERS BETYDELSE FÖR FÖREKOMSTEN AV KORRUPTION

I de kommuner som uppmärksammats för omfattande korruptionsskandaler är det ofta en väl sammanhållen homogen grupp som varit inblandad. Denna sammanhållning leder till att egna normer om vad som är rätt och fel utvecklas och en situation uppstår där ingen vågar säga ifrån och agera whistleblower. Skandalen i Motala nämns som ett exempel när man hade skapat en egen kultur kring vad som är ett acceptabelt beteende för offentligt anställda. I Motala såg man även att nya personer som infördes i gruppen i början protesterade mot beteendet, men att de snart blev en del av gruppen och både accepterade och anammade dess agerande. Ledningen i en organisation spelar en stor roll för hur normerna på en arbetsplats formas.

Först när det är ledningen som agerar och bestämmer att man ska agera mot korruption, kan man på allvar göra något åt korruptionsriskerna. Ett led i detta arbete kan vara att ledningen initierar diskussioner kring hur man ska agera i olika situationer och vilken typ av gåvor som inte är lämpliga att ta emot som kommuntjänsteman. Det kan även vara bra att införa tydliga, dokumenterade regler på arbetsplatsen, där det klart framgår t.ex. hur många och vilken slags middagar en tjänsteman eller politiker kan låta sig bjudas på och att de öppet ska redovisa dessa.

I studier där man har undersökt legitimitet har man konstaterat att i de kommuner där det inte förekommit maktskiftet under de senaste decennierna har medborgarna uppfattningen att man måste ingå i särskilda nätverk för att få högre tjänster i den offentliga förvaltningen. I dessa kommuner anser alltså medborgarna att det förekommer korruption, vilket man kan tolka som ett politiskt ledningsproblem. Däremot kan man i dag tala ganska öppet om korruption och korruptionsproblem, vilket bidragit till att trenden kunnat vända på flera av dessa platser. Detta tyder alltså på att en öppen debatt kan leda till att korruptionstillåtande normer kan brytas.

Det är dock svårt att eliminera korruptionen enbart genom att arbeta med förändrade normsystem. Dessa diskussioner måste kompletteras med en väl fungerande internkontroll, så att det finns en risk för att den som gör fel upptäcks och kan straffas av gruppen. Eftersom det innebär en hög moralisk

kostnad att gå emot gruppens normer, så kan nya normer i kombination med kontroll leda till att fler avskräcks från korruption.

Det väcktes ett förslag om att införa en etisk certifiering av kommunal verksamhet, liknande det system som i dag finns inom det privata näringslivet. Kommunerna skulle då kunna spöras till att ta itu med sina korruptionsrisker och kunna använda certifieringen av verksamheten som marknadsföring. Förslaget har sedan tidigare diskuterats av SKL, som en av flera satsningar på att skapa ett intresse bland kommunerna för att påbörja sitt antikorrupsionsarbete. Det finns dock en betydande risk för att kommunerna inte vill anamma detta system, då de anser att de redan gör tillräckliga insatser.

Slutligen är det viktigt att konstatera att normbildning är en process som man ständigt måste arbeta med. Inga värderingar kan förändras direkt, och man måste lägga ner ett betydande arbete på att förankra nya tankesätt.

### Rekommendationer

- En öppen diskussion om korruption bör fortlöpande föras bland politiker, tjänstemän och medborgare för att förhindra att små, homogena grupper bildar egna normer kring vad som är ett acceptabelt beteende.
- Alla kommunalt anställda bör få utbildning som gör att de lättare kan känna igen och agera mot korruption och andra oegentligheter i verksamheten.
- Ledningen bör initiera diskussioner kring och arbeta för ett tydligare normsystem inom all kommunal verksamhet, även sådan som drivs i bolagsform.
- Mer resurser bör läggas på kontroll, revision och uppföljning av hela beslutsprocesser i kommunal verksamhet.
- Frågan om huruvida man ska införa ett system för etisk certifiering av kommunala verksamheter bör utredas.

### 4.3. OFFENTLIGA UPPHANDLINGAR

I samband med de korruptionsskandaler som drabbat Göteborg har det uppkommit flera frågor om de bakomliggande orsakerna och hur dessa skandaler hade kunnat förhindras. En del av förklaringen är att man i Göteborg i början av 2000-talet fattade ett beslut om att de kommunala bolagen inte skulle behöva följa lagen om offentlig upphandling. Bakgrunden till detta är att kommunfullmäktige önskade en öppen konkurrens mellan bolag, oavsett

om de var kommunala eller privata. I och med detta beslut skapades dock en osäkerhet kring hur man fick förvalta de offentliga tillgångarna, vilket gav tjänstemännen fria händer att agera hur de ville. Det framhölls att man i Göteborg ännu inte har lyckats föra upp frågan om det politiska ansvaret för beslutet på den politiska agendan, främst för att medierna hellre rapporterat om själva skandalen än om de som är ansvariga för beslutet.

Om man hade kunnat förhindra de omfattande korruptionsskandalerna genom att inte fatta detta beslut är omöjligt att säga, men det står klart att det uppstår allvarliga effekter om man inte tillämpar det säkerhetssystem som lagstiftningen om offentlig upphandling innebär. Den lagstiftningen anses vara den mest impopulära lagen bland politiker, främst för att den försvårar lokal upphandling, men även för att den anses vara svår att förstå. Exemplet med Göteborg visar dock tydligt att man inte kan bortse från en lag utan att bedöma vilka konsekvenser detta kan tänkas få, och utan att skapa nya system för att förhindra korruptionsrisker.

Göteborg är även en mycket bolagstät stad, vilket också påverkar riskerna för korruption.

För att förhindra att fler bortser från att följa upphandlingslagarna bör de ses över. Lagen om offentlig upphandling är i dag den mest impopulära lagen bland såväl tjänstemän som företag. Även de som förespråkar lagen menar att det inte går att följa reglerna, eftersom de är för krångliga. Man har sett fall där en part som ansträngt sig för att verkligen göra rätt, i slutändan straffas för att ha gjort fel. Det belyser tydligt vilka problem som finns när man ska tolka reglerna. En reformering av lagen skulle dessutom ge småföretagare en chans att upphandla kontrakt, medan de i dag ofta inte ens har råd att vara med i upphandlingarna.

Ett förslag som väcktes under diskussionen var att slopa vissa delar av lagen om offentlig upphandling, och enbart behålla de delar som är absolut nödvändiga. Det skulle dock också vara ett problem ur korruptionssynpunkt, eftersom det ändå finns ett uttalat syfte med upphandlingsregler. Alla var dock överens om att regelverket borde förenklas för att underlätta tillämpningen. En av de utmaningar som myndigheterna måste handskas med är hur man förklarar för leverantörer vad de tjänar på att motarbeta korruption. Som Robert Engstedt förklarade så är det organisationerna i toppen av beslutskedjan som får betala för de mutor som delas ut vid anbudsförfaranden. Leverantörerna som anlitas ser enbart att de vinner ett avtal, och de som inte skriver avtal vågar inte protestera eftersom de då kan uteslutas från nästa upphandling.

## Rekommendationer

- Kunskaperna om offentlig upphandling bör ökas, bl.a. genom kompetenshöjande insatser för kommunala tjänstemän, så att lagstiftningen om offentlig upphandling tillämpas korrekt.
- Regeringen bör verka för en förenkling av lagstiftningen om offentlig upphandling.

### 4.4. PRIVATISERINGAR

Privatiseringar framhålls ofta som en lösning på många av de problem som vårt samhälle möter i dag, men man måste vara medveten om att de inte är en direkt lösning på korruptionsproblemen. Faktum är att studier visar på ett motsatt förhållande: Korruptionen är lägre i de länder där de offentliga utgifterna är höga.

Det står klart att det uppstår problem när privata aktörer fattar myndighetsbeslut, till exempel inom friskolorna. Det är i dag känt att det blivit en betygsinflation bland vissa av dessa skolor som en följd av att man vill locka nya elever genom att visa upp bra resultat. Frestelsen att höja skolans anseende har helt enkelt blivit så stor att man är alldeles för frikostig med höga betyg till sina elever. En lösning för att få till någon slags likvärdig bedömning av elevers kunskap är att ta ifrån alla skolor rätten att ge betyg och i stället göra standardiserade prov, liknande dem i Storbritannien. Då försvinner risken att lärarna inte gör en saklig bedömning.

Samtidigt som korruptionen är lägre i länder med stora offentliga utgifter, så finns det ingen direkt koppling mellan ett ökat antal privatiseringar och en högre korruptionsrisk. Med privatiseringen av viss kommunal verksamhet följer nämligen även krav på strikta kontroller av den privata verksamheten och krav på transparens. Efter en lagändring står det i dag också klart att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet även gäller privata aktörer som utför offentlig verksamhet. Då privata skolor och förskolor dessutom är så påpassade av både offentlig granskning och medier anser vissa att de inte bör utgöra någon större korruptionsrisk.

Enligt några diskussionsdeltagare är sambandet mellan förekomsten av kommunala bolag och korruption är desto tydligare. Andra delar inte den uppfattningen och försvarar den kommunala bolagsformen. I vissa branscher, bostadsförsörjningen ges som exempel, är bolagsformen att föredra eftersom man då kan bedriva verksamheten i ett mer långsiktigt perspektiv. Man behö-



ver i dessa fall inte hantera det problem som består i att kommunfullmäktige ska besluta om en ny budget för varje år, och man kan därför göra större investeringar där kostnaderna täcks inom ett flerårsperspektiv.

Ytterligare ett argument för att privatisering kan vara något positivt är när man lyckats vända ett underskott i en verksamhet till en vinst, med bibehållen eller förbättrad kvalitet. I dessa fall bör man snarare se privatiseringen som ett led i bättre förvaltning av skattemedlen. Det förutsätter dock att kommunen är tydlig när man beställer tjänsten och att kommunen gör regelbundna uppföljningar för att se om leverantören lever upp till avtalet.

Oavsett om det finns några direkta samband mellan privatiseringar och korruption, bör lagstiftaren vara tydlig med krav på transparens i såväl privata som kommunala verksamheter som ett led i strävan att motverka korruption. I dag ser vi ingen diskussion i frågan över huvud taget.

Ett led i arbetet att förebygga korruption är ett införande av obligatoriska sårbarhetsanalyser för korruptionsrisker när man fattar beslut om reformer av verksamheten. Det borde inte vara särskilt svårt att införa sådana, då man redan gör riskanalyser inom andra områden.

Offentlighetsprincipen gäller i kommunala bolag där fullmäktige har beslutanderätt, men fyller ingen funktion eftersom även sekretesslagstiftningen gäller. Om man i dag begär ut en handling från ett kommunalt bolag får man oftast svaret att det inte går, med hänsyn till sekretessreglerna. Eftersom de kommunala bolagen bedriver sin verksamhet i konkurrens med andra aktörer menar man att det inte finns någon skyldighet att lämna ut uppgifter. Även domstolarna har bedömt att det är rimligt, vilket gör att offentlighetsprincipen inte fungerar fullt ut.

### Rekommendationer

- Kommunerna bör vara skyldiga att genomföra konsekvensanalyser, med särskilt fokus på korruptionsrisker, inför omfattande verksamhetsförändringar.
- Ledningen för de kommunala verksamheter som bedrivs i bolagsform ska vara skyldiga att genomföra löpande interna kontroller av hur medlen disponeras.
- Lagstiftaren bör ställa tydliga krav på transparens i den kommunala verksamheten, även den som utförs av privatägda bolag. Grundtanken bör vara att offentlighetsprincipen följer skattemedlen.

#### 4.5. DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN

Den kommunala självstyrelsen ger kommunerna och dess ledningar stora friheter när det gäller att driva den kommunala verksamheten. Kommunalrådets och kommunstyrelsernas makt är dock inte förankrad bland medborgarna. Siffror från SOM-institutet har i stället under flera år visat på ett stadigt minskat förtroende för kommunstyrelserna, som i dag är den samhällsinstitution som man har minst förtroende för. Förtroendet för tjänstemän som fattar myndighetsbeslut är samtidigt högt, vilket visar att de förtroendeproblem som vi kan se är koncentrerade till kommunens politiska ledning. Andra studier visar även att kommunstyrelserna är den samhälleliga funktion där medborgarna tror att det förekommer mest maktmissbruk. Det finns alltså inget folkligt stöd för det kommunala självstyrets stora omfattning, vilket gör kommunpolitikernas försvar av detsamma än mer irrationellt. Det stora motståndet borde i stället väcka en diskussion kring om man bör begränsa det kommunala självstyret.

Medborgarna har i dag inget effektivt sätt att utdöma ansvar av politiker som man inte har förtroende för. Tanken att väljarna ska straffa en politiker genom att rösta bort denne vid nästa val med hjälp av personval har hittills misslyckats. Vad detta beror på, för höga spärrar eller otillräcklig genomslagskraft bland medborgarna, är dock svårt att säga.

Den kommunala självstyrelsens starka ställning och historiska förankring i Sverige gör dessutom att det finns ett tabu kring att diskutera de risker för maktmissbruk som den kan ge upphov till. Som läget är i dag är det få som vågar föreslå förändringar och begränsningar av det kommunala självstyret. Vi måste därför utveckla ett klimat där man öppet kan diskutera den kommunala förvaltningens verksamhet och funktion. Ett led i denna diskussion är de samtal som förs i den pågående regionbildningen. Några av de områden som kommunerna i dag har svårt att sköta själva, kan komma att skötas av regionerna i framtiden. Samtidigt som vi ser att det i dag finns problem i den kommunala sektorn, måste vi också vara medvetna om att man inte löser dessa automatiskt genom att flytta upp beslutsnivån. Ytterligare processer krävs för att minska korruptionsriskerna.

Även när det gäller frågan om den kommunala självstyrelsen och de brister som där existerar finns det ett stort behov av forskning. Det förekommer visserligen forskning i dag, men den genomförs ofta med stöd av kommunerna, vilket gör att den kan försköna kommunernas och kommunpolitikernas verksamhet och arbete.

## Rekommendationer

- Politiker bör initiera och uppmuntra ett öppet samtalsklimat om den kommunala självstyrelsen och reformer av den.
- Den kommunala självstyrelsen bör reformeras så att den blir bättre anpassad till vårt moderna samhälle. Bland reformerna bör det ingå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för kontroll av verksamheten och ansvarsutkrävande av såväl politiker som tjänstemän.

### 4.6. DE KOMMUNALA KONTROLLSYSTEMEN

Ett av de främsta problemen med den kommunala revisionen är att man inte har några egna utredningsresurser. Som en del av den kommunala verksamheten är revisionen helt beroende av att kommunfullmäktige beviljar tillräckligt med medel i budgeten för att revisorerna ska kunna göra en tillfredsställande granskning av kommunens verksamhet. I kontakter med kommunala revisorer har det framkommit att revisionens budget ibland har halverats när man har varit kritisk, vilket givetvis är ett problem. Eventuellt skulle man kunna föreslå att riksdagen lagstiftar om ett särskilt miniminanslag, uttryckt i en andel av kommunens totala budget, som ska gå till revisionsarbete. Det finns dock en överhängande risk för att en sådan miniminivå i praktiken skulle fungera som ett tak.

De kommunala kontrollsystemen har inte heller någon riktig genomslagskraft. I Göteborg har revisionen vid flera tillfällen påpekat oegentligheter utan att fullmäktige reagerat, vilket gör att syftet med revisionens arbete går förlorat. Även medborgarnas rätt till laglighetsprövning enligt kommunallagen (kommunalbesvär) är svår att utnyttja, då det krävs oerhört stor kunskap om vilka rättigheter man har samt en enorm drivkraft för att själv driva en fråga mot en kommun. Den bristande funktionen hos kontrollsystemen gör det mycket problematiskt att kalla kommunens verksamhet för laglig enbart för att revision och medborgare inte protesterar. Ytterligare kontroll av kommunens verksamhet är nödvändig.

Ett led i kommunernas eget arbete för att förbättra kontrollen av den egna verksamheten skulle kunna vara att öka kunskapen om de intressekonflikter som man kan stöta på i lokala upphandlingar. I dag brister till exempel rutinerna när det gäller att dokumentera tjänstemäns och politikers bisysslor. Genom att uppmärksamma revisorerna om de fall där en intressekonflikt kan föreligga ges de chansen att granska dessa affärer särskilt noga.

Man bör även notera att kommunerna har olika förutsättningar för att göra en tillfredsställande revision. Många av landets små kommuner kan inte lägga tillräckliga resurser på revisionsarbetet. Därför bör man utreda om revisionen skulle kunna skötas av regionala eller statliga organ, vilket dessutom skulle ge en mindre partisk granskning av den kommunala verksamheten.

I dag är det få lekmannarevisorer och politiker som vet vad begreppet ansvarsfrihet vid en kommunal revision egentligen innebär. Att ansvarsfrihet inte beviljas innebär att frågan om eventuellt skadeståndsansvar för beslutsfattarna lämnas öppen, vilket gör att ansvariga politiker kan bli ersättningskyldiga för fattade beslut. Frågan om ansvarsfrihet var högst relevant under 1800-talet men anses inte vara anpassad till den situation som vi lever i nu. Trots detta är det få som vill avskaffa systemet. Detta gör att den kommunala revisionen i dag har få möjligheter att utkräva ansvar av politikerna. År 1991 lagstiftades visserligen om möjligheten att entlediga personer som inte beviljas ansvarsfrihet, men det är få som känner till att fullmäktige har den möjligheten och ännu färre som utnyttjar den.

En annan dimension kring ansvarsfrihet väcks när man diskuterar frågan om vem man är ansvarig inför. Politikerna upplever ofta att man har ett ansvar gentemot det egna partiet snarare än inför väljarna. Man väljer alltså hellre att följa partilinjen än att protestera mot lämpligheten i vissa beslut. Därmed faller hela tanken med att väljarna på valdagen ska kunna utkräva ansvar av en enskild politiker genom att inte ge förnyat förtroende. Om politikerna följer partilinjen måste den väljare som inte vill förnya förtroendet rösta på ett helt annat parti.

Ett första steg i en förenkling av granskningen av den kommunala verksamheten ansågs vara att ta bort frågan om ansvarsfrihet från den kommunala revisionen. När ansvarsutkrävande diskuteras blir det ofta problem av politisk natur som blossar upp, eftersom det är politiker som sköter revisionen. Revisionen bör i stället fokusera på att ge en saklig bedömning av kommunens verksamhet. Vid en reform skulle man därför kunna diskutera frågan om det verkligen är lämpligt att det är förtroendevalda som sköter granskningen. Man bör i stället låta externa revisionsorgan sköta granskningsarbetet.

När det gäller frågan om ansvarsutkrävande skulle man kunna undersöka möjligheten till misstroendeförklaring på kommunal nivå. I tidigare utredningar har man främst fokuserat på förslag om vite som ett sätt att utkräva ansvar. Förslaget har dock stött på motstånd med motiveringen att det blir svårt att rekrytera förtroendevalda om påföljderna för ett beslut kan bli för allvarliga. Motståndet kring detta förslag är väl värt att belysa, eftersom in-

ställningen till den väcker en diskussion kring vilken typ av förtroendevalda vi vill ha i våra kommunala församlingar. Skulle vi inte föredra att ha personer som är beredda att ta ansvar för sina beslut i stället för sådana som betar sig hur de vill? Eventuellt skulle man kunna öka arvodet som en kompensations för politikernas ökade ansvar.

Möjligheten att låta privata revisorer sköta granskningen av den offentliga verksamheten som ett alternativ till den kommunala revisionen diskuterades. I Göteborgsfallet var det privata revisionsbyråer som granskat bolagets verksamhet, men inte heller de hade hittat några oegentligheter. Man måste alltså vara medveten om att det inte finns några garantier för att kontrollsystemen automatiskt blir bättre genom att de privatiseras. Ytterligare förändringar behövs. Kanske kan ett större arbete kring att utveckla sårbarhetsanalyser ge resultat, genom att man då diskuterar verksamheten och aktualiserar riskerna för de anställda. Man skulle också kunna tänka sig ett statligt organ som granskar kommunerna, ett slags Riksrevisionen för kommunal verksamhet. Det skulle ge en likvärdig bedömning av all verksamhet oavsett vilken kommun som granskas, men är samtidigt ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

För att hitta de korruptionsfall som förekommer i Sverige måste man utveckla mer effektiva system för hur den kommunala verksamheten granskas. I dag upptäcks en stor del endast tack vare slumpen. Man har sett att det förekommit stora problem när man ska införa visselblåsarfunktioner i den offentliga sektorn, eftersom den inte är anpassad för att skydda den som påtalar felaktigheter. Det finns en risk att offentligt anställda inte vågar reagera eftersom det i dag inte finns möjligheter till skydd av identiteten inom den offentliga sektorn. Detta måste förändras genom att whistleblowers får samma skydd för sin identitet som vi i dag kan se i meddelarskyddet, något som även diskuterats i konstitutionsutskottet<sup>7</sup>.

Det står klart att den mest effektiva granskningen av kommunal verksamhet är en löpande kontroll, där varje medarbetare vet vad korruption är och vågar reagera på felaktigheter. Kommunledningarna bör bidra till att en löpande granskning av verksamheten blir ett naturligt inslag i den dagliga verksamheten.

Ansvarsutkrävande och svårigheterna med dessa processer diskuteras även i den av Transparency International ledda studien European National Integrity System (ENIS)<sup>8</sup>.

7. TI Sverige har gett ut rapporten "Whistleblowing: förutsättningar och skydd för dem som slår larm om korruption och andra oegentligheter" som finns tillgänglig på [www.transparency-se.org](http://www.transparency-se.org).

8. Tillgänglig på [http://transparency-se.org/TI-Sverige\\_ENIS\\_studie-2.pdf](http://transparency-se.org/TI-Sverige_ENIS_studie-2.pdf)

## Rekommendationer

- Regeringen bör utreda ett system med en minimibudget för den kommunala revisionen, uttryckt i hur stor del av den kommunala budgeten som ska användas för revision.
- Det bör upprättas en nationell standard för dokumentation av tjänstemäns och politikernas bisysslor.
- Ansvaret för den kommunala revisionen bör läggas på ett organ som är fristående från kommunen.
- Kommuner och kommunala bolag bör vara skyldiga att göra sårbarhetsanalyser för att öka medvetenheten om riskområden i den egna organisationen.
- Skyddet för whistleblowers bör stärkas, såväl för anställda i kommuner som för de som arbetar inom kommunala bolag.
- Tjänstemän bör utbildas om vad korruption är och vilka rättigheter de har vid whistleblowing.
- Kommunledningar bör verka för en löpande, intern granskning av verksamheten där alla kommunanställda har möjlighet att reagera på felaktigheter.

## 4.7. LAG- OCH DOMSTOLSTROTS

Företeelsen lag- och domstolstrots, det vill säga när kommuner bortser från nationella lagar, är mycket vanligare än man tror. I dag är det bara de allra värsta förseelserna som uppmärksammas och får utrymme i medierna. Anledningen till att fler fall inte uppmärksammas är främst att det även inom detta område finns ett stort behov av utbildning kring problemet. Om politiker, tjänstemän och medborgare inte känner till de förutsättningar som den kommunala verksamheten ska förhålla sig till, så är det heller ingen som protesterar när felaktigheter begås. En ökad kunskap om förekomsten av kommunalt lag- och domstolstrots och de påföljder som sådant agerande bör resultera i skulle uppmuntra till ökad debatt och en större moralisk kostnad för de personer som trotsar lagstiftningen.

I den finska kommunallagen står det uttryckligen att kommunstyrelsen inte får verkställa beslut som bryter mot nationella lagar. Med en sådan lagstiftning blir det lättare att peka på kommunstyrelsens skyldighet att beakta lagligheten av fullmäktiges beslut. I den svenska kommunallagen har man inte alls reflekterat kring problematiken med att det förekommer att kommunala beslut strider mot den nationella lagstiftningen. I den svenska kommunal-

lagen står det i stället att verksamheten ska bedrivas enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige beslutar<sup>9</sup>. Att det inte föreskrivs att hänsyn ska tas till nationell lagstiftning gör att det i stället kan betraktas som en bonus om beslutet stämmer överens med nationell lagstiftning. Denna paragraf har ofta använts av revisorer för att försvara att kommunens verksamhet inte alltid lever upp till de krav som lagstiftaren ställer. Införandet av en bestämmelse i kommunallagen som liknar den finländska skulle göra det möjligt att peka på kommunernas skyldighet att beakta lagstiftningen och respektera domstolsbeslut. Det skulle dock även innebära att man lagstiftar om en princip som kommunerna redan i dag bör respektera, nämligen att all offentlig verksamhet ska bedrivas enligt rikets lagar. Man kan därför argumentera för att man i stället bör få ledningen i kommunerna att rätta sig efter de lagar som finns i dag, snarare än att göra kommunallagen överdrivet tydlig.

Man skulle också kunna tänka sig en lag som innebär att kommuner som nonchalerar domstolsbeslut blir skyldiga att betala böter. En sådan lag kan vara avskräckande. Liknande system inom andra sektorer har haft en förebyggande effekt. Det medför dock ett problem, nämligen att kommuninvånarna straffas dubbelt – dels genom att kommunen missbrukar deras skattepengar, dels genom att ytterligare skattemedel går åt för att betala böterna. En möjlighet att förbättra förutsättningarna för att de kommunala besluten ska harmonisera med nationell lagstiftning är att införa kommunala lagråd. De skulle kunna fungera på samma sätt som Lagrådet, där jurister granskar lagförslags överensstämmelse med rådande lagstiftning. Laglighetsprövningen av kommunala beslut är i dag bristande. En tredjedel av Sveriges kommuner har inte någon jurist anställd, och i de kommuner där jurister finns har de ofta en underordnad ställning och är utan egentligt inflytande. Genom ett krav på att varje kommun ska ha ett lagråd med ett förstärkt inflytande i beslutsprocessen, kan juridisk granskning förbättras redan innan beslutet fattats av fullmäktige.

## Rekommendation

Riksdag och regering bör tydligt markera att domstolstrots inte är acceptabelt och införa ett system med kännbara sanktioner.

9. Kommunallag (1991:900) 6 kap. 7 §: Nämnderna skall var och en 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. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfreds-ställande sätt. Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan. (1999:621).

#### 4.8. ANTIKORRUPTIONSLAGSTIFTNING

Det finns en risk med att frångå korruption från andra oegentligheter som kan dyka upp i kommunala bolag, eftersom det är samma kontrollverktyg som ska fånga upp dem. Den överåklagare, Christer van der Kwast, som arbetat mycket med korruptionsbekämpning hävdade vid ett tillfälle att lagstiftningen på området var otidlig och inte sammanhållen, vilket han menade var ett problem. De begrepp och lagar som behandlar antikorrupktion är svåra att förstå för såväl tjänstemän som gemene man. De behöver därför förenklas. Att införa en ny lag skulle dock inte automatiskt avhjälpa situationen. I Storbritannien har man sedan något år infört en lag som ska tydliggöra de olika korruptionsbrotten, men den har ännu inte fått något större genomslag. Att vi i Sverige har en grundlag som förbjuder korruption, i alla fall avseende partiskhet och favoritism, hjälper inte vid åtal. Man kan nämligen inte åberopa regeringsformen i ett åtal eftersom den inte innehåller några straffbestämmelser. De lagar som används i tingsrätten måste alltså utgå från brottbalken, och därför måste de olika brotten som omnämns där förtydligas, så att man kan tillämpa dem i korruptionsfall. Man kan i åtalet givetvis även hänvisa till grundlagen, men av tradition så har det inte ansetts vara acceptabelt. Det finns dock en trend bland yngre åklagare där man börjar använda sig av grundlagen i sina anföranden, så det kan hända att det blir mer vanligt förekommande i framtiden. Som statsvetare anser man kanske att grundlagarna är viktigare än andra lagar, men det är tydligt att de inte fyller någon större funktion när vi ska döma granskade tjänstemän eller organisationer. Man anser dock att de i alla fall borde kunna spela en viss roll när man ska bedöma hur allvarligt brottet är.

När det gäller justitieombudsmannens (JO:s) användning av regeringsformen vid granskning av fall ser situationen något annorlunda ut. Här är det i stället mycket vanligt att man hänvisar till 2 kap. i regeringsformen, som handlar om fri- och rättigheter. När det gäller hänvisningen till 1 kap. 9 § regeringsformen, som av vissa ses som central på antikorrupsionsområdet, är situationen den motsatta. Granskningar har visat att JO bara i en procent av fallen de senaste fem åren åberopat denna föreskrift i sina beslut. Det kan tyckas märkligt, eftersom det är denna lag som reglerar hur offentliga tjänstemän ska agera gentemot medborgare.

#### Rekommendation

Den nya antikorrupsionslagstiftningen bör följas upp i syfte att förenklas och förtydligas.



## **5. SUMMERING AV REKOMMENDATIONER AV TRANSPARENCY INTERNATIONAL SVERIGE**

### **Resultaten i Siepsrapporten**

- Mer resurser bör läggas på forskning som undersöker vilka mekanismer som främjar korruption.

### **Normers betydelse för förekomsten av korruption**

- En öppen diskussion om korruption bör fortlöpande föras bland politiker, tjänstemän och medborgare för att förhindra att små, homogena grupper bildar egna normer kring vad som är ett acceptabelt beteende.
- Alla kommunalt anställda bör få utbildning som gör att de lättare kan känna igen och agera mot korruption och andra oegentligheter i verksamheten.
- Ledningen bör initiera diskussioner kring och arbeta för ett tydligare normsystem inom all kommunal verksamhet, även sådan som drivs i bolagsform.
- Mer resurser bör läggas på kontroll, revision och uppföljning av hela beslutsprocesser i kommunal verksamhet.
- Frågan om huruvida man ska införa ett system för etisk certifiering av kommunala verksamheter bör utredas.

### **Offentliga upphandlingar**

- Kunskaperna om offentlig upphandling bör ökas, bl.a. genom kompetenshöjande insatser för kommunala tjänstemän, så att lagstiftningen om offentlig upphandling tillämpas korrekt.
- Regeringen bör verka för en förenkling av lagstiftningen om offentlig upphandling.

## **Privatiseringar**

- Kommunerna bör vara skyldiga att genomföra konsekvensanalyser, med särskilt fokus på korruptionsrisker, inför omfattande verksamhetsförändringar.
- Ledningen för de kommunala verksamheter som bedrivs i bolagsform ska vara skyldiga att genomföra löpande interna kontroller av hur medlen disponeras.
- Lagstiftaren bör ställa tydliga krav på transparens i den kommunala verksamheten, även den som utförs av privatägda bolag. Grundtanken bör vara att offentlighetsprincipen följer skattemedlen.

## **Den kommunala självstyrelsen**

- Politiker bör initiera och uppmuntra ett öppet samtalsklimat om den kommunala självstyrelsen och reformer av den.
- Den kommunala självstyrelsen bör reformeras så att den blir bättre anpassad till vårt moderna samhälle. Bland reformerna bör det ingå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för kontroll av verksamheten och ansvarsutkrävande av såväl politiker som tjänstemän.

## **De kommunala kontrollsystemen**

- Regeringen bör utreda ett system med en minimibudget för den kommunala revisionen, uttryckt i hur stor del av den kommunala budgeten som ska användas för revision.
- Det bör upprättas en nationell standard för dokumentation av tjänstemäns och politikers bisysslor.
- Ansvar för den kommunala revisionen bör läggas på ett organ som är fristående från kommunen.
- Kommuner och kommunala bolag bör vara skyldiga att göra sårbarhetsanalyser för att öka medvetenheten om riskområden i den egna organisationen.
- Skyddet för whistleblowers bör stärkas, såväl för anställda i kommuner som för de som arbetar inom kommunala bolag.
- Tjänstemän bör utbildas om vad korruption är och vilka rättigheter de har vid whistleblowing.
- Kommunledningar bör verka för en löpande, intern granskning av verksamheten där alla kommunanställda har möjlighet att reagera på felaktigheter.

### **Lag- och domstolstrots**

- Riksdag och regering bör tydligt markera att domstolstrots inte är acceptabelt och införa ett system med kännbara sanktioner.

### **Antikorruptionslagstiftning**

- Den nya antikorruptionslagstiftningen bör följas upp i syfte att förenklas och förtydligas.

## **PRESENTATION AV EXPERTERNA, DEN 15 SEPTEMBER 2011**

### *Bo Rothstein*

Bo Rothstein är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet där han tillsammans med professor Sören Holmberg leder ”The Quality of Government Institute” (QoG). Institutets forskning handlar till stor del om korruptionens orsaker och effekter.

Bo Rothstein disputerade 1986 vid Lunds universitet och var därefter i tio år verksam vid Uppsala universitet. Bo Rothstein har även varit gästforskare, bl.a. vid Cornell, Stanford, Harvard och the Australian National University. Hans senast utkomna bok har titeln ”The Quality of Government: Corruption, Inequality and Social Trust in International Perspective” (University of Chicago Press 2011) Tidigare publicerade böcker är ”Social Traps and the Problems of Trust” (Cambridge University Press 2005), ”Just Institutions Matter” (Cambridge University Press 1998) och ”Vad bör staten göra” (SNS förlag 1994, 2010).

### *Olle Lundin*

Olle Lundin disputerade 1999 med avhandlingen ”Kommunal revision – en rättslig analys”. Han är verksam professor vid Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet. Sedan 2008 är Olle Lundin prefekt för Juridiska institutionen.

Olle Lundins forskning har främst varit inriktad på frågor om kontroll och ansvar, särskilt i kommunal sektor. För närvarande skriver han på en monografi om opartiskhet i offentlig förvaltning, där frågor om jäv, bisysslor m.m. behandlas. Boken kommer att publiceras under 2012. Sedan 1 december 2011 är Olle Lundin professor i förvaltningsrätt vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet.

*Staffan Andersson*

Staffan Andersson är docent i statsvetenskap vid Linnéuniversitetet. Doktorsavhandling: *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change* (2002). Staffan Anderssons forskningsområden rör förvaltning, korruption och jämförande politik. Hans publikationer handlar bland annat om korruptionsrisker och metodfrågor i korruptionsforskning. Han har undervisat om korruption vid universitet i Sverige och Storbritannien och även arbetat som metodrådgivare i antikorrupsionsprojekt.

*Robert Engstedt*

Robert Engstedt var fram till 2008 kammaråklagare på Ekobrottsmyndigheten men arbetar nu som bolagsjurist för PwC.

## **PRESENTATION AV PANELDETAGARNA, DEN 17 JANUARI 2012**

### *Inga-Britt Ahlenius*

Inga Britt Ahlenius var generaldirektör och chef för Riksrevisionsverket 1993–2003. I april 2005 utnämndes hon till undergeneralsekreterare för FN:s internrevision. Hon är hedersdoktor vid Lunds universitet och Kungliga Tekniska högskolan. Inga-Britt Ahlenius är ledamot av Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien.

### *Britt-Marie Citron*

Britt-Marie Citron arbetar som frilansjournalist. Hon har vunnit Stora Journalistpriset och Publicistklubbens Guldpenna för undersökande journalistik om kommunal korruption. Britt-Marie Citron undervisar också i undersökande journalistik.

### *Lennart Gabrielsson*

Lennart Gabrielsson är kommunalråd i Sollentuna kommun och 1:e vice ordförande i Sveriges kommuner och landsting (SKL).

### *Åsa Hedenberg*

Åsa Hedenberg är sedan 2010 vd för Hüge Fastigheter AB som är Huddinge kommuns fastighetsbolag. Innan dess var hon vd för Uppsalahem i nio år. Åsa Hedenberg har styrelseerfarenhet från bl.a. Fastigo, Handelsbanken regionbank Mellansverige, HBV och Byggherrarna. Under åren 2009–2012 var Åsa Hedenberg ledamot i Samhällsbyggnadssektorns Etiska Råd.

### *Gunnar Stetler*

Gunnar Stetler är överåklagare samt chef för Riksenheten mot korruption (enhet inom Åklagarmyndigheten).



## **OM TRANSPARENCY INTERNATIONAL**

Transparency International (TI) är ett globalt nätverk av ideella organisationer för bekämpning av korruption med huvudsäte i Berlin. I sitt arbete verkar TI för öppenhet och integritet. Sedan grundandet 1993 har TI lyckats i sin målsättning att sätta korruption på den internationella agendan och blivit en internationell auktoritet på områden som rör korruption.

Transparency International Sverige (TIS) är TI:s svenska avdelning. Som oberoende ideell organisation bedriver TIS en bred informationsverksamhet och opinionsbildning för att sprida kunskap om korruptionens skadliga verkningar och verkar för ökad transparens i såväl offentlig som privat sektor.

TIS finansieras med medlemsavgifter och bidrag från privatpersoner och företag.

### **Vi behöver ditt stöd!**

Såväl privatpersoner som företag kan ansöka om medlemskap i Transparency International Sverige. Välkommen att kontakta oss om du vill ha mer information om Transparency International Sveriges verksamhet.

[www.transparency-se.org](http://www.transparency-se.org)

[info@transparency-se.org](mailto:info@transparency-se.org)

Tel 08-791 40 40