



**LUNDS**  
UNIVERSITET

# Korruption i offentlig förvaltning

- En studie av två fall

Daniel Englund  
Martin Persson

# Abstract

Bland korruptionsforskare finns uppfattningen att de senare decenniernas många organisationsförändringar och förvaltningsreformer skapat en incitamentsstruktur inom de offentliga institutionerna som ökat riskerna för korruption (Erlingsson, 2006; Andersson & Erlingsson, 2010). Denna uppfattning, med sitt institutionella perspektiv på korruption, utgör en grundläggande teoretisk utgångspunkt för uppsatsen då den undersöker två fall av korruption inom offentlig förvaltning.

Uppsatsen kartlägger och jämför hur institutionella strukturer påverkat uppkomsten av korruption i två fall. Resultatet visar på att de institutionella strukturerna i fallen på olika sätt ökat incitamenten och möjligheterna för aktörerna att ägna sig åt korrupta handlingar, vilket också bidragit till korruptionens förekomst. Detta har främst skett genom en utbredd och tillåtande intern kultur samt bristande tillsynsmekanismer i den kommunala förvaltningen. I båda fall existerar en intern kultur som ökat incitamenten för aktörerna att bete sig korrupt. I det ena fallet har denna kultur gynnats av den rådande institutionella maktstrukturen samt bristande regelverk kring uthyrningsverksamheten. I det andra anses den interna kulturen i kombination med kommunala NPM-reformer varit bidragit till en gynnsam frestelsestruktur som ökat incitamenten hos individen att bete sig korrupt.

*Nyckelord:* Korruption, offentlig förvaltning, New Public Management, institutionell teori, rational choice

*Antal ord:* 9961

# Innehållsförteckning

Abstract .....	
<b>Innehållsförteckning .....</b>	
<b>1. Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrund .....	1
1.2 Problemdiskussion .....	2
1.3 Syfte .....	3
1.4 Frågeställningar .....	3
1.5 Avgränsningar .....	4
<b>2. Kvalitativ metod .....</b>	<b>5</b>
2.1 Abduktiv ansats .....	5
2.2 En jämförande fallstudie .....	5
2.2.1 Val av fall .....	6
2.3 Material och källkritik .....	7
2.3.1 Bearbetning av material .....	7
<b>3. Korruptionsteori.....</b>	<b>9</b>
3.1 Korruptionsbegreppet – definitioner och problemområden .....	9
3.2 New Public Management och korruptionsrisker .....	11
3.3 En institutionell-rationalistisk förklaringsmodell.....	12
<b>4. Analys av två korruptionsfall.....</b>	<b>16</b>
4.1 Uppsalafallet.....	16
4.2 Göteborgsfallet .....	18
4.3 Analys och diskussion .....	20
<b>5. Slutsatser .....</b>	<b>26</b>
<b>Källförteckning.....</b>	<b>27</b>

# 1. Inledning

---

*I Kapitlet ges en kort bakgrund av ämnet svensk korruption och korruption i offentlig förvaltning. Vidare presenteras uppsatsens syfte och frågeställning som handlar om hur institutionella strukturer påverkar uppkomst och förekomst av korruption i förvaltningen.*

---

## 1.1 Bakgrund

Sverige placerar sig år efter år i topp i internationella korruptionsmätningar och så sent som den tredje december i år meddelades det från Transparency International (TI) att landet förstärkt sin placering i den årliga korruptionsmätningen *Corruption Perceptions Index* (CPI). I år befinner sig Sverige på en delad tredjeplats med Finland bland världens minst korrupta länder ([www.transparency-se.org](http://www.transparency-se.org)). Samtidigt verkar det bli allt vanligare med medierapportering kring hur politiker och tjänstemän utnyttjar sina positioner för att på otillåtna vägar berika sig själva på bekostnad av det allmänna (Erlingsson & Linde, 2011). Korruptionsforskare höjer ett varnande finger för att Sveriges goda internationella placering inte per automatik innebär att landet är befriat från korruption och att vi därför kan slå oss till ro i frågan (Erlingsson & Linde, 2011). Det har länge funnits en inarbetad självbild av Sverige som ett land där korruption och maktmissbruk är att betrakta som marginella företeelser och därigenom ett problem som inte bör läggas särskilt stor vikt vid. Forskare menar att detta kan i sig ha varit skadligt och kan ha utgjort en grogrund för korrupt beteende (Erlingsson & Linde, 2011:17). Ann Wilkens, ordförande för TI Sverige, ser positivt på den svenska placeringen men anser att det fortfarande finns mycket att göra för att motverka korruption både i den offentliga och i den privata sektorn. Wilkens efterlyser kraftfulla åtgärder för att förbättra kontrollen inom den kommunala sektorn samt nya krafttag för att förstärka meddelarskyddet och säkra transparensen i de politiska partiernas finanser (ibid).

Bland korruptionsforskare finns en uppfattning att de senare decenniernas många organisationsförändringar och förvaltningsreformer skapat en incitamentsstruktur inom de offentliga institutionerna som ökat riskerna för korruption (Erlingsson, 2006; Andersson & Erlingsson, 2010). Denna uppfattning, med sitt institutionella perspektiv på korruption, utgör en grundläggande teoretisk utgångspunkt för uppsatsen då den undersöker två uppmärksammade fall av korruption inom offentlig förvaltning.

Det finns emellertid en uppsjö av korruptionsfall som fått medial uppmärksamhet. Sedan mitten av 1990-talet har framför allt den kommunala sektorn varit skådeplats för diverse ”affärer” och ”skandaler” som hamnat i strålkastarljuset för medial uppmärksamhet (Sjölin, 2010:31; Erlingsson, 2006; Erlingsson & Linde, 2011). Muthärvan i Göteborg som uppdagades i SVT-produktionen ”Uppdrag granskning” 2010 tillhör ett av de kanske mest omskrivna exemplen på vad som i dagsläget är kännetecknande för svensk korruption inom ramen för offentlig förvaltning (Erlingsson & Linde, 2011). I härvan blev det bland annat känt att tjänstemän i egenskap av

kommunala upphandlare använt allmänna medel för att finansiera om- och tillbyggnader av sina privata hus. Upphandlande tjänstemän kunde i sina kontakter med näringslivsrepresentanter från byggbranschen se till så att hantverkare omdirigerades från kommunala byggnationer till omfattande byggprojekt avsedda för privata ändamål. Därefter ska fakturorna ha hamnat hos de kommunala bolagen (Littorin, 2013).

Trots Sveriges låga korruptionsnivå sett ur ett internationellt jämförelseperspektiv pekar forskare ut svensk korruption som ett verkligt samhällsproblem (Erlingsson, 2006; Loxbo, 2011; Erlingsson & Linde, 2011; Andersson et al, 2010). Den här uppfattningen tycks även finnas hos medborgarna. En förklaring anses vara ökande medial rapportering kring olika skandaler och affärer där politiker och tjänstemän varit inblandade. Empiriska undersökningar har visat på en utbredd tro bland medborgarna att politiker och tjänstemän är korrupta och utnyttjar sina positioner för egen vinning. Det finns även en utbredd uppfattning om att problemet är ökande, vilket på sikt riskerar att leda till att legitimiteten för svensk demokrati urholkas (Erlingsson & Linde, 2011).

## 1.2 Problemdiskussion

Mot bakgrund av detta vill vi argumentera för att svensk korruption är ett relevant statsvetenskapligt problem som förtjänar uppmärksamhet. Vi tyckte det verkade intressant att ta reda på varför korruption faktiskt existerar i Sverige och i förvaltningen, trots bilden av ett land som nästan verkar vara fritt från korruption. Vi ställde oss frågor som ”Varför förekommer korruption inom svensk förvaltning?” ”Hur kan uppkomsten av korruption förstås och förklaras?” För att närma oss ett svar på den här typen av frågor har vi vänt oss mot en institutionell-rationalistisk teoribildning som förekommer inom svensk korruptionsforskning (Erlingsson, 2006; Andersson & Erlingsson, 2010; Erlingsson & Linde, 2011). Denna kan anses representera en diskurs på området där institutionella förhållanden anses utgöra en förklaringsmodell för förekomsten av korruption inom förvaltningen (Erlingsson, 2006; Andersson & Erlingsson, 2010).

Det bör emellertid påpekas att även andra förklaringsmodeller finns representerade i tidigare forskning. Enligt Erlingsson (2006) har korruptionsförklaringar traditionellt indelats i tre olika kategorier. Den första fokuserar på samhällets grad av modernisering och ekonomisk utveckling. Den andra på samhällets kultur, dess normer och traditioner. Den tredje kategorin fokuserar på att hitta förklaringar till korruption inom de politiska institutionerna och anses användbar i moderna och utvecklade demokratier som t.ex. Sverige (Erlingsson, 2006).

Inom den sistnämnda kategorin ryms den rationalistiska institutionella teorin som menar att korrupt beteende är vanligast förekommande i miljöer där det finns en gynnsam så kallad ”frestelsestruktur”. Det kan innebära att institutionerna ger individerna stora möjligheter att ägna sig åt ekonomiskt lönsamt korrupt beteende. Institutionerna kännetecknas av dålig insyn och risken för att korruptionen ska upptäckas betraktas som låg. De har också ofta otydliga regler för vad som är tillåtet och vice versa (Erlingsson, 2006:16; Andersson & Erlingsson, 2010:225). När de politiska institutionerna ser ut på

ett sådant vis existerar en institutionell incitamentsstruktur för människor att bete sig korrupt. På grund av de organisationsförändringar och förvaltningsreformer som ägt rum under de gångna två-tre decennierna har dessa incitamentsstrukturer förändrats och en gynnsam frestelsestruktur har vuxit fram inom de offentliga institutionerna som ökat riskerna för korruption (Andersson & Erlingsson, 2010).

På basis av ovanstående har vi valt att utifrån ett institutionellt-rationalistiskt perspektiv undersöka och analysera två korruptionsfall inom svensk förvaltning som fått stor uppmärksamhet i media. På så vis hoppas vi på att hitta vetenskapligt hållbara förklaringar till hur och varför korruption uppkommit i de båda fallen, och även belysa eventuella skillnader mellan dessa. Även om liknande undersökningar sannolikt genomförts tidigare, är vi av uppfattningen att det går att bidra med nya insikter i ämnet utifrån de specifika fallen. På basis av den litteraturgenomgång som gjorts i arbetets inledande delar anser vi att det inte existerar någon tidigare forskningsprodukt som analyserar de specifika fallen utifrån vald teoribildning. Uppsatsen kan därför anses inneha ett visst mått av originalitet inom sitt område.

### 1.3 Syfte

Syftet med uppsatsen är att belysa svensk korruptionsproblematik inom offentlig förvaltning och undersöka hur den institutionella strukturen påverkar uppkomst och förekomst av korruption inom förvaltningen. För att uppfylla syftet och besvara frågeställningarna har vi valt att genomföra en jämförande fallstudie av två uppmärksammade korruptionsfall. Studien baseras i huvudsak på rapporter och tidningsartiklar som berör respektive fall. Studien utgår från ett institutionellt perspektiv på korruption i den offentliga förvaltningen och tar avstamp i tidigare studier inom svensk korruptionsforskning. Utifrån detta analyseras fallen med hjälp av befintliga teoretiska verktyg som valts ut i enlighet med syfte- och frågeställningar. Målsättningen är att bidra med ytterligare insikter inom ämnet som eventuellt kan fungera som utgångspunkt för vidare studier.

### 1.4 Frågeställningar

- *Hur kan förekomsten av korruption förklaras utifrån den institutionella strukturen/incitamentsstrukturen i fallen?*
- *Vilka likheter och skillnader finns i den institutionella incitamentsstrukturen i respektive fall?*

## **1.5 Avgränsningar**

Uppsatsen belyser korruptionsproblematik inom ramen för offentlig förvaltning i Sverige. Det internationella perspektivet har därmed valts bort i avgränsande syfte. Uppsatsen fokuserar på två fall där korruption ägt rum inom svenska politiska institutioner och utgår ifrån en institutionell förklaringsmodell. Andra tänkbara korruptionsförklaringar har till stor del valts att uteslutas, en diskussion kring detta förs i efterföljande kapitel. Vidare är uppsatsen avgränsad till att gälla två fall av korruption i den offentliga förvaltningen. Den främsta anledningen är att dessa fått stor medial uppmärksamhet och bedöms därför lämpliga ur materialsynpunkt. Urvalet kommer att diskuteras ytterligare i uppsatsens metodavsnitt.

## 2. Kvalitativ metod

---

*I kapitlet presenteras och diskuteras valet av metod. Först beskrivs forskningsansatsen och sedan anges varför fallstudier har valts som metodologi. Vidare beskrivs materialinsamlingsmetoden som använts samt hur materialet bearbetats.*

---

### 2.1 Abduktiv ansats

Den här kvalitativa fallstudien tar avstamp i tidigare forskning kring svensk korruption och använder befintliga teorier och modeller som verktyg för att undersöka, definiera, tolka och förstå ämnet utifrån insamlat material. Den teoretiska referensramen som använts har under arbetets gång reviderats på så sätt att viss teori tillkommit. Avsikten har varit att öka den teoretiska relevansen i förhållande till insamlat empiriskt material. Studier som innehåller både induktiva och deduktiva inslag brukar betecknas som abduktiva (Eriksson & Kovalainen, 2008). Utifrån ovanstående är det rimligt att påstå att uppsatsen har en abduktiv forskningsansats.

### 2.2 En jämförande fallstudie

Metoden som valts för att undersöka och besvara frågeställningarna är fallstudier. Den traditionella definitionen av en fallstudie är ett ingående och detaljerat studium av ett enda fall. Fallet som väljs att studera kan till exempel vara en viss del av ett samhälle, en specifik person eller familj, en viss händelse eller en viss organisation (Bryman, 2008). Fallstudier är användbart angreppssätt när forskaren vill gå in på djupet och öka förståelsen för ett visst fenomen. De svarar med fördel på frågeställningar som ”hur?” och ”varför?” (Yin, 2009). Metodvalet kan därför återkopplas till uppsatsens syfte och svara mot de uppställda frågeställningarna, vilket också är avsikten bakom valet av fallstudier som metodologi.

Mer precist är uppsatsen utformad som en fåfallsstudie och två specifika händelser (korruptionshärva) har valts ut i jämförande syfte. De fall som valts är 1) En korruptionshärva som uppdagades 2013 i Uppsala kommun och 2) Mutsandalen i Göteborgs stad som uppdagades 2010. Dessa kommer härnäst refereras till som ”uppsalafallet” och ”göteborgsfallet”. De utgör också studiens två analysenheter. Esaiasson et al (2004:119) menar att slutsatsdragning om orsak och verkan kräver jämförelser och en jämförande fallstudie kräver därför minst två analysenheter. När analysenheterna hämtas ur olika kontexter, i det här fallet två olika händelser, rör det sig om en jämförande fallstudie. Detta tillskillnad från en traditionell fallstudie då analysenheten (eller analysenheterna) istället förekommer inom samma kontext (jmf Esaiasson et al, 2004:119). Enligt Esaiasson et al (2004:120) är det bättre att använda fler än en analysenhet då det krävs jämförelsepunkter för att avgöra om en teori får stöd eller inte. I studier av ett enda fall kan det vara svårt att dra slutsatser om värdet på variablerna ska anses högt eller lågt, lyckat eller misslyckat osv. Bedömningen har



därför varit att använda mer än ett fall för att öka chanserna till relevant slutsatsdragning utifrån det material som samlats in.

Målsättningen med metodvalet är inte att enbart redogöra för de valda fallen, istället finns ambitionen att generera insikter på korruptionsområdet utifrån fallen som kan bli föremål för vidare diskussion och eventuellt nya studier. I det avseendet är denna fallstudie av instrumentell karaktär. Enligt Eriksson och Kovalainen (2008) fokuserar instrumentella fallstudier på frågor som kan studeras med hjälp av valda fall, som endast är instrument forskaren använder för att generera kunskaper som sträcker sig bortom fallen i sig. Esaiasson et al (2004) menar att all forskning bör ha generaliserande ambitioner. Dock menar Bryman (2008) att fallstudier ofta kritiserats för bristande extern validitet och förmåga att uttala sig generellt. Att inkludera två fall i uppsatsen skulle möjligen kunna förbättra generaliseringspotentialen jämfört med att endast använda ett fall. Enligt Bryman (2008) bör kvalitativ forskning sträva efter att producera täta, fylliga och detaljerade beskrivningar som förser andra personer med ett underlag med vars hjälp de kan bedöma hur pass överförbara resultaten är till en annan miljö (Bryman, 2008). Vi tolkar detta som att det är upp till läsaren att bedöma uppsatsens externa validitet utifrån de resonemang som förs i analysen och slutsatserna, och därmed själv bilda sig en uppfattning i frågan.

Genom den teoretiska prövning som gjorts av det empiriska materialet är ambitionen att resultaten ska kunna generaliseras och därmed överföras till andra kontexter, med fördel till andra fall av korruption i den offentliga förvaltningen. Yin (2009) menar att fallstudiens resultat kan generera empirisk kunskap som är teoretiskt generaliserbar vilket innebär att den kan testa eller vidareutveckla befintlig teori, alternativt konstruera ny. Det har varit en ambition att genom att studera de valda fallen kunna presentera ett resultat som kan ge kunskap i ämnet och bidra till en fortsatt diskussion.

### **2.2.1 Val av fall**

Som tidigare nämnts har två fall valts ut för uppsatsen. Undersökningen är designad enligt en jämförande mest lika-logik (jmf Esaiasson et al, 2004:110f). Jämförelserna sker mellan uppsalafallet och göteborgsfallet vilka båda är omskrivna exempel på kommunal korruption och i båda fallen har kommunala tjänstemän varit inblandade. Dessa är också några av de mest uppenbara gemensamma nämnarna samtidigt som det emellertid finns skillnader mellan fallen. I fråga om urval är därför bedömningen att fallen innehar ett visst mått av homogenitet men att det förekommer inbördes skillnader och därmed återfinns heterogenitet mellan dem (se fallpresentationen för vidare genomgång). En förutsättning för att komma fram till intressanta slutsatser är förekomsten av heterogenitet eller variation mellan objekten som ingår i urvalet, trots att de alltså valts ut pga. sin homogenitet (Bryman, 2008). Detta är också ett av kriterierna som sattes upp vid uppsatsstart. Yin (2009) menar att vid val av fall bör forskaren se över potentiella fall och sätta upp urvalskriterier för dessa. Syftet är att undvika bakslag i materialinsamlingen då risken finns att valda fall inte motsvarar det

man tänkt sig studera från början. Data som kommer ur de valda fallen måste vara relevant för syftet – en fråga om validitet.

En annan förutsättning är möjligheten till insamlande av analyserbart material i tillräcklig omfattning, då det inte finns tid att i efterhand välja andra fall. Det är vår uppfattning att det har funnits tillräckligt mycket material att tillgå kring fallen (bl.a. eftersom de båda varit föremål för mediegranskning) och eventuella motgångar i materialinsamlingen har därför kunnat undvikas. De valda fallen kan också karaktäriseras som typiska eller representativa fall av korruption i den offentliga förvaltningen, då merparten av de korruptionsskandaler som uppdagats sedan mitten av 90-talet utspelat sig på den kommunala arenan (jmf Erlingsson, 2006). De tillhör därför forskningsområdet för uppsatsen och är således lämpliga analysenheter för att uppfylla syftet.

## **2.3 Material och källkritik**

Utöver de litteraturstudier som ligger till grund för teori- och metodavsnitten har vi samlat in empiriskt material om fallen från tidningsartiklar och rapporter. Uppsatsen baseras uteslutande på sekundärkällor, vilket också bedömts vara mest tidseffektivt. Ämnesvalet har varit en annan anledning att välja bort t.ex. intervjuer, då det bedömts existera en viss motvillighet hos potentiella intervjuobjekt att svara på den sortens frågor som uppsatsen intresserar sig för. Vi är medvetna om att det kan finnas frågetecken kring oberoende i t.ex. tidningspublikationer och andra sekundärkällor (jmf Esaiasson et al, 2004: 308f) därför har hänsyn tagits till detta. En ambition har varit att redovisa källmaterialet och tillvägagångssättet för uppsatsen på ett tydligt och transparent sätt för att uppnå intersubjektivitet i undersökningen (Jmf Esaiasson et al, 2004). En annan ambition har varit att få en nyanserad bild av ämnet, därför har en mängd källor använts både i de inledande delarna, i metod- och teoriavsnitten samt i de empiriska delarna. Dessa har valts ut med omsorg och utifrån källkritiska aspekter. Exempelvis har nyare och aktuella källor valts framför äldre, vilket är i enlighet med Esaiassons et al (2004:310) resonemang kring samtidighet. Bedömningen är (som tidigare nämnts) att det insamlade materialet varit tillräckligt för att uppfylla syftet och besvara frågeställningen för uppsatsen på ett tillfredsställande sätt.

### **2.3.1 Bearbetning av material**

Det empiriska materialet som samlats in har bearbetats med hjälp av kvalitativ textanalys (jmf Esaiasson et al, 2004:233). Skälet är att materialet uteslutande hämtats från textbaserade källor och tillvägagångssättet ansågs därför lämpligt. Eriksson och Kovalainen (2008) menar att varje försök att på något sätt kategorisera, organisera eller etikettera empirisk data är ett annat ord för kodning av materialet. Kodningen kan ske före insamlandet eller efteråt, beroende på empirins förhållande till teorin. I vårt fall har kodning/bearbetning av materialet skett efter insamlandet och med hjälp av den teoretiska referensramen som analytiskt verktyg. I fråga om kategorisering har materialet enbart delats in efter vilken av analysenheterna det tillhör i avsnittet som

avser fallpresentation. Analysen genomförs istället som en löpande argumenterande text och centrala teman härledda ur teorin behandlas därför löpande utan explicit rubricering. Detta tror vi inverkar positivt på helhetsbilden av uppsatsens analysdel.

Enligt Yin (2009) är det vanligt i fallstudier att leta efter mönster i empirin och jämföra dessa med den teoretiska grund man utgått från. Denna ”mönsterpassning” har också genomförts i uppsatsen då vissa delar av materialet lyfts fram på bekostnad av andra, i syfte att ge analysen en mer effektiv och relevant karaktär. Utöver detta har vi också letat likheter, skillnader och variationer i empirin utifrån resonemanget om upprättandet av så kallade *jämförelsepunkter* som förs av Esaiasson et al (2004:250f).

### 3. Korrupsionsteori

*I Kapitlet definieras och förklaras några av de centrala begrepp som används i uppsatsen. Till dessa hör korrupsionsbegreppet, New Public Management-begreppet och dess relation till svensk korrupsionsforskning. Kapitlet avslutas med en genomgång av den institutionella korrupsionsteorin som utgör uppsatsens huvudsakliga analysverktyg.*

#### 3.1 Korrupsionsbegreppet – definitioner och problemområden

För att kunna definiera vad som menas med korrupsion och korrupsion i den offentliga förvaltningen samt vad som avses när korrupsionsbegreppet används i uppsatsen måste det först karaktäriseras. Detta är dock problematiskt eftersom det inte verkar existera någon allmänt vedertagen definition av begreppet, istället fastställer olika organisationer och instanser begreppets innebörd på varierande sätt. Ofta används korrupsion som ett begrepp som avser oegentligheter förkommande bland personer som innehar maktpositioner, därför skulle maktmissbruk kunna ses som korrupsionens essens. I Europarådets civilrättsliga konvention om korrupsion definieras begreppet som:

*”Att direkt eller indirekt begära, erbjuda, ge eller ta emot en muta eller någon annan form av otillbörlig fördel eller förespeglning av fördel som snedvrider utförande av en plikt eller handlande som krävs av den som tagit emot mutan, den otillbörliga fördelen eller förespeglningen därom”. (Amnå et al, 2013:17).*

Enligt Transparency International (TI) är korrupsion relativt närliggande Europarådets definition, då man menar att korrupsion innebär att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egens eller annans vinning, medan Världsbanken definierar korrupsion som att använda en offentlig ställning för otillbörlig vinning. Sveriges kommuner och landsting (SKL) tillhandahåller en ytterligare en definition;

*”Korrupsion handlar om otillbörligt utnyttjande av den offentliga positionen för att uppnå privata fördelar; en otillbörlig sammanblandning mellan det offentliga uppdraget och privata intressen.” . (Amnå et al, 2013:17).*

Tillika har Riksrevisionen deklarerat att korrupsion innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för eget eller andras bruk. (Amnå et al, 2013:17f). Den korrupsionsdefinition som Statskontoret använder sig av avseende det kommunala Sverige, anger att korrupsion innebär att någon på den egna organisationens 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. (Ibid).

Andersson & Erlingsson (2010:196) använder en definition som avser korrupsion inom offentlig förvaltning. Med denna avses missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för att gynna sig själv eller sina närmaste på det allmännas bekostnad. Denna

definition samt den som ges av Statskontoret är också de som enligt vår uppfattning ligger närmast tillhands att luta sig mot utifrån det valda ämnesområdet för uppsatsen. Gemensamt för ovan nämnda korruptionsdefinitioner är att mutor i juridisk mening inte nödvändigtvis behöver förekomma för att händelser ska betraktas som korruption. Lundquist (1998:20) menar att det förekommer beteenden hos ämbetsmän som är korrekta enligt lag men som ändå uppfattas som etiskt felaktigt hos stora medborgargrupper. Med andra ord behöver inte ämbetsmän dömas juridiskt eller straffas formellt för att bryta mot de etiska regler och normer som allmänheten förväntar sig ska gälla de personer som innehar ämbetsroller i den offentliga förvaltningen. I egenskap av politiker och tjänstemän har dessa individer getts förtroende och makt av medborgarna som det förutsätts att de ska kunna förvalta på bästa sätt (jmf BRÅ, 2009:19). I förlängningen riskerar missbruk av förtroendekapitalet att urholka samhällets legitimitet då medborgarna inte längre kan lita på omdömet hos dem som de gett förtroende och makt åt (jmf BRÅ, 2009:19). Detta överensstämmer med Erlingsson & Linde (2011) som menar att den svenska korruptionsproblematiken på sikt riskerar att urholka demokratins legitimitet.

Inom ramen för politisk korruption menar Sandgren (2005:269f) att så kallat ”kompisinflytande” ingår, vilket innebär att representanter för stat, näringsliv och intresseorganisationer är sammanflätade i nätverk som kan utöva inflytande och skaffa sig ekonomiska fördelar utan att mutor betalas. Medlemskap i sådana kompisnätverk kan t.ex. innebära att toppolitiker ges möjligheter att skaffa sig välbetalda befattningar inom näringslivet (Sandgren, 2005:270f). Sandgren (2005) menar vidare att begrepp som ”vinning” och ”fördelar” kan inbegripa ett brett spektrum av förmåner och tjänster, till exempel olika lån, hjälp av olika sorters slag, inflytande, löfte om anställning, löften om framtida förmåner osv. Olika former av vänskapskorruption och nepotism kan även här komma in i bilden (Sandgren, 2005:273).

De så kallade kompisnätverken har en liknande motsvarighet hos Lundquist (1998:156f, 161-164) och det han benämner som *informella aktörsnätverk*, bestående av sammanslutningar mellan offentliga och privata aktörer som i realiteten har stor betydelse för ombesörjande av politiken. Dessa är en del av den gränsdragningsproblematik som sägs existera mellan det offentliga å ena sidan, och det privata å andra. De kan sträcka sig över nationsgränser och utan att känna till nätverken går det inte heller att förstå vad som sker innanför dem (Lundquist, 1998:156).

Vidare menar Sandgren (2005) att den korruption som är mest påtaglig för samhället och medborgarna är vardagskorruptionen där mutbrott och bestickning förekommer. Även kallad *småaktig korruption*, som också betecknas som byråkratisk och administrativ korruption.

En annan kategori är korruption av den större graden, vilket innebär mutor som exempelvis företag ger i samband med större upphandlingar. Två varianter av denna större korruption är ”statsfångande” respektive politisk korruption. Statsfångande innebär att staten infångas till syftet att påverka vissa funktioner såsom att tjäna en

begränsad grupps intressen som en organisation, företag eller politisk falang. Politisk korruption innebär att tilldelad politisk makt missbrukas av politikern som därtill skadar det demokratiska systemet. Denna korruptionstyp förekommer för det mesta i tre former; finansiering av politiska partier, svårigheten att dra den korrupte politikern inför rätta samt olika organisationers och företags mutbrott och bestickningar gällande tillsatta politiker som i utbyte gör sig tillgänglig för inflytande. Den andra varianten avser också det som tidigare nämnts som det vänskapliga inflytandet, där stat, intresseorganisationer, näringsliv och privata relationer flätas samman till nätverk som utövar inflytande och där ekonomiska fördelar kan förekomma utan att mutor behöver betalas (Sandgren, 2005:269f).

### **3.2 New Public Management och korruptionsrisker**

Begreppet *New Public Management* (NPM) brukar användas som samlingsbeteckning för olika marknads- och företagsinspirerade styrnings- och ledningsmetoder som gradvis introducerats inom offentlig sektor sedan mitten av 1980-talet (Røvik, 2008:27). Inom svensk korruptionsforskning finns indikationer på ett samband mellan införandet av NPM-reformer i svenska kommuner och en ökad risk för korruption (Jmf Loxbo, 2011, Erlingsson, 2006). Av den anledningen är NPM-begreppet och dess innebörd relevant för uppsatsens syfte och frågeställningar.

Loxbo (2011) hävdar att tiden före NPM kännetecknades av en tydlig rollfördelning i svensk förvaltning vilket främjade förhindrandet av korruption. Rollfördelningen ska ha varit uppdelad mellan privata företag, staten och politisk intresserepresentation vilket i sin tur även bidragit till ett starkt förtroende och samförstånd mellan medborgarna och staten. NPM anses ha rubbat detta förhållande genom att privat och offentlig verksamhet gradvis blandats, vilket har skapat gråzoner mellan den offentliga politiken och det privata näringslivet (Loxbo, 2011:2).

Enligt Loxbo (2011) är grundtanken med NPM att förvaltningen ska styras mer effektivt, öka valmöjligheterna för medborgarna och höja servicekvaliteten samt utvärderas efter tydliga planerade och uppställda mål. Men dessa oftast hastigt införda marknadsreformer har orsakat förvirrade sammanblandningar mellan den offentliga och den privata sfären. Vidare menar Loxbo (2011) att komplikationer uppstår genom att politiker och tjänstemän har ett finger med i regleringen av marknadsmekanismer, samtidigt som de själva agerar på marknaden i egenskap av uppköpare och regelskapare. Dessa rollsammanblandningar har en tendens att gröpa ur regler, normer och rutiner i förvaltningen som tidigare varit stabila. Då tydliga regler saknas, uppkommer risken att hanteringen av lukrativa offentliga kontrakt medför att politiker och tjänstemän missbrukar sin ställning för egen vinning – vilket innebär en ökad risk för korruption.

Även Lundquist (1998:157ff) uppmärksammar ovanstående gränsdragningsproblematik och menar att det numera finns en uppsjö av organisationsvarianter som är hybrider

mellan offentligt och privat. Till dessa hör bl.a. offentlighetsrättsliga korporationer, stiftelser, bolag och föreningar. Dessa tillsynes privaträttsliga organ utför offentliga förvaltningsuppgifter som enligt Lundquist (1998:158) kan beskrivas som gråzonsverksamhet. Lundquist (1998) menar vidare att värden som bör styra offentligt respektive privat ibland är oförenliga. Hybridvarianterna skapar osäkerhet hos ämbetsmännen om vilka värden och regler som bör gälla för verksamheten. Vidare menar Lundquist (1998) att risken är stor att det blir ekonomivärdena som betonas på bekostnad av de mer svårångade demokrativärdena. Røvik (2008:28) nämner också kritik som framförts mot NPM och som liknar den kritik som också förs av Lundquist (1998) och som går ut på att ekonomiska värden fått företräde framför demokrativärden i takt med att NPM-reformer genomförts. NPM-filosofin tar enligt perspektivet ingen hänsyn till att styrning av politiskt-demokratiska system måste bygga på speciella normativa grundvalar (Røvik, 2008:28).

Erlingsson & Linde (2011) argumenterar för att korruptionsriskerna har ökat under de senaste decennierna i kölvattnet av genomförda NPM-reformer. Dels pga. bolagiseringen av offentlig verksamhet och därigenom minskad insyn och kontroll. Dels pga. reformer (exempelvis privatiseringar) som fått till följd att stora skattesummor förflyttats från det offentliga till det privata. Dessutom har verktygen för granskning, kontroll och utvärdering inte anpassats i takt med organisationsförändringarna vilket bidragit till att oklarheter och okunskap uppstått gällande vilka regler och normer som ska gälla i det offentliga. Även minskad benägenhet och rädsla hos tjänstemän att agera *whistle blowers* anses ha ökat korruptionsriskerna (Erlingsson & Linde, 2011:12f).

### 3.3 En institutionell-rationalistisk förklaringsmodell

Som nämndes i inledande delar utgår uppsatsen från institutionell-rationalistisk korruptionsteori och använder denna som analysverktyg. Tidigare nämndes också att den institutionella korruptionsteorin fokuserar på att hitta förklaringar till korruption inom de politiska institutionerna. Den anses användbar i moderna och utvecklade demokratier och tillhandahåller ett vetenskapligt analysverktyg som enligt Erlingsson (2006) samt Andersson & Erlingsson (2010) har vissa fördelar gentemot alternativa förklaringsmodeller.

Korruptionsteorier som förklarar förekomsten av korruption utifrån *samhällets grad av modernisering och ekonomisk utveckling*, menar att ju mer moderniserat ett samhälle är desto mindre korruption förekommer. Även om ett sådant samband existerar anses kausaliteten inte självklar. Detta eftersom korruption i sig sägs hämma ekonomisk utveckling och därigenom moderniseringen av samhället. Det kan med andra ord vara graden av korruption som förklarar graden av modernisering (Erlingsson, 2006:13). Andra traditionella korruptionsförklaringar fokuserar på att korruption och annat oetiskt handlande är ett resultat av *moralisk depravering* hos korrupta individer. En sådan förklaring bygger på en uppfattning om att just de individer som ägnar sig åt korrupt

beteende skulle vara mer etiskt fördärvade än andra – vilket ofta är en hållning som förekommer inom drevjournalistiken och som möjligen är lätt att hålla med om (Andersson & Erlingsson, 2010:196). Dock menar Erlingsson (2006) samt Andersson & Erlingsson (2010) att en sådan föreställning inte är ett analytiskt hållbart verktyg då man vetenskapligt ska ge sig i kast med att förklara korruption. Det går helt enkelt inte att utgå från att vissa individer har en benägenhet att bete sig korrupt som andra individer saknar. Istället menar Andersson & Erlingsson (2010:196) att korruptionsforskare bör inkorporera ”tillfället gör tjuven”-devisen i studiet av korruptionsförklaringar. Utgångspunkten är då att de som betar sig korrupt inte nödvändigtvis är mer etiskt fördärvade än andra, men att en stor mängd människor, ställda inför frestelsen att på ett icke-acceptabelt sätt tillskansa sig resurser utan risk för upptäckt, kommer göra just detta (ibid). Dessa individers omgivning, dvs. de institutionella förhållandena och incitamentsstrukturerna kopplade till det korrupta beteendet, är avgörande för förekomsten av det (Erlingsson, 2006).

Erlingsson (2006) kopplar samman det förda resonemanget med NPM-reformerna som ägt rum i den offentliga (kommunala) förvaltningen. Erlingsson (2006) menar att NPM-reformer i sig inte kan anses ha orsakat korruptionsproblemet men att reformer och organisationsförändringar inom ramen för NPM i de svenska kommunerna har skapat en *institutionell incitamentsstruktur* som ökat sannolikheten för en ökad förekomst av kommunal korruption. Erlingsson (2006) menar vidare att den rationalistisk-institutionella korruptionsmodellen kan förklara utvecklingen.

Grundläggande för detta teoretiska perspektiv är den *metodologiska individen*, ett perspektiv hämtat från sociologin och den *rational choice*-teoretiska skolan som bygger på uppfattningen att sociala fenomen kan förklaras och ska ses som ett resultat av människors individuella beslut och handlingar (Hagen, 2003:261). Så kallade ”kausala agenter” dvs. mekanismer verksamma på individnivå, driver aktörer till handlande som innebär att de väljer en strategi som faller inom definitionen för offentlig korruption. Erlingsson (2006) letar efter ”agenter” eller förklaringsmekanismer inom de politiska institutionerna med två grundläggande teoretiska antaganden. Det första, att formella politiska institutioner formar vilka incitament som finns för människor att bete sig korrupt. Det andra, att det är dessa incitament som avgör huruvida de gör så eller ej.

Förklaringsmodellen förutsätter att för att korruption ska vara möjlig i den offentliga organisationen, ska det finnas individer som besitter reell diskretionär makt över fördelningen av resurser samt att dessa individer har en viss självständighet i utförandet av sina arbetsuppgifter. Med diskretionär makt menas i det här avseendet att dessa individer överlåtits rätt att utföra uppgifter efter eget omdöme (Erlingsson, 2006).

Den institutionella korruptionsteorin förklarar att korrupt beteende är vanligast förekommande i miljöer där det finns en *gynnsam frestelsestruktur*, det vill säga när institutionerna 1) Ger individerna många, snarare än få, möjligheter att ägna sig åt korrupta aktiviteter. 2) Förenar korrupt beteende med stor snarare än låg avkastning/vinst/fördelar. 3) Har bristfälliga tillsynsmekanismer (så att sannolikheten



för det korrupta beteendet ska upptäckas uppfattas som lågt av de som kan tänka sig att utföra korrupta handlingar). 4) Ger förhållandevis låga straff om det korrupta beteendet trots allt avslöjas. 5) Har otydliga, snarare än tydliga, regler för vad som är olagligt/otillåtet. (Erlingsson, 2006:16; Andersson & Erlingsson, 2010:225).

Erlingsson (2006:15f) menar därför att institutionerna är avgörande för det korrupta beteendet på individnivå. Tankegången kan enkelt sammanfattas till att rationella individers benägenhet att ägna sig åt korrupt beteende är avhängigt den ekonomiska nyttan förknippat med beteendet, som måste vara större än att "fortsätta som vanligt" dvs. följa gällande förvaltningsregler, samt större än kostnaden, dvs. risken att bli upptäckt, straffad, avskedad osv. Den moraliska kostnaden brukar också räknas in i kalkylen och beror på individens egna etiska principer samt vad släkt, vänner och kollegor gör och tycker. Kostnaden för det korrupta beteendet påverkas således av institutionella förutsättningar i kombination med normerna om vad som anses vara korrekt agerande i en given miljö. Traditionellt har normer skilt sig åt mellan olika sfärer t.ex. mellan offentlig förvaltning, näringsliv och den privata familjesfären. Inom familjen är normen att gynna familjemedlemmar, medan samma norm skulle kunna beskrivas som nepotism, eller rent av korruption inom offentlig förvaltning. När gränser mellan marknad och förvaltning suddas ut riskerar de normer som dominerar respektive sfärer att blandas och bli oklara. Detta anses minska riskerna för upptäckt av korrupt beteende och därmed öka risken för att fler individer väljer att bete sig korrupt. (Andersson & Erlingsson, 2010:198f).

Vidare ställs frågan om de kommunala reformer som genomförts påverkat incitamentsstrukturen inom ramen för de kommunala institutionerna på ett sätt som lett till att riskerna för korrupt beteende ökat? Svaret är enligt Erlingsson (2006) att det i kölvattnet av de NPM-reformer som genomförts uppkommit fler och större möjligheter för politiker och tjänstemän att kapa åt sig privata sidobetalningar för egen vinning. Samtidigt har reformerna lett till en lägre risk för upptäckt. Exempelvis pekas kommunrevisionens tandlöshet och begränsade möjlighet att upptäcka oegentligheter och korrupt beteende ut som en bidragande orsak till detta. Härtill menar Loxbo (2011) att när alltfler kommunala verksamheter ska drivas som bolag får makthavare mer frihet att göra som de vill, vilket i sin tur skapat en kultur av förmåner och gentjänster som riskerar att leda till korrupt beteende (Loxbo, 2011).

De nya institutionella strukturerna som uppkommit i kölvattnet av NPM och som sägs ha gett offentliga makthavare större frihet, samtidigt som insynen i förvaltningsverksamheten anses ha minskat, kan också sägas ha förändrat de institutionella maktförhållanden som råder inom förvaltningen (jmf Christensen et al, 2011:18; Erlingsson, 2006; Loxbo, 2011). Enligt Christensen et al (2011:17) ligger den institutionella makten i allmänt accepterade regler, rutiner, vanor och normer för beteende. Olika aktörer har genom sitt beteende etablerat och utvecklat dessa normer över tid. När normerna väl är inarbetade, i form av regler, rutiner, föreskrifter osv. fungerar de som ramar som reglerar aktörernas beteende. Samtidigt stöds och fasthålls

(reproduceras) ramarna genom detta beteende. På så sätt blir normer institutionaliserade. Vidare menar Christensen et al (2011:94) att ju mer fastställda normerna är desto mer benägna blir aktörer att okritiskt acceptera dem (Christensen et al, 2011:94).

Det har också påpekats inom sociologisk nyinstitutionalism (SI) att man inom institutioner etablerar eller institutionaliserar vissa standardprocedurer för vart och ett av alla återkommande beslut. Istället för att söka efter ett optimalt eller alternativt beslut (rational choice) så frågar man sig hur man gjorde sist i samma situation – dvs. man reproducerar och befäster det man gjort tidigare – oavsett dess värde (Pierre & Sundström 2009:13). Inom organisationsteorin och SI har det också framkommit att aktörer och institutioner vill identifiera sig med andra aktörer vars beteende anses framgångsrikt och modernt (Pierre & Sundström, 2009:13). Argument från Røvik (2008), Loxbo (2011) samt Lundquist (1998) pekar på att det finns starka tendenser inom offentlig förvaltning att se näringslivet som en förebild, vilket också skulle kunna förklara varför NPM-reformer fått så pass stark institutionell genomslagskraft under senare decennier.

## 4. Analys av två korruptionsfall

*I kapitlet presenteras den empiri som samlats in om de båda korruptionsfallen och därefter analyseras de i förhållande till den teoretiska referensram som presenterats tidigare. Kapitlet inleds med en presentation av fallen varpå analys följer.*

### 4.1 Uppsalafallet

I Uppsala uppdagades hösten 2013 en korruptionshärva som skall ha pågått i närmast 20 år där totalt fem personer, bland annat en handläggare samt en chef på mellannivå, varit inblandade. Personerna ska ha hyrt ut fastigheter, jordbruksmark, sommarbostäder och andra lokaler till icke-marknadsmässiga priser till vänner och bekanta (Bloodworth, 2013). De berörda arrende- och hyresavtalen har varit i underkant sett till marknadsmässiga prisnivåer i nära två decennier, vilket har orsakat inkomstbortfall på flera miljoner kronor för kommunen. Huvudobjekten som ingått i härvan ska framförallt ha varit ett flertal jordbruksfastigheter utanför Uppsala stad (Andersson, 2013).

Den nämnde handläggaren i fallet ska ha anmälts för trolöshet mot huvudman och de andra fyra är föremål för en utredning om felaktig fastighetsverksamhet, dessutom ska utyrningen ha skett till andra kommunala tjänstemän och inte bara närstående privatpersoner. Det bör tilläggas att utöver mutbrott kan även andra typer av brott betraktas som exempel på oegentligheter och korruption, t.ex. bedrägeri, trolöshet mot huvudman och förskingring (Amnå et al. 2013:19-20).

Utomstående revisorer var först med att upptäcka oriktigheterna när bokföringen över utyrning av fastigheter, lokaler och mark granskades närmare. Enligt den offentliga förvaltningen i Uppsala kommun upptäcker de egna, interna kontrollsystem sällan förekommen korruption. Vilket stämmer överens med siffror från Statskontorets (2012) kartläggning av kommunal korruption. Cirka 40 % av tidigare påträffade korruptionsfall har uppdagats av enskilda privatpersoner och cirka 30 % av olika journalister. Vid den egna formella kontrollen har uppskattningsvis endast 11 % av den tidigare påträffade korruptionen upptäckts (Statskontoret, 2012). Det kan tilläggas att oegentligheterna uppdagades efter att de externa revisorerna genomförde sin granskning i samband med en stor omorganisering och bolagisering på fastighetsområdet (Goldberg, 2013).

Enligt kommunen själva har dessa oegentligheter kunnat pågå mycket tack vare en fragmenterad organisation, särskilt avseende den kommunala fastighetsförvaltningen, där bristande arbetsstrukturer orsakat otillräckliga och bristfälliga rutiner. Dessutom har det saknas en ordentlig styrkedja med god insyn, och de olika fraktionerna av den kommunala verksamheten har inte kunnat samordna sitt arbete på ett tillfredställande sätt. En granskning som kommunen låtit göra visar på att de berörda tjänstemännen som hyrt ut olika jordbruksfastigheter, lokaler och mark kunnat arbeta väldigt självständigt och utan några egentliga riktlinjer och bestämmelser för hur själva utyrningen skall gå till – förutom att utyrningsavgifterna skall vara marknadsmässiga. Dessutom har

tjänstemännen kunnat bedriva sin verksamhet utan att några som helst överordnande eller utomstående haft något inflytande, styrning eller insyn i processen. Verksamheten har saknat formella rutiner och attestrutiner har satts ut spel. Detta har lett till att de berörda tjänstemännen kunnat ge ett flertal personer förmånliga villkor i strid med principen om likabehandling av kommunens invånare. Vissa arrendatorer betalar samma hyressumma idag som de gjorde för 30 år sedan. Besluten om tilldelning av arrenden och hyreskontrakt har skett på lösa grunder och utan insyn. Vilket även sägs ha ökat risken för nepotism och vänskapskorruption enligt utredarna kring fallet, dock är stora delar av fallet belagt med sekretess tills polisutredningen och rätten har gjort sitt. (Lindström, 2013).

Den efterföljande utredningen kommer också fram till att en informell kultur vuxit fram i verksamheten genom åren, under tjänstemännens välde. Det har dock inte framkommit att tjänstemännen skall ha gjort någon egentlig monetär vinning från uthyrningen av fastigheterna. (Dyrssen et al, 2013).

I efterhand kan det påpekas att Lars-Olof Lindell, ordförande för kommunrevisionen, redan år 2008 anmärkte allvarliga brister i vissa av kommunens verksamheter och att dessa brister omgående behövde åtgärdas – vilket inte hände. Året innan korruptionshärvan upptäcktes återkom kommunrevisionen med kritiska synpunkter på formerna för motverkandet av korruption i samt bristande strukturer i verksamheten.

En annan extern utredning, gjord på uppdrag av Uppsala kommun och utförd av revisionsfirman PwC, kom så sent som i början av 2013 fram till ett antal punkter kommunen kunde förbättra i arbetet med att förebygga korruption och oegentligheter. Följande slutsatser drogs i granskningen:

1. *En klar majoritet av de svarande tjänstemännen i enkäterna anser att verksamheternas ledning tydligt kommunicerat nolltolerans mot korruption och andra oegentligheter.*
2. *De faktiska riskerna för korruption och andra oegentligheter är dock inte kartlagda på ett strukturerat sätt.*
3. *Tillgång till adekvata, relevanta, och praktiska riktlinjer är inte säkerställd (exempelvis gällande umgänge med leverantörer, jäv etc).*
4. *Specifika, riskanpassade, kontroller är inte utvecklade för att förebygga och upptäcka oegentligheter.*
5. *Det finns brister i tillämpning av befintliga riktlinjer (exempelvis gällande bisysslor).*
6. *Svagheter har också noterats i generella internkontrollprocesser (exempelvis i tillämpning av attestreglemente, krav på fakturainformation etc).*
7. *En strukturerad hantering av tips om oegentligheter (inklusive avvikelser från gällande riktlinjer) och fastlagda och tydliga planer för utredning av misstänkta oegentligheter saknas. (Uppsala kommun, 2013:6)*

Vi ämnar återkomma med kommentarer kring ovanstående punkter och hur de gjort sig

gällande i fallet senare i analysen.

## 4.2 Göteborgsfallet

Det andra korruptionsfallet, den så kallade ”muthärvan i Göteborg”, som avslöjades av SVT:s Uppdrag granskning under våren 2010, kan anses mer omfattande än Uppsalafallet. Misstänkt korruption ska ha förekommit i Göteborgs kommunförvaltning och i ett flertal kommunala bolag under perioden 2001-2008. Totalt ska representanter för sex verksamhetsgrenar i kommunen deltagit i olika korruptionsgärningar (Statskontoret, 2012). Ett tiotal förundersökningar inleddes varav sju ledde till åtal avseende bl.a. grovt bedrägeri, mutbrott och bestickning. (Milder, 2013).

En känd byggmästare vid namn Stefan Allbäck, dömdes till villkorlig dom och 80 dagsböter för bestickning. En numera pensionerad kommunal tjänsteman som kopplats ihop med Allbäck, fälldes för mutbrott och dömdes till villkorlig dom med samhällstjänst som påföljd (ibid). Allbäck har i årtal genom privata affärer med kommunens tjänstemän fått privata projekt illegalt betalda av kommunen, och fakturor har överbetalats sett från de egentliga summorna. Allbäcks byggfirma har också genomfört reoveringar hemma hos tjänstemännen i utbyte mot att de godkänt felaktiga fakturor. Fakturorna som kommunen betalat gäller olika byggnationer, bland annat vid en badplats där överpriser på flera hundra tusen kronor har betalats, dessutom har vissa uppdrag som byggfirman fått betalt för inte genomförts. De personer som attesterade fakturorna kontrollerade aldrig om arbetet hade utförts korrekt. Flera brev ska också ha skickats till Göteborgs kommun angående korruptionen, men brister i den kommunala organisationen ledde till att inget gjordes. (Bagge, 2010). Tillika har utredare av muthärvan beklagat sig över den undermåliga redovisningen som rapporterats in av det kommunala Göteborg. Slarvigt utförd bokföring och uteblivna kvitton för en rad olika affärer har uppdragats som en anledning till att inte korruptionen upptäcktes direkt eller tidigare – dessutom har det här lett till att det inte finns bevis för ett bredare åtal samt att flera av de berörda affärerna har blivit preskriberade. (Littorin, 2013).

En annan händelse i härvan gäller en chef vid det kommunala bostadsbolaget Poseidon, som lyckades undkomma rättsliga påföljder då det mutbrott han anklagats för hade hunnit preskriberas (ibid). I härvan har även framkommit att tjänstemän ska ha rekryterats till kommunala bolag under slutna, icke meritokratiska former och medborgarnas inflytande ska i flera avseenden försvårats (Ämnå et al, 2013).

Orsakerna till att nämnda oegentligheter kunnat fortlöpa beskrivs av Ämnå et al (2013) som förekomsten av ett kraftfullt politiskt ledarskap som vred uppmärksamheten åt fel håll samt agerade förkastligt. Förvaltningen skall ha präglats av en kultur av rädsla och ängslan över att gå emot det ledande skiktet, detta skall ha hållit tillbaka den professionella mångfalden, civilkuraget och öppenheten i verksamheten. De personer som larmat om felaktigheter i verksamheterna ska ha blivit betraktade som förrädare. Ämnå et al (2013) pekar med ovanstående ut den så kallade ”Göteborgsandan” som starkt bidragande till detta. Göteborgsandan ansågs fram till det att muthärvan

uppdagades av många bestå av pragmatism, kompromissvilja och teamarbete. Av de intervjuer som gjorts med ledande politiker och chefer i förvaltningen har Göteborgsandan också beskrivits i positiva ordalag som en ”smidighetskultur”, ”en uppgörelsekultur som är resultatnriktad och som tonar ner betydelsen av insyn”, ”en gemensam omsorg av staden”, samt att det ”finns en närhet i Göteborg” (Amnå et al, 2013:150). I den negativa tolkningen är Göteborgsandan en anda av hemlighetsmakeri, orena affärer och dolda intriger (Amnå et al 2013:138). Detta påminner också om den bild som framställts i media:

*“Allt eftersom tiden gått har det dessutom blivit allt tydligare att det inte bara handlar om enskilda medarbetare som agerat opålitligt, försökt lura kommunen eller negligerat gällande regelverk. Tvärtom finns tydliga signaler om att Göteborgs stad genomsyrats av en kultur baserad på vänskapskorruption, otydlig ansvarsfördelning och överenskommelser under bordet.”* (Ur GP 2011-10-04, Amnå et al (2013:135).

Vid sidan av Göteborgsandan lyfter Amnå et al (2013) fram NPM och bolagisering med de många kommunala bolag som verkar inom Göteborgs stad som bidragande till uppkomsten av mutskandalen. Amnå et al (2013) menar likt Lundquist (1998) att NPM skapat en hybridisering mellan offentliga och privata organisationsformer, normkonflikter, samt osäkerhet, tvetydighet och komplexitet hos tjänstemän och beslutsfattare. Enligt Amnå et al (2013) är göteborgsfallet ett exempel på att den kommunala politiken och förvaltningen fått gå en svår balansgång mellan olika krav på effektivitet, rättssäkerhet och demokrati. Vidare menar Amnå et al (2013) att kommunens förvaltning ska ha försökt leva efter anti-byråkratiska normer inom ramen för NPM, men samtidigt togs den inbäddning av tillit och förtroende som endast kan skapas av institutioner som bygger på regelstyrning, rättssäkerhet och oberoende sakkunskap bort (Öberg, 2013).

En decentralisering skall ha växt fram sedan två decennier tillbaka, vilket drabbade nästan alla verksamhetsdelar till att även omfatta 130 stycken olika bolag med koppling till den offentliga sfären. Allt inom ramen för en relativt svag intern styrning, uppföljning och kontroll. Exempelvis sköts all upphandling sedan 1993 av Göteborgs Stads Upphandlings AB – Upphandlingsbolaget, som varje år köper in varor för miljarder. Vid bolagsbildningen framhölls att bolaget, tillskillnad från den tidigare nämndformen, skulle skänka en utökad tydlighet och förtroende i förhållandet till det privata näringslivet då dess former och spelregler ansågs välkända. Bolagsformen valdes för att ge den offentliga organisationen en affärsmässig profil, för ökad aktionsradie och handlingskraft i avtalsslutande situationer (Amnå et al.2013,s.79-82). Enligt Amnå et al (2013) tog kommunledningen inte till sig insikten om att bolagisering och NPM i själva verket kräver en starkare rättsstat, dvs. mer regler och kontroll. De managementidéer som anammades och de ekonomisystem som köptes in handlade mest om att man vill vara modern och följa med sin tid, utan att beakta de långsiktiga konsekvenserna (Amnå et al, 2013:182).

Sammanfattningsvis fastställer den efterföljande utredningen av mutskandalen att förvaltningen i vissa avseenden anammade marknadsmässiga föreställningssätt, spelade ned rättsstatens betydelse, undergrävde professionella yrkesgruppers betydelse och försvårade medborgerligt inflytande och dess kontroll över förvaltningens förehavanden (Genborg & Höglund, 2013).

### 4.3 Analys och diskussion

Inledningsvis gör vi bedömningen att både uppsalafallet och göteborgsfallet faller inom ramen för korruption inom offentlig förvaltning utifrån definitionen från Andersson & Erlingsson (2010:196). Denna innebär (som nämnts tidigare) missbruk av offentlig tjänst eller förtroendevald post för att gynna sig själv eller sina närmaste på det allmännas bekostnad. I göteborgsfallet har flera individer dömts för korruptionsrelaterade brott medan uppsalafallet väntar på rättsligt avgörande. Göteborgsfallet kan utan vidare klassificeras som korruption utifrån flera av de definitioner som presenterades under punkt 2.1. Utifrån de material som presenterats i uppsalafallet har inblandade tjänstemän inte tagit emot någon ekonomisk ersättning för sina handlingar (jmf avsnitt 4.1.1) vilket per definition inte ställer dem bortom tvivel ifråga om förekomsten av korrupta handlingar. Istället tycks fallet påminna om det Sandgren (2005) benämner som vänskapskorruption. I fallet har ekonomiska fördelar getts till de som arrenderat den kommunala egendomen, bekanta till tjänstemännen, utan att mutor behövt förekomma (jmf Sandgren, 2005).

För att besvara frågeställningarna och kartlägga de institutionella incitamentsstrukturer som gjort sig gällande i de valda fallen används i löpande text Erlingssons (2006) uppsatta kriterier för vad som kännetecknar en gynnsam institutionell frestelsestruktur (se punkt 3.3). Korrupt beteende anses vanligast förekommande i de miljöer (förvaltningar och kommunala bolag i det här fallet) där denna struktur finns närvarande (jmf Erlingsson, 2006:16; Andersson & Erlingsson, 2010:225).

Upsalafallet kan anknytas till påståendet om att inblandade tjänstemän haft stora möjligheter att obehindrat ägna sig åt korruptt beteende. För det första eftersom de inblandade individerna besuttit reell diskretionär makt att hantera fastighetsuthyrningen på godtyckligt vis och med självständighet, utan att varken utomstående eller överordnande lagt sig i arbetet (jmf Erlingsson, 2006; Lindström, 2013). Därför har de också haft fritt förfogade över den offentliga fastighetsresursen. Detta maktförhållande påminner starkt om de förutsättningar som Erlingsson (2006) menar är grundläggande för förekomsten av korruption i den offentliga förvaltningen. Tjänstemännen har utövat oinskränkt diskretionär makt också tack vare bristfälliga tillsynsmekanismer i fastighetsförvaltningen samt avsaknaden av kontrollsystem, vilket kommer redogöras för i senare stycken.

Maktförhållandet ovan kan också ses i ljuset av den teoretiska definitionen av institutionell makt som reglerar aktörers beteende och inbegriper de allmänt accepterade regler, rutiner, vanor och normer som etablerats och utvecklats över tid inom organisationen (Christensen et al, 2011:17). De normer som styr uthyrningen har utvecklats och reproducerats över lång tid, i närmast 20 år, vilket talar för att de blivit institutionaliserade (jmf ibid). Dessa normer, gällande uthyrningsverksamheten, kan också anses utgöra delar av den informella kultur som Dyrssen et al (2013) menar har utvecklats hos de berörda tjänstemännen i kommunen. När normer som kan anses avvika från grundtanken om likabehandling av samtliga kommuninvånare gör sig gällande inom den informella kulturen, uppstår korruptionsrisker (jmf Lindström, 2013; Lundquist, 1998, Andersson & Erlingsson, 2010).

En förklaring är att tjänstemännen, pga. rådande normer och förväntningar inom den informella kulturen, reproducerar de (felaktiga) besluten, utan att reflektera över alternativa beslut eftersom man gjort så tidigare. Detta är den "icke-rationella" möjligheten och är som vi ser det fullt möjlig i uppsalafallet. Det som talar för denna förklaring är att beteendet har reproducerats år efter år i sammanlagt 20 år och således institutionaliserats. Det som talar emot är att de inblandade enligt uppgift vetat om att det var marknadsmässiga hyror som enligt kommunens riktlinjer skulle gälla för uthyrningsverksamheten - en regel man uppenbarligen bröt mot för att gynna sina närmsta.

En annan förklaring är att tjänstemännen medveten reproducerat det korrupta beteendet eftersom det ekonomiskt (eller på annat sätt) gynnat någon eller några aktörer inom det informella nätverk som upprättats (jmf Pierre & Sundström 2009:13; Sandgren, 2005). I det här fallet bestod nätverket av tjänstemän och deras bekanta som gynnats ekonomiskt. Vilket överensstämmer med Sandgrens definition av vänskapskorruption (2005), där mutor alltså inte behöver förekomma inom nätverken.

För att sammanfatta resonemanget går det att påstå att den institutionella maktstrukturen gav *många*, snarare än få, *möjligheter* för de inblandade att bete sig korrupt samtidigt som den informella kulturen och de normer som gjort sig gällande innanför kompisenätverket av tjänstemän och bekanta, *tillät* beteendet.

Den informella kulturen i Uppsala har likheter med göteborgsandan som Amnå et al (2012:221ff) menar varit en tillåtande intern kultur som bidragit till korruptionens omfattning i mutskandalen. Göteborgsandan har från olika håll beskrivits som en kultur som försvårat öppenheten i förvaltningen och betraktat visseblåsare som förrädare. Den har av utomstående också beskrivits som en uppgörelsekultur utan insyn, en kultur baserad på vänskapskorruption med otydlig ansvarsfördelning och affärer under bordet (Amnå et al, 2012). Emellertid har den beskrivits i positiva ordalag av de politiska ledare och förvaltningschefer som anammat den. I likhet med uppsalakulturen och resonemanget hos Christensen et al (2011) kan även göteborgsandan ses som en del av den institutionella maktstruktur som styr aktörernas beteende – vilket i båda fall resulterat i misstänkt korruption.



Göteborgsandan har som nämns pekats ut som starkt bidragande i korruptionshärvan vilket också skulle kunna beläggas teoretiskt utifrån institutionella/rationalistiska argument. För det första har den förhindrat möjligheterna till insyn i verksamheterna vilket ökat möjligheterna till korrupt beteende och minskat riskerna för upptäckt. På så sett har incitamenten för individen att bete sig korrupt ökat. Den har samtidigt sanktionerat visseblåsande individer vilket inneburit minskade incitament för dessa att avslöja korrupta handlingar - vilket ytterligare minskat riskerna för upptäckt och därmed stärkt incitamenten att ägna sig åt korruption. Även Erlingsson & Linde (2011:12f) understryker att en minskad benägenhet samt rädsla hos tjänstemän att agera visseblåsare leder till ökade korruptionsrisker. Göteborgsandans utbredning i det ledande skiktet har också indirekt ökat den potentiella avkastning/vinning en tjänsteman kunnat erhålla genom att välja ett korrupt beteende, dvs. underkasta sig andan, eftersom sådant beteende förknippas med någonting positivt hos ledningen: *"En gemensam omsorg av staden"* *"teamarbete"* *"en smidighetskultur"* - dvs. något som bör premieras. Samtidigt uppfattas visseblåsning som förräderi - någonting dåligt som bör sanktioneras. (Jmf Erlingsson, 2006; Amnå et al, 2013).

De två enskilt största skillnaderna mellan de båda fallen är korruptionens omfattning, samt att det i göteborgsfallet finns en tydlig koppling till NPM-reformer och bolagiseringar av den kommunala verksamheten som också anses ha bidragit till mutskandalen (jmf Amnå et al, 2013). Därför går det att argumentera för att incitamentsstrukturerna skiljer sig åt på flera sätt mellan fallen. Bland annat eftersom det inte finns något i den insamlade empirin som tyder på ett samband mellan NPM-reformer och korruption i uppsalafallet. Det innebär dock inte att Uppsala kommun på något sätt är befriad från NPM. Men det bör påpekas att jämförelsen i undersökningen gäller den bakomliggande incitamentsstrukturen i två händelser och inte den institutionella strukturen i två kommunförvaltningar i sin helhet.

Korruptionsomfattningen samt dess koppling till NPM-reformer indikerar att möjligheterna för tjänstemän att ägna sig åt korrupta aktiviteter varit fler i göteborgsfallet än i uppsalafallet – alltså har frestelsestrukturen varit mer påtaglig i göteborgsfallet. Därför ska det också ses i ljuset av hur NPM-reformer påverkat förekomsten av korruption, då det enligt Erlingsson (2006), i kölvattnet av reformerna, uppkommit fler och större möjligheter för ämbetsmän att kapa åt sig privata sidobetalningar för egen vinning. De fler än 130 bolag kopplade till den kommunala verksamheten i Göteborgs stad kan anses som en riskfaktor i sammanhanget. När alltfler kommunala verksamheter ska drivas som aktiebolag får makthavare mer frihet att göra som de vill, vilket i sin tur riskerar att skapa en kultur av förmåner och gentjänster som riskerar att leda till korrupt beteende (Loxbo, 2011). Några av de mutbrott som nämnts i fallbeskrivningen kan ses som exempel på detta inom ramen för den tidigare nämnda göteborgsandan. Bolagsformen i sig innebär också minskad insyn och kontroll av verksamheten (Erlingsson & Linde, 2011). Även detta har tagit sig flera uttryck i göteborgsfallet, exempelvis har uteblivna kontrollrutiner inneburit att överdrivna fakturor betalats av kommunen. Enligt Amnå et al (2013) tog kommunledningen i

Göteborg inte till sig insikten om att bolagisering och NPM i själva verket kräver en starkare rättsstat, dvs. mer regler och kontroll.

I göteborgsfallet går det på punkt efter punkt att bekräfta de teoretiska antaganden som den institutionella teorin vilar mot och som innebär att NPM-reformer har bidragit till att skapa en *institutionell incitamentsstruktur* som ökat sannolikheten för förekomsten av kommunal korruption (jmf Erlingsson, 2006; Erlingsson & Linde, 2011; Andersson & Erlingsson, 2010;). I kombination med de normer som institutionaliserats i och med göteborgsandan förstärks också denna incitamentsstruktur i göteborgsfallet. Göteborgsandan vilar i flera avseenden på samma värdegrund som NPM och ser därför näringslivet som en förebild. Bla. skriver Amnå et al (2013:182) att de managementidéer som anammades mest handlade om att man vill vara modern och följa med sin tid, samt att kommunens förvaltning ska ha försökt leva efter anti-byråkratiska normer inom ramen för NPM (Amnå et al, 2013). De kommunala tjänstemännen umgicks dessutom med representanter från näringslivet och bjöds på privata resor och middagar (Milder, 2013). Ovanstående kan liknas vid det Pierre & Sundström (2009:13) menar med att aktörer gärna vill identifiera sig med andra aktörer vars beteende anses framgångsrikt och modernt. Att se näringslivet som en förebild skulle också kunna ses som en förutsättning för genomförandet av NPM-reformer och varför dessa fått institutionell genomslagskraft i kommunen (jmf Rövik, 2008; Loxbo, 2011; Lundquist, 1998). Eftersom NPM anses suddas ut gränserna mellan offentligt och privat (jmf Lundquist, 1998; Loxbo, 2011) blir regler och normer för vad som gäller inom de olika sfärerna oklara, vilket anses minska riskerna för upptäckt av korrupt beteende (Erlingsson & Linde, 2010:198f). På så sätt ökar också incitamenten för tjänstemän att bete sig korrupt i kommuner där NPM-filosofin dominerar. Kostnaden för det korrupta beteendet (den eventuella förlusten) kan beräknas utifrån institutionella förutsättningar i kombination med normerna om vad som anses vara korrekt agerande i en given miljö (Andersson & Erlingsson, 2010:198f). I kombination med de institutionella förutsättningarna i och med NPM kan göteborgsandan därför sägas *minska* den totala kostnaden för det korrupta beteendet och därmed *öka* incitamenten att bete sig korrupt. Detta eftersom den moraliska kostnaden blir lägre för individen i en miljö där det korrupta beteendet tillåts eller förbises av kollegor och affärsbekanta (jmf Andersson & Erlingsson, 2010:198f). Ett liknande resonemang fördes också tidigare gällande den informella kultur som varit bidragande till vänskapskorruptionen i uppsalafallet.

I uppsalafallet går det att påstå att tillsynsmekanismerna varit så pass bristfälliga att sannolikheten för upptäckt av ett korrupt beteende uppfattats som lågt av de inblandade (jmf Erlingsson 2006; Lindström, 2013). Två fakta kan belägga ett sådant påstående. Den första är att oegentligheterna har fått försiggå i uppemot 20 år utan upptäckt eller åtgärd (Andersson, 2013). Den andra är att det var externa revisorer som upptäckte oegentligheterna (Goldberg, 2013). Bägge fakta talar för att den egna institutionen inte haft insyn, kontroll eller kapacitet att upptäcka oegentligheter. Påståendet får också stöd av den externa utredning som på kommunens begäran gjordes i början av 2013, dvs. mer än ett halvår före händelserna upptäcktes. I denna fastslås ”*Specifika, riskanpassade,*

*kontroller är inte utvecklade för att förebygga och upptäcka oegentligheter” och vidare ”Svagheter har också noterats i generella internkontrollprocesser (exempelvis i tillämpning av attestreglemente, krav på fakturainformation etc)”(Uppsala kommun, 2013:6).*

Likt uppsalafallet kan bristfälliga tillsynsmekanismer också bidragit till den incitamentsstruktur som föregått de korrupta handlingarna i göteborgsfallet. Flera fakta kan belägga påståendet. Exempelvis har en byggfirma genomfört renoveringar hemma hos tjänstemän i utbyte mot att de godkännt felaktiga fakturor. Byggfirman har fakturerat och fått betalt av kommunen för byggen som aldrig genomförts. Dessutom anges slarvigt utförd bokföring och uteblivna kvitton som en anledning till att inte korruptionen upptäcktes direkt eller tidigare (Littorin, 2013). Oegentligheterna ska ha pågått mellan 2001-2008. I likhet med uppsalafallet uppdagades korruptionen av en extern part (SVT:s Uppdrag granskning). Sammantaget talar allt detta för att kommunen saknat nödvändiga tillsynsmekanismer för att upptäcka oegentligheter och därmed begränsa incitamenten till korruption (jmf Erlingsson, 2006). Att den interna verksamhetskontrollen i flera avseenden brustit slås också fast av den efterföljande granskning som gjorts av Statskontoret (Amnå et al, 2012).

I göteborgsfallet kan det konstateras att flera inblandade blivit dömda och bötfällda för korruptionsrelaterade brott, detta har än så länge inte skett i uppsalafallet. Vi väljer att inte lägga alltför stor vikt vid *låga straff* som bidragande för ökade incitament till korruption, eftersom påföljder kan betraktas som sekundära i förhållande till en *låg risk för upptäckt*, förutsättningen för att individerna ska överväga att ägna sig åt det korrupta beteendet från första början (Jmf Amnå et al, 2012:221ff; Erlingsson, 2006; Andersson & Erlingsson, 2010). Det kan dock påpekas att preskriptionstiden för t.ex. mutbrott av normalgraden är 5 år (lagen.nu), vilket ledde till att en mutanklagad person friades från misstankar då det gått för lång tid sedan brottet utfördes. I uppsalafallet som sträcker sig över en lång tidsperiod är således risken stor att mycket av den påstådda brottsliga verksamheten kan komma att preskriberas. Det bör också nämnas att fängelse inte använts som påföljd i något fall i Göteborg. Enligt vår uppfattning skulle ett reellt hot om fängelse (dvs. när man upplever att beivrat korrupt beteende är lika med fängelse) eventuellt kunna minska incitamenten hos ämbetsmän att ägna sig åt korrupt beteende. Främst på grund av att fängelsestraff kan förknippas med större förluster än andra påföljder i termer av ekonomiska och sociala sanktioner - och därmed upplevas som ett högre straff än böter, inte minst hos etablerade samhällsmedborgare. Tankegångar kring huruvida hårdare straff leder till färre brott eller ej är självklart intressanta ur teoretisk synpunkt, men eftersom belägg saknas väljer vi att lämna den diskussionen öppen.

Ur ett teoretiskt rationalistiskt perspektiv är kombinationen av *låg risk för upptäckt* och *låga straff* vad gäller det korrupta beteendet i de båda fallen, en riskfaktor för förekomsten av korruptionen. Detta eftersom det anses ingå i den kalkyl de inblandade gjort där ekonomisk (eller annan) vinning vägs mot riskerna för eventuella förluster vid upptäckt av det korrupta beteendet (jmf Erlingsson, 2006). Det har tidigare påpekats att *låg risk för upptäckt* i olika avseenden varit en del av den incitamentsstruktur som

omgett de institutioner/förvaltningar/bolag korruptionen förekommit inom. I uppsalafallet kom den externa granskningen (som gjordes före korruptionen upptäcktes) fram till att kommunen saknade ”fastlagda och tydliga planer för utredning av misstänkta oegentligheter” (Uppsala kommun, 2013:6). Sådan vetskap skulle kunna öka incitamenten hos individerna att agera korrupt enligt en rationalistisk teoretisk tolkning – eftersom det kan uppfattas som att det saknas interna utredningsmöjligheter samt regelverk som anger vilka konsekvenser (förluster) oegentligt beteende kan tänkas få för individen.

Det finns också indikationer på att institutionen (fastighetsförvaltningen) i uppsalafallet har haft otydliga regler för vad som är tillåtet respektive otillåtet/olagligt, vilket eventuellt ökat benägenheten hos tjänstemännen att ägna sig åt det korrupta beteendet (Jmf Andersson & Erlingsson, 2010:225). Verksamheten har saknat formella rutiner och de berörda tjänstemännen som hyrt ut fastigheterna har arbetat utan några egentliga riktlinjer för hur uthyrningen ska gå till, bortsett från kravet om att uthyrningsavgifterna skall vara marknadsmässiga (Lindström, 2013). Detta får också delvis stöd i den externa utredningen som kommit med synpunkter på det förebyggande arbetet mot korruption och oegentligheter i kommunen: ”Tillgång till adekvata, relevanta, och praktiska riktlinjer är inte säkerställd (exempelvis gällande umgänge med leverantörer, jäv etc).” (Uppsala kommun, 2013:6).

Ett förtydligande kan göras här. Enligt institutionell-rationalistisk teori behöver det inte vara otydliga regler i sig som är anledningen till att korruption och oegentligheter uppstår inom institutionen, som man kanske skulle kunna tro. Istället är det de otydliga reglerna som ökar incitamenten hos individen att dra nytta av otydligheten i reglerna för att gynna sig själv eller sina närmaste (Jmf Erlingsson, 2006; Andersson & Erlingsson, 2010). Detta eftersom den metodologiska individen förutsätts bete sig rationellt och därför väger de eventuella förtjänsterna av att utnyttja otydligheten i regelverket mot risken för de eventuella förluster vederbörande drabbas av vid upptäckt (jmf Hagen, 2003; Erlingsson, 2006; Andersson & Erlingsson, 2010). Det går varken att utesluta, eller påvisa, otydlighet i regelverket som en utlösande mekanism som fått individen att välja det korrupta handlandet i uppsalafallet (jmf Erlingsson, 2006). Framst eftersom vi inte med säkerhet känner till alla omständigheterna i fallet och den eventuella vinningen (ekonomisk, social eller annan) tjänstemännen och/eller deras närstående erhållit genom handlingarna. Bland annat eftersom utredningen kring fallet inte avslutats. Men mot bakgrund av den teoretiska modellen, lutar de omständigheterna vi känner till, åt att just de otydliga, nästintill obefintliga reglerna och riktlinjerna kring uthyrningen utgjort delar av en gynnsam frestelsestruktur som haft implikationer för förekomsten av korruption.

## 5. Slutsatser

*Hur kan förekomsten av korruption förklaras utifrån den institutionella strukturen/incitamentsstrukturen i fallen?*

De institutionella strukturerna i de båda fallen har på olika sätt ökat incitamenten och möjligheterna för aktörerna att ägna sig åt korrupta handlingar, vilket också bidragit till korruptionens förekomst. Detta har främst skett genom en utbredd och tillåtande intern kultur samt bristande tillsynsmekanismer i den kommunala förvaltningen.

*Vilka likheter och skillnader finns i den institutionella incitamentsstrukturen i respektive fall?*

I båda fall existerar en intern kultur som ökat incitamenten för aktörerna att bete sig korrupt. I uppsalafallet har denna kultur gynnats av den rådande institutionella maktstrukturen samt bristande regelverk kring uthyrningsverksamheten. I göteborgsfallet anses den interna kulturen i kombination med kommunala NPM-reformer varit bidragit till en gynnsam frestelsestruktur som ökat incitamenten hos individen att bete sig korrupt.

# Källförteckning

## Böcker och artiklar

- Andersson, Staffan. Erlingsson, Gissur. (2010). "Förvaltningsreformer & korruptionsrisker" s.192-232. Smedjebacken. Nordsteds.
- Bryman, A. (2008). "Samhällsvetenskapliga metoder" (upplaga 2:2). Malmö, Liber.
- Christensen, Søren, Daugaard, Jensen. Poul, Lindkvist, Lars, (2011). "Makt, beslut, ledarskap. Märkbar och obemärkt makt". Stockholm: SNS förlag.
- Eriksson, P. & Kovalainen, A. (2008). *Qualitative Methods in Business Research*. London, Sage Publications.
- Erlingsson, Gissur. (2006). "Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption – Existerar ett samband?", *Kommunal ekonomi och politik* 10 (3): 7-40.
- Erlingsson, Gissur. Linde, Jonas. (2011). "Det svenska korruptionsproblemet", *Ekonomisk debatt* nr 8/11 s. 5-18.
- Esaiasson, Peter, Giljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Lena, (2004). "Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad". Andra upplagan, Stockholm: Norstedts juridik.
- Hagen, Roar. (2003). "Rational Choice" s. 261-279 I Andersen, Heine & Kaspersen, Lars Bo (red) 2003. "Klassisk och modern samhällsteori". Lund, Studentlitteratur.
- Loxbo, Karl. (2011). "Vaksamhet mot korruption och New Public Management", *Scandinavian Journal of Public Administration* 14 (3-4): 37-60.
- Lundquist, Lennart, (1998). "Demokratins väktare". Lund: Studentlitteratur.
- Pierre, Jon, Sundström, Göran (red.), (2009). "Samhällsstyrning i förändring". Malmö: Liber.
- Røvik, Kjell Arne, (2008). "Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet". Malmö: Liber.
- Sandgren, Claes, (2005). "Korruption: Orsaker, Effekter och Strategier för Bekämpning" *Tidskrift for Rettsvitenskap* 03/2005: 264-293
- Yin, R.K. (2008). *Case Study Research: Design and Methods* (fourth edition), USA, Sage Publications.

## Internet

Amnå, Erik, Czarniawska, Barbara, Marcusson, Lena, (2013), ”Tillitens gränser”- Granskningskommissionens slutbetänkande, Göteborg.

<http://goteborg.se/wps/wcm/connect/6284e242-b0ac-426b-a585-331fdd2d2422/13+juni+2013+Tillitens+gränser,+Granskningskommissionens+slutbetänkande+.pdf?MOD=AJPERES>, Hämtad: 2013-12-01

Amnå, Erik, Czarniawska, Barbara, Marcusson, Lena, (2013). ”Dra lärdomar av muthärvan i Göteborg”, Dagens Samhälle, 2013-06-13,

<http://www.dagenssamhalle.se/debatt/dra-laerdomar-av-brmuthaervan-i-goeteborg-5673>  
Hämtad:2013-12-09

Andersson, Lennart, (2013). ”Korruption i Uppsala; två avskedas”, Skånska Dagbladet, 2013.11.19,<http://www.skanskan.se/article/20131119/TTINRIKES/311199956/1162&template=mobileart> Hämtad:2013-12-09

Bagge, Peter, (2010) ”Reportaget allt började med: Byggmästaren köpte tjänstemännen”, Sveriges Television, 2010-04-28, <http://www.svt.se/ug/reportaget-allt-borjade-med-byggmastaren-kopte-tjanstemannen>, Hämtad:2013-12-09

Bloodworth, Callum, (2013) ”Korruption i Uppsala – anställda avstängda”, Expressen, 2013-11-19 <http://www.expressen.se/nyheter/korruption-i-uppsala--anstallda-avstangda/>  
Hämtad:2013-12-09

Brottsförebyggande rådet (BRÅ), (2009). ”Karteller och korruption: Otillåten påverkan mot offentlig upphandling”. Rapport på uppdrag av Konkurrensverket. [http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/uppdragsforskning/forsk\\_rap\\_2009-9\\_karteller\\_korruption.pdf/](http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/uppdragsforskning/forsk_rap_2009-9_karteller_korruption.pdf/) Hämtad: 2013-12-01

Dyrssen, Anton, Hult, Martin, Nilsson, Mårten, (2013). ”Vänskapskorruption i Uppsala kommun”, Sveriges Radio, 2013-11-19,

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=114&artikel=5708151> Hämtad: 2013-12-09

Genborg, Kenny, Höglund, Jan, (2013). ”Muthärvan är bara toppen av ett isberg”, Göteborgsposten, 2013-06-13, <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.1740607--mutharvan-ar-bara-toppen-av-ett-isberg-> Hämtad:2013-12-09

Goldberg, Leonard, (2013) ”Korruption inom Uppsala kommun”, Aftonbladet, 2013-11-19 <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article17868578.ab> Hämtad:2013-12-09

Larsson, Michael, (2011). ”Frågor ska minska fiffel i Göteborg”, Dagens Nyheter, 2011-03-28, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/fragor-ska-minska-fiffel-i-goteborg/>  
Hämtad:2013-12-10

Lindström, Lennart, (2013), "Korrupta affärer – i 20 år", Uppsala Nya Tidning, 2013-11-19 <http://www.unt.se/uppsala/korrupta-affarer---i-20-ar-2711842.aspx>  
Hämtad:2013-12-09

Littorin, Jens, (2013). "Fällande domar i muthärvan i Göteborg", Dagens Nyheter, 2013-10-18 <http://www.dn.se/nyheter/sverige/fallande-domar-i-mutharvan-i-goteborg/>  
Hämtad: 2013-12-09

Milder, Julia, (2013). "Detta har hänt: Muthärvan i Göteborg", Sveriges Radio, 2013-10-18, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5678656>  
Hämtad: 2013-12-09

Uppsala kommun, (2013). "Fördjupad granskning: Kommunens förebyggande arbete att begränsa risken för korruption och oegentligheter" PwC, 14-01-2013.  
<http://www.uppsala.se/sv/--/Sok/?q=korruption/> Hämtad 2013-01-04

Sommestad, Lena, (2013). "Kommunerna måste byta fokus", Uppsala Nya Tidning, 2013-11-22, <http://www.unt.se/inc/print/kommunerna-maste-byta-fokus-2719947-default.aspx> Hämtad:2013-12-10

Statskontoret, (2012). "Köpta relationer – Om korruption i det kommunala Sverige" (2012/20). <http://www.statskontoret.se/publikationer/2012/kopta-relationer-om-korruption-i-det-kommunala-sverige/> Hämtad: 2014-01-04

Åkesson, Bertil, (2013). "Muthärva ruskar om Göteborgs ledning", Dagens Nyheter, 2013-11-15, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/mutharva-ruskar-om-goteborgs-ledning/>  
Hämtad: 2013-12-09

Öberg, Björn, (2013). "Bevara oss från Göteborgsandan", Dagens Nyheter, 2013-09-30, <http://www.dn.se/debatt/bevara-oss-fran-goteborgsandan/> Hämtad:2013-12-10