

Kommunkorruption? Anteckningar kring en besvärande fråga

BOKANMÄLAN

När jag började läsa denna bok kunde jag inte undgå att komma ihåg hur förvånat ett kosmopolitiskt komponerat sällskap vid en akademisk konferensmiddag blev när jag för några år sedan berättade att jag höll på att skriva en uppsats om korruption i Sverige. Jag hade nog givit ett bättre svar på de frågor som ställdes om denna bok hade funnits vid detta tillfälle. Såväl den internationella publiken som människor i Sverige har haft uppfattningen att Norden är skonad från korruption och blir förvånade när man pratar om korruption i landet. Sverige och de andra nordiska länderna har ett rykte om att vara de minst korruperade i världen och de figurerar inte i internationell litteratur i samband med korruption. Transparency Internationals återkommande korruptionsbarometrar befäster denna bild, länderna ligger bland de tio med minst uppfattad korruption.

Korruptionsskandalerna har dock blivit en del av vår vardagsverklighet i Sverige på senare tid. Försäkringsbolaget Skandia, Systembolaget, Motala kommun, Nationalarenan i Solna, Göteborgs stad och t o m Vallentuna kommun, där jag bor, är bara några få exempel på skandaler som har fått massmedial uppmärksamhet de senare åren och det har även varit rättsliga efterspel med fällande domar efter avslöjandena.

Kan bilden av Sverige som skonad från korruption vara överdriven och den tillit som allmänheten hyser till det offentliga vara ett uttryck för naivitet? Svaret är både ja och nej och det beror på att korruption är ett svårfångat och mångtydigt fenomen som dessutom är

kulturellt definierat. De som är intrasslade i korruptionsrelationer och drar fördelar av dem brukar inte gå runt och berätta om sina bedrifter. Även om det finns exempel från några socialantropologiska redogörelser av människor som i hävdelseakter berättar att de dragit fördelar genom att korrumpera andra är detta enbart ett undantag som uppenbarar sig på street-smartnivå. Det vanliga är att korruptionsrelationer, speciellt när det gäller sofistikerad korruption, utspelar sig bortom allmänhetens blickfång och ramas in i andra diskurser. Korruptionsrelationer är därför svåra att upptäcka och människorna blir förvånade när korruptionshärvor avslöjas.

Det är dock inte bara korruptionsrelationer som utspelar sig bortom allmänhetens blickfång, många andra beslut fattas i avskildhet. Alla beslut som fattas i avskildhet är dock inte resultat av korruptionsrelationer, kulturen varierar dock i hur det pratas om saker och ting som äger rum i avskildhet. I Norden har man i allmänhet inställningen att saker och ting går rätt till, det kan vara naivt. I Sydeuropa intar man oftare ett mer konspirationsorienterat förhållningssätt, det kan vara överdriven misstänksamhet. Korruptionsbarometrarna bygger på uppfattad korruption och kan således reflektera hur folk tolkar handlingar som äger rum i det fördolda.

Barometrarna är också rangordningar av länder, ett land kan vara nummer ett (minst korruption) men inte skonat från korruption. De fångar också in hälften av korruptionen – ofta den statliga sidan i en korruptionsrelation – dvs den korruption som liksom staten har en rumslig bundenhet. Den andra sidan, ofta företag – som inte har denna rumsliga bundenhet – fångas inte av barometrarna. Om ett svenskt företag mutar indiska politiker uppfattas detta som ett indiskt och inte som ett svenskt korruptionsproblem. På detta sätt är barometrarna miss-

Erik Wångmar:
*Tillit och korruption.
Korruption – makt-
missbruk och bristande
tillit i svensk lokal-
politik 1963-2011,*
Santérus förlag, 2013,
284 sidor, 978-91-
73590-64-8.

visande, eftersom de bara fångar den ena halvan av korrupsionsrelationen.

Internationella jämförelser kan vara missvisande av en annan anledning. Starter, dessa mångsidiga och mångfaceterade organisationer, varierar till sin struktur och som en konsekvens varierar även vad människor i allmänhet definierar som "stat". I Sverige pratar man stat och kommuner och drar således en skiljelinje mellan de offentliga organisationerna. Detta återspeglar en gammal dualism i den svenska staten med en begränsad central statlig nivå och myndigheter på ena sidan samt relativt självständiga kommuner med egen beskattningsrätt på den andra sidan. I andra länder är allt detta inordnat i en organisatorisk hierarki, utan de ovan nämnda distinktionerna. I det första fallet uppfattar man som stat den centrala staten, i det andra både stat och kommun.

Det finns en teoretisk möjlighet att dualismen i den svenska statens organisation kan motsvaras av en parallell dualism i korrupsionsfrågan. Den centrala staten kan vara avskärmad från samhällslivets partikularistiska intressen och fungera som en approximation av en regelstyrd byråkrati, medan kommunsektorn kan vara invävd i det sociala livets nätverk och intressen och således utgöra en god grogrund för att korrupsionsrelationer kan frodas.

Det finns flera anledningar att ha en sådan uppfattning. Kommunerna har många kontaktytor med medborgarna och mer transaktioner med marknader och andra ekonomiska intressen. I grund och botten är de också historiskt framväxta som föreningar utan de relativt klara maktåtskillnadsprinciper som existerar på den statligt-politiska nivån (t ex en åtskillnad mellan exekutiv makt och revision). I kontrast till den centrala staten som ofta står i den massmediala uppmärksamheten opererar kommunerna i mångt och mycket i en massmedial

skugga. Invävdheten i de lokala och ekonomiska intressena, sammanflätningar av olika maktbefogenheter och den begränsade oberoende granskningen kan utgöra en organisatorisk grogrund där korrupsionsrelationer kan frodas.

Mot denna bakgrund är Erik Wängmars bok, *Tillit och korrupcion. Maktmissbruk och bristande tillit i svensk lokalpolitik 1963–2011*, inte annat än mycket välkommen. Boken är skriven inom ramen för forskningsprojektet *Tillit och korrupcion i lokalpolitiken* som leds av professor Mats Sjölin vid Linnéuniversitetet och som på senare år presenterat en serie böcker och rapporter i ämnet. I boken beskrivs fem fall av korrupcion genom att analysera sammanträdesprotokoll, tidningsreportage och domstolsprotokoll i varje ärende. Genomgången av tryckt material kring de fem fallen är grundlig och systematisk. Varje falls kontext, händelseflöde och efterverkningar beskrivs i detalj.

Det första fallet handlar om maktmissbruk i Mönsterås köping i andra halvan av sextioalet där en tydligt expansiv och visionär kommundirektör med känsla för privata affärer överbelånade kommunen samtidigt som han höll på med bedrägerier och andra affärer med och utan egen vinning. Kommundirektören hade t ex som bisyssla att sälja stugor åt ett privat företag som köpingen dessförinnan sålt tomterna till.

Det andra fallet handlar om försäljningen av några exklusiva och mycket eftertraktade tomter i Tylöstrand, Halmstads kommun år 1976. Tomterna, belägna i den attraktiva villastaden med närhet till bad och golf, såldes till sju direktörer, en stadsarkitekt och landshövdingens maka utan att beakta principer om offentlighöörande innan försäljningen och utan att upprätta eller beakta kommunens regler för tomtkö m m.

Det tredje fallet berör Motala kommun i mitten av 1990-talet som ledde till

åtal med åtta åtalspunkter. Åtalspunkterna rörde resor till Helsingfors, Danmark, Nice, Berlin och Stockholm och makar och fruar deltog i resorna på kommunens bekostnad. Det rör sig även om privata inköp som belastade en kommunal bostadsstiftelse och saftiga räkningar från Stadshotellet för privata besök som dock belastade kommunens ekonomi.

Det mest delikata fallet är detta om en i övrigt skötsam familjeman, tidigare elitidrottsman i orientering, som förskingrade ca 30 miljoner kr från bostadsföretaget Stiftelsen Uddevallahem för att under några års tid leva ett dubbelliv i sällskap med lyxprostituerade från Holland, Storbritannien, Österrike, Slovakien och Lettland. Mannen illustrerar en transformation som man ofta hittar i korruptions- och förskingringsärenden; till synes hederliga människor omvandlas i korruptionsrelationer till notoriska kleptomaner, ungefär som en till synes lugn person kan omvandlas till en passionerad älskare i en kärleksrelation. Och historiskt sett har sex varit nära förknipat med korruption eller förskingring, dels som medel för att korrumpas dels som målet med korruptionen. Mannen illustrerar det senare.

Det femte fallet handlar om korruption som äger rum i gränssnittet mellan kommunal verksamhet och näringsliv och har alla ingredienser som är vanliga i liknande korruptionshärvor: intensiva kontakter mellan offentlig och privat verksamhet, saltade fakturor som belastar det offentliga, privat vinning för de inblandade. Och även avslöjandena är nog ganska typiska, det rör sig om någon tidigare betrodd i den inre cirkeln som känner sig sviken och som hämnd avslöjar "affären". Fallet handlar om förmodligen långvariga bytesaffärer mellan byggmästare och kommunala tjänstemän i Göteborgs stad som uppdagades under våren 2010 och där de rättsliga efterspelen fortfarande pågår.

Det finns många definitioner av korruptionen i världen, allt från snävt juridiska till definitioner där all form av maktmissbruk för egen vinning definieras som korruption. I den här studien, som i hela projektet som studien ingår i, använder man sig av den senare typen av definition. Detta har som konsekvens att Motalafallet och fallet med den ensamma fifflaren i Stiftelsen Uddevallahem klassificeras som korruption. Men samtidigt som man vidgar begreppet till att inkludera all form av maktmissbruk för egen vinning förlorar man korruptionens relationella aspekt.

Korruptionen är en social relation mellan åtminstone två parter. Fokuserar man på den ena partens missbruk, dvs den kommunala förvaltningen, missar man den andra parten i relationen och man studerar halva korruptionen. Bolaget som köper tomter från kommunen för att senare låta kommundirektören sälja stugorna som bisyssla (Mönsteråsfallet), direktörerna som får lyxvillor för att etablera företag på orten (Tylöstrandfallet) och byggherren i Göteborg som renoverar badrum och sänder laster med tegelsten till kommunchefers villor för att erhålla kontrakt förpassas till en mycket sekundär roll i analysen. Detta har inte stora konsekvenser för den här studien som är inriktad på korruption i lokalpolitiken, men eftersom merparten av utredningarna kring korruptionsbarometrarna och forskningen om korruptionen fokuserar på staten och politiken förvrids korruptionens sociala geografi i världen. Det betraktas bara som ett problem för stater och politiken och befäster det hittills aldrig bevisade ryktet att big state med nödvändighet är lika med big corruption.

Bokens sista kapitel är det som jag haft mest behållning av. Här lyfter sig författaren över de fem konkreta fallen och diskuterar korruptionsfrågan i de svenska kommunerna i ett övergri-

pande historiskt perspektiv. Även om diskussionen blir en aning spekulativ, huvudsakligen på grund av det bristfälliga forskningsmaterial som står till förfogande, gör författaren ett flertal intressanta iakttagelser. Den första handlar om att dualismen i den svenska statens organisation tycks ha en parallell dualism i korruptionsfrågan. Den andra handlar om att det tycks finnas en historisk variation vad gäller korruptionen i de svenska kommunerna som följer förändringar i den kommunala organisationen. Kommunreformerna från 1950- till 1970-talet som innebär en ökad professionalisering, åtskillnad av olika maktbefogenheter och differentierade och mer renodlade organisatoriska roller tycks ha begränsat men inte eliminerat korruptionen. De reformer som genomfördes under och efter 1990-talet som inspirerades av *New Public Management* och innebär utökade kontaktytor mellan offentlig verksamhet och näringsliv i form av upphandlingar och kontrakt tycks ha utgjort en ny grogrund för att korruptionen ska frodas. Andra diskussioner och reformer som prisar betydelsen av sammanflätande nätverk mellan olika aktörer för att åstadkomma ekonomisk utveckling genom att skapa socialt kapital och tillit går i samma riktning. Olika sätt att organisera det offentliga tycks öppna eller stänga korruptionens möjlighetsrum.

Författaren i sina reflektioner ansluter sig dock till en diskussion om utökade mer professionella och oberoende revisionsinslag av den kommunala verksamheten, en uppfattning som också delas av projektets huvudrapport som presenterades nyligen som en ESO-rapport (Bergh m fl 2013). Sådana inslag av oberoende revision är välkomna, de kommer dock att ha en begränsad effekt givet att offentlig kommunal verksamhet får mer kontaktytor och organisatoriskt vävs

ihop med ekonomisk verksamhet och omfattande sociala nätverk dem emellan. Det är känt sedan gammalt att när man blandar ihop det offentliga regellogik med ekonomins utbyteslogik eller politikens intresselogik är resultatet problematiskt. Goda gränser gör goda grannar säger ett gammalt ordspråk och detta gäller såväl grannskapsrelationer mellan människor som relationerna mellan organisationer i det offentliga. Är gränserna inte goda, som i flera av de fall som diskuteras i boken och i många länder där korruptionsproblemen är mer uppenbara, kan ingen revision i världen hantera problemet. Om inte annat blir revisionen en mycket kostsam praktik eftersom den för att vara effektiv måste vara ganska omfattande. Det framväxande granskningssamhället är en produkt av samma reformvåg som *New Public Management* och utgör en del av det senares tilltagande transaktionskostnader. Man försöker hantera felreformers fel med nya reformer. Samtidigt skapar också granskningssamhället egna problem med sina krav på mätbarhet och utvärderingsbarhet.

Bortsett från mina reflektioner, som inte bara berör den här studien utan studier av korruption i allmänhet, är denna bok ett grundligt arbete i ett aktuellt samhällsproblem och ett välkommet bidrag till forskningen om korruptionen. Boken kan läsas med behållning av alla som intresserar sig för dagens offentliga organisationer och liv.

Apostolis Papakostas
Professor i sociologi, Södertörns
högskola

REFERENSER

Bergh, A, G Ó Erlingsson, M Sjölin och R Öhrvall (2013), Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.