

Tillitens gränser

Granskningskommissionens
slutbetänkande

Erik Amnå, Barbara Czarniawska, Lena Marcusson

Tillitens gränser

Granskningskommissionens slutbetänkande

Erik Amnå
Barbara Czarniawska
Lena Marcusson

Göteborg: Granskningskommissionen i Göteborgs Stad 2013



Produktion CLF reklambyrå

Tryckt av Sandstens Tryckeri, Göteborg 2013

ISBN 978-91-637-3442-7

Innehåll

0. Sammanfattning.....	7
1. Tillbakablick	9
2. Kommissionens arbete.....	10
Uppdraget	10
Kommissionens ledamöter och sekreterare	11
Arbetsmetoderna	12
Kommissionens möten.....	12
Forskningsanknytning.....	12
Dokument- och medieanalys	12
Intervjuer	12
Enkät	13
Kommunbesök	13
Ekonomisk redovisning.....	14
En avsiktsförklaring	14
Betänkandets disposition	15
3. Korruption och andra oegentligheter	
– definitioner, utredningar och studier.....	17
Lagstiftningen	19
Studier, analyser, opinionsbildning	24
Värdegrundsdelegationen.....	25
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi	25
Statskontoret.....	26
Riksrevisionen	26
Sveriges kommuner och landsting.....	27
Institutet mot mutor	27
Transparency International Sverige	28
Forskning om korruption i offentlig miljö	30
Vår granskning	33

4. Göteborg – en lokal självstyrelse i utveckling	34
Den förhandlingsbara självstyrelsen	34
Göteborgs utveckling och göteborgsandan	36
5. Kommunen som offentligrättslig aktör under lagarna	45
Introduktion	45
Göteborg: basuppgifter	45
Grundläggande rättsliga utgångspunkter	46
Den kommunala organisationsstrukturen	48
Fullmäktige	48
Styrelsen	48
Nämndorganisationen	49
Verksamhet i privaträttsliga former	50
Göteborg.....	51
Kommunalrättsliga bestämmelser om jäv.....	57
Delegation	58
Styrdokument och policies.....	61
Värdegrund.....	66
De anställda.....	68
Bisysslor	73
Juristrollen	75
Upphandling	78
Kommun och stat	78
Offentlig upphandling i Göteborgs Stad	79
Stadsrevisionens uppföljning.....	83
De kommunala bolagens inställning till LOU	84
Uppföljning, utvärdering, intern kontroll	86
Kommunal revision	89
Kommunalrättsliga bestämmelser.....	89
Stadsrevisionen	90
Statlig kontroll av kommunal verksamhet	95
Analys och sammanfattning	97
6. Händelser och åsikter	100
Händelseförloppet	100
2001–2008 – en tid för mutor	100
2009 – riskhantering på agendan	104
2010 – hemsigheternas år	106
2011 – åtgärdernas år	116

2012 – nedkylningens år	125
Vidtagna åtgärder	126
Medieskildringen	131
Jakten på syndabockar	131
Glad självömkan	133
Undantagsvisa försök till nyansering.....	136
Göteborgsandan och de goa gubbarnas stad.....	138
7. lakttagelser och analyser.....	142
Tre känsliga arenor.....	142
Upphandlingar och LOU.....	142
Underhåll.....	146
Uthyrning.....	148
Byggbranschen	149
Ledande politikers och chefers bilder	150
Göteborgsandan	150
Trauma och tillit.....	151
Decentraliseringen.....	155
Bolagen.....	156
Ett postumt ”fadersmord”	160
Oppositionen	161
Parti- och allianskamraterna	163
Krishanteringen	164
Genusfråga eller generationsskifte?.....	165
Göteborgs-Posten.....	166
Proportionerna.....	169
Attityder bland medarbetare och förtroendevalda	171
8. Våra slutsatser	181
Fanns det något i Göteborg som skapade en grogrund för oegentligheter? ...	181
Finns det något att lära av andra?	184
Svenska kommuner vi besökt	184
Danmark: Seende tillit.....	186
Norge: Etikportal, kontrollsystem och samarbete med civilsamhället.....	188
England: Varning för granskningsteknologier, checklistor och foglighetskultur.....	189
Vad kan man göra för att återskapa förtroendet för den demokratiska processen?	190

Mutor i framtiden: historiska exempel.....	190
Förrådiska gränser.....	191
Hybridisering – organisatoriska blandformer.....	192
Ökande komplexitet.....	193
Intelligent redovisningsansvar.....	195
Demokratin som ritual.....	197
Tio rekommendationer	202
1. Skapa tydliga men få gemensamma styrdokument.....	202
2. Ledningen ska visa vad en god och opartisk förvaltning innebär	203
3. Förtydliga politikernas och tjänstemännens roller.....	204
4. Rekrytera chefer och andra tjänstemän utifrån meriter.....	204
5. Skapa utbildningar och arbetsförutsättningar för professionalitet i kommunal verksamhet.....	205
6. Skapa rutiner för anmälan av bisysslor.....	205
7. Utpeka en tydlig mottagare av interna anmälningar – om man inte kan/vill gå till sin chef.....	205
8. Professionalisera den kommunala revisionen.....	206
9. Utveckla former för dialog med medborgare.....	207
10. Inrätta Göteborgs Stads gästprofessur för forskning om den demokratiska rättsstaten.....	208
Litteratur.....	209
Bilagor.....	214
Bilaga 1. Skiss över Göteborgs Stads bolagsorganisation	214
Bilaga 2. Enkätundersökningen	215

0. Sammanfattning

Under tiden februari 2012 – juni 2013 har granskningskommissionen intervjuat ett fyrtiotal ledare inom politik, förvaltningar och bolag, gjort en enkätundersökning bland 40 000 medarbetare och förtroendevalda, analyserat dokument och medier, tagit del av rätts- och samhällsvetenskaplig forskning samt besökt andra kommuner.

Våra analyser tyder på att Göteborgs Stads förvaltningar och bolag uppvisade drag som alls inte direkt men väl indirekt bidrog till att man kom att underskatta riskerna för oegentligheter. Det handlade närmare bestämt om en kombination av ett antal samverkande organisatoriska, rättsliga och politiska svagheter där medierna regisserade avslöjandena inför en oförberedd, häpen och lamslagen politisk och administrativ ledning.

Det fanns, och finns, en institutionaliserad, historiskt omhuldad göteborgsanda – och en bild av denna anda – där gränsöverskridande samarbete, pragmatisk handlingskraft och synbara resultat står i centrum. Den kom att dominera. Värden som professionell självständighet, formalia, insyn och opartiskhet hamnade delvis i skymundan. Även ett kraftfullt politiskt ledarskap vred uppmärksamheten åt annat håll. Koncentrationen av makt skapade en ängslig anpasslighet som höll tillbaka professionell mångfald, civilkurage och öppenhet, ibland även politisk opposition.

Decentraliseringen ut till fackförvaltningar och 130 bolag skedde inom ramen för en relativt svag intern styrning, uppföljning och kontroll, viss slutenhet i rekryteringen av tjänstemän, politiker på dubbla stolar med oklara mandat, brister i synen på bisysslor samt en otydlig juristfunktion. Man försökte leva efter de anti-byråkratiska idéerna i New Public Management men tog den inbäddning av förtroende och tillit som endast kan skapas av institutioner som bygger på rättssäkerhet, regelstyrning och oberoende sakkunskap för given. Kritik, förslag och rekommendationer från stadsrevisionen fick ringa politiskt genomslag.

Vad vi mött är en stad som i vissa delar anammade marknadens föreställningsätt, spelade ned rättsstatens betydelse, undergrävde professionella yrkesgruppers betydelse och försvårade medborgerligt inflytande och dito kontroll.

I den enkät vi genomförde i februari och mars 2013 svarade nästan varannan medarbetare och förtroendevald att det som framkommit bara är toppen på ett isberg – enligt dem var ”muthärvan” inget journalistiskt påhitt. Man tror att de som anmäler och larmar verkligen vill att saker och ring ska gå rätt till, även om det också finns okunskap och en rädsla för mobbing och utfrysning som verkar i motsatt riktning. Alla förvaltningar och bolag har medarbetare som säger att de åtminstone en gång själva erbjudits muta. Totalt rör det sig om åtta procent i stadens bolag och sju procent i förvaltningarna, men variationerna mellan förvaltningar och bolag är stora. Korruptionsförebyggande arbete kan alltså inte isoleras till någon bestämd organisatorisk form eller typ av verksamhet utan måste ske brett.

Mot denna bakgrund och med stöd i flera av medarbetarnas egna förslag lämnar vi tio rekommendationer för att minska risken för korrup­tion, tillvarata andras erfarenheter och återskapa förtroendet för det demokratiska systemet:

- (1) Skapa tydliga men få gemensamma styrdokument
- (2) Ledningen ska visa vad en god och opartisk förvaltning innebär
- (3) Förtydliga politikernas och tjänstemännens roller
- (4) Rekrytera chefer och andra tjänstemän utifrån meriter
- (5) Skapa utbildningar och arbetsförutsättningar för professionalitet
- (6) Skapa rutiner för anmälan av bisysslor
- (7) Utpeka en tydlig mottagare av interna anmälningar
- (8) Professionalisera den kommunala revisionen
- (9) Utveckla former för en dialog med medborgarna
- (10) Inrätta Göteborgs Stads gästprofessur för forskning om den demokratiska rättsstaten.

1. Tillbakablick

Den 28 april 2010 sände SVT:s Uppdrag granskning ett reportage som skulle komma att bli inledningen till ett nytt kapitel i Göteborgs samtids-historia. I TV-programmet målade man upp bilden av en korrupt stad där tjänstemän fifflade. Bland annat pekades två tjänstemän inom idrotts- och föreningsförvaltningen samt en projektledare inom Familjebostäder ut som misstänkta för att ha tagit emot privata gåvor från en byggmästare och för att i gengäld ha gett hans byggföretag kommunala bygg- och renoveringsuppdrag.

Reaktionerna lät inte vänta på sig. Redan samma kväll chattade journalisterna med tittarna och Göteborgs-Posten följde upp reportaget dagen därpå. Många medborgare blev upprörda och reaktionerna från politiker-erna var kraftiga. Kommunstyrelsens ordförande förklarade att hon var rosenrasande och framhöll att ”vi ska vända på varje sten för att få ut detta ur vårt system”. I maj följde Uppdrag granskning upp med ytterligare ett program och rapporteringen i lokala medier var massiv. ”Muthärvan i Göteborg” och ”Muteborg” blev snart etablerade begrepp.

Göteborgs Stad tillsatte utredningar och åtgärdsprogram och under tiden malde också maskineriet inom rättsväsendet på. Ett flertal av de aktuella misstankarna var anmälda av staden redan innan det första TV-programmet hade sänts och statsåklagaren vid Riksenheten mot korruption inledde med tiden ett femtontal förundersökningar om mutbrott och bestickning. Somliga av förundersökningarna har lagts ned men sju åtal har hittills väckts. Tre av dessa har till dags dato lett till fällande dom.

2. Kommissionens arbete

Uppdraget

Den 8 december 2011 beslutade kommunfullmäktige, på kommunstyrelsens förslag, att ge revisorskollegiet i uppdrag att inrätta en oberoende granskningskommission. Till dess förfogande anslogs 5 miljoner kronor. Direktivet preciserades på följande vis:

Granskningskommissionens uppdrag och sammansättning

Enligt kommunstyrelsens beslut omfattar kommissionens uppdrag tre delar:

- Utreda om något särskilt skapat grogrund för oegentligheter i Göteborg.
- Lämna förslag på hur förtroendet kan stärkas för den demokratiska processen i Göteborgs Stad.
- Lyfta fram goda exempel från omvärlden.

Uppdraget omfattar frågor som rör både organisation och organisationskultur, det vill säga fördelningen av ansvar och befogenheter och värderingar, beteenden, attityder och ledarskap samt demokrati. Kommissionens sammansättning bör därför inom sig rymma kompetenser som speglar dessa begrepp. Dessutom skall kommissionens ledamöter vara oberoende i förhållande till Göteborgs Stads nämnder, styrelser och förvaltningar, bolag.

Kommissionen föreslås bestå av tre kommissionärer. Kommissionen utses av revisorskollegiet men är suverän att genomföra sitt uppdrag som den själv finner lämpligt. En av kommissionärerna utses av revisorskollegiet till ordförande.

Revisorskollegiet utgår från att kommissionen kommer att behöva resurser för att anlita experter eller andra sakkunniga att bistå i utredningsarbetet. Revisorskollegiet menar att det följer av oberoendet att kommissionen är suverän att själv avgöra vilka kompetenser den är i behov av att anlita. Då behovet av administrativa resurser bedöms vara relativt begränsade bistår revisorskollegiet med dessa.

Tidsramar och rapportering

När i tiden kommissionen kan starta sitt arbete är beroende av hur snabbt den kan tillsättas. Kommissionen skall enligt kommunstyrelsens beslut arbeta skyndsamt. Det bör dock beaktas att uppdraget är omfattande och delvis komplext. Vi bedömer att en samlad skriftlig rapport kan vara färdigställd tolv månader efter det att kommissionen startar sitt arbete. Kommissionen kan själv välja att dela upp uppdraget i flera delar och komma med delbetänkanden under arbetets gång.

Ekonomiska konsekvenser

Revisorskollegiet uppskattar att kostnaden för uppdraget kommer att uppgå till fem miljoner kronor. Uppskattningen baseras på att uppdraget utöver tre kommissionärer även kommer att kräva tre till fem utredare. Det antas att kommissionärerna inte är heltidsanställda, men att utredarna åtminstone delvis kommer att arbeta heltid. I princip menar vi dock att det är kommissionen själv som avgör i vilken omfattning de deltar i utredningsarbetet.

Kommissionens ledamöter och sekreterare

Till att leda kommissionen utsåg revisorskollegiet i februari 2012 professorn i statskunskap vid Örebro universitet, Erik Amnå. På hans förslag utsågs sedan professorn i allmän företagsekonomi vid Göteborgs universitet Barbara Czarniawska och professorn i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet Lena Marcusson till ledamöter i kommissionen.

Som huvudsekreterare i kommissionen anställdes från och med september 2012 hovrättsassessorn Emilie Strömberg.

I analysen av de öppna enkätsvaren har pol. kand. Denise Waldfogel assisterat. Förlagsredaktör Nils-Aage Larsson har svarat för en språklig bearbetning och för korrekturläsning.

Kommissionen har haft arbetslokaler i stadsrevisionens kansli.

Arbetsmetoderna

Kommissionens möten

Kommissionen har arbetat under tiden februari 2012 – juni 2013. Den har sammanträtt i åtta endagssammanträden och två stycken tvådagars-sammanträden.

Forskningsanknytning

Kommissionen har lagt ut uppdrag att analysera det internationella forskningsläget när det gäller korruption och mutor. Vi deltog tillsammans i den konferens om korruption som forskarna vid Quality of Government (QoG) vid Göteborgs universitet arrangerade i maj 2012. Vi har fört samtal med forskare inom området kommunal korruption.

Kommissionen har också beställt forskningsöversikter inom det organisationsteoretiska fältet av docent Thomas Lennerfors och docent Annette Risberg.

Dokument- och medieanalys

Vi har från de förvaltningar och bolag där mutmisstankarna uppstod samlat in allt relevant skriftligt material. Dessutom har vi rekviderat presentationer, policies, sammanträdesprotokoll, etcetera från andra relevanta förvaltningar och bolag inom Göteborg. Därtill har vi analyserat domar.

Vi har genomfört en analys av hur medierna bevakat händelseförloppet. Vår utgångspunkt i det här sammanhanget är nämligen att det som sägs i media – av kommunfolk, journalister och övriga – framför allt är det som skapar bilden av kommunen, internt såväl som externt.

Intervjuer

Under perioden oktober 2012 – februari 2013 har intervjuer genomförts med fyrtioalet ledande förtroendevalda och chefer i stadsledningen (i båda fallen såväl tidigare som nuvarande sådana), förvaltningen och bolagen. Avsikten har varit att få fram värderingar av och förklaringar till händelseutvecklingen bland dem som i olika avseenden hade det politiska och administrativa ansvaret. Intervjuerna har som regel varat en dryg timme. En särskild sittning har dessutom hållits med ledningen för stadsrevisionen.

När vi i det följande skriver *i kursiv stil* utan källangivelser citerar vi anonymt ur dessa intervjuer.

Intervjuer har också genomförts med journalister vid Göteborgs-Posten för att utifrån deras erfarenheter få en värdering av Göteborgs kommun

framför allt när det gäller kommunens åtkomlighet för mediernas granskning, till exempel vad avser diarierutiner, öppenhet och genomskinlighet.

Vidare har vi genomfört en intervju med stadsjuristen Jenny Lindestam, för att få en beskrivning av juridiska avdelningens arbete, samt en intervju med Ann-Christine Alkner-Dahl, projektledare för stadens handlingsplan för förstärkt intern kontroll och öppenhet, och Lisbeth Schelander, biträdande projektledare för delprojektet riktlinjer och policyer, för att få en beskrivning av arbetet med stadens styrande dokument och med handlingsplanen som helhet. PhD Maria Norbäck har intervjuat företrädare för Familjebostäder och Poseidon för att få en beskrivning av de åtgärder som bolagen vidtagit efter avslöjandena.

Vi har även haft ett möte med konsulten Torbjörn Wikland, den oberoende aktör som under 2012 hade kommunens uppdrag att följa upp de ekonomi-administrativa åtgärder som kommunen vidtagit.

Slutligen har vi överlagt med företrädare för Statskontoret, Institutet mot mutor, den svenska avdelningen av Transparency International, Sveriges kommuner och landsting, Riksrevisionen, regeringens särskilde utredare av ”En modern kommunallag för framtiden” samt med företrädare för byggbranschen.

Enkät

För att kunna göra en bredare bedömning av såväl händelseutvecklingen som nuläget och framtidsbehoven skapade vi ett frågeformulär, som våren 2013 skickades ut till 39 800 förtroendevalda och medarbetare i förvaltningar och bolag i pappersform och som webbenkät.

Datansamlingstjänsten upphandlades. Uppdraget tilldelades ScandInfo Marketing Research.

Kommunbesök

För att få svar på frågan om Göteborg är särpräglad och få goda exempel har vi besökt Stockholms, Malmös, Uppsalas respektive Faluns kommun. Vi har i allmänhet ordnat samtal med såväl den politiska ledningen inklusive oppositionen som med den administrativa ledningen, stadsjuristen och den kommunala revisionen.

Vi har också tagit del av erfarenheter från några nordiska offentliga förvaltningsmiljöer. Dels har vi tagit fram en analys av den danska statsförvaltningens arbete med ’seende tillid’, dels intervjuat ansvariga på Norges Sentralforbund med anledning av några uppmärksamma kommunala mutaffärer.

Ekonomisk redovisning

Av kommissionens budget om 5 miljoner kronor har cirka 3 miljoner kronor förbrukats: cirka 2,1 miljoner kronor har gått till löner, cirka 700 000 kronor till undersökningsföretaget och andra konsulter samt 170 000 kronor till resor, logi, it, hyra, tele med mera.

En avsiktsförklaring

De oegentligheter i Göteborg Stads förvaltningar och bolag som medierna slog larm om år 2010 hade förvisso kunnat inträffa i en annan kommun, i ett företag eller i en ideell organisation var som helst i Sverige. I själva verket vet vi att liknande saker har hänt här och var. Vi kan inte ens utesluta att sådana både olämpliga och olagliga beteenden fortfarande förekommer i Göteborgs Stad liksom i andra delar av den svenska offentliga förvaltningen där människor har privat åtråvärda varor och tjänster inom räckhåll, till exempel vid Kriminalvården och Migrationsverket. Den allmänna bilden av ett land kan följaktligen bedra. Istället förefaller det inom ett aldrig så ”rent” land kunna finnas städer och regioner som är anmärkningsvärt korrupta. Men det omvända gäller också.¹

Enligt en färsk rapport tror hälften av svenska folket att det är vanligt att kommunpolitiker och kommuntjänstemän missbrukar sin makt- och förtroendeställning, och tillskansar sig själva eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad². I rapporten görs också gällande att det som hände i Göteborg har bidragit till att medvetenheten om problemet ökat och att toleransen mot mutor och oegentligheter minskat.

Tre huvudfrågor belyses och besvaras i detta betänkande. Fullmäktiges första fråga till granskningskommissionen handlar om huruvida det fanns något i Göteborgs Stad som gjorde oegentligheterna mer sannolika just där. Låg mutsystemet så att säga latent inom den väldiga organisationen (med bortåt 50 000 anställda)? Fanns det något i tankesättet eller organisationen hos de kommunala förvaltningarna och bolagen som gjorde det begripligt att enskilda tjänstemän tog emot mutor och att andra skötte sina åtaganden på ett diskutabelt vis? Bidrog kort sagt *något i stadens egen kultur eller struktur* till att man inom ramen för sina offentliga uppdrag handskades förkastligt med allmänna medel?

1 Charron, Lapuente och Rothstein 2011

2 Bergh med flera 2013

Den andra frågan utgår från att oegentligheterna skadat förtroendet för politiken och förvaltningen. Man kan tycka att det inte handlade om särskilt stora belopp eller att de inte ledde till särskilt kännbara rättsliga följder, i synnerhet inte om man jämför med den omfattande mediala skandalisering som ägde rum. Inte heller var några politiskt förtroendevalda inblandade som förmånstagare. Men fullmäktige har uppenbarligen bedömt det så viktigt att man ändå vill ha förslag från kommissionen om *hur förtroendet för den demokratiska processen kan återskapas*. Vad forskningen visat är också att ju mer avståndet mellan medborgarnas förväntningar och kommunernas faktiska agerande ökar, desto mer urgröps medborgarnas tillit till politiker och tjänstemän, ja även tilliten medborgare emellan.³

Kommissionens tredje och sista fråga handlar om vad Göteborg kan *lära sig av andra*. Fullmäktige vill veta ifall det finns några kommuner eller andra offentliga myndigheter som har utvecklat smarta system för att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter av det här slaget.

I vårt arbete har vi, utan att förringa betydelsen av vad som uppdagades i Göteborg, strävat efter att behålla sinnet för proportioner: Sverige är ett av de länder där sannolikheten för mutor är lägst. I detta faktum finns möjligen också en förklaring till varför toleransen mot mutor lyckligtvis är så låg – och till att blotta mistanken om mutor i Göteborgs kommunala organisation fick en så stor medial exponering, möttes med en sådan avsky och föranledde så pass omfattande motåtgärder.

Betänkandets disposition

Det följande kapitlet innehåller en genomgång av begreppen korrruption och andra oegentligheter. Vi gör också en översikt över studier, analyser och opinionsbildning kring korrruptionens karaktär och utbredning (kapitel 3). Därefter analyseras i korthet de politiska villkoren för den kommunala självstyrelsen, den politisk-historiska utveckling Göteborgs Stad genomgått och den så kallade göteborgsandan (kapitel 4). Därefter studeras staden utifrån de grundläggande bestämmelser som ges i lagstiftningen och de skillnader som finns mellan reglerna för statens myndigheter och reglerna för myndigheter inom kommuner och landsting (kapitel 5). I kapitlet därefter redovisas händelseförloppet kring avslöjandena av

3 Rothstein och Teorell (kommande)

oegentligheter, de åtgärder som vidtogs och mediernas skildringar av dessa (kapitel 6). Sedan presenteras våra iakttagelser och analyser av särskilt känsliga arenor, intervjuerna med ledande politiker och chefer och huvudresultaten från enkätundersökningen till stadens medarbetare och förtroendevalda (kapitel 7). I det sista kapitlet besvaras de tre frågor som fullmäktige ställde, bland annat i form av tio rekommendationer (kapitel 8).

3. Korruption och andra oegentligheter – definitioner, utredningar och studier

Korruption används ofta som ett samlingsbegrepp för olika oegentligheter som begås av personer i maktpositioner. Många menar att maktmissbruk är korruptionens kärna. Någon enhetlig definition av vad som avses med korruption finns inte utan olika instanser och organisationer definierar korruptionsbegreppet på olika sätt.

I Europarådets civilrättsliga konvention om korruption definieras korruption 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 förespeglingen därom”.⁴

Transparency International⁵ använder sig av en definition som på svenska lyder ”korruption är att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egens eller annans vinning”, medan Världsbanken definierar korruption som att använda en offentlig ställning för otillbörlig vinning. Sveriges kommuner och landsting (SKL) anger att ”Korruption handlar om otillbörligt utnyttjande av den offentliga positionen för att uppnå privata fördelar; en otillbörlig sammanblandning mellan det offentliga uppdraget och privata intressen.”

Riksrevisionen använder i sin granskningsrapport om statliga myndigheters skydd mot korruption⁶ definitionen att korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning – för sig

4 European Treaty Series nr 174 1999

5 www.transparency-se.org

6 RIR 2013:2

själv eller andra. Den definition Statskontoret använt sig av i sin rapport om korruption i det kommunala Sverige⁷, säger att korruption innebär att någon på sin egen organisations bekostnad gynnar en av organisationens motparter på ett otillbörligt eller olämpligt sätt. Gynnandet kan ske mot ersättning, så kallad muta, eller utan ersättning, så kallad vänskapskorruption.

I den nyligen publicerade ”Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska” tar författarna ställning för en något utvidgad definition av korruption och menar att ”korruption är maktmissbruk där politiker och tjänstemän utnyttjat sin offentliga ställning för att på ett otillbörligt sätt ägna sig åt favorisering, och därmed bryter mot normen om opartiskhet i den offentliga maktutövningen för att erhålla direkt eller indirekt personlig vinning för sig själv eller närstående”.⁸

Många gånger talar man inte bara om korruption utan även om andra oegentligheter. Som Statskontoret konstaterar händer det att många olika typer av felaktigt agerande beskrivs som ”korrupt beteende”, vilket enligt Statskontoret hellre bör kallas ”förtroendskadligt beteende”. Statskontoret gör det viktiga konstaterandet att tjänstemän och politiker kan skada förtroendet för organisationen på flera olika sätt utan att det för den sakens skull behöver röra sig om korruption. Det kan till exempel handla om att begå brott i tjänsten, men även att begå brott som privatperson kan i vissa fall påverka förtroendet för organisationen.⁹ Som exempel på förtroendskadligt beteende kan nämnas gärningarna i det så kallade Spårvägenmålet¹⁰ i Göteborg. I detta mycket omfattande mål ingick en del där ett par arbetstagare i chefsposition på Spårvägen åtalades och dömdes för bland annat anstiftan till grovt bedrägeri resp. grovt bedrägeri och grovt försvårande av skattekontroll. Målet var mycket uppmärksammat i lokala medier och omnämndes ofta som en del i den så kallade Göteborgshärvan. De anställdas agerande kan ha skadat förtroendet för Spårvägen, och kanske förtroendet för Göteborgs Stad, även om det i detta fall inte var fråga om korruption i traditionell strikt bemärkelse.

7 Statskontoret 2012

8 Bergh med flera 2013

9 Statskontoret 2012, sid. 43

10 Göteborgs tingsrätt dom den 27 juli 2012 i mål B 11926-11. Domen är överklagad till hovrätten, B 3956-12. Hovrättens huvudförhandling ska påbörjas i september 2013.

Lagstiftningen

Inledningsvis finns anledning att konstatera att det i Sverige inte finns någon straffbar gärning som rubriceras korruption. De centrala korrupsionsbrotten regleras i stället i mutbrottslagstiftningen.

Den 1 juli 2012 trädde en reformerad mutbrottslagstiftning i kraft i Sverige. Förändringen syftade till att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig mutbrottslagstiftning. Lagändringen innebar bland annat att benämningen av brotten mutbrott och bestickning ändrades till tagande och givande av muta och att de placerades i ett och samma kapitel i brottsbalken, nämligen kap. 10.

Tagande av muta motsvarar det tidigare mutbrottet och innebär att arbetstagare eller den som utövar uppdrag tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget. För straffansvar krävs att det föreligger ett samband mellan mottagandet av förmånen och mottagarens anställning eller uppdrag, ett så kallat tjänstesamband. Tjänstesambandet behöver bara bestå i att givaren och mottagaren har, har haft eller kan antas få kontakt med varandra i tjänsten. Lagändringen i juli 2012 har inneburit att personkretsen, alltså den krets av personer som kan träffas av ansvar, har vidgats. Tidigare kunde ansvar för brott komma i fråga för dels alla arbetstagare, dels de uppdragstagare och funktionärer som nämndes i en nio punkter lång uppräkningslista. Numera gäller att var och en som är arbetstagare eller utövar uppdrag, såväl inom offentlig som privat verksamhet, kan vara gärningsman. De nio punkter som upptogs i den tidigare bestämmelsen har alltså upphävts och ansvaret är generellt utformat till att träffa alla utövare av uppdrag. Vidare har mutansvaret utvidgats till att omfatta den som är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning. På motsvarande sätt har bestickningsbrottet, som numera benämns givande av muta, ändrats.

Vad gäller den äldre regleringen av mutbrott och bestickning fanns en särskild straffskala för grova fall – fängelse i lägst sex månader och högst sex år – men utan angivande i lagtexten av vilka kriterier som särskilt skulle beaktas vid bedömningen av om brottet var grovt. Härvid fick ledning tas av uttalanden i lagens förarbeten och praxis. I den reformerade lagstiftningen har en ny bestämmelse om grovt tagande av muta respektive grovt givande av muta införts. I bestämmelsen anges att vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen

innefattat missbruk av eller angrepp på en särskilt ansvarsfull ställning, avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. Straffskalan för grovt brott är densamma som förut.

Den reformerade lagstiftningen innehåller även två nya straffbestämmelser, handel med inflytande (10:5d BrB) och vårdslös finansiering av mutbrott (10:5e BrB). Handel med inflytande innebär att gärningsmannen, i annat fall än som avses i bestämmelserna om tagande av muta och givande av muta, påverkar någon annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling med hjälp av en otillbörlig förmån. För handel med inflytande finns inget krav på tjänstesamband på samma sätt som för mutbrotten. Man kan därför tänka sig att handel med inflytande föreligger när kravet på tjänstesamband inte är uppfyllt enligt de bestämmelserna.¹¹ Vårdslös finansiering av mutbrott träffar de fall då en näringsidkare tillhandahåller pengar eller andra tillgångar åt någon som företräder näringsidkaren i en viss angelägenhet och därigenom av grov vårdslöshet främjar något av brotten givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande.

Som huvudregel får tagande av muta, givande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av mutbrott åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmänt synpunkt. Det innebär till exempel att åklagaren kan konstatera att ett visst beteende inom en viss bransch kanske får negativa konsekvenser ur ett konkurrensrättsligt perspektiv, att det handlar om betydande belopp, eller att personen riktar sig till anställd i offentlig verksamhet. Denna inskränkning gäller dock inte grovt tagande av muta och grovt givande av muta, som hör under allmänt åtal och således alltid kan åtalas av åklagare (10:10 3 st BrB). Av 20:5 1 st BrB följer också att åklagaren, även om brottet inte skulle vara grovt, alltid får åtala brott varigenom bland annat arbetstagare hos stat eller kommun och ledamöter av vissa myndigheter har åsidosatt vad som åligger dem i utövningen av anställningen eller uppdraget.

Exempel på andra närliggande brott som kan betraktas som exempel på oegentligheter är bedrägeri, trolöshet mot huvudman och förskingring.

Händelserna i Göteborg har hittills resulterat i sju åtal¹², varav tre lett till fällande dom. De ärenden som behandlats av domstol har samtliga rört gärningar begångna under tiden före den 1 juli 2012.

11 Brottsbalkskommentaren angående 10 kap. 5 d § brottsbalken.

12 Uppgift om antal åtal har lämnats av Riksenheten mot korruption.

Här följer en kort redogörelse för de åtal som väckts i Göteborg:

1. En teknisk chef vid det kommunala bostadsbolaget Poseidon, åtalades för grovt mutbrott bestående i att han för sin tjänsteutövning våren 2003 av företaget Wienerberger fått 23,8 ton tegel, för att användas vid byggnationen av den privata villa han då lät uppföra, utan att betala för det. Tingsrätten dömde den tekniska chefen för grovt mutbrott till fängelse 6 månader. Domen överklagades till hovrätten som fann att gärningen inte kunde bedömas som grovt brott och att den därför var preskriberad. (Den påstådda gärningen ägde enligt åtalet rum våren 2003, åtal väcktes först januari 2011.) Åtalet lämnades därför utan bifall.¹³
2. En fastighetsingenjör vid Poseidon, åtalades för grovt mutbrott, bestående i att han för sin tjänsteutövning under perioden nov 2006 - jan 2007 fått elektriska installationer utförda på sin fastighet av Bergendahls El, utan att betala för det. Tingsrätten, som inte fann styrkt att fastighetsingenjören gjort sig skyldig till mutbrott, ogillade åtalet. Domen överklagades till hovrätten som fann gärningen bevisad beträffande ett värde om 80 000 kr och dömde fastighetsingenjören för mutbrott till villkorlig dom och 80 dagsböter.¹⁴
3. En distriktschef vid Poseidons kontor i Frölunda, åtalades för mutbrott bestående i att han under 2007 för sin tjänsteutövning mottagit vitvaror och installation av desamma i sin bostad från företaget Bravida Sverige AB utan att erlägga någon betalning härför. Tingsrätten dömde distriktschefen för mutbrott till villkorlig dom och 80 dagsböter. Hovrätten fastställde tingsrättens dom.¹⁵
4. En f.d. projektledare vid Lokalförsörjningsförvaltningen i Göteborg, åtalades för mutbrott bestående i att han i mars 2008 för sin tjänsteutövning fått arbeten utförda i två privata förråd av NCC utan att betala för det. Platschefen vid NCC åtalades för bestickning avseende samma gärning. Tingsrätten, som inte fann gärningarna bevisade, ogillade åtalet. Hovrätten fastställde tingsrättens dom.¹⁶

13 Hovrätten för Västra Sverige, dom den 16 september 2011 i mål B 2778-11.

14 Hovrätten för Västra Sverige, dom den 26 april 2013 i mål B 2216-12.

15 Hovrätten för Västra Sverige, dom den 10 september 2012 i mål B 2264-12. Domen överklagades till Högsta domstolen som inte beviljade prövningstillstånd, B 4434-12.

16 Hovrätten för Västra Sverige, dom den 12 december 2012 i mål B 1834-12. Domen har vunnit laga kraft.

5. En f.d. tjänsteman vid idrotts- och föreningsförvaltningen i Göteborgs Stad har åtalats för mutbrott, grovt brott, bestående i att han för sin tjänsteutövning vid upprepade tillfällen under 2007-2009, av företrädare för flera bolag, vilka anlitas av staden, tagit emot mutor för sig själv eller för annan. Mutorna har bestått i glasögon och synundersökning, musikbiljetter från ett måleribolag, musikbiljetter från ett annat måleribolag, flytt och transport av piano, städning och fönsterputs samt leverans och montering av värmepump från ett byggföretag, allt till ett totalt belopp om 53 907 kr. Fyra företrädare för de båda måleriföretagen och byggbolaget har åtalats för bestickning avseende motsvarande gärningar. Göteborgs tingsrätt kommer att inleda huvudförhandling i målet den 16 september 2013.
6. En bovärd för Poseidon, åtalades för mutbrott bestående i att han i juni 2008 i sin tjänsteutövning, från en butikschef för en färgaffär och Vd:n för ett måleriföretag tagit emot ett jacuzzi badkar till ett värde om drygt 40 000 kr utan att betala för det. Butikschefen och Vd:n åtalades avseende denna gärning för bestickning och grovt bedrägeri alternativt grov trolöshet mot huvudman och medhjälp därtill. Bovärden åtalades vidare för mutbrott bestående i att han under tiden mars - oktober 2008 av butikschefen tagit emot en kartong lampor, ett dörrfönster och en självgående dammsugare till ett sammanlagt värde om minst 4 885 kr. Butikschefen åtalades för bestickning avseende motsvarande gärningar. Slutligen åtalades bovärden för att i november 2006 ha gjort ett inköp för privat bruk hos företaget Miele och på grund av sin tjänst erhållit en rabatt om 4 448 kr. Bovärden dömdes av tingsrätten för mutbrott avseende jacuzzi badkaret men i övriga delar ogillades åtalet. Påföljden bestämdes till villkorlig dom. Butikschefen dömdes för bestickning avseende sin del i hanteringen av jacuzzi badkaret, men i övriga delar ogillades åtalet. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och 100 dagsböter. Vad gäller Vd:n ogillades åtalet i dess helhet.¹⁷ Domen har överklagats till Hovrätten för Västra Sverige som ännu inte haft huvudförhandling i målet.
7. En fastighetsingenjör hos Poseidon har åtalats för trolöshet mot huvudman, grovt brott, bestående i att han 2005-2006 godkänt tre osanna fakturor om sammanlagt 1 282 995 kr från ett byggbolag. Samma fastighetsingenjör har åtalats för att för sin tjänsteutövning

¹⁷ Göteborgs tingsrätt, dom den 17 januari 2013 i mål B 17904-10. Hovrättens målnr B1611-13.

under tiden maj 2005 – dec 2006 tagit emot muta eller annan otillbörlig belöning till ett värde av 3 228 932 kr. Mutan har bestått i att han låtit ovan nämnda byggbolag ansvara för både rivning av ett hus och därefter byggnation av en villa på en viss fastighet, utan att betala fullt för arbetena. Fastighetsingenjören har även åtalats för att i sin tjänsteutövning under tiden maj 2006 – dec 2006 tagit emot muta eller annan otillbörlig belöning till ett belopp om 648 511 kr. Mutan har bestått i att han låtit elföretaget Bergendahls El utföra omfattande elinstallationer i och kring hans villa utan att betala fullt för arbetena. En tjänsteman på byggbolaget och en tjänsteman på elfirman har åtalats för medhjälp till trolöshet mot huvudman och bestickning avseende motsvarande gärningar. Tingsrätten har ännu inte haft huvudförhandling i målet.¹⁸

Av intresse i sammanhanget är även lagstiftningen avseende tjänstefel och disciplinärt ansvar. Enligt 20 kap. 1 § brottsbalken döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften för *tjänstefel* till böter eller fängelse i högst två år. Har gärningen begåtts uppsåtligen och är den att betrakta som grovt brott döms för *grovt tjänstefel* enligt bestämmelsens andra stycke. Enligt samma paragrafs tredje stycke ska den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling inte vara ansvarig för tjänstefel eller grovt tjänstefel för åtgärder i denna egenskap. Föreskriften tar främst sikte på riksdagsledamöter samt kommunfullmäktige och landstingsledamöter. Undantaget avser inte beslut av ledamöter av kommunala nämnder och styrelser.¹⁹ Bestämmelsen om tjänstefel och grovt tjänstefel är vidare subsidiär i förhållande till annan lagstiftning, vilket innebär att om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse ska bestämmelsen om tjänstefel inte tillämpas, 20 kap. 1 § fjärde stycket brottsbalken.

En grundläggande förutsättning för straffbarhet enligt bestämmelsen är att gärningen sker vid *myndighetsutövning*. Myndighetsutövning förekommer inte endast hos myndigheter utan även hos privaträttsliga subjekt, som exempel kan nämnas den obligatoriska kontrollbesiktningen av motorfordon.²⁰ Gemensamt för all myndighetsutövning är att den ytterst

18 Göteborgs tingsrätt, målnr B 15921-11.

19 Brottsbalkskommentaren angående 20 kap. 1 § brottsbalken.

20 Prop. 1988/89:113 s. 14

är grundad på lag eller annan författning. Myndighetsutövning kan komma till uttryck i faktiska åtgärder eller beslut, vilka får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler, inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur.²¹ Gärningen ska vidare innebära att gärningsmannen åsidosätter vad som gäller för uppgiften.

Om en arbetstagare eller uppdragstagare blir föremål för straffrättsligt ansvar medför brottet för honom eller henne ofta även annan påföljd än straffrättslig sådan. En arbetstagare kan till exempel bli skild från sin tjänst. Genom avtal eller genom lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) kan även annan reaktion mot brottet komma i fråga. LOA innehåller särskilda föreskrifter om arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter samt myndigheterna under regeringen. En del av lagens föreskrifter gäller också för arbetstagare hos kommuner, landsting och kommunalförbund, bland annat regleringen avseende bisysslor. LOA:s föreskrifter om *disciplinansvar*, 14-19 §§, träffar dock inte kommunanställda. I detta avseende gäller för kommunanställda i stället bestämmelser i kollektivavtal. Enligt AB²² 11 § kan en arbetstagare som gjort sig skyldig till fel eller försummelse meddelas disciplinpåföljd i form av en skriftlig varning. Någon annan form av bestraffning än skriftlig varning är inte tillåtet. För att det ska vara fråga om fel eller försummelse måste arbetstagaren ha brutit mot regler för hur arbetet ska utföras, ordningen på arbetsplatsen eller på annat sätt brutit i sina skyldigheter.²³ Enligt samma bestämmelse får ett disciplinförfarande dock inte inledas eller fortsätta om arbetsgivaren har anmält förseelsen till polis- eller åklagarmyndighet.

Studier, analyser, opinionsbildning

I internationella mätningar betecknas Sverige som ett av världens minst korrupta länder. I Transparency Internationals mätning av Corruption Perception Index (ett instrument för att mäta graden av korruption i ett land) placerades Sverige på fjärde bästa plats 2012. Mätningen omfattade 176 länder. Bara Danmark, Finland och Nya Zeeland fick bättre ranking. De länder som hamnade sist på listan var Somalia, Nordkorea och Afghanistan. Trots Sveriges goda placering internationellt sett upptäcks

21 Angående begreppet myndighetsutövning se vidare Brottbalkskommentaren angående 20 kap.

22 Allmänna bestämmelser (AB) är en del av huvudöverenskommelsen om lön och allmänna anställningsvillkor m.m. (HÖK)

23 SKL 2012, sid. 32.

som bekant ibland korruption och andra oegentligheter även här och det finns flera institut och organisationer som aktivt arbetar mot korruption i Sverige.

Värdegrundsdelegationen

Regeringen har nyligen beslutat inrätta en arbetsgrupp, Värdegrundsdelegationen, som genom aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser ska verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen. Arbetsgruppens uppgift är att i samarbete med andra aktörer inom statlig förvaltning bidra till att uppfylla regeringens delmål att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för de grundläggande värdena i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman.²⁴

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Den 9 april 2013 överlämnade expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) rapporten "Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska" till Finansdepartementet. Rapporten har skrivits av forskarna Anders Bergh, Gissur Ó Erlingsson, Mats Sjölin och Rickard Örvall vid Linnéuniversitetet. Rapporten hävdar att den bild som internationella korruptionsindex ger av Sverige som ett land förhållandevis förskonat från korruption sannolikt underskattar korruptionen i praktiken. Man kan i sammanhanget tala om nepotism, vänskapskorruption och förtroendemissbruk. Svenska medborgare anser att det finns ett betydande problem med korruption och att detta problem är större på kommunal nivå än på statlig och har betydande samhälls-ekonomiska konsekvenser. Rapportens författare föreslår tre åtgärder för att förstärka korruptionsbekämpningen i Sverige. En första åtgärd är ökad transparens i offentlig verksamhet, speciellt på kommunal nivå, till exempel genom ökad användning av informations- och kommunikationsteknologi som gör det möjligt för enskilda medborgare att delta i granskandet av makthavarna. En andra åtgärd är en hårdare granskning av kommunerna, till exempel genom införandet av slumpvisa statliga kontroller. Författarnas tredje förslag går ut på att skapa en mer oberoende kommunal revision, till exempel genom att lyfta revisionen från kommunal till regional nivå.

24 Protokoll vid regeringssammanträde 2012-12-20. Delegationens ordförande är professor em. Lena Marcusson.

Statskontoret

I juni 2011 gav regeringen Statskontoret²⁵ i uppdrag att ta fram ett underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting. I uppdraget ingick också att analysera behovet av åtgärder som skulle kunna bidra till att minska förekomsten av korruption samt att föreslå sådana åtgärder. Statskontoret har redovisat sitt arbete i rapporten *Köpta relationer – Om korruption i det kommunala Sverige* (2012:20). Statskontoret konstaterar att den faktiska korruptionen inte går att fastställa, men att den samlade bilden är att korruption uppfattas som ett ganska sällsynt fenomen. Statskontoret konstaterar vidare att det är viktigt att angripa korruptionen på flera sätt för att det ska få någon betydelse i verksamheten och att det är nödvändigt att frågan om korruption finns på den politiska agendan. Som åtgärdsförslag nämns till exempel förbättrad intern kontroll, förstärkt kontroll av regel efterlevnaden och utarbetande av en gemensam kommunal värdegrund. Slutligen konstateras att ett aktivt ledarskap är nödvändigt för genomförandet av faktiska åtgärder och att det bidrar till att frågan om korruption hålls levande.

Riksrevisionen

I februari 2013 överlämnade Riksrevisionen rapporten ”Statliga myndigheters skydd mot korruption” till Riksdagen. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Ekonomistyrningsverket och de myndigheter som ska följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK)²⁶. Riksrevisionens övergripande slutsats är att myndigheters skydd mot korruption är otillräckligt. Många myndigheter har inte värderat korruptionsriskerna och saknar centrala åtgärder för att motverka korruption.

Riksrevisionen konstaterar att de flesta myndigheter har riktlinjer mot mutor, men att sådana enskilda åtgärder inte räcker till. Det är riktade åtgärder mot identifierade risker samt ett aktivt ledarskap som kan göra skillnad. I ledarskapet ingår att föregå med gott exempel, kommunicera etiska värden till personalen och erbjuda utbildningar. Riksrevisionen drar också slutsatsen att FISK inte haft någon avgörande

25 Statskontoret är en av regeringens stabsmyndigheter och förser regeringen och departementen med beslutsunderlag för omprövning och effektivisering.

26 FISK ska tillämpas av alla myndigheter som har en internrevision, totalt 66 myndigheter som tillsammans omsätter ca 90 procent av statens budget. (RiR 2013:2 sid. 15). FISK innebär att myndigheter som ska följa förordningen ska analysera risker, vidta åtgärder utifrån riskanalysen, följa upp intern styrning och kontroll samt dokumentera riskanalys, åtgärder och uppföljning.

påverkan på myndigheters arbete mot korruption. Riksrevisionen lämnar i rapporten ett antal rekommendationer till regeringen och till myndigheterna. Bland annat föreslås regeringen överväga ett tydligt krav på alla myndigheter att värdera risker för korruption och oegentligheter i sitt riskarbete. Riskanalyserna bör ligga till grund för de åtgärder som myndigheten sedan vidtar. Myndigheterna rekommenderas att införa rutiner för att anmäla misstankar om korruption och andra oegentligheter och tydligt kommunicera dessa rutiner inom myndigheten. Vidare rekommenderar Riksrevisionen myndighetsledningarna att säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndigheternas arbete med etik och värdegrund.

Sveriges kommuner och landsting

Sveriges kommuner och landsting (SKL)²⁷ är en arbetsgivar- och intresseorganisation. Medlemmar i SKL är Sveriges 290 kommuner och 20 landsting inklusive regionerna Gotland, Halland, Skåne och Västra Götaland. SKL genomförde under 2012 en satsning för att stödja medlemmarna i deras arbete med att förebygga och bekämpa korruption. I samverkan med Göteborgs Stad skapades ett nätverk i syfte att förebygga och motverka korruption. I nätverket har korruptionsområdet omfattat allt från i lagen förbjudna handlingar som mutbrott och förskingring till grundläggande frågor om etik, moral och vad som är lämpligt eller olämpligt beteende i olika situationer. Cirka 40 kommuner har deltagit i de anordnade tematräffarna och projektet avslutas i juni 2013. SKL har även gett ut ”Om mutor och jäv”, som är en vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner och ger en förklaring till hur lagen ser på mut- och jävsituationer.

Institutet mot mutor

Institutet mot mutor (IMM)²⁸ är en ideell näringslivsorganisation som inrättades 1923. Institutets uppgift är att verka för god sed för beslutspåverkan inom näringslivet liksom samhället i övrigt och att söka motverka användningen av mutor och andra otillbörliga förmåner som medel för sådan påverkan. Tyngdpunkten i IMM:s verksamhet ligger på att ta fram och sprida information till företag, näringslivets organisationer, myndigheter och massmedier om korruption och om hur den ska undvikas. IMM har bland annat utarbetat Kod om gåvor, belöningar och andra

27 www.skil.se

28 www.institutetmotmutor.se

förmåner i näringslivet ("Näringslivskoden") som har till syfte att vägleda företag i frågor om hur gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet får användas för att främja företagets verksamhet. Med stöd av koden ska företaget kunna bedöma vad som utgör en tillåten förmån, vad som kan utgöra en otillåten förmån och hur företag bör förhålla sig för att inte bryta mot god sed i affärlivet.

Transparency International Sverige

Transparency International Sverige²⁹ (TI Sverige) är en oberoende organisation som tillsammans med ytterligare ett hundratal nationella avdelningar världen över ingår i det globala nätverket Transparency International, grundat 1993. Transparency International ger årligen ut ett antal publikationer, däribland Global Corruption Report, en forskningsrapport som undersöker förekomsten av korruption i ett antal länder världen över. Organisationen framställer dessutom, som nämnts ovan, årligen ett index som ger uttryck för en uppfattning om hur hög korruptionen är i olika länder, Corruption Perception Index (CPI).

Den svenska delen av Transparency International startades för ca 10 år sedan. TI Sverige bedriver informationsverksamhet och opinionsbildning för att sprida kunskap om korruptionens skadliga verkningar och verka för ökad transparens i såväl offentlig som privat sektor. TI Sverige samarbetar med företrädare för akademien, näringslivet och den offentliga sektorn för att effektivt kunna påverka allmänhet, politiker och andra maktbärare att ansluta sig till arbetet med att kartlägga och motverka korruption i samhället. Vidare arrangerar TI Sverige regelbundet offentliga seminarier där frågor med anknytning till korruption och transparens diskuteras.

Bland de rapporter TI Sverige publicerat kan man nämna studien "Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption?"³⁰ från februari 2012. I studien granskas tolv svenska nationella institutioners förmåga att stå emot korruption. Ett syfte med studien var att påtala svagheter hos dessa institutioner och peka på möjligheter att förstärka deras integritet. Den sammantagna bedömningen i studien är att det svenska integritetssystemet är starkt, men att det trots detta finns ett antal problem. Av de tolv olika institutioner som bedöms

29 www.transparency-se.org

30 Studien är en del i ett alleuropeiskt projekt genomfört av Transparency International som syftar till att undersöka vilka förutsättningar 25 europeiska länder har för att motverka korruption.

i studien får den offentliga sektorn det lägsta betyget. Problemområden som utpekats är en försvagning av offentlighetsprincipens räckvidd, en svag kommunal revision och kommunalt domstolstrots. Våren 2012 publicerade TI Sverige även rapporten ”Whistleblowing: förutsättningar och skydd för dem som slår larm om korruption och andra oegentligheter”. Rapporten rymmer ett antal rekommendationer riktade till den svenska lagstiftaren. Dessa tar sikte på att skapa bättre förutsättningar för att komma till rätta med samhällsskadliga fenomen som till exempel korruption, samt att skydda individens rättigheter, både när det gäller de som slår larm om missförhållanden och de som pekats ut som ansvariga.³¹

Med fokus på korruptionsrisker i den kommunala sektorn publicerade TI Sverige vidare i maj 2012 rapporten ”Korruption i kommuner och landsting”. I rapporten har man sammanställt utlåtanden från och diskussioner vid två expertseminarier anordnade av TI Sverige samt en rad rekommendationer som TI Sverige anser kan bidra till att minska korruptionsriskerna i den kommunala sektorn. Bland annat understryks vikten av att en öppen diskussion om korruption löpande förs bland politiker, tjänstemän och medborgare. Vidare anses det viktigt att kunskaperna om offentlig upphandling ökas och regeringen föreslås verka för en förenkling av lagstiftningen om offentlig upphandling.

Den kommunala självstyrelsen bör enligt rekommendationerna reformeras så att den blir bättre anpassad till det moderna samhället. Bland reformerna bör det ingå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för kontroll av verksamheten och ansvarsutkrävande av såväl politiker som tjänstemän. Ett flertal rekommendationer lämnas gällande de kommunala kontrollsystemen, bland annat att utreda ett system med en minimibudget för den kommunala revisionen, att upprätta en nationell standard för dokumentation av tjänstemäns och politikers bisysslor, samt, slutligen, att lägga ansvaret för den kommunala revisionen på ett organ som är fristående från kommunen. Vad gäller lag- och domstolstrots rekommenderas riksdag och regering att tydligt markera att domstolstrots inte är acceptabelt och införa ett system med kännbara sanktioner. Slutligen menar rapportförfattarna också att den nya antikorrupsionslagstiftningen bör följas upp så att den kan förenklas och förtydligas.³²

31 Larsson 2012, sid. 9

32 För en noggrann genomgång av samtliga lämnade rekommendationer, se sid 33-35 i rapporten.

Forskning om korruption i offentlig miljö

Internationellt sett finns ganska omfattande och kraftigt växande forskning om korruption. Forskningen om svenska förhållanden är betydligt mer begränsad. Även den svenska forskningen om korruption har tills helt nyligen varit blygsam. Som Statskontoret konstaterar i sin rapport är en sannolik förklaring till detta att Sverige har betraktats som en hederlig stat med en god rättssäker ordning och att korruption därför inte uppfattats som ett samhällsproblem. Statskontoret gör i sin rapport en genomgång av svensk forskning om korruption, dess omfattning och karaktär. I det följande redovisar vi i korthet deras inventering med vissa tillägg.

Vid forskningsprogrammet *Quality of Government (QoG)* vid Göteborgs universitet, grundat av statsvetarprofessorerna Bo Rothstein och Sören Holmberg, bedrivs forskning som i första hand fokuserar på det teoretiska och empiriska problemet hur politiska institutioner av hög kvalitet kan skapas och upprätthållas. Programmet finansieras bl.a. av Riksbankens Jubileumsfond och EU. Forskarna studerar också effekterna av korruption och av samhällsstyrningens kvalitet på ett antal olika politikområden, som till exempel hälsa, miljö, socialpolitik och fattigdom.

Enligt QoG-forskarna är frånvaro av korruption mycket centralt för samhällsstyrning av hög kvalitet. Två forskare knutna till QoG-programmet har i en uppsats behandlat svenska folkets syn på korruption. Resultatet visade bland annat att företagare betydligt oftare uppfattades som inblandade i korruption än offentliga tjänstemän och politiker. Tjänstemän uppfattades som mer korrupta än politiker. Resultatet visade också att det finns ett stad-landmönster. Så kallade landsbygdsbor bedömer att korruptionen är mindre utbredd än vad stadsborna gör, vilket forskarna förklarar med att erfarenheterna av korruption är mindre hos dem som bor på landsbygden än hos dem som bor i de större städerna. En särskilt intressant iakttagelse som gjordes var att boende i Göteborg ansåg att korruption var vanligare än vad personer i andra delar av Sverige gjorde, även jämfört med stockholmarna och malmöborna. Forskarna menade att detta resultat indikerade att de vid studien helt färskas erfarenheterna av muthärvorna i Göteborg faktiskt hade haft en mätbar lokal effekt på göteborgarnas syn på förekomsten av korruption.³³

33 Bauhr och Oscarsson 2011

En annan central, och för oss synnerligen relevant slutsats från QoG-forskarna är att det inom ett och samma europeiska land finns stora regionala skillnader ifråga om korruption. Trots likartade konstitutionella och rättsliga, institutionella förhållanden kan man alltså finna betydande variationer mellan kommuner och städer.³⁴

Det finns ett forskningsprojekt vid Linnéuniversitetet kallat ”Tillit och korruption i lokalpolitiken”. Projektets syfte är att undersöka normer, tillit och korruption i den svenska lokalpolitiken. Projektet har bland annat som målsättning att ta fram grundläggande empirisk kunskap om korruptionens faktiska omfattning i svenska kommuner och om hur utvecklingen över tid har sett ut. Forskarna i projektet har pekat på ett antal omständigheter som påverkar förutsättningarna för korruption. Bland annat menar man att bolagisering kan öppna för nya former av och större möjligheter till korruption. När allt fler delar av den kommunala verksamheten läggs i nya driftsformer utanför den övriga kommunala verksamheten ökar behovet av att upphandla tjänster, och ett ökat inslag av upphandling ger ökade möjligheter till korruption. Forskarna pekar även på brister i det formaliserade systemet för kontroll och riktar bland annat uppmärksamheten mot kommunrevisionen. Enligt forskarna påverkas den demokratiska legitimiteten negativt av att den kommunala revisionens oberoende ifrågasätts. I den kommunala sektorn, i vilken det finns många personliga relationer och partipolitiska band, ställs det stora krav på integritet och personlig moralisk resning hos de enskilda revisorerna. Systemet vilar således mer på de enskilda individerna än på det formaliserade systemet som sådant.

Staffan Andersson, docent i statsvetenskap vid Linnéuniversitetet, svarar för ett flertal publikationer inom området. I sin avhandling ”Corruption in Sweden – Exploring Danger Zones and Change” (2002) utgår han helt från svenska förhållanden. Staffan Andersson menar i korthet att korruption i den offentliga sektorn är mer omfattande på lokal nivå än på central och att den förekommer mer bland tjänstemän än bland politiker. Särskilt riskutsatta områden är enligt Staffan Andersson offentliga myndigheters relationer med aktörer i byggsektorn, kollektivtrafiken, offentlig upphandling och inom områdena tillståndsprövning och tillståndsgivning. Staffan Andersson menar vidare att riskerna för korruption är större i kommuner där samma parti suttit vid makten länge och

34 Charron, Lapuente och Rothstein 2011

där många beslut fattas i grupper med få personer.³⁵ Liknande resonemang för Staffan Andersson även i rapporten Hederlighetens pris (1999). Staffan Andersson har också lett TI Sveriges arbete med att undersöka vilka förutsättningar Sverige har att stå emot korruption.³⁶

Historikern Erik Wångmar vid Linnéuniversitetet har nyligen publicerat boken ”Tillit och korruption. Korruption, maktmissbruk och bristande tillit i svensk lokalpolitik 1963-2011”³⁷. I den analyserar han ett antal fall i Motala, Mönsterås, Halmstad, Uddevalla och Göteborg. Han hävdar också att den tidigare historieskrivningen om svensk korruption kan ha missat att kommunal korruption särskilt i landskommunerna ”inte alls var ovanlig” utan förekom ”i en inte oansenlig omfattning” på 1920- och 1930-talet.

Frågan om korruption behandlas även av forskare inom det rättsvetenskapliga området. En del av denna forskning inriktar sig på att uttolka straffbestämmelserna inom området samt på att genomföra rättsfallsanalyser. Andra forskare har fördjupat sig i frågan om korruptionens natur. Inom straffrätten har till exempel Madeleine Leijonhufvud vid Stockholms universitet skrivit om korruptionens orsaker och verkningar. Vid Uppsala universitet arbetar Ingrid Helmius med ett projekt som syftar till att undersöka hur den svenska lagstiftningen bäst ska utformas för att stävja den legitimitetsförlust som korruptionen medför³⁸. Vissa forskare har valt att angripa korruptionen genom att diskutera möjliga åtgärder. Claes Sandgren vid Stockholms universitet har bland annat skrivit om orsaker till och effekter av korruption. Sandgren menar att rättssystemet är centralt för att korruptionen ska kunna hållas tillbaka. Dennis Töllborg vid Göteborgs universitet har med utgångspunkt i en studie av brottsanmälningar till polisen bland annat diskuterat hur det han beskriver som illojal maktanvändning (inklusive korruption) har angripits i Australien. Töllborg menar bland annat att bilden av Sverige som icke-korrupt vilar på en snäv juridisk-teknisk bestämning i stället för en öppen självkritisk granskning. Han diskuterar även möjligheterna att införa såväl en oberoende internutredningsverksamhet i polisen som ett organ under riksdagen för granskning av illojal maktanvändning i staten. Töllborg gör även bedömningen att skyddet för personer som slår larm om oegentligheter bör stärkas.

35 Andersson 2002, s. 238-239

36 TI Sverige 2012

37 Wångmar 2013

38 Helmius 2013

Inom organisationsforskning är Thomas Lennerfors avhandling särskilt relevant³⁹. I senare delar av det här betänkandet kommer vi flitigt att använda oss av den litteraturoversikt⁴⁰ som vi beställt av honom.

Vår granskning

De korta genomgångar vi här har redovisat angående lagstiftning, forskning och pågående arbete mot korruption i Sverige visar att begreppet korruption används på olika sätt. Korruption är inte ett begrepp som fått en rättsligt avgränsad betydelse. I forskningen, liksom i pågående korruptionsbekämpande arbete har man i allmänhet ett bredare perspektiv än de straffrättsliga brottsbegreppen. Man talar om korruption och andra former av oegentligheter eller, i de fall man begränsar sig till offentlig korruption, om olika typer av missbruk av offentlig makt.

I vår granskning har vi inte funnit anledning att uppsätta en egen definition av begreppet korruption. Vårt uppdrag har varit att granska frågor kring oegentligheter i Göteborg under de senaste åren.

Till skillnad från många andra iakttagare studerar vi alltså en viss avgränsad politisk och organisatorisk miljö under en viss tidsrymd. Vi har inte bedömt att enbart de rättsliga processerna här är av intresse utan sett vårt uppdrag som vidare. Frågan är om det i denna miljö under den tid vi studerat går att identifiera risker för brottsligt beteende och andra former av oegentligheter, maktmissbruk eller handlande som i övrigt strider mot kraven på saklighet och opartiskhet. Vår utgångspunkt är att det finns ett antal olika omständigheter, attityder och händelseförlopp, en bred skala av fenomen, som kan vara relevanta när vi söker förklaringar och gör bedömningar.

39 Lennerfors 2008

40 Lennerfors 2012

4. Göteborg – en lokal självstyrelse i utveckling

I det här kapitlet ska vi i korthet redogöra för den kommunala självstyrelsen som en bakgrund till Göteborgs politiska utveckling. För att förstå kommunens allmänna konstitutionella ställning kommer vi att fördjupa den rättsliga analysen i kapitel 5.

Den förhandlingsbara självstyrelsen

Existerar det egentligen någon lokal självstyrelse i Sverige eller handlar det mer om en mot staten lojal självstyrelse?⁴¹

Den kommunala självstyrelsen är, som vi alltså ska återkomma till i nästa kapitel, en av de grundlagsfästa hörnstenarna i den svenska demokratin. Av den politiska debatten kan man emellertid lätt få intrycket av att den kommunala självstyrelsen skulle vara både mer principiellt omhuldad och mindre instrumentellt beskaffad än vad den kanske är. I strikt konstitutionell mening är det en offentlighetsrättslig organisation som likvärdigt ger medborgarna den service och de rättigheter staten bestämt. Samma goda men likvärdigt ”kommunalgråa” baskvalitet ska ges – uppifrån och ned – oavsett var de bor. Det är alltså staten som lånar ut en del av sin makt till kommunerna, om än med lokalt valda ansvariga.

Om än tung och omfattande, ekonomiskt såväl som professionellt, är servicen eller välfärdsproduktionen bara den ena uppgiften som ryms inom den kommunala självstyrelsen. Därutöver inbegriper självstyrelsen också en lokal eller regional utvecklingspolitik. Självstyrelsen kan inte till fullo förstås om man inte också beaktar dessa politikområden, vilka inte är föremål för en lika omfattande statlig reglering. Kommunerna i allmänhet,

41 Petersson 2005

och inte minst Göteborgs kommun, har de facto kommit att bli en aktör eller ett nätverk av aktörer, som samlar ihop, tolkar och förtydligar det gemensamma intresset hos medborgare på orten. Det sker i dialoger med företrädare för det lokala civilsamhället och näringslivet. Det sker också inom ramen för flernivådemokratins samarbete med kranskommunerna, Göteborgs kommuns allierade, och Västra Götalandsregionen.

Gränserna för den faktiska kommunala självstyrelsen preciseras löpande i förhandlingar gentemot staten, genom lobbying inom Europeiska Unionen och i en global konkurrens om företagsetableringar och högstatusevenemang inom idrott, kultur och vetenskap. Här är det inte likvärdighet, standardisering och homogenitet som eftersträvas. Tvärtom handlar det om att sticka ut och skilja sig från andra kommuner, att vara annorlunda, litet märkvärdigare. Det lokala ledarskapet kan göra skillnad. Inte minst den svenska efterkrigshistorien kan uppvisa ett välfyllt galleri med så kallade kommunalpampar i olika politiska färger, däribland några ”röda patriarker”, som ofta till synes skickligt kombinerade ett auktoritärt ledarskap med en betydande grad av folklig popularitet i kraft av sin leveransduglighet.⁴²

På gott och ont ger den kommunala självstyrelsen därigenom en maktindelning och en institutionell pluralism som det svenska statskicket i övrigt inte har så särskilt stora inslag av.

I båda dessa avseenden utgör kommunen också en territoriellt avgränsad gemenskap som ger det demokratiska nationsbygget en lokal klangbotten. Den kommunala identiteten skapas både uppifrån och ned, och nedifrån och upp. Den erbjuder rika möjligheter för medborgare att utöva insyn, kontroll och inflytande över politiken och förvaltningen utifrån sina politiska idéer och behov. Genom samspel och samordning med civilsamhällets lokala organisationer erbjuder kommunen ett slags träningsverkstad där medborgardygder, samhällsengagemang och politikertalanger kan upptäckas och utvecklas. Men självstyrelsen ger också kommunen makt att avstå från intervenering och involvering för att i stället låta privata och civila aktörer få fritt spelrum att själva skapa den stad de önskar.

På så vis kan man säga att kommunerna blir scenen för ett triangel-drama mellan likvärdighet, effektivitet och självstyrelse.⁴³ Resultatet blir olika beroende på kommunernas historia, demografi, företagsstruktur,

42 Sahlström 1998 (citat); Strömberg 1994

43 Molander 2005; Jfr Montin 2007

politiska sammansättning, storlek och ledarskap. Hur väl medborgarna anser att kommunen lyckas i alla dessa avseenden visas av deras förtroende för förvaltningarna såväl som för de förtroendevalda.

Åtminstone vart fjärde år har kommuninvånarna en möjlighet att byta ut sina politiska representanter. I allt fler kommuner förändras den politiska ledningens sammansättning efter valen. Under efterkrigstiden har också väljarna i Göteborg ibland valt folkpartister, ibland moderater men oftare socialdemokrater att leda kommunen. Men på senare tid, under tjugo år, har väljarna i val efter val, med undantag för en mandatperiod, valt att behålla inte bara samma parti utan också samma person, Göran Johansson, i ledningen (1988-1991 och 1994-2009). Han avgick som ordförande i kommunstyrelsen i början av januari 2009 (men satt kvar i kommunfullmäktige till mandatperiodens slut).

Anneli Hulthén tillträdde som kommunstyrelseordförande den 12 januari 2009. Under perioden 2010-2014 är det socialdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet som utgör majoriteten för stadens styrelse med sina 25, 9 respektive 7 ledamöter i fullmäktige. Moderaterna har 23, folkpartiet 7 och kristdemokraterna 2, medan sverigedemokraterna har 3 och vägvalet 5 av de sammanlagt 81 platserna.

Göteborgs utveckling och göteborgsandan

Göteborg är Sveriges näst största stad med över en halv miljon invånare. Den började byggas år 1621 på Gustav II Adolfs direktiv. Den kom att utvecklas under betydande medverkan av människor från andra länder som genom sin särskilda expertis kom att göra bestående ekonomiska, arkitektoniska, kulturella och sociala avtryck i vad som blev en av Europas viktigaste hamnstäder. Under 1800-talet blev Göteborg landets ledande stad vad beträffar utrikeshandel.⁴⁴ Genom ett framgångsrikt näringsliv – med flaggskepp som Volvo och SKF – utvecklades Göteborg också till en av Skandinavien ledande industristäder ifråga om globalisering och modernisering.⁴⁵ Detta har inte alltid enbart varit en tillgång. Tvärtom har det tidvis också gjort staden särskilt sårbar för krig och ekonomiska kriser i andra länder.

44 Fritz 1996, sid. 249 f

45 Holgersson med flera 2010

Den andra hälften av 1900-talet innebar dock en övergång från industrialism till så kallad postindustrialism med en halvering av antalet industrianställda, bland annat genom varvskrisen. Framför allt är det tjänstesektorn, särskilt den finansiella sektorn som vuxit, från att ha sysselsatt hälften till att sysselsätta tre fjärdedelar. Nu arbetar 40 procent med handel, transport och kommunikation, finans och försäkring. På senare år har det skett en minskning av sådana aktiviteter inom utbildning, forskning, sjukvård och omvårdnad som framför allt finansieras av staten, regionen och kommunen.⁴⁶

Ser vi till den politiska kulturen i staden har den präglats av ett stort svängrum för näringsliv och starka entreprenörer. Sedan 1700-talet har stadens offentliga infrastrukturer i form av bibliotek, institutioner för fattiga, arbetarbostäder och föreningsliv ofta möjliggjorts av donationer från välbärgade filantroper och mecenater. Stora donationer kunde kombineras med låga skatter.⁴⁷ Förmögenheterna emanerade inte sällan ur framgångsrik exploatering inom ramen för ett västerländskt kolonialstyre (Sahlgrens handel med Ostindien är ett exempel) liksom ett hårdfört utnyttjande av norrländska skogsbönder (grosshandlare Dickson är ett exempel). Det var denna ekonomiska elit som under lång tid även skötte stadens politiska styrelse.⁴⁸

Före den allmänna rösträttens införande kunde man undvika att hotande konflikter mellan olika delar inom denna politisk-ekonomiska elit blev offentliga. De starka privata banden som fanns inom eliten gjorde att offentliggörandet av tvister kunde minimeras. Det fanns ett ideologiskt kitt av ett bitvis progressivt frisinne och socialt engagemang som tillsammans skapade ett samförstånd:

”Denna mystiska konsensus stipulerade vad som var ’rätt’ och ’fel’ för det allmänna var det främsta kännetecknet för en borgerlig politisk struktur inom vilket sökandet efter förhandlingslösningar framstod som det vedertagna. Intressemotsättningar fanns men de flöt mera sällan upp till politikens yta.”⁴⁹

46 Furåker 2010

47 Christensen 2009, sid. 47 ff

48 Lundahl 2010; Falkemark 2010

49 Åberg 1991, sid. 181

Dåtidens kommunala liv, kanske särskilt 1870-talets, fördes i, vad som i en memoar kallats:

”... kamratlik ton ...Politiken hade då ännu inte fått inträde i det kommunala arbetet, och man var icke på förhand bunden av åsikterna inom något politiskt parti. Man hade endast tanke på vad som för samhället i sin helhet kunde vara bäst”⁵⁰

Fram till för 250 år sedan var Göteborgs styrelse i stor utsträckning ett statligt organ. Under 1700-talet förekom stridigheter mellan de statliga magistraten och stadens borgerskap. Men först i och med 1863 års kommunalreform blev stadsfullmäktigeförsamlingen det högsta beslutande politiska organet i staden – men drygt 80 procent av göteborgarna fick ännu inte rösta.⁵¹

Efter demokratins seger, och sedan socialdemokraterna erhållit egen fullmäktigemajoritet, begränsades, i varje fall formellt, de tidigare starka affärsmännens, industriidkarnas och ämbetsmännens inflytande över det politiska livet⁵². Fram till andra världskriget var högerpartiet störst bland de borgerliga, efter kriget liberalerna.

Per Nyström, tidigare landshövding i Göteborg, har på följande vis karaktäriserat göteborgsandans utveckling när de nya kommunalmännen kom in med sitt tänkande och sina stadsideal:

”I denna högkonjunktur, då staden bara växte, industrierna utvidgades och lönerna steg, gick det lätt för de nya krafterna inom industrin och de nya krafterna i kommunens ledning att komma överens. Alla syntes sträva åt samma håll: stadens tillväxt, välbetald arbetskraft i moderna bostäder och chanser till skön fritid. Man började tala om *”göteborgsandans”, en praktisk inriktning ovan partigränserna på snabb lösning av näraliggande kommunala problem*. De långa perspektiven hade ingen tid med.”⁵³

Eventuella partipolitiska skiljelinjer har aldrig varit artikulerade inom göteborgsandans. Dess funktion var den rakt motsatta. När exempelvis

50 A.O. Elliot, citerat efter Åberg 1991, sid 181

51 Åberg 1991, sid. 41

52 Falkemark 2010

53 Nyström 1978, sid 19; vår kursivering

det halvkommunala bostadssaneringsbolaget Göta Lejon presenterades i stadens fullmäktige 1958 återopades göteborgsandan av såväl folkpartister som socialdemokrater:

”Herr Johanneson (S): Jag tror ... detta bolag har möjlighet att i bästa samarbete och i god göteborgsanda åstadkomma stora ting på detta område...

Fröken Cardell (FP): För min del tror jag inte det är av ekonomiskt intresse, för att göra vinster som näringslivet har engagerat sig, utan av intresse för att förnya Göteborgs gamla stadsdelar. Det är ett utslag av den gamla goda göteborgska andan som vi är stolta över i Göteborg ...”⁵⁴

Nutida så kallade partnerskap och nätverk mellan staten, marknaden och civilsamhället har alltså en stark historisk förankring.⁵⁵ Volvos sponsring av fotbollslaget IFK Göteborg och symfoniorkestern utgör bara två exempel på en ”historiskt etablerad politisk konsensuskultur”.⁵⁶

I staden ryms även, inom ramen för det civila samhället, en stark liberal offentlighet av akademier, lärda sällskap och bildningsföreningar. Historiskt sett har emellertid de traditionella folkrörelserna haft relativt svårt att få fäste i staden, möjligen delvis beroende på den gammalkyrkliga väckelsens konservativt individualistiska klangbotten i folkdjupet.⁵⁷

Med ett ordförandeskap i Metallfacket på SKF i bagaget valdes Göran Johansson in i stadens fullmäktige. Han kom att sitta där i 37 år och var kommunstyrelsens ordförande i 15 år. Bland göteborgarna blev han den i särklass mest kände och mest gillade politikern.⁵⁸ Han kom att förkroppsliga göteborgsandan när han axlade ett politiskt ansvar för att från ett bekymmersamt bottenläge efter varvskrisen (Götaverken, Lindholmen och Eriksberg) återerövra en stolthet över stark tillväxt, framstående universitet, dito operahus och rader av prestigefulla idrotts- och kultur-evenemang.

Denna lokala variant av ett slags Saltsjöbadsanda är alltså inte, som vi ska återkomma till i senare kapitel, bara en historisk referens eller något

54 Thörn 2013, sid 165

55 Falkemark 2010

56 Holgersson med flera 2010, sid. 13

57 Christensen 2009, sid. 44

58 Holmberg 2010

som skulle vara knutet till vissa personer. Göteborgsandan förefaller vara en uthållig formel för självförståelse och marknadsföring av samverkan. ”Det goa och glada Göteborg” är en identitetsmarkör också när bilden av staden ska göras om och staden framställas som en attraktiv ”evenemangsstad”. I det sammanhanget spelar upprustningen av det offentliga rummet en viktig roll, ett offentligt rum som antas befrämja ett gräns- och klassöverskridande samtal.

En lokal tidning har överlevt genom alla år: Göteborgs-Posten. Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning (1832-1973) med bland annat Torgny Segerstedt som chefredaktör försvann ett år innan staten beslutade stödja en tidning per region. Göteborgs-Posten har en helt dominerande ställning inom Göteborgs kommun. Tidningen förefaller se som en av sina uppgifter att återskapa en stolt och stark självbild hos en i många avseenden framgångsrik stad. Tidningen vill kort sagt hålla göteborgaren på gott humör.

Inte minst i tider av kriser och ledsamheter, som tidningens egna kommunreportage de senaste åren flödat över av, tycks dess politiska ledning alltid stå på vakt vid stadens skansar. En av ägarna i tredje generationen, Peter Hjärne skrev helt nyligen⁵⁹:

”Det finns fläckar på alla solar, så även den göteborgska. De fläckarna går att putsa bort. Men det är olika putsmedel beroende på vem man vänder sig till. Göteborgarna själva är nog nöjda både med sin stad och med sig själva. Vi har aldrig lidit av överdriven blygsamhet. I göteborgarnas fall handlar det nog om att vi måste bli övertygade om att vår stad sköts med integritet, kompetens och effektivitet. Och vi måste få reda på hur bra det faktiskt går för Göteborg och Västsverige. Som att:

- Göteborg satsar i toppklass i Europa på forskning och utveckling
- Vi är rankade bland de allra främsta regionerna i Europa vad gäller tillväxtpotential
- Göteborgsregionen hade den högsta regionala tillväxten av storstadsregionerna i Sverige mellan 2000 och 2011 (mätt i tillväxt av total lönesumma)

59 Hjärne 2013

- Sedan år 2000 har regionen fått 70 000 fler sysselsatta och den privata sektorns mindre företag växer mest
- Storföretagen är fortfarande viktiga motorer för regionen
- Regionen har starka kluster inom transport, biomedicin, design och marknadskommunikation, informationsteknologi, kemi och logistik
- Göteborgsregionens befolkningsmängd växer stabilt. I dag är vi 950 000 människor.”

Vid närmare betraktande uppvisar det samtida Göteborg också iögonfallande ärr och öppna sår. Diskoteksbranden 1997⁶⁰ och de våldsamma kravallerna med polisbeskjutning på öppen gata i samband med 2001 års EU-toppmöte⁶¹ utgör två plågsamma kollektiva minnen. De berättar om en stad vars utveckling också präglas av sociala och politiska ojämlikheter och motsättningar, vilka under stundom gjorts till föremål för alternativa, radikala politiska organiseringsförsök⁶².

Tidvis har kampen om det offentliga rummet varit hård med också våldsamma konfrontationer mellan de som företrätt de med tiden vinnande politiska linjerna och de som förespråkar alternativa synsätt inte minst inom bostadspolitik och stadsplanering. Närmare bestämt har kritiken mot vad som sammanfattats som en liberal eller postpolitisk stadsstyrning å ena sidan gällt det politiska innehållet och visionerna för stadens utveckling; gentrifiering (statushöjning av framför allt innerstadsområden genom inflyttning av medelklass) och segregering (tydlig uppdelning mellan områden för olika socioekonomiska medborgargrupper). Å andra sidan har kritiken också gällt avsaknaden av faktiska demokratiska former för planering, beslut och verkställighet: ”Göteborg byggs i slutna bolagsrum” – som stadsarkitekten skrev i sin debattartikel när han avgick i protest – utan utrymme för insyn och inflytande av det slag som plan- och bygglagen förespråkar.⁶³

De betagande paradfotona över vyn från Poseidon och ner längs Avenyn visar inte upp hela staden. En mer representativ stadsbild kräver en annan kameravinkel. Det finns något bortom stadskärnans många byggnadsminnesmärken, idrottsarenor och kulturella installationer. De

60 Peterson 2010

61 Hagman 2010

62 Karlsson 2010; Thörn 2013

63 Thörn 2013, sid. 370

etniskt präglade fattigområden⁶⁴ som då synliggörs utgör i alla avseenden en kontrast mot den urbana medelklassens nya hem längs de centrala älvstränderna. Sammantaget avbildar de en stad med en tämligen cementserad segregation i fråga om delaktighet såväl på arbetsmarknaden som i det politiska livet i staden⁶⁵.

Till förståelsen av den åtminstone 250 år gamla göteborgsandan bör också läggas en viktig extern dimension. Den kritiska relationen till nationalstaten i allmänhet och Stockholm i synnerhet tycks ingå som en mycket verkningsfull komponent. En bedömare av utvecklingen under Karl IX gör följande reflektion:

”Den dömande makten åvilade i de svenska städerna rådet. I Göteborg hade rådet inte denna befogenhet, utan där skulle utses en speciell domstol benämnd schöffen, bestående av sju personer. Svensk lag skulle inte tillämpas i Göteborg. Staden skulle få en egen rättsordning. /.../ Ingen göteborgare kunde heller fängslas eller ställas inför domstol utanför staden, om det inte gällde majestätsbrott. Det är nästan så att man tror sig ana en bakgrund till den mycket påtagliga självaktning, som en äkta göteborgare än i dag kan visa upp i umgänget med personer från andra städer och landsändar.”⁶⁶

Ett annat, sentida dokumenterat exempel på denna udd mot statsmakten finns dokumenterat i en händelse i slutet av 1970-talet. I samband med husockupationerna i de gamla arbetarkvarteren i Haga har ett yttrande från Riksantikvarieämbetet satt käppar i hjulet för de kommunala rivningsplanerna. Myndighetens intervention beskrevs av socialdemokrater – varav en uttryckligen såg kommunala beslut som mer demokratiska än statliga myndighetsbeslut⁶⁷ – i termer av:

”ett fortsatt led i den gerillaverksamhet som sker för att hindra av kommunen fattade beslut, som sker i denna form, med goda kontakter även från dessa statsmaktens sida...”⁶⁸

64 Andersson, Bramå och Hogdal 2009

65 Björnberg 2010

66 Scander 1978, sid. 50 f.

67 Thörn 2013, sid. 222

68 Thörn 2013, sid. 220

”...jag tycker att riksantikvarieämbetet har betett sig på ett sätt som är minst sagt förvånande, och det har jag framfört till ämbetet, alltså överheten i Stockholm... Jag måste säga att detta är ett utomordentligt flagrant uppträdande ifrån ett statlig ämbetsverk.”⁶⁹

När man i början på 1990-talet kunde höra kommunstyrelsens ordförande i kommunens fullmäktige förklara att syftet med kommunens deltagande i ett stort nationellt trafikpaket som skulle minska trängsel och miljöförstöring var ”att vi skulle lura staten” är det ett visserligen oförblommerat men inte det enda exemplet på en viss kontinuitet i stadens syn på sig själv visavi statsmakten.⁷⁰ Genom att åberopa en förmodad gemensam nämnare – udden mot Stockholm – försöker han svetsa samman förtroendevalda ur skilda läger kring ett gemensamt intresse.

I studie av den svenska trafikpolitiken vid slutet av 1990-talet möter forskaren en tveksamhet i Göteborg mot att ens tala om lobbyism i traditionella termer:

”Trafikdirektör Claes Westberg, som själv arbetat ett tiotal år inom Volvokoncernen, talar om att ’Volvo och Göteborg är nästan samma sak’. Vad som utspelar sig mellan företaget och kommunen sägs ske ’inom familjen’. Därför behövs, påpekar Westberg, inte någon lobbyism från företagets sida. Och trafikkommunalrådet Leif Blomqvist (S) menar också att lobbyism knappast behövs. I en sådan relativt liten stad som Göteborg träffas ledande företagsrepresentanter och politiker ändå ofta ’automatiskt’.”⁷¹

Det är också denna samarbetsandans potentialer för att i olika riktningar skapa handlingskraft och överbringa eventuella konflikter mellan sektors- och branschintressen – som kommunstyrelsens nuvarande ordförande lovordar när hon tog första spadtaget för stadsomvandlingen av Kvillebäcken, en central del av staden, i maj 2010:

”Jag tänker på den dag vi var här för sex sju år sedan och körde runt med bil. Det var andra härar här då – inte den danska hären (Anm.:

69 Thörn 2013, sid. 220 f

70 Falkemark 2010, sid. 88

71 Falkemark 1999, sid. 184

som en tidigare medverkande hade åberopat) – men en ganska brokig skara hus och aktiviteter som fanns just på östra Kvillebäcken. Ove läste bildörrarna och sen sa vi: Nej, vi åker härifrån.

Sen åkte vi över till polishuset på andra sidan och så satte vi oss faktiskt med Wallenstam och NCC den gången och började diskutera att vi kan inte ha det på det här sättet. Det går inte att ha en så central del av Göteborg som ser ut som precis det som folk kallar det för: Gazaremsan. Jag var faktiskt ute på ett möte i förra veckan och pratade just om östra Kvillebäcken, och folk såg litet frågande ut men säger inget, en del är ju så himla finkänsliga. Så sa de: Du, var ligger det där östra Kvillebäcken? Och så var det nån som sa: Är det Gazaremsan du menar? Ja. Och då fattade alla var det var nånstans.

Precis så var ju känslan för det här området. Ingen ordning alls. Sen började vi. Vi hade samtal, och nu har jag frågat herrarna idag: Hur har det gått? Har ni lärt er nånting av att samarbeta sju olika intressenter? Ja, säger de. Och det är bra, för då ska vi ta med oss det samarbetet och göra på fler ställen i stan. Vi ska se till att vi kan vara flera intressenter på samma ställe och göra någonting bra av det. Och det kommer att bli väldigt bra det här: 1 600 lägenheter, olika varianter och framför allt är det genomgående temat för hela området hållbar utveckling.⁷²

Med andra ord behöver inte göteborgsandan vara knuten eller bunden enbart till en viss person. Tvärtom tycks den kännetecknas av en betydande stabilitet och kontinuitet.

72 Anneli Hulthéns tal vid spadtagningen i Kvillebäcken den 13 maj 2010 (Ljudupptagning i privat ägo).

5. Kommunen som offentligrättslig aktör under lagarna

Introduktion

I detta avsnitt av vår rapport studerar vi Göteborgs Stad utifrån de grundläggande bestämmelser som återfinns i grundlagen, kommunallagen och andra, främst offentligrättsliga, regelsystem. Vi diskuterar också vissa skillnader som finns mellan de regler som gäller för staten och de statliga myndigheterna å ena sidan och kommuner och landsting med de kommunala myndigheterna å den andra.

Först återger vi några grundläggande fakta om Göteborg, som är Sveriges näst största primärkommun. Bland de övriga 289 kommunerna varierar invånarantalet från 2 421 i den minsta kommunen, Bjurholms kommun, till cirka 880 000 i Stockholms kommun. Det kommunalrättsliga regelsystemet gör ingen skillnad mellan dessa organisationer, som har så olika förutsättningar.

Göteborg: basuppgifter

500 000 invånare

48 600 anställda

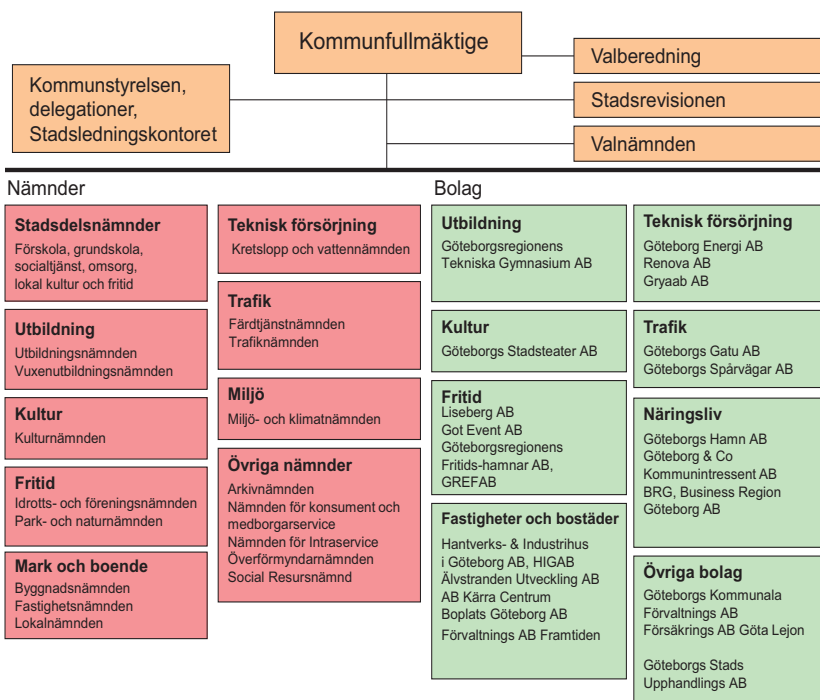
47 miljarder i omsättning

73 miljarder kronor i balansomslutning

20 miljarder har varit det ungefärliga årliga upphandlingsbeloppet för varor och tjänster

3 miljarder inköps ungefärligen varje år via ramavtal genom kommunens upphandlingsbolag

Göteborgs Stads organisation kan illustreras på följande sätt:



Göteborg är en mycket stor kommun med en mångfald av verksamheter och organisationsformer. Det är en krävande uppgift att hålla samman en sådan organisation. Vi kommer senare att diskutera de särskilda demokratiska utmaningarna. Här koncentrerar vi oss på den demokratiska utgångspunkt som lagstiftningen utgör och de rättsstatliga krav som ställs på verksamheter som omfattas av den kommunala självstyrelsen.

Grundläggande rättsliga utgångspunkter

Verksamheten i de svenska primärkommunerna sträcker sig i dag från mark- och byggfrågor över barnomsorg och utbildning till kultur och turism, näringslivsstöd, sophantering, kollektivtrafik och vattenförsörjning med mera. Oberoende av kommunens storlek och invånarantal ligger en stor del av ansvaret för viktiga samhällsuppgifter på de lokala demokratiska församlingarna och på de kommunala nämnderna. Många av dessa uppgifter är i stor omfattning styrda av lagar och förordningar.

Ansvarvaret gäller oberoende av vilken organisationsform som kommunen väljer. Under rubrikerna döljer sig aktiviteter av vitt skilda slag och kommunen är dessutom en dominerande arbetsgivare i lokalsamhället. Det säger sig självt att de rättsliga ramarna för alla dessa olika aktiviteter varierar. Här ska vi först ge en översikt av de *grundläggande rättsliga förutsättningarna* för kommunerna med betoning av de regler som skiljer kommunal verksamhet från statlig eller privat verksamhet.

Kommunal självstyrelse är enligt regeringsformen en av hörnstenarna i den svenska demokratin, vilket vi något berört i föregående kapitel. Kommunerna är i grundlagen tillförsäkrade ett eget verksamhetsutrymme: de sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund (RF 14:2). Av regeringsformen framgår att kommunernas beslutanderätt utövas av valda församlingar och att de har lokala förvaltningsmyndigheter och beskattningsrätt. Vidare stadgas att det finns ett grundläggande krav på att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer, för beskattningen och för kommunernas befogenheter i övrigt och för deras åligganden ska beslutas i lag. Det är riksdagen som bestämmer vilka de kommunala verksamhetsområdena ska vara inom grundlagens ram. Riksdagen kan därmed besluta om lagar som inskränker den kommunala självstyrelsen men måste i sådana fall respektera självstyrelsen och bör inte besluta om inskränkningar som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som beslutet ska tillgodose.⁷³

Kommunerna är alltså demokratiskt styrda, offentligrättsliga organisationer och deras verksamhet är lagstyrd. Kommunerna är enligt grundlagen en del av det allmänna och ska respektera de grundläggande principer som gäller för den offentliga verksamheten generellt. En outtalad utgångspunkt kan därutöver sägas vara att en kommun är en juridisk person, alltså en självständig aktör, som har rätt att ingå avtal och kan inneha egendom och ha skulder. Kommunen kan alltså agera även privaträttsligt, som ägare och ekonomisk aktör. I denna situation gäller privaträttsliga regler. På samma sätt blir sådana regler tillämpliga när kommunal verksamhet bedrivs i stiftelse- eller bolagsform. Kommunens rättsliga rörelsefrihet är ändå begränsad av att verksamheten ska ägnas åt lokala angelägenheter av allmänt intresse och andra angelägenheter enligt lag. Det finns alltså en kommunal kompetens som är reglerad och till skillnad

73 Se RF 14 kap.3§. Här uttrycks en s.k. proportionalitetsprincip. Bestämmelsen infördes i samband med grundlagsrevisionen 2011.

från privat verksamhet är utgångspunkten att det måste finnas ett positivt uttryck i lagstiftningen för att kommunen ska kunna bedriva en verksamhet och att verksamheten som en del av det allmänna är föremål för offentlig tillsyn, insyn och kontroll.

Kommunallagen beskriver närmare vad kommunerna får ägna sig åt, hur verksamheten ska organiseras och bedrivas och hur kommunal verksamhet ska styras. Viktiga kommunalrättsliga principer är att kommunen inte får ägna sig åt att ge understöd till enskilda, om inte lagstöd finns, och att kommunen inte får ägna sig åt så kallad spekulativ verksamhet: Kommunal verksamhet ska inte ha som huvudsakligt syfte att gå med vinst. Kommunerna får dock vidta åtgärder som allmänt stöder näringslivet i kommunen.

Grundläggande för all kommunal verksamhet är att den ska vara anknuten till kommunens område eller till dess invånare.⁷⁴ För kommunerna bestäms även ett stort antal uppgifter som regleras i speciallagar, som på olika samhällsområden, utbildning, social vård och omsorg, miljö, plan- och byggverksamhet med mera anger vad kommunerna ska utföra och vilka förutsättningar som gäller för kommunala beslut i myndighetsutövningen. Dessa områden utgör i dag den allra största delen av den kommunala vardagen.

Den kommunala organisationsstrukturen

Fullmäktige

Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet i kommunen och har det övergripande ansvaret för kommunens verksamhet. I kommunfullmäktige sitter politiker som väljs av medborgarna vart fjärde år. Kommunfullmäktige ska tillsätta kommunstyrelsen och de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt, 3 kap. 2-3 §§ KL. I kommunerna består styrelse och nämnder av ledamöter vars sammansättning motsvaras av partifördelningen i fullmäktige.

Styrelsen

Kommunstyrelsen är kommunalrättsligt sett en nämnd som de andra nämnderna, även om den har vissa särskilda uppgifter som anges i

⁷⁴ Enlig lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter utvidgas kommunernas möjligheter att bedriva verksamheter på vissa områden inom bestämda ramar, till exempel turism och internationellt bistånd samt kollektivtrafik.

6 kap. 1-6 §§ KL. De förtroendevalda i styrelsen liksom i nämnderna utövar ett slags samregerande, där majoriteten tillsätter ordförande men varje ledamot har ansvar för de beslut som fattas. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen och ha uppsikt över den kommunala verksamhet som bedrivs i övriga nämnder och i bolagen, den s.k. *uppsiktsplikten*. Denna innebär en skyldighet att utöva löpande tillsyn även om man inte fått någon konkret anledning till granskning. Kommunstyrelsen bestämmer själv formerna för hur tillsynen ska gå till, till exempel krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter eller stickprovsvisa granskningar.⁷⁵ Styrelsen kan dock inte ge direktiv om hur beslutsfattandet ska gå till eller vilka beslut som ska fattas i nämnderna. I ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag gäller enligt regeringsformen 12 kap. 2 § KL ett förbud för både styrelsen och fullmäktige att diktera en nämnds beslutsfattande. De kommunala revisorerna ska granska att kommunstyrelsen fullgör sin uppsiktsplikt. Trots att styrelsen alltså har denna plikt, anses det inte finnas något hinder för att ledamöter i styrelsen samtidigt är ledamöter i nämnder och i bolagsstyrelser som är föremål för uppsikten.⁷⁶

Nämndorganisationen

Enligt 3 kap. 4 § KL ska fullmäktige bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige ska således bestämma inte bara vilka nämnder som ska finnas utan även hur uppgifterna ska fördelas nämnderna emellan och om de ska verka på central eller lokal nivå. Det tidigare systemet med obligatoriska nämnder för till exempel skola och miljö har övergivits och kommunerna kan med vissa begränsningar själva besluta om nämndorganisationen. Med nämndernas verksamhetsområde avses både nämndernas geografiska område och de sakområden som de ska svara för.⁷⁷

Det är också med stöd av 3 kap. 4 § KL som en kommun kan inrätta kommundelsnämnder. Nämnden leder den förvaltning som verksamhetsområdet avser och ska se till att verksamheten bedrivs enligt fullmäktiges mål och riktlinjer och enligt de föreskrifter som gäller. Nämnden har också ansvar för intern styrning och kontroll av verksamheten under nämndens förvaltning.

75 Dahlman med flera 2011, sid. 400.

76 Dahlman med flera 2011, sid. 399

77 Dahlman med flera 2011, sid. 199

Verksamhet i privaträttsliga former

Möjligheten för en kommun att lägga över verksamheten i privaträttsliga former anges i 3 kap 16 § KL. Där erinras om att sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning endast får överlämnas om det finns lagstöd (12 kap. 4 § RF). Ett överlämnande av en uppgift kräver beslut av fullmäktige och det måste vara fråga om en uppgift som är en kommunal angelägenhet, för vilken det inte särskilt har föreskrivits att den ska utföras i bestämd ordning.

Användandet av kommunala bolag för att utföra kommunala uppgifter regleras närmare i 3 kap. 17 § KL. Kommunfullmäktige ska fastställa det kommunala ändamålet med bolagens verksamhet. Det kommunala ändamålet tas vanligtvis in i *bolagsordningen* som därmed blir ett viktigt styrinstrument. Som komplement till bolagsordningen bör kommunen i ett *ägardirektiv* utveckla hur ändamålet med verksamheten uppnås. Kommunfullmäktige ska enligt 3 kap. 17 § KL även utse samtliga styrelseledamöter i de helägda bolagen och se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Fullmäktiges ställningstagande blir dock inte bindande för bolagsstyrelsen.⁷⁸ Det ankommer också på kommunfullmäktige att utse lekmannarevisorer i bolagen. Dessa utses bland de förtroendevalda revisorer som kommunfullmäktige väljer att bilda revisorsgrupp. Varje kommun ska enligt 9 kap. 2 § KL välja minst fem lekmannarevisorer. Det är kommunfullmäktiges valberedning som lägger fram förslag om val av styrelseledamöter och lekmannarevisorer och beslut fattas sedan av fullmäktige. Vanligtvis har styrelserna en sammanfattning motsvarande partiernas mandat i fullmäktige.

Genom kommunallagen stadgas inte någon rätt för kommunstyrelsen att från bolagen, på det sätt som gäller i fråga om nämnderna, begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sin uppsiktsplikt. Bolagen bör därför genom ägardirektiv åläggas att lämna kommunstyrelsen de uppgifter som den anser sig behöva.⁷⁹

Kommunala entreprenader regleras i 3 kap. 19 § KL. Fullmäktige måste innan sådana former används försäkra sig om att kommunen får möjlighet att kontrollera och följa upp den verksamhet som utförs på kommunens uppdrag, till exempel bedrivande av äldre vård. Den kommunala nämnd som har ansvar för verksamhetsområdet generellt har även

⁷⁸ Dahlman med flera 2011, sid. 237.

⁷⁹ Dahlman med flera 2011, sid. 399.

i dessa fall ett ansvar (6 kap. 7§ 3 st. KL). För dessa fall finns också en särskild regel om att kommunen genom avtal med utföraren ska ge allmänheten möjlighet till insyn i hur den överlämnade uppgiften sköts (3 kap. 19a § KL).

Göteborg

Göteborgs Stads kommunstyrelse består av 13 kommunalråd och fem biträdande kommunalråd valda av fullmäktige. Som nyss nämnts har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige beslutat om för verksamhet och ekonomi följs upp och att den löpande förvaltningen i kommunen sköts effektivt och ekonomiskt.

Kommunstyrelsen fastställer årligen en övergripande struktur- och tidplan för kommunens samlade budget- och uppföljningsprocess. Processen kring budget och uppföljning syftar till att göra det möjligt att planera, styra, följa upp och agera på alla relevanta nivåer. I processen anges dels när under året rapportering ska ske från nämnder/styrelser till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige, dels struktur för innehållet i rapporteringen vid de olika rapporteringstillfällena. Uppföljningsprocessen ska följas av samtliga nämnder och styrelser men det är upp till varje ansvarsnivå att skapa de strukturer och processer som behövs för att kunna fullgöra rapporteringsskyldigheten. Genom uppföljningen ska kommunstyrelsens uppsiktsplikt säkerställas och svar ges huruvida kommunfullmäktiges budget efterlevs. Uppföljningsprocessen 2013 innebär i korthet fyra uppföljningstillfällen (inklusive årsrapport/årsredovisning) och två kompletterande tillfällen till ekonomisk avvikelse-rapportering vid behov samt att nämnder/styrelser direktkommunicerar med kommunstyrelsen/kommunfullmäktige vid två uppföljningstillfällen (augusti och december).⁸⁰

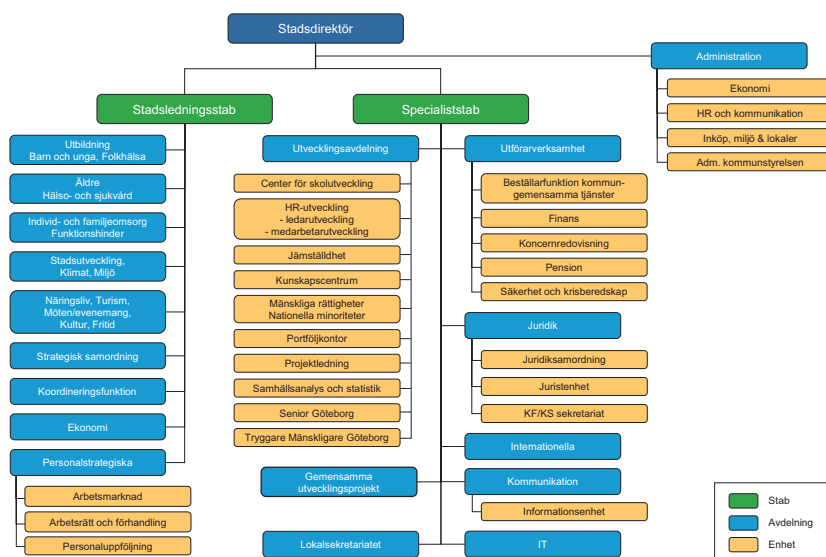
Styrelsens sammansättning, arbetsutskottet

Kommunstyrelsens arbetsutskott består av sex ledamöter och utgörs av kommunstyrelsens ordförande, vice ordförande samt övriga gruppleddare från samtliga partier i kommunstyrelsen (se kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens delegationsordning).

80 Göteborgs Stad Stadsledningskontoret, Tjänsteutlåtande 2012-09-19, diarienummer 0019/12, sid. 1 ff.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontoret är den förvaltning som hjälper kommunstyrelsen att utföra sitt uppdrag. I uppdraget att stödja kommunstyrelsen ingår att leda och samordna stadens strategiska planering, följa upp verksamheterna och deras resultat, bereda beslutsunderlag och utföra särskilda uppdrag, utveckla stadens styrmodell och ägarstyra stadens bolag. På stadsledningskontoret finns specialiststöd i form av specialisttjänster och rådgivning. Stadsledningskontoret ansvarar också för utförandet av delegerade verksamheter och projekt. Stadsledningskontoret har cirka 450 – 500 anställda och organisationen kan illustreras på följande sätt:



Stadsledningskontoret hette tidigare Stadskansliet men bytte i maj 2011 namn som en del i en organisationsöversyn. Syftet med namnändringen var dels att markera den nya organisationen och dels att man ansåg att det nya namnet med större tydlighet kommunicerade förvaltningens nya uppdrag och roll gentemot förvaltningar, bolag och övriga intressenter. Namnbytet medförde kostnader för åtgärder på samtliga ställen där namnet Stadskansliet eller förkortningen SK förekom och de köpta tjänsterna för detta beräknades uppgå till ca 415 000 kr⁸¹.

81 Göteborgs Stad, Stadskansliet, Tjänsteurlåtande 2011-04-12 – Ändring av förvaltningsnamn från Stadskansliet till Stadsledningskontoret.

Nämndorganisationen

I Göteborg inrättades år 1989 21 stadsdelsnämnder. Införandet hade två huvudsyften. Det ena var att det demokratiska inflytandet över viktiga delar av kommunens verksamhet skulle stärkas, dels via de förtroendevalda i stadsdelsnämnderna, dels genom att medborgarna skulle ha en möjlighet till dialog med stadsdelens politiker samt kunna engagera sig i gemensamma frågor i stadsdelen. Det andra huvudsyftet var att åstadkomma en god service och en ökad effektivitet. Det har också sagts att det fanns en vilja att decentralisera beslut som främst var av lokal vikt till lokala politiker. Genom en ökad närhet till medborgarna och med fokus på ett avgränsat geografiskt område skulle politikerna få en ökad kompetens att fatta beslut utifrån de lokala behoven och med ett helhetsperspektiv. Samtidigt skulle det demokratiska inflytandet över verksamheten öka jämfört med den tidigare funktionsindelade organisationen.⁸²

Organisationen har setts över ett par gånger under årens lopp men någon större förändring genomfördes inte förrän 2011 då 20 stadsdelar blev 10. Kommunstyrelsen hade i oktober 2009 gett stadskansliet i uppdrag att föreslå en ny indelning av stadens SDN-organisation. Syftet var att genom en reducering av antalet stadsdelsnämnder föreslå en organisation som skulle ge förutsättningar för en högre effektivitet jämfört med den dåvarande organisationen.⁸³

Stadskansliet utsåg en särskild utredare som genomförde en översyn av den dåvarande SDN-organisationen i Göteborg. I den särskilda utredarens yttrande identifierades ett antal problem med organisationen. Till en början konstaterades att det relativt stora antalet stadsdelsnämnder i Göteborg försvårade samordning och samverkan dels mellan nämnderna men också mellan nämnderna och andra delar av organisationen samt externa organisationer. Att kontaktytorna oftast fanns både på den politiska nivån och tjänstemannanivån innebar att mycket tid fick avsättas för olika möten för samverkan och annan samordning. Det stora antalet stadsdelsnämnder bedömdes försvåra en effektiv ledning och styrning och medförde också vissa begränsningar att kompetensförsörja organisationen. Utifrån ett kompetensförsörjningsperspektiv bedömdes ett mindre antal och därmed större stadsdelsnämnder vara att föredra. Ekonomiskt ansågs de små stadsdelarna känsliga för ekonomiska sväng-

82 Göteborgs Stad Stadskansliet, Tjänsteutlåtande 2009-12-02, diarienummer 0776/09, bilaga 4, sid. 6.

83 Göteborgs Stad Stadskansliet, Tjänsteutlåtande 2009-12-02, diarienummer 0776/09, sid 2.

ningar och de bedömdes dessutom inte kunna bära kostnader för önskvärd specialisering inom olika verksamhetsfält.

För att arbeta mot segregation i staden ansågs det önskvärt att i utformningen av stadsdelsorganisationen skapa möjligheter att medverka till en högre grad av socioekonomisk blandning, såväl i stadsdelar som i staden som helhet. Det konstaterades vidare att det inte fanns några klara samband mellan stadsdelsreformen och demokratiaspekterna; någon upplevelse av ökat medborgarinflytande kunde inte fastställas. Att stadsdelsnämnderna kunde göras någorlunda jämnstora ansågs vara en fördel då det skulle underlätta samverkan mellan dem, till exempel genom att det då skapades förutsättningar för likartade organisationsstrukturer. Utredaren pekade dock också på att samverkan är tidskrävande och att man därför borde överväga vid vilka volymer verksamheten har tillräckligt med egna resurser för att kunna lösa kärnuppdraget utan samverkan med andra.

Utredaren kom fram till att cirka 10-12 stadsdelsnämnder var det lämpligaste alternativet, främst för att det skulle innebära en ökad robusthet att möta förändrade förutsättningar och att möjligheterna till kommunikativ ledning och styrning samt samverkan skulle förbättras. Reformen genomfördes 1 januari 2011 och Göteborgs Stad har sedan dess 10 stadsdelsnämnder; Angered, Askim-Frölunda-Högsbo, Centrum, Lundby, Majorna-Linné, Norra Hisingen, Västra Göteborg, Västra Hisingen, Örgryte-Härlanda och Östra Göteborg.

Enligt uppgift har antalet kommuner som inrättat kommunaldelsnämnder minskat med åren⁸⁴ och kanske är omorganisationerna i Göteborg till viss del påverkade av trender i omgivningen. Även på andra håll i landet har kommuner gått från att införa kommunaldelsnämnder till att minska deras antal. Som exempel kan nämnas Borås kommun som 1992 delade in kommunen i tio kommunaldelsnämnder men som genom en reform 2011 minskat antalet till tre.⁸⁵ Malmö stad står inför en liknande förändring. 1996 inrättade Malmö stad tio stadsdelsnämnder, men i juli 2013 kommer antalet stadsdelsnämnder att minskas till fem.⁸⁶

Stadsdelsförvaltningarna i Göteborgs Stad ansvarar för den kommunala servicen för dem som bor i stadsdelen. Hit hör till exempel kommunal förskola, grundskola och äldreomsorg. Härutöver har staden 20 centrala nämnder med fackförvaltningar, som har hela kommunen som sitt arbets-

84 Dahlman med flera 2011, s. 200.

85 www.boras.se

86 www.malmo.se

fält och således ansvarar för olika områden som gäller hela staden, till exempel stadsbyggnad, miljö och kultur.

De kommunala bolagen i Göteborg

En stor del av stadens verksamhet är organiserad i aktiebolag där Göteborgs Stad, genom kommunfullmäktige, är ägare. Att det i Göteborg länge rått en generell uppfattning om bolagsformens överlägsenhet över förvaltningsformen avspeglar sig tydligt i det antal bolag som staden har ägarintresse i. Av Sveriges kommuner är Göteborgs Stad den som har ägarintresse i i särklass flest bolag. Jämfört till exempel med Stockholms Stads cirka 17 bolag, Malmö Stads cirka 18 bolag och Uppsala kommuns cirka 16 bolag har Göteborgs Stad ägarintresse i cirka 130 bolag.⁸⁷

Den formella ägarstyrningen av bolagen har kommunfullmäktige delegerat till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har i sin tur delegerat den aktiva ägarstyrningen till kommunstyrelsens arbetsutskott. Ett viktigt styrdokument är "Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag", vilket reviderats i början av innevarande år, och som ska antas av respektive bolagsstämma i stadens direkt och indirekt helägda bolag. Det generella ägardirektivets syfte är att möjliggöra en aktiv styrning av bolagen samt underlätta för staden att följa verksamheten. Vidare tydliggörs i ägardirektivet ansvarsfördelningen och rollerna mellan staden och bolagen. Som tidigare nämnts är det kommunfullmäktige som beslutar om bolagsordning och ägardirektiv för vart och ett av stadens bolag. Respektive bolagsstämma fastställer sedan ägardirektivet. Ägaren utser ett ombud som närvarar på stämman och tillser att nödvändiga beslut fattas. Bolagsspecifika ägardirektiv fastställs vid ett tillfälle och gäller tills de ersätts med ett nytt. Praxis förefaller dock variera.

Eftersom den formella ägarstyrningen i bolagsordning och ägardirektiv inte är tillräcklig för ett aktivt ägarskap anges i "Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag" att som komplement till skriftliga styrdokument kan bolagsstyrning ske genom möten mellan bolagsstyrelse och kommunstyrelsens arbetsutskott. Vidare anges att bolaget ska följa av kommunfullmäktige beslutad budget, av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen beslutade policies, riktlinjer och regler, samt att styrelsen därutöver vid behov ska anta egna anvisningar för

87 Stadens nuvarande bolagsorganisation illustreras i bilaga 1. Skissen är hämtad ur Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2013-03-06, diariernr 1721/11, angående förslag till ny bolagsstruktur samt övergripande principer för styrning av stadens bolag.

bolaget.⁸⁸ Bolagen ska numera även följa ”Kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet” (utarbetad av Institutet Mot Mutor).

Det generella ägardirektivet anger vidare att kommunstyrelsen har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet samt att bolaget ska lämna kommunstyrelsen den information om verksamheten som begärs såvida informationen inte omfattas av sekretess. Ytterligare detaljregleringar av bolagets informations skyldighet gentemot staden återfinns också i det generella ägardirektivet.

Kommunstyrelsen beslutade den 28 september 2011 med utgångspunkt i ett gemensamt yrkande från samtliga partier att genomföra en översyn av stadens bolag. Stadsledningskontoret fick i uppdrag att genomföra översynen. På ett övergripande plan handlar översynen om att få ett bättre grepp om bolagssektorn och skapa bättre förutsättningar för styrning och uppföljning. Kommunstyrelsen har i beslut den 10 april 2013 tillstyrkt stadsledningskontorets förslag till ny organisation, vilket i korthet innebär att bolagen organiseras i en (1) koncern med ett koncernbolag som svarar för aktiv ägarstyrning och att dotterbolagen som huvudprincip samordnas i politikområden. Vidare kommer omorganisationen innebära att koncernbolaget i princip övertar kommunstyrelsens och kommunstyrelsens arbetsutskotts nuvarande ansvar för den operativa ägarstyrningen av bolagen. Kommunstyrelsen förutsätts för bolagssektorn i huvudsak fokusera på uppsiktsplikten och på de strategiska frågor som gäller hela staden liksom på beredningen av ärenden som ska vidare till kommunfullmäktige, såsom frågor av principiell betydelse samt ägardirektiv.⁸⁹

I uppsiktsplikten ligger självklart ett ansvar att även utöva uppsikt över koncernbolaget. Stadsledningskontoret lämnar inte något förslag om principerna för bemanning av koncernbolagets styrelse, men förefaller vara av uppfattningen att en personunion med i vart fall delar av kommunstyrelsen är både ofrånkomlig och önskvärd. De dubbla rollerna som då uppstår för de ledamöter som sitter i såväl kommunstyrelsen som koncernbolaget anser man i korthet kan hanteras genom att ”att ha ett struktu-

88 Före senaste revideringen av ägardirektivet angavs i stället att bolagsstyrelsen var skyldig att *förhålla sig till* av fullmäktige och kommunstyrelsens beslutade anvisningar och riktlinjer och att bolaget i sin verksamhet skulle *ta hänsyn till* av fullmäktige beslutad budget.

89 Göteborgs Stad Stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande 2013-03-06, diarienummer 1721/11, sid. 5-6

rerat och genomtänkt arbete och att den tjänstemannaorganisation som utgör det professionella stödet finns i olika organisationer med tydliga uppdrag.” Eftersom koncernbolagets styrelse kommer att utöva styrning och uppföljning på strategisk nivå i förhållande till moderbolagen förordar stadsledningskontoret i sitt förslag att ledamöter i Koncernbolagets styrelse inte ska sitta i moderbolagens styrelser, då det skulle kunna hindra ägardialogen från att bli tillräckligt effektiv och oberoende. Inte i heller i denna del lämnar stadsledningskontoret dock något förslag.

Rollfördelningen i den nya organisationen kommer att beskrivas i dokumentet ”Riktlinjer för ägarstyrning av Göteborgs Stads bolag” som är tänkt att ersätta det nuvarande generella ägardirektivet.⁹⁰ Den nya bolagsstrukturen beräknas kunna genomföras från och med år 2015.

Kommunalrättsliga bestämmelser om jäv

Kommunallagens bestämmelser om jäv återfinns vad gäller kommunstyrelsen och övriga nämnder i 6 kap. 24-27 §§ KL. En förtroendevald eller en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. I begreppet handläggning ingår momenten utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande.⁹¹

För att jävsreglerna inte ska förhindra dubbla engagemang i nämnder och kommunala bolag finns en bestämmelse i 6 kap. 27 § KL som stadgar att ställföreträdarjäv⁹² och delikatessjäv⁹³ inte anses föreligga för en person enbart på grund av sådana dubbla engagemang. En person kan till exempel vara både ledamot i styrelsen för ett kommunalt bolag och ledamot i kommunstyrelsen och behandla ett ärende som rör bolaget i kommunstyrelsen. Däremot kan andra omständigheter finnas som kan grunda delikatessjäv, till exempel om ledamoten särskilt engagerat sig i frågan i annan egenskap än som ledamot i bolagets styrelse. Reglerna om ställföreträdarjäv och delikatessjäv ska dock tillämpas fullt ut när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild.⁹⁴ För fullmäktiges del gäller enligt 5 kap. 20 § KL att en ledamot inte får delta

90 Göteborgs Stad Stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande 2013-03-06, diarienummer 1721/11, sid. 6

91 Dahlman med flera 2011, sid. 427

92 Den som är förvaltare eller god man för någon är ställföreträdare för denne och är därför jävig att handlägga ärenden som rör denne. Under denna bestämmelse faller även firmatecknare.

93 Exempel på delikatessjäv är att någon är vän eller ovän med en part eller är ekonomiskt beroende av denne.

94 Dahlman med flera 2011, sid. 431 f

i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående.

En snabb genomgång av ledamöterna i kommunstyrelsen i Göteborg visar att samtliga ledamöter utöver uppdraget i kommunstyrelsen även sitter i styrelsen för ett eller flera av de kommunala bolagen. Det stora flertalet av ledamöterna har dessutom uppdrag i ytterligare någon eller några nämnder. Detsamma gäller för ledamöterna i kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige i Göteborgs Stad har 81 ordinarie ledamöter och 46 ersättare. Drygt 70 procent av dem har även uppdrag som ledamot i en eller flera nämnder. Cirka 50 procent av ledamöterna sitter också som styrelseledamot i ett eller flera bolag och cirka 35 procent har uppdrag både som nämndledamot och styrelseledamot. Det kan således konstateras att dubbla roller är mycket vanligt förekommande bland de förtroendevalda i Göteborgs Stad.

Dessa förhållanden kan få konsekvenser för legitimiteten i verksamheten och försvåra en effektiv uppsikt och ett tydligt ansvarsutkrävande. Kommunstyrelsens ledamöter övervakar sig själva i båda nämnder och bolag.

I statlig förvaltning är jävsreglerna striktare. Tjänstemän och styrelseledamöter kan inte ha dubbla engagemang och förvaltningslagens jävsregler tillämpas i all ärendehandläggning. Statsråden som är representanter för förvaltningens huvudman, regeringen, har inte uppdrag i myndigheter eller bolag.

Delegation

Enligt kommunallagen tillkommer beslutanderätten de förtroendevalda. Tjänstemännens roll i förvaltningen är ganska osynlig i lagen. Ändå bygger verksamheten sedan länge på att beslutsfattande i stor utsträckning delegeras, framför allt till tjänstemän. Bestämmelserna om delegation ger alltså ett utrymme för en organisation av tjänstemän.

Kommunallagens bestämmelser om delegering återfinns i 3 och 6 kapitlet. Enligt 3 kap. 10 § KL får kommunfullmäktige uppdra åt kommunstyrelsen eller annan nämnd att besluta i kommunfullmäktiges ställe i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Viss beslutanderätt ligger dock inom fullmäktiges exklusiva beslutsområde och får inte delegeras. Enligt 3 kap 9 § KL beslutar fullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för staden och enligt 3 kap. 17 § KL råder delegationsförbud för vissa till de kommunala bolagen

anknutna ärenden. Utöver dessa begränsningar får fullmäktige själv bedöma vad som ska delegeras.

Någon möjlighet för fullmäktige att direkt delegera beslutanderätt till andra organ än styrelsen och nämnderna finns inte. Fullmäktige kan när som helst återkalla ett delegeringsuppdrag, både generellt och för ett visst ärende. Fullmäktige anses däremot inte, efter återtagen delegering, i efterhand kunna ändra eller ompröva beslut som en nämnd fattat med stöd av ett delegeringsuppdrag, om civilrättslig bundenhet uppstått.⁹⁵

Kommunstyrelsens och övriga nämnders möjligheter att delegera ärenden följer av reglerna i 6 kap. KL. Enligt 6 kap. 33 § KL får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd i kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Eftersom rätten att delegera inte anses få rubba kommunstyrelsens och de övriga nämndernas övergripande ansvar för verksamheterna får beslutanderätt i ärenden avseende verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet inte delegeras, 6 kap. 34 § KL. Av samma bestämmelse framgår vidare att beslutanderätt i följande slag av ärenden inte får delegeras: framställningar eller yttranden till kommunfullmäktige, yttranden med anledning av att nämndbeslut eller fullmäktigebeslut har överklagats, ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, ärenden som väckts genom medborgarförslag och som överlåtits till nämnden samt vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Utöver dessa begränsningar får nämnden själva bedöma vad som ska delegeras. En nämnd får även överlåta åt en förvaltningschef som givits rätten att besluta i ett visst ärende att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen att besluta i stället (vidaredelegation), 6 kap. 37 § KL. Vidare får en nämnd enligt 6 kap. 36 § KL uppdra åt ordförande eller annan ledamot som nämnden utsett, att fatta beslut på nämndens vägnar i sådana ärenden som är så brådskande, att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Beslut som fattas med stöd av denna delegering ska enligt samma bestämmelse i KL anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

En nämnd kan när som helst återkalla en lämnad delegering. Däremot kan ett beslut som redan fattats med stöd av delegering i princip inte återtas. Nämnden har ingen överprövningsmöjlighet. Nämndens återkallelse av delegering kan göras generellt eller i ett visst ärende. Nämnden kan också genom eget handlande föregripa en delegats beslut i ett enskilt

95 Se RÅ 1984 Ab. 34

ärende genom att själv ta över ärendet och besluta. Det kan till exempel gälla ett principiellt viktigt ärende som nämnden anser att den bör besluta i själv.⁹⁶

Alla beslut som fattas med stöd av delegation ska *anmälas* till nämnden i enlighet med av nämnden fastställd ordning, 6 kap. 35 § KL. Anmälningsskyldighet gäller också när förvaltningschefen vidaredelegerar sin beslutanderätt. Sådana beslut ska enligt 6 kap. 37 § anmälas till förvaltningschefen. Syftet med anmälningsskyldigheten är flera. Dels ska nämndens informations- och kontrollbehov tillgodoses, dels kan det ha betydelse för beslutets laga kraftvinnande. Nämnden bestämmer själv när och hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

Varje nämnd i Göteborgs Stad har en delegationsordning. I denna ska framgå hur anmälan av beslut som fattats på delegation ska ske. Normalt sett sker anmälan på nämndsammansamlingen en gång per månad. Vid sammansamlingen finns då en punkt när förvaltningschefen återrapporterar de beslut som tagits på delegation.

Vad gäller fullmäktige och kommunstyrelsen innehåller "Göteborgs Stads fullmäktiges och kommunstyrelsens delegationsordning" beslut om delegation från fullmäktige till kommunstyrelsen samt från kommunstyrelsen till kommunstyrelsens arbetsutskott, till personal- och arbetsmarknadsutskottet, till arvodesberedningen och till stadsledningskontoret (stadsdirektören, it-direktören och förste stadsjuristen). I delegationsordningen framgår även att de beslut som fattas med stöd av kommunstyrelsens delegation ska anmälas till kommunstyrelsen. Det finns dock inga instruktioner om hur sådan anmälan ska gå till.

Att nämnderna fastställt en delegationsordning och att det i denna finns anvisningar för hur anmälan av delegerade beslut ska ske kontrolleras av stadsrevisionen i den årliga grundläggande granskningen av nämnder. Att en delegationsordning fastställts är dock inte en garanti för att rutinerna verkligen fungerar. En bedömning av om beslutsfattandet i respektive nämnd i praktiken följer beslutade delegationsordningar ryms som regel inte inom ramen för stadsrevisionens årliga grundläggande granskning. Enligt uppgift från stadsrevisionen händer det att revisorerna i sin granskning kontrollerar att återrapportering sker, men brister härvidlag kan slinka igenom vid revisionens granskning. Det är dock stadsrevisionens generella uppfattning att förvaltningarna har god ordning vad gäller återrapportering av delegerade beslut.

96 Prop. 1990/91:117 s. 203

Som ett exempel på när brister uppmärksammats av stadsrevisionen kan 2003 års granskning av kommunstyrelsen nämnas. Vid granskningen inriktade stadsrevisionen sig bland annat på kommunstyrelsens delegationsordning. Granskningen syfte var att bedöma om kommunstyrelsen hade tillräcklig insyn i och kontroll över hur beslutanderätten utövades. Granskningen visade att det fanns rutiner som säkerställde en årlig uppdatering av kommunstyrelsens delegationsordning, men också att kommunstyrelsens delegationsordning brast i ändamålsenlighet såtillvida att det inte på ett enkelt sätt gick att få en samlad bild över vilka beslut som anmälts under året. Av stadsrevisionens årsredogörelse framgår det att ett antal framförda förbättringsförslag snabbt ledde till förbättrande åtgärder från stadskansliet.

I 2010 års granskning framkom nya brister i kommunstyrelsens interna kontroll över ärendehantering. Bland annat framkom att ärenden inte återrapporteras fullt ut i enlighet med kommunstyrelsens/kommunfullmäktiges beslut. Vidare framkom att kommunstyrelsen saknade möjlighet att på ett enkelt sätt överblicka de uppdrag som man gav stadskansliet, vilket bedömdes öka risken för att uppdrag inte återrapporтерades eller för att de avslutades utan att kommunstyrelsen fattat ett formellt beslut om detta. Iakttagelserna resulterade i att kommunstyrelsen rekommenderades att vidta åtgärder för att stärka den interna kontrollen avseende ärendehantering. Vid 2011 års uppföljning var rekommendationen avseende ärendeprocessen ännu inte omhändertagen men 2012 kunde stadsrevisionen konstatera att det vidtagits ett flertal åtgärder i syfte att förtydliga och utveckla kommunstyrelsens ärendeprocess, bland annat genom en förbättrad rutin för in- och utstyrning av ärenden, och att bristerna således var omhändertagna.

Styrdokument och policies

Budgeten är stadens viktigaste styrdokument. Utöver budgeten har Göteborgs Stad ett mycket stort antal andra styrande dokument. Dessa har funnits samlade i stadens författningssamling men även utspridda på en del andra lagringsplatser, till exempel personalingången och ekonomihandboken.

Under många år påtalade stadsrevisionen att såväl nämnder som bolag har behov av kommungemensamma riktlinjer för ändamålsenliga rutiner inom områden som är av mer övergripande eller generell natur, eller som förutsätter ett centralt perspektiv (se till exempel stadsrevisionens årsredogörelse för år 2001). Stadsrevisionen har uttryckt att en förutsättning för en god intern kontroll är att regelverk och riktlinjer är kända,

lättillgängliga, tydliga och aktuella. År 2004 gjorde stadsrevisionen en inventering av styrande dokument beslutade av Göteborgs kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Syftet med inventeringen var att ge en samlad bild av Göteborgs Stads styrdokument. Av revisionsrapporten framgår att en frågeställning som aktualiserades under arbetet var vilka nämnder och bolag som hade att följa respektive dokument. Stadsrevisionen fann att det i dokumenten fanns en rad olika formuleringar som försökte förklara vem eller vilka som omfattades av bestämmelserna och att otydligheten var stor. Vidare fann stadsrevisionen att det förekom motstridiga och/eller överlappande regelverk samt att författningstexter återfanns i olika delar av databaserna med olika layout och utan källhänvisning eller datering. Vidare påtalades risken att dokument i databaserna kunde ligga kvar i ursprungligt skick trots att författningstexten ändrats eller att författningen ersatts med nya beslut. Stadsrevisionen lämnade i rapporten en del förslag till förbättringar, men några större förändringar eller förbättringar förefaller rapporten inte ha gett upphov till.

Att den tidigare (o)ordningen för stadens styrdokument inte fungerat avspeglar sig även i de åtgärder som staden vidtagit efter avslöjandena 2010. Som en del av stadens ovannämnda handlingsplan för förstärkt intern kontroll och öppenhet ingick delprojektet ”Riktlinjer och policyer”, vilket innebar en översyn bestående i att revidera, alternativt upprätta, ett antal riktlinjer och policydokument så att dessa skulle bli tydligare och enklare att förhålla sig till. Målsättningen med projektet var att minska antalet styrande dokument och att göra dokumenten lättillgängliga, både vad gäller språk och åtkomst. Dokumenten ska också i framtiden löpande hållas a jour för att äga giltighet.

Projektets första fas innebar en kartläggning av de kommundemensamma styrdokumenterna. Vid genomgången identifierades inte mindre än 122 styrdokument. Dessa hade dock flera olika benämningar, till exempel anvisningar, idéer, principer, regler, riktlinjer, strategier.

Generellt noterades vid genomgången att det var mycket vanligt att det i styrdokumenterna saknades uppgift om senaste *uppdatering, dokumentansvarig, upprättat av, beslutad av, gäller för och giltighetstid*. Samma dokument kunde dessutom återfinnas på olika lagringsplatser. I vissa fall med olika information kring senast uppdaterad. Vidare fanns ett flertal dokument som inte hade uppdaterats på länge, ett exempel var från 1970. Det fanns heller ingen enhetlig nomenklatur eller struktur. Som nästa steg i projektet identifierades sedan vilka styrdokument som skulle finnas kvar, tas bort, uppdateras, utvecklas, utarbetas eller slås samman.

Omklassificering av dokumenten skedde vid behov för att säkerställa en enhetlig nomenklatur.⁹⁷

Begreppen riktlinje och policy har beslutats att hädanefter reserveras för de kommungemensamma styrdokumenterna som antagits av kommunfullmäktige. Förvaltningar och bolag får använda andra benämningar för lokala dokument.

Av de 122 identifierade dokumenten har följande 30 stycken bedömts vara att hänföra till kategorin kommungemensam riktlinje och policy:

1. Finanspolicy för Göteborgs Stad
2. Regler för representation och intern traktering
3. Arbetsmiljöpolicy för Göteborgs Stad
4. Policy och riktlinje mot mutor i Göteborgs Stad
5. Folkhälsopolicy för Göteborg
6. Göteborgs Stads riktlinjer för resande
7. Miljöpolicy för Göteborgs stad
8. Policy och riktlinje för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad
9. Parkeringspolicy för Göteborgs Stad
10. Säkerhetspolicy för Göteborgs Stad
11. Policy för kameraövervakning
12. IT-policy för Göteborgs Stad
13. Lönepolitiska utgångspunkter för Göteborgs Stad
14. Göteborgs Stads informationspolicy – en plattform för kommunikation
15. Jämställdhetspolicy för Göteborgs Stad
16. Göteborgs Stads riktlinjer för alkoholservice
17. Riktlinjer angående kontokort och inköpskort
18. Riktlinjer för budget och uppföljning
19. Riktlinjer för fordringsbevakning och inkasso i Göteborgs kommun
20. Riktlinjer för förvaltning av de anknutna stiftelserna kapital

97 Uppgifterna lämnade av Ann-Christine Alkner-Dahl (projektansvarig för stadens handlingsplan för förstärkt intern kontroll och öppenhet) och Lisbeth Schelander (biträdande projektledare för delprojekt riktlinjer och policyer)

21. Riktlinjer för intern kontroll inom Göteborgs Stad
22. Riktlinjer för internationellt samarbete
23. Riktlinjer för Göteborgs Stads mottagande av donationer
24. Riktlinjer för Göteborgs Stads styrdokument
25. Policy och riktlinje för sponsring inom Göteborgs Stad
26. Attest och utanordningsreglemente för Göteborgs kommun – Policy och riktlinjer fastställda KF
27. Personalidé för Göteborgs Stad
28. Ledarskapsidé för Göteborgs Stad
29. Regler rörande utdelning av Göteborgs Stads förtjänstecken
30. Bestämmelser rörande gratifikation eller annan gåva till i Göteborgs kommuns tjänst anställda personer

I staden genomförs nu en revidering och omformulering av de dokument som ska vara gemensamma för stadens förvaltningar och bolag. Till exempel har det reviderade dokumentet ”Policy och riktlinje mot muta i Göteborgs Stad” under hösten 2012 beslutats av kommunfullmäktige. Genom det beslutet upphörde det äldre dokumentet Anvisningar för kommunens förtroendemän och anställda rörande förhållandet till kommunens leverantörer med flera – om muta och bestickning, att gälla.

De äldre anvisningarna innehöll en redogörelse för den då gällande lagstiftningen om mutbrott och bestickning med vissa kommentarer till lagstiftningen. Härutöver fanns några kortfattade bedömningsgrunder som skulle tjäna som vägledning vid prövning av frågan huruvida en lämnad förmån var att betrakta som muta. Arbetstagare som utövade myndighet bedömdes som mer känsliga ur korruptionssynpunkt än andra arbetstagare, detsamma gällde mottagare som hade att fatta beslut eller på annat sätt agera i ett ärende som berörde givaren. Noteras kan att i anvisningarna används genomgående ordvalet ”bör”. Till exempel anges att ”Arbetstagare, som utövar myndighet, *bör* inte ta emot någon förmån av person eller företag, som han har kontakt med i sin tjänsteutövning”. (vår kursivering)

De äldre anvisningarna fanns nedtecknade i en skrivelse från kommunstyrelsen till kommunens nämnder i mars 1979 och var utöver någon mindre justering i princip orörda tills den nya policyn mot mutor beslutades av fullmäktige den 31 maj 2012. Det nya nu gällande dokumentet

har ett helt annat anslag och helt annan tydlighet och innefattar en policy och riktlinje som redogör för stadens förhållningssätt avseende mutor⁹⁸, gällande rätt samt exempel på vanligt förekommande situationer och på hur stadens förtroendevalda och anställda bör resonera då fråga uppkommer om ifall en belöning, förmån eller gåva är lämplig eller ej. Dokumentet innehåller även exempel på vad som i praxis kan anses vara tillåtna respektive otillbörliga förmåner. I dokumentet framhålls särskilt att om tveksamhet uppstår i frågan om huruvida en förmån är tillåten eller inte är det rimligt att utgå från att förmånen inte är tillåten.

Även om det måste ifrågasättas varför Göteborgs Stad under en tidsperiod på över 30 år inte aktivt arbetade med sina nedtecknade anvisningar mot mutor, kan framhållas att Göteborgs Stad, i och med sin nya policy och riktlinje, nu utgör ett mycket gott exempel bland Sveriges kommuner på detta område.

En omständighet värd att notera är att i Göteborgs Stad har tidigare både bolagen och förvaltningarna uppmanats av kommunledningen att göra egna styrdokument. Den allmänna uppfattningen var att det helt enkelt skulle finnas egna regler och riktlinjer på varje bolag/förvaltning. Ett tydligt exempel på denna uppmaning från kommunledningen finns i dokumentet ”Riktlinjer för Göteborgs Stads styrdokument”⁹⁹, där det anges att ”Nämnder och bolag ansvarar själva för sin egen struktur och terminologi, men stadens riktlinjer kan vara ett stöd även i det lokala arbetet med styrdokument”.

Efter vad kommissionen erfar kommer detta nu att ändras som ett

98 Policyn innebär att

- Anställda och förtroendevalda i Göteborgs Stad verkar på kommunmedlemmarnas uppdrag och ska iakttä saktighet och opartiskhet i sin tjänsteutövning.
- Anställda och förtroendevalda ska därför handla på ett sådant sätt att de inte kan misstänkas för att påverkas av ovidkommande hänsyn eller intressen i sitt arbete, till exempel genom att ta emot otillbörliga gåvor eller förmåner från företag eller privatpersoner som de har att göra med i tjänsten.
- I alla sammanhang ska ett sådant förhållningssätt iakttas att det inte kan förekomma risk för att företrädare för staden gör sig skyldiga till givande eller tagande av muta.
- Den som är offentliganställd bör betrakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen.
- Varje förvaltning, bolag och stiftelse där Göteborgs Stad är förvaltare eller utser majoriteten av styrelsen ansvarar för att denna policy efterlevs.

99 Revidering av detta dokument pågår.

led i arbetet med att tydliggöra att alla ingår i samma organisation. De kommungemensamma riktlinjerna och policyerna ska hädanefter följas av alla. Vill bolagen/förvaltningarna ha mer detaljerade manualer eller liknande kan man själv utarbeta sådana. Anser bolaget/förvaltningen däremot att verksamheten är sådan att den inte går att anpassa efter någon av de kommungemensamma riktlinjerna ska bolaget/förvaltningen via juridiska avdelningen ta frågan till kommunstyrelsen för beslut om avvikande reglering.

För att öka kontrollen har det beslutats att Göteborgs Stads intranät ska vara den enda lagringsplatsen för de kommungemensamma styrdokumenterna. Denna lagringsplats kommer också att vara skrivskyddad. Vidare ska det enligt uppgift inrättas en funktion som ansvarar för att dokumenten på intranätet är aktuella och hålls uppdaterade.

Av redogörelsen framgår att Göteborgs Stad präglats av en långtgående decentralisering och att man uppmuntrat lokala regelverk och tonat ned betydelsen av gemensamma riktlinjer. Denna fragmentisering har påverkat de förtroendevaldas och de högre tjänstemännens möjligheter att verkligen utöva den uppsikt som kommunallagen förutsätter. Det centraliseringsarbete som skett efter 2012 avspeglar onekligen att det funnits ett stort behov av att skapa ordning och överblick och att staden nu genomför ett nödvändigt arbete för att göra regelverk och riktlinjer inte bara tydliga utan också möjliga att följa upp och anpassa efter ändrade förhållanden, när så behövs.

Värdegrund

För den offentliga förvaltningen finns vissa grundläggande värden uttryckta på konstitutionell nivå. Principerna om demokrati, legalitet, saktighet och opartiskhet, fri åsiktsbildning, respekt, effektivitet och service har bedömts utgöra en gemensam utgångspunkt, en värdegrund, för all offentlig verksamhet oavsett om det rör sig om statlig eller kommunal sådan. Utifrån denna värdegrund har under senare år en numera avvecklad myndighet, KRUS, haft till uppgift att öka kännedomen om de grundläggande värdena för statsförvaltningen, anordna utbildning och stimulera arbetet med att förankra dessa värden.¹⁰⁰ Sedan den 1 april i år arbetar, som nämnts ovan, Värdegrundsdelegationen i socialdepartementet med

100 Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt. Se vidare Regeringsbeslut 2009-11-12 Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos (Fi 2009/7223)

ett liknande uppdrag.¹⁰¹

Riksrevisionen har i en rapport nyligen understrukit att det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter i staten bör bedrivas i nära anslutning till ett värdegrundsarbete.¹⁰²

Även förvaltningslagen ger uttryck för viktiga värderingar i förvaltningens arbete, till exempel vikten av att ge service och råd till enskilda, att beakta förhållanden som kan medföra jäv och att bedriva arbetet så att enskilda i så stor utsträckning som möjligt får information och får sina synpunkter beaktade. Det rör sig här om en del av vad som numera brukar sammanfattas under begreppet god förvaltning.

Eftersom dessa principer är gemensamma för all offentlig förvaltning, utgör de eller borde utgöra en naturlig utgångspunkt även för kommunernas arbete. Det måste åter understrykas att en mycket stor del av den kommunala verksamheten är lagstyrd i detalj och innefattar myndighetsutövning mot enskilda enligt specialförfattningar.

Någon gemensam värdegrund för de kommunalanställda motsvarande den som numera finns för de statsanställda finns dock inte tydligt uttryckt.¹⁰³ Detta hindrar naturligtvis inte enskilda kommuner från att själva utarbeta en gemensam värdegrund, vilket många kommuner också gjort.

Göteborgs Stad har inte utarbetat någon gemensam värdegrund, men det finns något som kallas för ”stadens fyra gemensamma förhållnings-sätt”. Dessa fastställdes i november 2009 och lyder enligt följande:

Vi vet vårt uppdrag och vem vi är till för

Vi sätter göteborgarnas behov och rättigheter i centrum. Likabehandlingsprincipen ska gälla alla, oavsett bakgrund eller stadsdel.

Vi bryr oss

Vi sätter oss in i göteborgarens livssituation och engagerar oss i göteborgaren och vårt uppdrag. Vi tar ansvar för det vi gör.

Vi arbetar tillsammans

Människan har många olika behov och rättigheter. Det kräver helhetssyn. För att svara mot helheten på bästa sätt samarbetar och samverkar vi i och utanför staden. Och självklart är de vi är till för med och samskapar.

101 Forum för främjande av värdegrundsarbetet i statsförvaltningen, regeringsbeslut 2012-12-20, S2012/9080/ESA

102 Riksrevisionen 2013, sid.12

103 Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, Kompetensrådet för utveckling i staten 2012

Vi tänker nytt

Samhället och människorna förändras. Våra etablerade lösningar räcker inte alltid till. Därför är utveckling en ständig närvarande fråga i verksamheten. Nytankande kräver öppenhet och utrymme för olikheter.

De fyra förhållningssätten ska anpassas och konkretiseras till den egna verksamheten, och det är ledningen i varje förvaltning/enhet som ansvarar för att så sker.

I stadsrevisionens grundläggande granskning av nämnder ingår en del som rör etik och värderingar. Denna del av granskningen avser att identifiera om förvaltningsledningen aktivt arbetar med värderingsstyrning som ett sätt att ange tonen i organisationen och påverka kontrollmedvetenheten hos de anställda. Stadsrevisionens generella bedömning är att chefer ute i förvaltningarna kan bli betydligt bättre på att styra med värderingar och att arbeta med värdegrunder. Det är enligt stadsrevisionen en fråga om ledarskap som det finns anledning att försöka förbättra.

Som en del i stadens handlingsplan för förstärkt intern kontroll och öppenhet ingår att ett förslag till kommungemensam kod kring etik och moral ska tas fram. Arbetet med framtagandet av koden pågår och ett tjänsteutlåtande kommer enligt projektledaren att inom kort att överlämnas till kommunstyrelsen. Det förslag som kommer att överlämnas till kommunstyrelsen utgår i korthet från den värdegrund som finns avspeglad i internationella konventioner om mänskliga rättigheter, grundlagen och de lokala styrdokument, som till exempel kommunfullmäktiges budget. Därtill ska de gemensamma förhållningssätten tillsammans med stadens andra riktlinjer och policier utgöra de etiska koder vilka reglerar de anställdas beteende i vardagen.

Det återstår att se om detta arbete kommer att resultera i dokument som också ger ett tydligt uttryck för de gemensamma värden för offentlig förvaltning som här har berörts.

De anställda

De flesta offentliganställda är i dag anställda i kommun eller landsting. Kommunen som arbetsgivare följer de allmänna arbetsrättsliga regelsystemen, främst lagen om anställningsskydd, LAS, och förhållandet mellan kommunen och de anställda regleras av de olika kollektivavtalen. Huvudöverenskommelsen om lön och allmänna anställningsvillkor

(HÖK) innehåller de allmänna villkoren för löner och anställningsvillkor för de anställda i kommuner och landsting. HÖK kompletteras av AB (Allmänna Bestämmelser).

I kommunallagen finns mycket få regler som ger en antydning om att kommunerna har en stor tjänstemannaorganisation. Av kommunallagen framgår att politiska sekreterare kan anställas och att beslutsfattande, som vi tidigare belyst, kan delegeras till anställda. Men vilka olika roller de anställda kan ha i organisationen framgår inte. Tjänstemännen har numera i motsats till de statligt anställda ingen lagstadgad rätt att reservera sig mot beslut eller anteckna avvikande mening¹⁰⁴.

Det är en aspekt av den kommunala självstyrelsen att kommunerna själva avgör hur tjänstemannaorganisationen ska utformas. Men det framstår inte som särskilt tidsenligt och realistiskt att framställa kommunal verksamhet som styrd av förtroendevalda utan stöd av en mycket omfattande förvaltning. Synen på det demokratiska uppdraget och på den kommunala självstyrelsen blir ganska verklighetsfrämmande, om man inte inkluderar de förtroendevaldas centrala uppgift att ta ansvar för och leda förvaltningen.

Att tjänstemännen på detta sätt har en undanskymd ställning i lagstiftningen kan också bidra till att deras viktiga arbete att bereda och verkställa de kommunala uppdragen inte får tillräcklig uppmärksamhet och att uppsikten över den kommunala förvaltningen lider av en viss otydlighet, när det gäller ansvarsfördelningen. En utredning som ska göra en översyn av kommunallagen har enligt sina direktiv bland annat till uppgift att se över frågan om tjänstemännens ställning i den kommunala förvaltningen.¹⁰⁵

Rekryteringsförfarande och anställningsbeslut

Vid kommunala anställningsbeslut måste kommunen följa de principer som enligt grundlagen gäller all offentlig förvaltningsverksamhet, nämligen att opartiskhet och saklighet ska iakttas och att allas likhet inför lagen ska beaktas (1 kap. 9 § RF). Däremot finns för kommunala anställningar inte det särskilda krav i regeringsformen som anger att anställningsbeslut ska utgå från sakliga grunder såsom sökandes förtjänst och skicklighet. Detta krav vid statlig anställning upprepas i LOA, där det tillfogas att skickligheten ska väga tyngst vid meritvärdering och rekryteringsbeslut.

104 Dalman med flera 2011, sid. 308

105 Dir. 2012:105 En kommunallag för framtiden

Kommunerna har alltså en större handlingsfrihet än en statlig myndighet vid rekrytering, men det innebär inte att besluten kan fattas godtyckligt. Kommunala anställningsbeslut kan överklagas av varje kommunmedlem genom så kallad laglighetsprövning. Den prövningen är dock begränsad i jämförelse med statliga beslut, som kan överklagas med förvaltningsbesvär och därmed får en mer ingående rättslig prövning. Laglighetsprövningen kan endast utnyttjas av varje kommunmedlem, vilket i anställningsärenden kan innebära att vissa sökande inte har möjlighet att klaga. Domstolen kan endast upphäva ett anställningsbeslut om det är olagligt, men däremot inte förordna en annan sökande.

I Göteborgs Stad med cirka 48 600 anställda pågår naturligtvis ständigt ett stort antal rekryteringsprocesser. Den rekryterande chefen har det fulla ansvaret för hela rekryteringsprocessen, allt ifrån det att ett resurs-/kompetensbehov har identifierats tills det att en ny medarbetare är på plats. Det främsta stödet för chefen i rekryteringsarbetet finns att hämta på stadens hemsida. Här finns en modell över *rekryteringsprocessen* samt länkar till de stöddokument och checklistor som finns knutna till processen. Arbetssättet i rekryteringsprocessen syftar till att rekrytera rätt kompetens på ett professionellt och kommunikativt sätt.

Stöddokumenterna är i korthet följande:

- Budget Rekrytering – i stadens budget finns prioriterade mål uppsatta för rekryteringen
- Styrdokument – jämställdhet, ledarskapsidé och personalidé
- Samverkan Göteborg – ett lokalt kollektivavtal igenom vilket formella rättigheter och skyldigheter enligt MBL och AML hanteras.
- Diskrimineringslagen
- Testpolicy urval – riktlinjer för testanvändning vid urval och utveckling inom personal och ledarskapsområdet
- Rekryteringsordning
- Checklista facklig samverkan.

Rekryteringsprocessens fyra grundsteg är *behovsanalys före rekrytering, utforma rekryteringsunderlag, urval kandidater* och *bedöm och anställ kandidat*. För samtliga steg finns noggranna instruktioner om processens gång samt ett antal mallar och checklistor till hjälp för den rekryterande chefen.

Noteras kan att steget *utforma rekryteringsunderlag* bland annat innehåller momentet att ta fram en *kravprofil*. Det finns således ingen standardkravprofil i staden utan det är en del av rekryteringsprocessen som chefen ansvarar för att ta fram.

Utöver rekryteringsprocessen och de tillhörande dokumenten har varje stor förvaltning och bolagen egna personalavdelningar som är ett stöd för den rekryterande chefen. Vad gäller de små förvaltningarna kanske de delar på en sådan funktion eller så har de en administrativ chef som även är personalchef. Personalstrategiska avdelningen träffar stadens personalchefer var 6:e vecka. Då diskuteras bland annat om processerna är användbara, om något behöver ändras eller förbättras osv. Dessutom finns det brukarråd som också för en dialog med personalstrategiska avdelningen.¹⁰⁶

Personalstrategiska avdelningen ska även i övrigt vara ett stöd för den rekryterande chefen. Enligt vad som framgår av rekryteringsprocessen ansvarar avdelningen för att säkerställa kvaliteten på annonsens innehåll, att kontrollera att ärendena avslutas på rätt sätt och att tackbrev går ut till de som sökt tjänsten, att se till att den rekryterande chefen har rätt kompetens för rekryteringsarbetet och att säkerställa att hänsyn tagits till rekryteringsordningen innan annonsen läggs ut.

Vad gäller användande av konsulter så är det enligt uppgift ovanligt att konsulter används vid rekryteringar inom organisationen. Det förekommer dock att konsulter används när rekrytering ska ske till de högsta chefsposterna eller i andra fall där man inte annonserar utan ber konsulten leta upp lämpliga kandidater att föreslå. Det förekommer också att konsulter används för att hitta tillfälliga lösningar.

Vad avser rekrytering av förvaltningschefer är nämndens presidium ansvarigt. Vid rekryteringen ska rekryteringsprocessen följas precis som vid andra rekryteringar. Om nämnden behöver hjälp med det sista urvalet kan den ta hjälp av Center för LedarUtveckling (CLU). CLU har som uppgift att vara ett stöd för förvaltningar och bolag när det gäller identifiering, utveckling och rekrytering av stadens chefer. CLU kan också medverka i andra delar av rekryteringsprocessen, exempelvis upprätta en kravprofil, genomföra olika typer av tester, referenstagning och intervjuer. För att bistå vid urvalet gör CLU noggranna bedömningar av kandidaterna och lämnar sedan en rekommendation till nämnden vem av kandidaterna

106 Informationen lämnad av Lisskulla Lindström, chef för personalstrategiska avdelningen.

man anser passar bäst för tjänsten. Nämnden bestämmer sedan vem det blir och är på intet sätt bunden av vad CLU rekommenderar.

Vid rekryteringen ska chefen ta hänsyn till stadens rekryteringsordning. Rekryteringsordningen anger i vilken ordning olika kategorier och behov ska beaktas, innan intern frivillig rörlighet i Göteborgs Stad eller extern rekrytering kan komma i fråga. Extern rekrytering får enligt rekryteringsordningen endast ske när det är uppenbart att rekrytering inte kan ske på annat sätt utifrån den beslutade ordningen.

1. Omplacering
Enligt 7 § 2 stycket LAS
2. Stadigvarande förflyttning
Enligt AB § 6
3. Deltidsanställdas önskemål om högre sysselsättningsgrad
Enligt AB § 5 och 25 a § LAS
4. Företrädesrätt till återanställning
Enligt 25 § LAS och AB § 35
5. Intern frivillig rörlighet inom Göteborgs Stad
6. Extern rekrytering

I rekryteringsordningen framgår följande:

”Att följa rekryteringsordningen är ett gemensamt ansvar som syftar till att säkerställa att lagar och kollektivavtal samt stadens arbetssätt efterlevs. Det är också nödvändigt att rekryteringsordningen följs för att stadens politiska mål i olika avseenden skall kunna uppnås, till exempel vad gäller att verka för heltidsanställningar och anställningstrygghet. Rekryteringsordningen är vidare avgörande för att olika arbetsgivaransvar skall kunna uppfyllas såsom till exempel arbetsgivarens rehabiliteringsskyldighet.”

Kommunerna har i jämförelse med de statliga arbetsgivarna större handlingsfrihet vid rekryteringar. Men att rekryteringarna sker med inriktning på att välja medarbetare efter skicklighet och bortse från ovidkommande hänsyn vid rekryteringen är viktigt utifrån perspektivet att stadens förvaltning ska fungera på bästa sett, utan maktmissbruk eller vänskaps-korruption.¹⁰⁷

107 Se Dahlström, Lapuente och Teorell 2012

I Göteborg förefaller det inte finnas rutiner för att granska om tillsättningsarna går rätt till i dessa avseenden. Instruktionerna om att i det längsta undvika extern rekrytering kan också medföra en olycklig slutenhet och en inåtvänd organisationskultur.

Bisysslor

Med bisyssla avses varje anställning, uppdrag eller annan verksamhet som en anställd har vid sidan om sin huvudanställning. Offentligt anställda får inte ha bisysslor som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller som kan skada myndighetens anseende, så kallade förtroendeskadliga bisysslor.

Förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor regleras i 7 § LOA. För både statligt och kommunalt anställda gäller att arbetsgivaren ska informera arbetstagarna om vad som kan utgöra förtroendeskadlig bisyssla och att arbetstagarna har en skyldighet att informera arbetsgivaren om bisysslor. Om en förtroendeskadlig bisyssla konstateras, är arbetsgivaren skyldig att förbjuda den, om inte arbetstagaren frivilligt upphör med bisysslan. Ett beslut om att förbjuda en bisyssla ska vara skriftligt och försett med en motivering. Att reglerna om bisysslor skulle omfatta inte bara statligt anställda utan också arbetstagare hos kommuner och lands-ting beslöts av riksdagen år 2001. Motivet anges i propositionen vara att kommunala förvaltningar precis som statliga har uppgifter som innebär makt, tillsyn och kontroll och att allmänhetens förtroende för kommunal förvaltning är lika viktigt som vad gäller statlig.¹⁰⁸

En arbetstagare som bryter mot förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor kan drabbas av sedvanliga arbetsrättsliga påföljder, såsom disciplinansvar eller uppsägning på grund av personliga skäl.

Arbetsgivaren kan också förbjuda arbetstagare att ha bisysslor som inverkar hindrande för arbetsuppgifterna eller som innebär verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens, en s.k. arbetshindrande respektive konkurrerande bisyssla. Detta följer av Allmänna bestämmelser (AB) § 8 punkterna a-b. En och samma bisyssla kan vara att bedöma både som förtroendeskadlig och arbetshindrande eller konkurrerande.¹⁰⁹

För arbetstagare anställda i kommunala bolag och som tillämpar kommunala avtal gäller avseende arbetshindrande respektive konkurrerande bisysslor samma regler som för arbetstagare anställda i kommunen.

108 Prop. 2000/01:147 sid. 16

109 Se närmare om dessa bestämmelser i Hinn och Aspegren 2009

För övriga arbetstagare anställda i kommunala bolag gäller vad som framgår av lag och eventuella kollektivavtal.

Vad gäller förtroendeskadliga bisysslor gäller 7 § LOA även för anställda i kommunala bolag.

Arbetstagare är enligt 7 b § LOA och AB § 8 skyldiga att på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. Uppgiftsskyldigheten omfattar alla slags bisysslor.

I en artikel i Ekonomisk Debatt har ett antal kommuners hantering av bisysslor studerats. Undersökningen ger en mörk bild. Det finns brister avseende riktlinjer, information till de anställda, rutiner för uppföljning och dokumentation samt granskningar av anställdas bisysslor.¹¹⁰

I Göteborgs Stad finns ingen gemensam policy angående bisysslor och bisysslerapportering. Det finns ingen centralt fastställd ordning varken för hur bisysslor ska efterforskas eller för hur de ska rapporteras och sammanställas.

Enligt uppgift från stadsrevisionen är det förvaltningsledningarnas ansvar att kontrollera att de anställda inte har otillåtna bisysslor. Normalt sett bör förekomsten av bisysslor, enligt stadsrevisionen, efterforskas under medarbetarsamtal.

För Göteborgs Stads bolag och deras anställda gäller olika kollektivavtal. Poseidon har till exempel kollektivavtal med Fastighetsanställdas förbund, Unionen, Ledarna samt AiF (Akademikerförbunden inom Fastigos avtalsområde). I avtalets § 3 mom2 finns en reglering om konkurrens och bisyssla: ”En arbetstagare får inte utföra arbete eller direkt eller indirekt bedriva ekonomisk verksamhet för ett företag, som konkurrerar med arbetsgivaren. Arbetstagaren får inte heller åta sig uppdrag eller bisyssla eller bedriva verksamhet, som kan inverka menligt på hans arbete i tjänsten. Arbetstagare som bedriver eller avser att bedriva verksamhet eller åta sig uppdrag eller bisyssla ska först samråda med arbetsgivaren.”

Kontroll och transparens avseende de anställdas bisysslor är en viktig aspekt av korruptionsförebyggandet. Frågan är också viktig i ett vidare perspektiv som gäller medborgarnas förtroende och de offentliga organisationernas legitimitet. Den lagändring som skedde år 2001 har uppenbarligen ännu inte fått tillräckligt genomslag i kommuner och landsting, och vi kan konstatera att detta även gäller för Göteborg.

110 Erlingsson och Öhrvall 2013

Juristrollen

En kommun har att ta ställning till en mängd frågor av juridisk art. Den juridiska sakkunskapen i organisationen kan bland annat inverka på hur riktlinjer utformas och hur olika ärenden hanteras. Därför är frågan om juristernas roll i kommunens organisation viktig att studera, inte minst då det som här gäller en organisations förmåga att förebygga och upptäcka oegentligheter.

Stadsledningskontorets juridiska avdelning ansvarar för samordningen av Göteborgs Stads juridiska verksamhet samt att planera, genomföra och följa upp kommunstyrelsen och kommunfullmäktiges sammanträden. Förste stadsjuristen är chef för avdelningen, vilken består av fyra enheter; diarium, juridiska enheten, KS/KF Sekretariat och ungdomsfullmäktige.

Diariet handlägger inkommande post och e-post till Stadsledningskontoret, registrerar och fördelar ärenden, svarar för kontakter med media, förvaltningar, bolag och allmänhet samt lämnar ut allmänna handlingar. Diariet ansvarar även för Göteborgs Stads anslagstavla.

KS/KF Sekretariat är sekretariat för kommunstyrelsen, kommunfullmäktige, valberedningen, arvodesberedningen och ungdomsfullmäktige. Uppgifterna består av att planera, genomföra och följa upp kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges sammanträden. KS/KF Sekretariatet svarar även för dessa uppgifter vid presidiedelegationens, valberedningens, arvodesberedningens och ungdomsfullmäktiges möten. Handläggare vid sekretariatet är även sakkunniga i frågor gällande valberedning och arvodesberedning. KS/KF Sekretariat administrerar även borgerliga vigslar och är dessutom ansvarig för stadens författningssamling. KS/KF Sekretariat svarar för att ärendehantering och övrig service till kommunstyrelse, fullmäktige, förvaltningar och bolag håller en hög kvalitet. Gruppen stödjer Göteborgs kommunkoncern i kommunalrättsliga frågor samt svarar för information till allmänhet och massmedia angående handlingar och beslut. På sekretariatet arbetar två biträdande stadsjurister.

Juridiska enheten bistår Göteborgs kommunkoncern, det vill säga den politiska ledningen, förvaltningarna samt de kommunala bolagen, med juridiska tjänster. På denna enhet arbetar 11 stadsjurister.

Enhetens främsta uppgifter är att:

- Ge juridisk rådgivning till kommunstyrelsen, nämnder, förvaltningar och kommunala bolag.
- Vara en juridisk resurs i projekt, arbetsgrupper och ärenden.
- Främja rättsäkerheten i den kommunala verksamheten och förebygga juridiska tvister.
- Fungera som ombud och biträde vid tvisteförhandlingar och processer.
- Tillhandahålla utbildningar inom olika rättsområden.
- Bereda ärenden för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Någon större skillnad mellan antalet anställda jurister i Göteborgs Stad jämfört med andra större städer i Sverige förefaller det inte vara. Till skillnad från i de andra storstäderna har dock juristerna i Göteborg ett intäktskrav. Juridiska avdelningen har krav på sig att debitera 3,2 miljoner kr/år. Detta görs genom vigsjar, konsultuppdrag mot bolag och förvaltningar i staden, utbildningar för anställda i staden samt sekreteraruppdrag i bolagsstyrelserna. Juridiska avdelningen har ett uppdrag att samordna juridiken. Meningen är att bolag och förvaltningar först ska vända sig till juridiska avdelningen med frågor, i stället för att anlita någon utomstående, men det görs inte alltid så. Det finns ett nytt ramavtal avseende juristtjänster i staden.

Förste stadsjuristen sitter med i den verkställande ledningen¹¹¹ och juridiska avdelningen deltar också en gång per vecka i så kallade in- och utstyrningsmöten gällande kommunstyrelsen. Verkställande ledningens möten har till syfte att stödja stadsdirektören i dennes beslutsfattande och vid mötena behandlas ledning och fördelning av arbete, verksamhetsplanering, budget, uppföljning och rapportering för förvaltningen, utvecklingen av förvaltningens organisation och arbetssätt samt internkontroll för förvaltningen. In- och utstyrningsmötet tillkom för drygt ett år sedan och är en del av ärendeprocessen/processledningen. Deltagare är representanter från stadsledningskontorets olika avdelningar, diarier

111 I verkställande ledningen (VL) sitter stadsdirektören, bitr. stadsdirektören, två vice stadsdirektörer, ekonomidirektören, avdelningschefen för strategisk samordning, personaldirektören, kommunikationsdirektören och administrativ chef. I:e stadsjuristen är adjungerad i VL för att vara juridiskt stöd.

samt sekretariatet. På mötet går man igenom vilka nya ärenden som kommit in och vilken avdelning som ska ansvara för handläggningen. Vidare identifieras vilka ytterligare kompetenser, juridisk eller annan, som behövs i beredningen.

Det finns ingen rutin att alla tjänsteutlåtanden¹¹² ska gå via juridiska avdelningen för juridisk granskning av sakinnehållet innan det går upp till kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Däremot gör KF/KS Sekretariat (som ingår i juridiska avdelningen) viss formaliagranskning. Dessutom är förste stadsjuristen regelmässigt med på kommunstyrelsens möten och tittar inför dessa på de tjänsteutlåtanden som är anmälda och om där är några juridiska frågeställningar och hur de i så fall har omhändertagits på juridiska avdelningen. Härutöver förekommer det också att handläggare söker upp juridiska avdelningen och stämmer av juridiska frågor.

Det är högst varierande hur mycket kontakt juridiska avdelningen har med stadens bolag. En del bolag har avdelningen mycket kontakt med, andra ingen alls. Vid speciella kriser är det främst förste stadsjuristen som blir kontaktad, alternativt kontaktas juridiska avdelningen via stadsdirektören. Cirka 50 procent av den juridiska avdelningens jobb hänförs till stadsledningskontoret. Juridiska avdelningen är generellt sett inte involverad i personalfrågor.

Enligt uppgift från juridiska enheten har antalet frågor till avdelningen angående oegentligheter ökat efter det som hänt. Förste stadsjuristen är också ute och informerar mycket om den nyligen antagna policyn mot mutor. Det är inte ofta man får frågor om jäv eller bisysslor.

Juridiska avdelningens inblandning i det som hänt efter tv-programmet Uppdrag granskning har varit väldigt begränsad då det nästan omgående uppstod en jävsdiskussion, bland annat för att den dåvarande stadsjuristen var sambo med Familjebostädens Vd. Juridiska avdelningen är däremot inblandad i stadens handlingsplan för förstärkt intern kontroll och öppenhet, särskilt vad gäller arbetet med policier och riktlinjer. Flera av de dokument som ska omarbetas har fördelats till juridiska avdelningen. Man har till exempel ansvarat för att ta fram den nya policyn mot mutor.

Juridiska avdelningen har inget särskilt nära samarbete med SKL, men deltar i SKL:s utbildningar och kan även ibland rådgöra med SKL:s jurister.

112 Ett tjänsteutlåtande är den handling som går upp till kommunstyrelsen eller fullmäktige med beslutsunderlag och förslag till beslut.

Ingen av de övriga kommuner vi besökt har tillämpat ett system med interndebitering av juridisk rådgivning. Det går inte att utesluta att ett sådant system kan innebära att juridisk sakkunskap inte tillräckligt efterfrågas, trots att det kan finnas behov av den. Vidare är det av vikt för rättsenligheten i kommunal verksamhet att juridiska aspekter kommer in tidigt i processen i stället för att beaktas först när något gått snett. Att förste stadsjuristen tar del av tjänsteutlåtanden och deltar i kommunstyrelsens möten är förstås ett viktigt moment, men i en så pass komplex organisation finns det behov av att säkerställa en juristmedverkan även på tidigare stadier under beredningen.

Upphandling

Kommun och stat

Den svenska offentliga sektorn köper varje år varor, tjänster och entreprenader för uppskattningsvis 500 miljarder kronor. Staten, landstingen och kommunerna köper allt ifrån kontorsmaterial och kaffe till idrottsarenor, sjukvård och tjänster. Detta får en stor påverkan på samhällsekonomin. För att ta tillvara konkurrensen på marknaden och hushålla med skattemedlen måste offentliga myndigheter följa vissa bestämmelser när de handlar.

Med *offentlig upphandling* avses de åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar i samband med att den anskaffar (till exempel köper, leasar, hyr eller byteshandlar) varor, tjänster eller byggentreprenader. Offentlig upphandling regleras i första hand av lagen om offentlig upphandling (LOU) samt lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Dessa lagar trädde i kraft den 1 januari 2008 och ersatte då den äldre lagen om offentlig upphandling (lag 1992:1528). Den 15 juli 2010 infördes omfattande ändringar i LOU och LUF bland annat med anledning av att det så kallade ändringsdirektivet (2007/66/EG) avseende rättsmedel införlivades i svensk rätt.

Regelverket för offentlig upphandling bygger på EU-direktiv. Grundprinciperna som genomsyrar reglerna bygger på objektivitet och öppenhet. Myndigheterna ska enligt reglerna vara sakliga och välja leverantör med hänsyn enbart till det som köps. Andra hänsyn, som lojalitet mot det egna landets leverantörer eller tidigare leverantörer får inte förekomma. Valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund och avgöras av vilken leverantör som erbjuder den bästa varan/tjänsten till de bästa villkoren.

Reglerna syftar till att ge alla leverantörer oavsett nationellt ursprung möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

De som ska följa bestämmelserna i LOU är *upphandlande myndigheter*. Med upphandlande myndighet avses enligt 2 kap. 19 § LOU statliga och kommunala myndigheter. Enligt samma bestämmelse ska med myndighet jämföras beslutande församlingar i kommuner och landsting, offentligt styrda organ samt sammanslutningar av en eller flera myndigheter, beslutande församlingar eller sammanslutningar av ett eller flera offentligt styrda organ.

Med *offentligt styrda organ* avses enligt 2 kap. 12 § LOU sådana bolag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och:

1. som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
3. i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.

Offentlig upphandling i Göteborgs Stad

De flesta svenska kommuner, kanske alla, har någon typ av samordning vad gäller kommunens offentliga upphandlingar. En vanlig ordning är att det på stadsledningskontoret finns en upphandlingsenhet som har i uppdrag att upphandla kommunens ramavtal och bistå kommunens förvaltningar och bolag vid upphandlingar.

Göteborgs Stad har sedan 1993 i stället organiserat sina upphandlingar i ett av staden helägt bolag, Göteborgs Stads Upphandlings AB (Upphandlingsbolaget). Innan Upphandlingsbolaget bildades fanns i Göteborgs Stad en inköpskommitté med uppdrag att göra ramavtal/avropsavtal för varor och tjänster som svarade för en inköpsvolym upp till 1 000 Mkr om året. 1993 fanns cirka 300 upphandlade ramavtal.

Vid tiden för bildandet av Upphandlingsbolaget fanns en allmän

uppfattning om att bolagsformen ur ett styrningsperspektiv var klart överlägsen nämndformen. Detta återspeglar sig även i de motiv för bolagsbildningen som framgår av tjänsteutlåtandet inför bildandet. Av detta framgår att bolagsformen anses passa bäst till förslaget i dess helhet med affärsmässighet, beställa- utförakoncept och prestationsersättningar. Vidare framförs att "[b]olagsbildning ger ökad tydlighet och förtroende i förhållandet till näringslivet då dess form och spelregler är välkända. Bolagsformen väljs för att ge organisationen en affärsmässig profil, för ökad aktionsradie och handlingskraft i avtalslutande situationer. Krav på hög integritet och avgränsning uppfylls"¹¹³.

Enligt Upphandlingsbolagets ägardirektiv, som nyligen uppdaterats, är syftet med ägandet av bolaget att genomföra upphandlingar så att stadens verksamheter erhåller varor och tjänster med rätt kvalitet till rätt pris samt att främja en god konkurrens. Bolaget är Stadens inköpscentral med ett huvudansvar för samordnad upphandling av varor och tjänster. Enligt ägardirektivet ska samordnad upphandling genomföras inom de områden där det finns gemensamma behov. Vilka områden som ska omfattas ska beslutas av Göteborgs kommunstyrelse eller av styrelsen i Göteborgs Stads Upphandlings AB utifrån angelägenhet och väsentlighet.

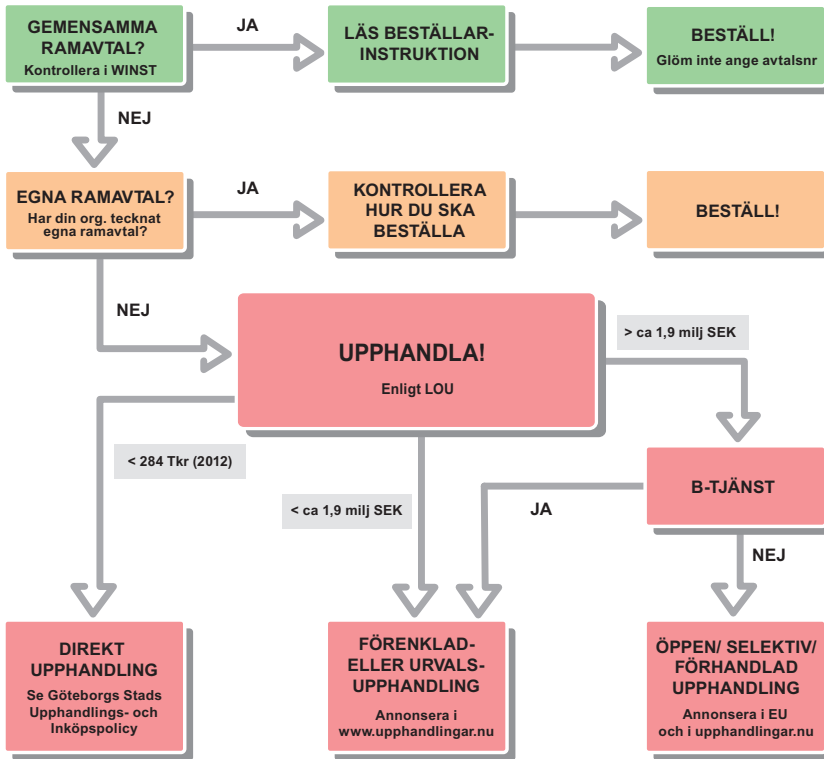
Av ägardirektivet framgår vidare att bolaget ska vara stadens expertorgan och leda utvecklingen inom upphandlingsområdet och att det utöver sitt grunduppdrag ska ha en stödjande och konsultativ roll i förhållande till stadens förvaltningar och bolag. Bolagets agerande på marknaden ska enligt ägardirektivet präglas av långsiktigt affärsmässighet och leda till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens.

En nyhet i det nya ägardirektivet är att bolaget vid behov ska göra uppföljningar av ramavtalstroheten och av Stadens samlade inköp och upphandlingar samt rapportera resultatet av uppföljningarna till Kommunstyrelsen.

Upphandlingsbolagets kunder är Göteborgs stads samtliga förvaltningar och bolag, föreningar och stiftelser där Göteborgs Stad är förvaltare eller, direkt eller indirekt, utser en majoritet av styrelsen eller motsvarande. För bolagets kunder inom Göteborgs Stad ska bolagets verksamhet finansieras av provisionsintäkter på maximalt 1 procent på gjorda inköp under ramavtal, efter överenskommelse om resursabonnemang, eller av ersättning för utförda uppdrag. För övriga kunder beslutar bolagets styrelse om pris för utförda tjänster.

113 Kommunfullmäktiges handling 1993 nr 107

Göteborgs Stads inköpsprocess illustreras av Upphandlingsbolaget på följande sätt:



Ramavtal finns inom många områden och finns det ramavtal ska dessa alltid användas. När den vara eller tjänst som ska anskaffas inte finns upphandlad genom ramavtal och är verksamhetsspecifik måste varan eller tjänsten upphandlas i enlighet med gällande lagstiftning av den verksamhet som anskaffar varan eller tjänsten. Finns inte kompetens inom verksamheten ska specialistkompetens anlitas. Enligt riktlinjerna ska Upphandlingsbolaget i första hand tillfrågas.

Göteborgs Stad har den 11 oktober 2012 fastslagit en kommun-gemensam policy för upphandling och inköp i dokumentet "Policy och riktlinje för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad".

Göteborgs Stads policy för upphandling och inköp lyder enligt följande:

- All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där Stadens gemensamma bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse.
- De upphandlade ramavtalen ska användas i första hand.
- Direktupphandlingar ska genomföras så att konkurrensen tillvaratas.
- Skälen till en direktupphandling och hur den har genomförts ska dokumenteras av den som ansvarar för upphandlingen.
- Krav på miljöhänsyn ska vara en naturlig del i all upphandlings- och inköpsverksamhet som utförs av Staden.
- Vid all upphandlings- och inköpsverksamhet ska relevanta sociala och etiska krav ställas.
- För alla upphandlingar som avser tjänster eller entreprenader ska en antidiskrimineringsklausul införas som särskilt kontraktsvillkor i förfrågningsunderlaget och avtalet.

Policyn och riktlinjerna omfattar Göteborgs Stads samtliga förvaltningar och de bolag, föreningar och stiftelser där Göteborgs Stad är förvaltare eller, direkt eller indirekt, utser en majoritet av styrelsen eller motsvarande. De gäller all upphandling och alla inköp av varor, tjänster och entreprenader för Staden.

I samband med att ”Policy och riktlinje för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad” fastslogs upphörde det tidigare dokumentet ”Inköps- och upphandlingspolicy för Göteborgs Stad jämte kommentarer”, som i sin tur hade antagits hösten 2004, att gälla.

Av särskilt intresse är att det i det gamla dokumentet stadgas ett ansvar för nämnder och styrelser att fastställa egna inköps- och upphandlingsriktlinjer för verksamheten. Således återigen ett tydligt exempel på att kommungemensamma riktlinjer tidigare inte eftersträvats. Denna skrivning är borttagen i den nya policyn som i stället tydligt markerar att den omfattar hela staden. Den nya policyn och riktlinjerna är dessutom betydligt mer detaljerade, både vad gäller själva syftet och de konkretiserande riktlinjerna som finns till stöd för tillämparen. Att de upphandlade ramavtalen ska användas i första hand framgår av både det gamla och det nya dokumentet.

Stadsrevisionens uppföljning

Stadsrevisionen har löpande under åren följt stadens inköps- och upphandlingsverksamhet. I 2001 års årsredogörelse påpekade Stadsrevisionen att en viktig slutsats från revisionens granskningar är att det föreligger ett betydande utvecklingsbehov på upphandlingsområdet och att brister i följsamhet mot LOU går att identifiera i samtliga granskade upphandlingar. Stadsrevisionen konstaterade att bristen på stöd i form av riktlinjer, rutiner och handlingsplaner är påtaglig och att det förelåg ett behov av professionellt juridiskt och affärsmässigt stöd för att genomföra upphandlingar.

2002 fick stadsrevisionen kommunfullmäktiges uppdrag att göra en översyn av hur gällande upphandlingsrutiner fungerade och i vad mån rutinerna behövde förbättras. Resultatet presenterades i en rapport till kommunfullmäktige hösten 2003.¹¹⁴ I rapporten gavs en sammanfattande bild av de erfarenheter och iakttagelser stadsrevisionen gjorde vid sina granskningar under perioden 1996-2002. Ett genomgående resultat i granskningarna var att efterlevnaden av LOU varit ofullständig och att handläggningen av upphandlingsärendena inom Göteborgs Stads olika enheter många gånger visat allvarliga brister. Granskningarna visade till exempel att förfrågningsunderlagen ofta hade betydande brister och att anbudsutvärderingar varit ofullständiga eller helt saknats. Vidare konstaterades i rapporten att LOU är svår att tillämpa och att det krävs tydliga och funktionella riktlinjer och hanteringsrutiner på enheterna som hanterar upphandlingsfrågor. Dock konstaterades att sådana ofta saknades eller uppvisade stora brister. Vidare påtalades att beställarkompetensen var bristande på många håll, vilket bland annat förklarades med att upphandlingsfrågor hade förhållandevis låg status i flera av stadens nämnder och bolag och att upphandlingsverksamhet inte prioriterats när ekonomin i en nämnd eller ett bolag hade blivit ansträngd. Stadsrevisionen konstaterade dock att det trots de brister man funnit fanns en god kunskap om offentlig upphandling inom koncernen. Skillnaderna mellan enheterna var emellertid stora.

I stadsrevisionens årsredogörelse 2005 framgår att revisionen det året belyste följsamheten mot de ramavtal som tecknats av Upphandlingsbolaget på områdena nyttjande av konferensanläggning och inköp av kontorsinredning. Resultatet visade på en betydande variation mellan

114 Revisionsrapport; Upphandlingsrutiner och riktlinjer – tillämpning och förbättringsmöjligheter.

olika enheter, men stadsrevisionen konstaterade att avtalstroheten kunde och borde öka. Stadsrevisionen tryckte bland annat på vikten av att berörda ledare och medarbetare har kunskap om aktuella ramavtal samt framhåller vikten av att respekt för tecknade ramavtal genomsyrar inköpsverksamheten i alla stadens nämnder och bolag för att de fördelar en samordnad upphandling kan ge ska kunna få fullt genomslag.

I årsredogörelsen 2007 granskades avtalstroheten inom området tekniska konsulttjänster inom el och VVS. Stadsrevisionen konstaterade att granskningen visat att det är vanligt att avsteg görs från ramavtal utan tillräckliga förklaringar till avvikelserna.

I 2010 års årsredogörelse konstaterades att misstankar om oegentligheter uppmärksammas i Göteborgs Stad och att granskningen av verksamheterna haft fokus bland annat på inköps- och upphandlingsrutiner. Tre enheter fick kritik i form av ett påpekande.

De kommunala bolagens inställning till LOU

Lagen om offentlig upphandling kommer ofta i fokus i debatter om korruption och oegentligheter. Lagen är ett uttryck för marknadsisering med syftet att befrämja konkurrens på lika villkor.

Under 1990-talet och början av 2000-talet ansåg en del av de kommunala bolagen i Göteborg att de inte behövde följa lagen om offentlig upphandling då de inte ansåg sig vara upphandlande enheter i den mening som avsågs i den då gällande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (i fortsättningen äldre LOU).

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) utövade, med stöd av 7 kap 9 § äldre LOU tillsyn över den offentliga upphandlingen. (NOU:s verksamhet överfördes till Konkurrensverket den 1 september 2007). Som ett led i sitt tillsynsarbete utredde NOU i en rapport i juni 2000¹¹⁵ hur de kommun- och landstingsägda bolagen tillämpade lagstiftningen om offentlig upphandling. NOU granskade i rapporten bolag som under 1997 till minst hälften ägdes av en eller flera kommuner eller landsting, vilket var 1 274 bolag. Av dessa var det 48 bolag som aldrig besvarade NOU:s frågor. I slutrapporten framgår att sammanlagt 53 bolag, varav 18 kommunala bolag i Göteborg, inte ansåg sig vara upphandlande enheter. Vidare framgår av rapporten att kommunstyrelsen i Göteborg, på förfrågan från NOU, uppgivit att kommunstyrelsen stödde sina bolag i deras uppfattning att de inte omfattades av LOU. Detta kan förtydligas

115 Upphandling i kommun- och landstingsägda bolag, NOU:s diariernr 248/98-29

med att vad kommunstyrelsen gjorde var att i ett yttrande till NOU poängtera att ansvaret för att bedöma om ett av Göteborgs kommun ägt bolag var upphandlande enhet låg på bolagets ledning och att frågan om bolagets bedömning var korrekt i sista hand skulle prövas av domstol. Kommunstyrelsen anförde även att man fann bolagens motiveringar till sina ställningstaganden välgrundade, men att det slutliga svaret på frågan om man stödde bolagen i deras uppfattning endast kunde ges efter prövning i domstol.¹¹⁶ Under granskningskommissionens arbete har det vid flera tillfällen framkommit att den allmänna uppfattningen varit att de bolag som inte ansett sig omfattas av LOU tidigare haft kommunstyrelsens stöd för denna uppfattning.

I ett senare ärende¹¹⁷ utredde NOU huruvida kommunala bostadsföretag är upphandlande enheter i den mening som avsågs i äldre LOU. I ärendet framkom att Framtidenkoncernen i Göteborg menade att varken Framtiden eller dotterbolagen utgjorde upphandlande enheter enligt LOU medan NOU var av motsatt uppfattning.

Att bolagens inställning till LOU varit ifrågasatt framgår även av stadsrevisionens rapporter. I 2001 års årsredogörelse skrev stadsrevisionen ”Göteborgs Stads nämnder är upphandlande enheter enligt definitionen i LOU. När det gäller de kommunala bolagens ställning som upphandlande enheter konstaterades att rättsläget var oklart, och bolagens egna uppfattningar skiljer sig åt. Stadsrevisionen menade att oklarheterna skapar förvirring och styrningsproblem inom upphandlingen. Det var därför angeläget att frågan om upphandlande enhet ytterligare utreds så att de kommunala bolagens ställning tydligare klagörs”. Noteras kan att stadsrevisionen inte tog någon egen ställning i frågan, men påtalade betydelsen av ett klagörande. När stadsrevisionen i sin årsredogörelse 2009 kommenterade Higabs och Älvstranden Utveckling AB:s inställning att bolagen inte omfattas av LOU gjorde man det med lite större skärpa: ”Detta förhållningssätt är enligt stadsrevisionen förenat med risker som kan leda till skada såväl ekonomiskt som för bolagets varumärke”.

Framtidskoncernen och flera andra av Göteborgs Stads bolag har hållit fast vid sin inställning till LOU in i det längsta. Först den 5 oktober 2010 beslutade Framtidskoncernens styrelse att samtliga bolag inom koncernen ska följa LOU och att det beslutet skulle följas av beslut i respektive dotterbolags styrelse. Av Göteborgs Stads bolag är det idag,

116 Göteborgs kommunstyrelse Dnr 1229/98

117 Diariernr 2003/0306-29, 2003/0307-0310-29, 2004/0075-29

enligt uppgift, bara Liseberg AB som vidhåller uppfattningen att bolaget inte omfattas av LOU.

Uppföljning, utvärdering, intern kontroll

Enligt kommunallagen har varje styrelse och nämnd skyldighet att ”inom sitt område se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt”. Intern kontroll är inget entydigt begrepp och det finns ingen enkel definition av begreppet.

Göteborgs Stad beskrev våren 2011 i sin handlingsplan för intern kontroll och öppenhet intern kontroll på följande sätt: ”Intern kontroll handlar om tydlighet, ordning och reda. Att de regler och riktlinjer som finns följs, och att möjliga risker identifieras, bedöms och förebyggs.” Enligt stadsrevisionen betecknar intern kontroll en rad olika aktiviteter, processer och rutiner som kan vara helt olika till sitt konkreta innehåll beroende på verksamhetens karaktär. Intern kontroll innefattar enligt stadsrevisionen ansvar och befogenheter, organisation, redovisnings-system och administrativa rutiner. Det handlar om människorna i en organisation och är också en fråga om ledarskap.¹¹⁸

Stadsrevisionen konstaterade i sitt senaste mål- och inriktningsdokument¹¹⁹ att intern kontroll tidigare i första hand inneburit en relativt avgränsad kontrollaktivitet, i syfte att säkerställa korrekt hantering inom redovisningsområdet eller inom det finansiella området. Numera har begreppet i stället kommit att innefatta i princip all verksamhet en organisation ägnar sig åt.

Göteborgs Stad har ett styrande dokument som heter ”Riktlinjer för intern kontroll inom Göteborgs Stad”, vilket fastställdes av kommunfullmäktige i mars 2009. Riktlinjerna för intern kontroll beskriver ansvarsfördelning, vad som ska uppnås med den interna kontrollen samt vad som ska utföras. De ska läsas och behandlas tillsammans med ”Riktlinjer för budget och uppföljning”.

I riktlinjerna anges att intern kontroll syftar till att säkerställa att Göteborgs Stad och dess nämnder samt de majoritetsägda bolagens styrelser upprätthåller en intern kontroll för att i rimlig grad uppnå att tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m. följs, att tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten säkerställs samt att eliminera eller upptäcka allvarliga fel och brister. Rimlig grad av säkerhet

118 Stadsrevisionens revisionsrapport: Perspektiv på intern kontroll 2009, sid. 6

119 Mål och inriktning 2013-2015, sid. 3

innebär enligt riktlinjernas tillämpningsanvisningar att nämnder/styrelser vid utformning av rutiner ska göra en bedömning av kontrollkostnaden i förhållande till kontrollnyttan. Vid bedömningen av kontrollnyttan ska inte endast ekonomiska faktorer vägas in utan även vikten av att upprätthålla förtroendet för verksamheten hos olika intressenter.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att se till att det finns en god intern kontroll. Kommunstyrelsen ska utvärdera stadens samlade system för intern kontroll, och om förbättringar behövs, föreslå sådana. Nämnden/bolagsstyrelsen har ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Varje enskild nämnd/bolagsstyrelse ska utifrån riktlinjerna för intern kontroll upprätta en organisation för den interna kontrollen samt se till att regler och anvisningar antas för den interna kontrollen. Det är vidare nämndens uppgift att som grund för planering, prioritering och uppföljning av internkontrollarbetet göra en risk- och väsentlighetsanalys. Riskanalysen ska göras utifrån de mål som är uppsatta för verksamheten. Riskerna ska identifieras och sedan värderas utifrån sannolikheten att de ska inträffa samt vilka konsekvenser det skulle få för verksamhetens möjligheter att nå uppsatta mål. Vid analysen ska även kontrollkostnaden vägas mot kontrollnyttan. I december varje år ska nämnden/bolagsstyrelsen, med risk- och väsentlighetsanalysen som grund, anta en intern kontrollplan som ska gälla för det kommande verksamhetsåret. Enligt tillämpningsanvisningarna till Riktlinjer för intern kontroll inom Göteborgs Stad ska kontrollplanen minst innehålla:

- Vilka rutiner och kontrollmoment som ska följas upp
- Kontrollmoment – vad kontrollaktiviteten ska säkerställa
- Vem som ansvarar för att utföra kontrollen
- När granskningen ska vara utförd
- Hur kontrollen ska göras
- Hur rapporteringen ska ske
- Genomförd risk- och väsentlighetsbedömning

Inom varje nämnd/styrelses verksamhetsområde är det förvaltningschefen eller motsvarande som ansvarar för att leda arbetet med intern kontroll. Han eller hon ska se till att konkreta regler och anvisningar är utformade så att god intern kontroll kan upprätthållas. Förvaltningschefen ska också löpande rapportera till nämnden/styrelsen hur den interna kontrollen

fungerar. Ute i organisationen är det sedan i sin tur verksamhetschefer på olika nivåer som ska se till att de antagna reglerna och anvisningarna följs samt informera övriga anställda om dess innebörd. Övriga anställda är skyldiga att följa de antagna reglerna och anvisningarna i sitt arbete. Brister i den interna kontrollen ska enligt riktlinjerna omedelbart rapporteras till närmast överordnade eller den som nämnden/styrelsen utsett. Uppföljning av den interna kontrollplanen ska genomföras och rapporteras till nämnden/styrelsen och förslag till åtgärder ska lämnas i de fall kontrollen visar på brister. Nämnden/styrelsen ska sedan i samband med årsrapportens upprättande rapportera resultatet från uppföljningen till kommunstyrelsen och till Göteborgs Stads revisorer.

En intern kontrollplan ser helt olika ut beroende på vilken verksamhet det är fråga om och vilka risker som finns i verksamheten. Intern kontroll är dessutom ett ständigt pågående utvecklingsarbete och något som förändras och utvecklas över tid. Förutom att verksamheternas olikheter påverkar kontrollplanernas innehåll är det också, vad granskningskommissionen erfar efter att ha tagit del av ett antal exempel, så att kvaliteten på kontrollplanerna varierar högst påtagligt.

Stadsrevisionen gör årligen en grundläggande granskning av nämnder som syftar till att översiktligt bedöma om nämnderna ifråga har sett till att den interna styrningen och kontrollen är tillräcklig. Respektive revisor ska efter genomförd granskning ha en god uppfattning om hur enheten och ledningsprocesserna är organiserade och hur den interna styrningen och kontrollen fungerar i praktiken. Att granska interna kontrollplaner är en del av stadsrevisionens grundläggande granskning. Enligt stadsrevisionen ska en intern kontrollplan innehålla:

- A. Riskanalys
- B. Verksamhetens mål
- C. Prioriteringar
- D. Hur kontrollen ska gå till
- E. Uppföljning

Att det finns en fastställd intern kontrollplan är dock inte detsamma som att den interna kontrollen av verksamheten verkligen fungerar. Ett problem som stadsrevisionen påtalat för granskningskommissionen är att beskrivningen av kontrollerna som ska göras inte alltid hänger ihop med de riskbedömningar som görs. Förvaltningarna/ bolagen identifierar

risker men beskriver sedan inte kontroller som har bäring på de identifierade riskerna.

Revisorerna avger i sina granskningar rekommendationer och kritik. *Rekommendationer* avser områden där utveckling och förbättring bedöms vara möjliga och riktas inte alltid till nämnden eller styrelsen i fråga utan kan framföras på bolags- och förvaltningsnivå.¹²⁰ Revisionskritik lämnas på områden där brister konstaterats och brukar graderas genom begreppen *påpekande*, *erinnran* och *anmärkning*.¹²¹ En anmärkning kan, när det gäller nämnderna, lämnas med eller utan tillstyrkan om ansvarsfrihet, 9 kap. 17 § KL. Graden av kritik beror på frågans betydelse med avseende på mål (verksamhet), medel (ekonomi) och sammanhang (bland annat förtroende). Graden av kritik har också en tidsdimension, kritiken skärps om den inte inom rimlig tid eller i tillräcklig omfattning har beaktats av styrelser och nämnder. Anmärkningar mot styrelse eller nämnd framgår av granskningsrapporten (för bolag) och revisionsberättelsen (för nämnder). Styrelsens/bolagets eller nämndens/förvaltningens åtgärder, med avseende på lämnade rekommendationer, följs regelmässigt upp under kommande år.

Kommunal revision

Kommunalrättsliga bestämmelser

Den kommunala revisionen är det organ som ska granska den kommunala verksamheten. Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen, främst det nionde kapitlet. Revisorernas uppgift är enligt 9 kap. 9 § KL att årligen, i den omfattning som följer av god revisionsred, granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas och bolagens verksamhetsområde. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synvinkel tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Revisorernas årliga granskningsberättelse får innehålla anmärkningar mot nämnder och fullmäktigeberedningar och

120 När kritik framförs på bolags- eller förvaltningsnivå rör det sig enligt uppgift från stadsrevisionen oftast om redovisningsfrågor av utpräglad administrativ eller teknisk art.

121 I KL anges endast att revisorerna kan framställa en anmärkning, se 9 kap. 17 § KL. Att gradera kritiken som påpekande, erinran eller anmärkning är en för stadsrevisionen i Göteborg lokal rutin.

mot enskilda förtroendevalda i dessa organ. Berättelsen ska innehålla ett särskilt uttalande om frågan om ansvarsfrihet. Revisionens granskningar utgör alltså grunden för kommunfullmäktiges årliga ansvarsprövning av kommunstyrelsen och de övriga nämnderna.

Enligt 9 kap. 1-2 §§ KL ska fullmäktige i varje kommun välja minst fem förtroendevalda kommunala revisorer för varje mandatperiod. I 9 kap. 8 § KL fastställs ett krav på att lekmannarevisorerna i sin granskning ska biträdas av sakkunniga (yrkesrevisorer) som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionssed. De sakkunniga ska enligt samma bestämmelse ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra uppdraget. De sakkunniga kan, vilket är vanligt i större kommuner, vara anställda vid stadens revisionskontor men de kan också vara tillfälliga uppdragstagare, vanligen revisionsföretag.

De kommunala revisorererna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed verksamheten i de kommunala bolagen. Dessa ska enligt 10 kap. 3 § aktiebolagslagen (ABL) granska om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om bolagets interna kontroll är tillräcklig. För varje bolag upprättas årligen en granskningsrapport som lämnas till bolagsstämman och kommunfullmäktige. Vidare upprättas en granskningsredogörelse som lämnas till bolagens styrelser. Bolagens räkenskaper och bokslut granskas av auktoriserade revisorer som rapporterar i revisionsberättelser. Även de sakkunniga omfattas i sitt uppdrag av god revisionssed i kommunal verksamhet.

Stadsrevisionen

I Göteborgs Stad väljer kommunfullmäktige 22 förtroendevalda revisorer att bilda revisorsgrupp. Bland de förtroendevalda revisorererna utser kommunfullmäktige även lekmannarevisorer vilka har ett självständigt uppdrag att granska de kommunala bolag som helt eller till viss del ägs av Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad har organiserat sin revision vid ett revisionskontor, Stadsrevisionen. Den omfattar både de förtroendevalda revisorererna och de sakkunniga tjänstemännen på revisionskontoret. Revisionskontorets arbete leds av revisionsdirektören och där arbetar också, utöver administratörer och informationsansvarig, drygt 20 kommunala yrkesrevisorer, vilka utgör de sakkunniga biträdena. Härutöver anlitas också revisionsbyråer för att utföra granskningen av kommunstyrelsens och nämndernas

räkenskaper. Revisorerna på revisionskontoret är indelade i tre team som vardera leds av en teamledare. För varje nämnd och bolag har kontoret en granskningsansvarig revisor och varje revisor har granskningsansvar för 3-4 bolag eller nämnder. Samtliga yrkesrevisorer är anslutna medlemmar till Skyrev och kontoret följer föreningens vägledningar och rekommendationer.¹²²

En del av revisorernas årliga granskning är den så kallade grundläggande granskningen. Den grundläggande granskningen syftar till att bedöma om nämnden har sett till att den interna styrningen och kontrollen är tillräcklig. Efter genomförd granskning ska respektive revisor ha skaffat sig en god uppfattning om hur enheten och ledningsprocesserna är organiserade och hur den interna kontrollen fungerar i praktiken. Granskningen genomförs löpande under året genom att revisorn informerar sig om verksamheten. Det sker dels genom kommunikation med den granskade enheten, dels genom att ta del av grundläggande dokumentation och det löpande flödet av ärenden och beslut.

Revisorernas uppgift är också att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. För den bedömningen krävs ytterligare nämndspecifika granskningsinsatser utöver den grundläggande granskningen. Omfattningen och inriktningen på de nämndspecifika granskningarna följer av tidigare års granskningsresultat och de risk- och väsentlighetsanalyser som årligen genomförs av stadsrevisionens yrkesrevisorer och de förtroendevalda revisorerna.¹²³ En revisionsplan beslutas av revisorsgruppen inför varje nytt revisionsår. Revisorsgruppen beslutar också om granskningsplaner per nämnd/bolag.

Revisorerna överlämnar varje år en revisionsberättelse och en årsredogörelse till fullmäktige. Den senare sammanfattar all granskning som genomförts under året. Dokumenten utgör fullmäktiges underlag för fastställande av årsredovisningen för Göteborgs Stads samt för ansvarsprövningen av kommunstyrelsen och nämnderna. Stadsrevisionen redovisar också årligen sina iakttagelser avseende verksamhet, räkenskaper och intern kontroll i en revisionsredogörelse för kommunstyrelsen samt

122 För att möta lagstiftarens krav på att de kommunala yrkesrevisorerna har god och säkrad kompetens för uppdraget bedriver föreningen Skyrev (Sveriges kommunala yrkesrevisorer) en certifiering som kräver såväl teoretisk utbildning som praktisk erfarenhet av kommunal revision. Skyrev utarbetar rekommendationer och vägledningar som stöd i yrkesrevisorernas arbete samt erbjuder viss kompetensutveckling. Stadsrevisionens mål och inriktningsdokument 2013-2015, sid. 6.

123 Informationen hämtad ur stadsrevisionens dokument "Grundläggande granskning av nämnder"

en revisionsberättelse och en revisionsredogörelse för respektive nämnd. I revisionsberättelsen framgår om revisorerna föreslår att nämnderna beviljas ansvarsfrihet eller inte och i årsredogörelsen sammanfattas all den granskning som stadsrevisionen genomfört under året. För varje bolag upprättas en granskningsrapport och en granskningsredogörelse som behandlar bolagets verksamhet och interna kontroll.

Utöver den grundläggande årliga granskningen genomför stadsrevisionen årligen fördjupade granskningar vilka redovisas i revisionsrapporter. De fördjupade granskningarna kan vara allmänbelysande men kan också leda till mer specifika rekommendationer. De kan också i varierande grad utgöra underlag för granskningsrapporterna och redogörelserna. De fördjupade granskningarna har det senaste året handlat om elevhälsan i Göteborg¹²⁴, gruppbestäder med särskild service till vuxna¹²⁵, känslig information i det pedagogiska it-stödet Hjärntorget¹²⁶ och ramavtals-trohet¹²⁷.

Som tidigare nämnts lämnar revisorerna i sina granskningar rekommendationer och revisionskritik. De olika enheternas åtgärder, med avseende på lämnade rekommendationer och kritik, följs regelmässigt upp under kommande år. År 2009 uttryckte stadsrevisionen i sin årsredogörelse att dess generella uppfattning var att rekommendationer och kritik som lämnats tidigare år, med få undantag, hanterats på ett tillfredsställande sätt och föranlett relevanta åtgärder i berörda nämnder och bolag. Att skrivningen inte återkommer i senare års årsredogörelser är kanske ett uttryck för en stramare hållning från stadsrevisionens sida. Man behöver nämligen inte gå längre än till kommunstyrelsen för att finna exempel på när stadsrevisionens synpunkter inte verkar ha tagits på allvar. Som tidigare nämnts påtalades under granskningen av kommunstyrelsen för år 2009 vikten av att ärendehantering vid stadsledningskontoret även belyste internkontrollfrågor. Vid granskningen 2010 framkom ett flertal brister avseende ärendehantering och kommunstyrelsen rekommenderades att vidta åtgärder. 2011 visade uppföljningen att rekommendationen avseende ärendeprocessen inte var omhändertagen och kritik

124 Se Revisionsrapport 2012-10-09 "Vi arbetar fortfarande främst med akut-uttryckningar"

125 Se Revisionsrapport 2012-08-21 "Granskning av gruppbestäder med särskild service för vuxna"

126 Se Revisionsrapport 2012-05-22 "Granskning av känslig information i Hjärntorget"

127 Se Revisionsrapport 2011-11-15 "Ramavtalsstrohet samt styrning och uppföljning av ingångna avtal"

i form av en erinran riktades mot kommunstyrelsen. Först vid 2012 års uppföljning kunde stadsrevisionen konstatera att tillräckliga åtgärder vidtagits för att de påtalade bristerna avseende ärendeprocessen skulle kunna anses omhändertagna.

Inte bara de olika nämndernas/styrelsernas anpassning efter revisionens rekommendationer och anmärkningar är av betydelse. Att fånga politikernas intresse är enligt stadsrevisionen en annan viktig del i revisionens möjlighet att nå ut med sina budskap. För att få uppmärksamhet och respekt för sina granskningar är det avgörande att revisionen granskar rätt saker. Kan revisionen hitta de stora riskerna i verksamheterna blir rapporten intressant läsning både för de aktuella enheterna och för politikerna. Enligt uppgift från stadsrevisionen har också media en påverkan på vad som uppmärksammas. När den lokala pressen skriver om en av stadsrevisionens rapporter får rapporten också mer uppmärksamhet av de styrande politikerna.

Hur väljs då vilka områden som ska granskas? Revisorerna tar årligen ställning till en övergripande analys avseende risker för Göteborgs Stad. De gör också riskanalyser av samtliga nämnder och bolag i staden. Analyserna baserar sig på revisionens egna iakttagelser och är fristående från nämndernas och styrelsernas egna riskanalyser.

Genom dessa analyser identifieras områden där granskning behövs. I en del fall leder revisionens grundläggande granskningar till iakttagelser och slutsatser som indikerar att det finns brister, fel eller problem i stadens verksamheter som är i behov av mer genomgripande genomlysningar. När så är fallet kan revisorerna beslut att avsätta resurser till en fördjupad granskning. Enligt stadsrevisionen ger de fördjupade granskningarna en bättre möjlighet att genomlysa mer omfattande frågeställningar och komplexa sammanhang, vilket i sin tur ger revisionen bättre underlag för att verka främjande. Eftersom fördjupade granskningar är förhållandevis resurskrävande kan dock endast ett begränsat antal fördjupningar genomföras varje verksamhetsår.¹²⁸

Det är framför allt yrkesrevisorernas riskanalyser och granskningar som leder fram till områden där fördjupade granskningar bör ske, även om det naturligtvis också förekommer att initiativet till specifika granskningar kommer från de förtroendevalda revisorerna.

Flera faktorer påverkar stadsrevisionens möjligheter att göra ett bra arbete. Resurstilldelningen är naturligtvis ett exempel. Stadsrevisionen

128 Stadsrevisionens mål och inriktningsdokument 2013-2015, sid. 5

är helt beroende av att kommunfullmäktige beviljar tillräckligt med medel i budgeten för att revisorerna ska kunna göra en tillfredsställande granskning av kommunens verksamhet. Enligt uppgift från stadsrevisionen har resurstilldelningen varierat över åren, men har sedan början av 2000-talet successivt ökat. Idag anser sig stadsrevisionen i Göteborg kunna leva upp till en revision av god sed.

Som tidigare nämnts ingick som ett moment i "Göteborgs Stads handlingsplan för förstärkt intern kontroll och öppenhet" att utreda hur stadsrevisionen kan förändras för att bättre kunna identifiera brister och förhindra oegentligheter. Eftersom stadsrevisionen är ett från kommunstyrelsen fristående organ var dock inte möjligt för kommunstyrelsen att besluta om en granskning av stadsrevisionens verksamhet. I stället fick stadsrevisionen genom ett utvidgat uppdrag från fullmäktige ansvaret att sammanställa en redogörelse för hur man skulle kunna förbättra sitt arbete. Resultatet går att utläsa ur stadsrevisionens handling "Mål och inriktning 2013-1015". Av dokumentet framgår att stadsrevisionen under perioden 2013-2015 kommer att lägga ökad tonvikt vid granskningen av nämndernas och bolagens interna styrning och kontroll. Revisorerna kommer att utveckla granskningen på ett sätt som medför mer preciserade och ökade krav på hög kvalitet i den interna styrningen och kontrollen. Det innebär bland annat att kraven på nämndernas och styrelsernas riskanalys och riskhantering ökar och preciseras. Revisorerna kommer också att öka granskningsinsatserna avseende nämndernas och styrelsernas hantering och åtgärder i syfte att minska riskerna för oegentligheter.

Stadsrevisionen menar att en god intern styrning och kontroll förutsätter att tydliga och uttalade värderingar präglar verksamheten och att god etik genomsyrar förvaltningar och bolag. Stadsrevisionen kommer av det skälet inte att begränsa granskningen enbart till dokumenterade rutiner, kontroller och planer, utan också att granska och där så är möjligt föra en aktiv dialog med stadens nämnder och bolag om integritet, etiska värden, kompetens, ledarstil, organisationsstruktur, ansvar och befogenheter med mera. Revisorerna bedömer vidare att stadens ekonomiska förutsättningar kommer att försvagas under de närmaste åren och revisorerna kommer därför att ha en beredskap för att kunna ägna mer uppmärksamhet åt frågan hur nämnder och bolag agerar för att upprätthålla god kontroll över kostnader och verksamhet.

Det kan således konstateras att en skärpt granskning av den interna styrningen och kontrollen är stadsrevisionens främsta prioritering de närmaste åren.

Statlig kontroll av kommunal verksamhet

Här är inte platsen att i detalj gå igenom hur den statliga kontrollen av den kommunala verksamheten är utformad. Vi ska begränsa oss till att i stället peka på några skillnader mellan kontrollen över de statliga myndigheterna å ena sidan och de kommunala verksamheterna, i förvaltningsform och i bolagsform, å den andra.

Möjligheten att få en domstolsprövning av förvaltningsbeslut hör till de mest ingripande kontrollinstrumenten mot kommunerna generellt sett, eftersom domstolarna i motsats till olika tillsynsmyndigheter kan besluta om att upphäva och i vissa fall ändra kommunala beslut. Både kommunala och statliga beslut som rör myndighetsutövning på specialreglerade områdena kan överklagas hos förvaltningsdomstol av den som berörs, och domstolen kan besluta om att upphäva ett oriktigt beslut, att fastställa det överklagade beslutet eller att sätta ett eget beslut i det överklagade myndighetsbeslutets ställe.

I kommunal verksamhet som inte specialreglerats med särskilda överklaganderegler finns för i princip alla fullmäktigebeslut och för nämndbeslut som inte är av rent förberedande eller rent verkställande art en möjlighet för varje kommunmedlem att klaga genom så kallad laglighetsprövning. Resultatet av denna domstolsprövning kan bli att beslutet upphävs eller fastställs. Detta innebär att det finns möjlighet till en medborgarkontroll av kommunernas handlande.

På det statliga området blir det fråga om överklagande genom förvaltningsbesvär, men det finns ingen särskild medborgartalan avseende beslutens laglighet.

Verksamhetstillsynen över kommunala och statliga myndigheter som gäller till exempel naturvård, skolfrågor eller social omsorg skiljer sig i allmänhet inte åt i principiellt avseende. På senare år har dock den statliga tillsynen över kommunal verksamhet skärpts på ett antal områden. Kommuner kan inom socialtjänstområdet dömas att betala sanktionsavgift, om man inte tillräckligt snabbt har verkställt en domstols dom. Vidare har Skolinspektionen möjlighet att vitesförelägga kommuner.

Den extraordinära tillsyn som utövas av JO och JK omfattar både statlig och kommunal verksamhet, men för båda gäller att tillsynen inte omfattar fullmäktige och att granskningen ska ske med hänsyn till den kommunala självstyrelsens former. Både JO och JK kan åtala tjänstemän och personer med offentliga uppdrag med undantag för ledamöter i

beslutande församlingar för tjänstefel, i den mån det är fråga om något som skett i myndighetsutövning. För att bestämmelsen om tjänstefel (20 kap. 1 § BrB) ska vara tillämplig krävs att det är fråga om att någon vid myndighetsutövning anses ha åsidosatt vad som gäller för tjänsten. I detta avseende finns alltså inga skillnader mellan kommunalt och statligt anställda eller mellan tjänstemän och förtroendevalda i nämnderna.

För att bestämmelsen om tjänsteansvar ska bli tillämplig på ett kommunalt bolags anställda eller styrelsens ledamöter krävs att myndighetsutövning överlämnats till bolaget, något som i sin tur kräver lagstöd. I Göteborg har bolagen inte sådana uppgifter, såvitt vi har kunnat finna.

Tjänstemän som begår fel kan också få disciplinär påföljd. Detta gäller alla typer av tjänstemän, men regleringen på den statliga sidan återfinns i lag, medan kommunalt anställda och anställda i bolag har kollektivavtalsreglerat disciplinansvar. För statligt anställda gäller i 14-19 §§ LOA och 13 § Anställningsförordningen (1994:373). De fel som kan föranleda disciplinpåföljd kallas tjänsteförseelse. Påföljden är varning eller löneavdrag.

JO kan i sin tillsynsverksamhet anmäla statligt anställda till behörig myndighet för disciplinförseelse eller för att väcka fråga om avskedande eller avstängning. JO kan också föra talan vid domstol mot myndigheternas beslut i sådana fall, dock inte när det gäller kommunalt anställda.

För statliga myndigheter gäller att myndighetens ledning enligt myndighetsförordningen (2007:515) har ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Myndigheten ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Om Riksrevisionen riktat en anmärkning mot myndighetens årsredovisning ska myndigheten snabbt redovisa åtgärder till regeringen.

Ett antal större myndigheter är skyldiga att ha en intern revision och för dessa myndigheter gäller också en särskild förordning om intern styrning och kontroll.¹²⁹

Regeringen kan utkräva ansvar av myndighetens styrelse respektive myndighetschefen genom att avsluta uppdragen.

Riksrevisionen granskar verksamhet som bedrivs av staten. Riksrevisionens oberoende garanteras i regeringsformen. Granskningen omfattar både så kallad årlig revision som bedömer myndigheternas redovisning och räkenskaper och så kallad effektivitetsrevision som granskar genomförandet av det statliga åtagandet och resultaten. Gransk-

129 Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

ningen genomförs enligt internationell revisionsstandard. Riksrevisionen som granskar både regeringen och de statliga myndigheterna gör i sina granskningar anmärkningar och ger rekommendationer, men den uttalar sig inte i ansvarsfrågan. Resultaten av granskningarna överlämnas till riksdagen som får överväga vidare åtgärder.

Vid sidan av de olika kontrollformer som här har behandlats är allmänhetens och medias insyn av stor betydelse i all offentlig verksamhet för att ge insyn i politik och förvaltning och stimulera debatt men också för att avslöja missförhållanden. Regelverken skiljer sig här inte åt mellan stat och kommun, medan insynen i verksamhet som bedrivs i privaträttsliga former varierar. För bolag där kommunen äger ett rättsligt bestämmande inflytande finns bestämmelser om offentlighet i offentlighets- och sekretesslagen.¹³⁰, vilka innebär att både offentlighetsprincipen och meddelarskyddet gäller även i dessa bolag.

Offentlighetsprincipen innebär att allmänna handlingar är offentliga såvida de inte omfattas av undantag i exempelvis offentlighets- och sekretesslagen eller personuppgiftslagen. En begäran om att få ta del av en allmän handling ska prövas av den myndighet som förvarar handlingen och utlämnandet av en offentlig handling ska ske skyndsamt.

När det gäller frågan hur Göteborgs Stads förvaltningar och bolag hanterar förfrågningar om utfående av allmänna handlingar på ett korrekt sätt, kan vi konstatera att det särskilt från medierna framförts kritik mot denna hantering hos vissa förvaltningar och bolag. Göteborgs-Postens journalister har lämnat ett flertal exempel på när en sådan begäran, enligt dem, hanterats felaktigt.

Analys och sammanfattning

Den kommunala förvaltningen och organisationen skiljer sig som vi sett i flera avseenden från statlig förvaltning. Båda bygger på samma grundprinciper, att makten ska utövas under lagarna, att arbetet ska utföras med opartiskhet och saklighet och att förvaltningen ska vara effektiv och rättssäker. Medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ska respekteras och principerna för god förvaltning gäller oavsett huvudman.

130 Se 3 kap. 16 § KL. Med rättsligt bestämmande inflytande avses att kommunen äger aktier med mer än hälften av samtliga röster eller om de har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen.

Offentlighetsprincipen och meddelarskyddet är lika centrala principer i kommunal som i statlig verksamhet. Detta är särskilt viktigt i ett samhälle som det svenska, där en så stor del av de offentliga samhällsuppgifterna har lagts på kommunal nivå.

Ändå finns vissa skillnader i den rättsliga regleringen som generellt kan ha betydelse, när vi bedömer riskerna för att korruption eller andra oegentligheter ska få inbrott i organisationen. Även om det inte finns tydliga empiriska belägg för att förekomsten skulle vara större i kommunal än i statlig förvaltning, kan det finnas anledning att granska dessa skillnader och i förlängningen fråga sig i vilken mån de är berättigade och vilken effekt de kan ha på korruptionsrisken.

Först kan konstateras att de kommunala förhållandena till skillnad från den statliga förvaltningen kännetecknas av att de förtroendevalda i stor omfattning har ansvar för myndighetsutövning, en uppgift som innebär rättstillämpning, där politiska bedömningar inte ska förekomma. Vidare gäller att alla ledamöter i nämnderna oavsett partitillhörighet har ansvar för besluten, om de inte formellt reserverat sig. Dessa förhållanden ställer stora krav på de förtroendevaldas integritet och kunskaper. Vidare är tjänstemännens ställning otydlig och i stor utsträckning oreglerad. Samtidigt har tjänstemännen genom delegation i praktiken ett stort inflytande och ansvar. Som Björkman och Lundin påpekar leder detta till ett slags vakuum i ansvarsförhållandena. En tjänsteman kan ha ett straffrättsligt ansvar för ett underlag till ett nämndbeslut men har inte möjlighet att reservera sig. Nämndledamöterna står under revisionsansvar, även då tjänstemän fattat beslut efter delegation.¹³¹

Sammantaget kan dessa omständigheter liksom även den svaga disciplinära regleringen, den svaga jävsregleringen och möjligheten till dubbla engagemang i styrelser, nämnder och bolag bidra till större risker för att det begås fel och för att principerna om saklighet och opartiskhet inte iakttas. Andra omständigheter som påverkar är att rekryteringen inte är föremål för samma kontroll som statliga anställningsbeslut och att bisysslereglerna inte iakttas i tillräcklig utsträckning. Därmed ökar också risken för korruption och andra oegentligheter. Att upphandlingsreglerna är omstridda och kritiserade kan inte heller få vara en ursäkt för brister i regel efterlevnad.

Den kommunala revisionen har i många år kritiserats och har en del svagheter som påverkar kontrollens legitimitet. Framför allt är det tvek-

131 Björkman och Lundin 2012

samt att personer som valts av fullmäktige och oftast är tidigare politiker i kommunen leder den kommunala revisionsverksamheten, låt vara att de numera ska ha sakkunnigt biträde. Det har också framförts kritik mot att revisorerna ska uttala sig i ansvarsfrågan. Detta sker i och för sig inte bara i kommunal verksamhet, men internationellt är det ovanligt. För att åstadkomma en större trovärdighet för den kommunala revisionen kan man överväga flera alternativ som vi diskuterar i fortsättningen av rapporten.¹³²

Utöver dessa generella iakttagelser angående den rättsliga regleringen av statlig och kommunal förvaltning och bolagsverksamheten i kommunal regi har vi också anledning att lyfta fram några förhållanden som utmärker Göteborg.

Som vi konstaterat har Göteborgs kommun valt att organisera sin verksamhet i bolagsform i mycket stor utsträckning. Detta menar vi medför en risk för otydlighet när det gäller värdegrund, rättslig stadga och ansvarstagande med dubbla roller för de förtroendevalda.

Vidare har Göteborg haft en mycket decentraliserad organisation och styrning med en relativt svag intern uppföljning och kontroll och en viss slutenhet vad avser rekrytering av tjänstemän. Här finns också brister i hanteringen av bisysslor och en otydlig juristfunktion. Vi får intrycket att en övergripande förvaltningskultur, med betoning av regelefterlevnad, integritet, värdegrund med utgångspunkt i ett offentligt etos, delvis kommer i skymundan för ett ledarskap som inriktas mer på entreprenörskap än god förvaltning. Kommunerna har ansvar för omfattande och disparata verksamheter och det är av lika stor vikt att bevaka den förvaltande rollen som den utvecklande och nyskapande.

6. Händelser och åsikter

I det här kapitlet redovisas först händelserna i kronologisk ordning på basis av våra studier av de kommunala dokument som upprättats och de uppgifter vi fått via intervjuer med olika kommunala företrädare. Därefter sker också en sammanfattning av de viktiga delarna av mediernas rapportering kring händelserna.

Händelseförloppet

2001–2008 – en tid för mutor

De flesta – påstådda eller bevisade – fall av mutor och bestickning inträffade under åren 2001-2008 och därför är det intressant att först titta på de problem och diskussioner som togs upp i stadsrevisionens rapporter under de aktuella åren.

Efter att balanskrav infördes 1997 upptäcktes det att nämnder och bolag hade problem med att skilja mellan investeringar och underhåll. Stadsrevisionen påtalade därför 2001 till kommunstyrelsen att den ekonomihandbok som framställdes i början av 1990-talet behövde uppdateras och kompletteras. Stadsrevisionen påtalade också åren 2001-2003 att "[n]ämnder och bolag har behov av riktlinjer för ändamålsenliga rutiner inom andra områden som är av mer övergripande eller generell natur eller som förutsätter ett centralt perspektiv. Iakttagelsen har framförts av stadsrevisionen under flera år" (2001, s. 14). Stadsrevisionen skrev också att eftersom det nuvarande balanskravet aldrig omfattar ett investeringsbelopp i sin helhet utan bara de kostnader (räntor och avskrivningar) som för året belastar resultatet, finns en risk för överinvestering i bland annat fastigheter, vilket i sin tur betyder att underhåll får lida (2003, s. 11). 2001 nämndes det också att det fanns "ett betydande utvecklingsbehov på upphandlingsområdet."

Årsredogörelsen för år 2003 innehåller för första gången en redogörelse för uppföljningen av föregående års rekommendationer. Vidare hade man genomfört en granskning av ”förtroendekänsliga områden”: representation, kontokort, förmånsbilar, mobiltelefoni samt attestrutiner avseende verkställande direktörer” (2003, s. 23). Resultaten från den granskningen sammanfattades i en särskild rapport. Under året hade projektstyrning och projektorganisation på bland annat Göteborg Energi AB granskats.

År 2004 baserade stadsrevisionen sin revisionsplan på en riskanalys där riskerna hade värderats utifrån väsentlighet och sannolikhet. Detta mode kom således snabbt till Sverige. Noteras kan att granskningen innefattade affärsetik, särskilt mutor och bestickning. Det nämndes också att definitioner behövs, särskilt inom ”förtroendekänsliga områden”. Sveriges Kommuner och Landsting hade lovat att förbereda ”en kod för styrning av kommunala bolag”, en version av den kod som var föreslagen för privata bolag, och stadsrevisionen skrev att ”[d]et är av stor vikt för Göteborgs Stad att alla verksamheter aktivt arbetar för att motverka risken för mutor och bestickning.”¹³³

Som en följd av SOU 2004:107 ”Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting” lagstiftades att varje nämnd årligen skulle få en revisionsberättelse, och att lekmanrevisorerna (som granskar bolagen) regelbundet borde träffa bolagsstyrelserna.

I årsredogörelsen för 2005 diskuteras lagstiftningen om *God ekonomisk hushållning* från december 2004 och dess relevans för Göteborg. Avtals-troheten inom ett par specifika områden blev granskad och det visade sig finnas brister när det gällde nyttjande av konferensanläggningar. Stadsrevisionen hade också genomfört en granskning av användandet av balanserade styrkort, (*Balanced Score Card*, redovisningens förra mode) och fann att ”tilltro till styrkortet som styrmodell är begränsad”. Forskarna hade redan för länge sedan påpekat att styrkortet inte fungerar i praktiken¹³⁴.

Stadsrevisionen påpekade att inget bolag hade erhållit någon revisionskritik från lekmanrevisorerna, och konkluderade att på kort tid hade tidigare kritik och rekommendationer lett till förbättrade rutiner, dokumentation och intern kontroll (s. 22). I granskningen av Göteborgs Hamn AB noterades att styrelsen hade beslutat om förvärvet av en viss post aktier. Affären kommenteras bland annat med att vid beslut av stor vikt,

133 Stadsrevisionens årsredogörelse och årsredovisning för år 2004, sid. 21

134 Dechow 2006

såsom stora investeringar, bör ett ställningstagande av kommunfullmäktige inhämtas, vilket inte hade gjorts. Vidare noterades att bolagets styrelse givits mycket begränsad tid att sätta sig in i ärendet och värdera information. Denna iakttagelse bekräftas många gånger vid läsning av styrelserna protokoll. Samma år noteras att Göteborg Energi har börjat egen utvärdering av sitt styrelsearbete bland annat med avseende på dess ansvar för den interna kontrollen (s. 24)

I stadsrevisionens årsredogörelse för 2006 meddelas att riskanalys har genomförts i 14 bolag, med slutsatsen att samtliga bolagsledningarna som omfattas av granskningen verkade ha en hög medvetenhet om sina affärsrisker. Samtidigt säger stadsrevisionen att "[k]ommunstyrelsen har inte presenterat någon öppen eller separat redovisning enligt insynslagen och inte genomfört någon prövning av sin redovisningsskyldighet. Ett arbete har emellertid inletts med tolkning, tillämpning och eventuellt upprätthållande" (s. 22) Denna formulering i variationer kommer att upprepas praktiskt taget varje år; kommunstyrelsen och stadsledningskontoret var tämligen okänsliga för stadsrevisionens rekommendationer – tills media blev intresserade.

Liknande problem som i kommunstyrelsen noterar man i idrotts- och föreningsnämnden. "Nämnden arbetar inte med riskanalys som separat begrepp eller metod i budgetarbetet. Det finns dock ett visst inslag av riskbedömning i årsrapport och budgethandlingar samt separata riskanalyser för specifika områden såsom arbetsmiljö, brand, fastigheter och vid omorganisation. En tydligare fokusering på övergripande verksamhetsrisker och ekonomiska risker kommer ske 2007." Det fanns också problem med den interna kontrollen hos idrotts- och föreningsnämnden:

- Organisationen kännetecknas av ett individualiserat arbetssätt och bygger i hög grad på tillit.
- Osystematisk projektdokumentation, stora variationer mellan olika projektledare.
- Kunskapen om fastighetsbestånd och underhåll är i hög grad personberoende, där ett flertal av dessa nyckelpersoner når pensionsålder inom kort. Det är därför att största vikt att kunskaper som dessa anställda besitter snarast dokumenteras på ett tillfredställande sätt. Nämnd och förvaltning har därefter inletts ett omfattande arbete i syfte att stärka den interna kontrollen (...)

... och därför begränsade sig stadsrevisionen till ett påpekande. Observera att "tillit" får en negativ klang; formuleringen pekar på att systemtillit har ersatt det personliga förtroendet i moderna samhällen.

I rapporten för 2007 nämns granskning av avtalstrohet mot ramavtal för tekniska konsulter, där det visade sig att 10 av 25 granskade verksamheter avvek från ramavtalet. Motiveringarna var behov av specifik kunskap, tidigare ramavtal och så vidare. Stadsrevisionen underkände förklaringarna.

2007 konstaterades också att kommunstyrelsens delegation var för omfattande och otydlig, vilket kunde leda till svåra juridiska ställningstaganden (s. 7) Vidare gjorde kommunstyrelsen fortfarande ingen separat redovisning enligt insynslagen trots rekommendationer från 2006. Kommunstyrelsen rekommenderades därför att "skyndsamt upprätta en öppen och separat redovisning för berörda verksamheter" (s. 17).

I 22 bolag granskades bolagsstyrelsens ansvar och arbetsätt. Resultatet visade att 18 procent av styrelseledamöterna inte ansåg sig ha fått en tillräcklig bra introduktion till styrelsearbetet. Granskningen visade också att det fanns otillräckliga kunskaper om ansvaret för den interna kontrollen. Intressant men föga överraskande var resultatet att "[s]tyrelsens uppfattning om den interna kontrollen är tillräcklig eller inte bygger till stora delar på ett *förtroende* för den verkställande direktören och på dennes sätt att rapportera till bolagsstyrelsen" (s. 15, vår kursivering).

Samma år introducerades "Rappet" (ett elektroniskt system och mall för avrapportering). Stadsrevisionen påpekade kritiskt att olika bolag hunnit olika långt avseende verksamhetsuppföljningen och att "det fanns exempel på bolag som (...) endast muntligen avrapporterar sin verksamhetsuppföljning till bolagsstyrelsen" (s. 16). Stadsrevisionen påpekade också att framtagandet av årsredovisningen för Göteborgs Stad blivit mer komplicerat "till följd av utveckling av redovisningspraxis samt tillkommande nationella och internationella krav". Enligt stadsrevisionen bör dock de kommunala redovisningsprinciperna vara vägledande vid upprättandet av den sammanställda årsredovisningen.

I stadsrevisionens årsredogörelse för 2008 presenterades resultaten av en dialog med stadens nämnder kring intern kontroll. Dialogen hade inletts med en enkätundersökning. Revisorerna hade under nämndbesök framhållit att intern kontroll inte kan avgränsas till ekonomiska resultat och ekonomirutiner, utan måste avse "verksamhetens innehåll, laglighet, kvalitet och ändamålsenlighet" (s. 7). Stadsrevisionen rekommenderade riskanalyser, särskilt eftersom enkäten visade att många ledamöter trodde

att riskanalys gäller nämndens kris- och katastrofplan. En särskilt rapport om riskhantering i Göteborgs Stads finansiella verksamhet, där huvudrekommendationen var att analyser av operativa risker måste inkluderas, skickades till kommunstyrelsen och fullmäktige. I övrigt kan konstateras att hela årsredogörelsen i mycket högre grad än tidigare var fokuserad på vikten av intern kontroll.

Den 4 december 2008 valdes Anneli Hulthén till ordförande på kommunfullmäktiges möte, och den 10 december 2008 avtackades Göran Johansson på kommunstyrelsens möte.

I det som följer presenterar vi händelserna 2009-2011 genom översikt av protokoll från mötena på kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, Koncern Göteborg Energi AB, lokalnämnden (före detta lokalförsörjningsnämnden), Förvaltnings AB Framtiden (Framtiden) och idrotts- och föreningsnämnden, de fyra styrelserna hos bolagen där de flesta påstådda oegentligheter inträffade, plus kommentarer från stadsrevisionen och från medierna.

2009 – riskhantering på agendan

I januari diskuterade kommunfullmäktige stadsrevisionens rapport om riskhantering i stadens finansiella verksamhet.

I februari påminde idrotts- och föreningsnämnden om att sedan 2007 ”skall nämnder i samband med bokslut värdera den egna verksamheten utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv och skriftligt motivera en rimlig nivå på det egna kapitalet.” Kommunstyrelsen kom med riktlinjer för intern kontroll inom Göteborgs Stad, vilka fullmäktige tillstyrkte i mars. Christin Wrangstedt utsågs till ny revisionsdirektör.

I mars utsågs Anneli Hulthén som ordförande i Framtiden. Den tidigare lokalförsörjningsnämnden, nämnden för Medichus och lokalsekretariatets hantering av byggnation och fastighetsutveckling slogs ihop till en lokalnämnd. Kommunstyrelsen beslutade att ”den ordinarie uppföljningsrapporteringen ska utökas med en uppföljning av nämnders och styrelser arbetsprocess för ledning och styrning”.

I april bordlades ägardirektiv för Framtiden på kommunstyrelsens möte – det hände ofta att bolagen inte hade sina ägardirektiv bekräftade en bra bit in på det nya året. Om det berodde på tidsbrist på mötena (fullmäktiges möte slutar vanligtvis vid 21.00, med hälften av ärendena bordlagda), dålig förberedelse hos ledamöterna eller partipolitiska komplikationer går inte att sluta sig till från protokollen. Hos idrotts- och föreningsnämnden önskade ledamöterna att rapporterna skulle skickas ut i

förväg ”i stället för att dukas fram vid sammanträdet”.

I maj önskade Framtidens styrelse information om Projektet White-list (en lista av enheter som av något skäl får ett särskilt privilegium, tjänster, tillgång eller uppmärksamhet.) Representanter för projektet skulle bjudas in, men detta nämndes sedan inte mer. Uppföljningsrapporter verkar vara längre och mer detaljerade, utan tvekan ägnades det mer tid åt internkontrollfrågor. I juni beslutade kommunstyrelsen om implementering av tjänstedirektivet i Sverige, och tillstyrkte ändring av bolagskategori från privat till publikt för Framtiden. (Detta bekräftades av fullmäktige i september.)

I september presenterade stadsrevisionen för fullmäktige en rapport om redovisning och styrning av underhållsaktiviteter i staden – en källa till stora utgifter, ofta oplanerade. Upphandlingsråd i Göteborg diskuterades på ett av kommunstyrelsens möten men bordlades (vilket kom att inträffa flera gånger därefter).

I oktober presenterade stadsrevisionen på fullmäktiges möte sitt perspektiv på intern kontroll, och på kommunstyrelsens möte lämnade Vd:n för Upphandlingsbolaget information om samverkan och dialog internt i Göteborgs Stad, strategiskt upphandlingsarbete, leverantörs-marknad, upphandlande myndigheter samt sociala och etiska hänsyn. Idrotts- och föreningsnämnden fastställde (som alla andra) budget och uppföljningsplan för 2010, och oppositionen kommenterade: ”Bra budgetförslag utifrån tveksam inriktning”.

I november diskuterade kommunstyrelsen ny lagstiftning (konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden, rättsmedelsdirektiv, offentlig upphandling). Göteborgs Spårvagnar AB överfördes från Göteborgs Stad till Göteborgs Kommunala Förvaltning AB. Stadskontoret fick uppdrag att utarbeta ett förslag om upphandlingsråd i Göteborg. På idrotts- och föreningsnämnden presenterades och godkändes uppföljningsrapporten för hösten 2009, som var mer fokuserad än vårens rapport. Rapporten innehöll fem frågeställningar som fokuserade på processägarskapet och återknöt till de förbättringsområden som uppmärksammats i vårens rapportering.

I december fokuserade Framtiden mycket på kontrollfrågor. På Hjällbo blev fasadrenovering en het diskussion – delvis, antar vi, eftersom underhållsproblem är heta, men delvis också för att arbetet sedan blev ifrågasatt i media.

På Familjebostäder observerade lekmannarevisorerna att det rådde olika syn mellan moder- och dotterbolag angående ”omfattningen av

åtgärder när ställningstagande till ombyggnation och renovering skall göras” och att mer dialog krävdes. EgnaHems styrelse godkände internkontrollplanen och gav Vd:n i uppdrag att informera om LOU och hur denna berör verksamheten inom Framtiden. Göteborg Energi godkände riskpolicyn för koncernen 2010 och gav Vd:n i uppdrag att sammanställa och återrapportera iakttagelser från den interna kontrollplanen för 2010. Även på kommunstyrelsens decembermöte tog kontrollfrågorna mycket plats. Det kunde bero på finanskrisen, men det är tydligt att upphandlingsproblematiken vägde tungt.

Stadsrevisionens årsredogörelse för 2009 har en helt annan grafisk form än tidigare, med foton och bildtexter. I texten kan urskiljas följande riskområden; ekonomistyrning (på grund av lågkonjunktur), rättssäkerhet (familjehemsplacerade barn), underhållsbehov (i ljuset av finansiella mål; standardproblem är att man väntar med underhåll och sedan plötsligt måste vidta omfattande åtgärder), investeringar (som alltid kostar mer än planerat) och IT-frågor (informationssäkerhet). Om Göteborg Energi sade stadsrevisionen till exempel: ”Det finns en risk att underhållsverksamheten snarare än det egna kapitalet får utgöra den resultatreglerande posten. I vissa situationer förskjuts entreprenadstartar medvetet som ett led i att styra hela nämndens resultat och dessa förskjutningar riskerar att ackumuleras som eftersatt underhåll” (s. 18) Det kan konstateras att resultatmanipulering¹³⁵ nu är ett faktum i svensk offentlig sektor. Vidare kan noteras att lekmannarevisorerna påpekade att varken Higab (Hantverks- och Industrihus i Göteborg AB) eller Älvstranden Utveckling AB ansåg sig omfattas av LOU.

Ett generellt intryck för 2009 är följande: Internkontroll gavs mer uppmärksamhet, stadsrevisionens rekommendationer togs mer på allvar och riskanalysen introducerades mer och mer. Det är också möjligt att händelser som senare blev uppmärksammade i media redan var redan kända inom förvaltningarna och man på så sätt försökte att åtgärda dem (flera incidenter hade redan anmälts till Riksenheten mot korruption).

2010 – hemskheternas år

2010 blev ett *annus horribilis* för Göteborgs Stad, men inte från första början. I januari presenterades förslaget till trängselskatt och infrastrukturåtgärder i Västsverige. Göran Johansson (S) dikterade till protokollet:

135 Czarniawska med flera 2013

Att det här är ett historiskt beslut är det ingen tveksamhet om. Vi hade en debatt för ett tag sedan om hur det här förslaget kom till och då var det diskussioner om mygel och media hade ett antal olika sanningar. Det var inte regeringen som kom tillbaka med detta. Det gick till på ett helt annat sätt. Det här är ett historiskt beslut.

Februari är årsredovisningarnas månad. I mars beslutade fullmäktige att bevilja ansvarsfrihet för Göteborgs kommuns styrelser och samtliga nämnder, med undantag av stadsdelsnämnden för Södra Skärgården och ordföranden i stadsdelsnämnden för Linnéstaden, för verksamhetsåret 2009.

Göteborg Energi antog en riskpolicy, formulerad den 21 december 2009, i vilken ingick ränterisk, motpartsrisk, refinansieringsrisk, tillåtna instrument, valutarisk, och likviditetsrisk. I en bilaga med rubrik ”Definitioner” nämndes ”Administrativ risk”, men detta utvecklades inte.

Den 24 mars ville Uppdrag granskning vara med på idrotts- och föreningsnämndens möte. Förvaltningschefen tillät inte journalisterna att närvara och anlidade vakter som hindrade dem att komma in. Efter händelsen sjukskrevs förvaltningschefen.

Den 28 april visades tv-programmet Uppdrag granskning om ”Mutsandalen i Göteborg”. Journalisterna Janne Josefsson och Nils Hansson chattade med publiken, som uppmuntrades att skicka information om ”oegentligheter” i Göteborg, med en garanti om en skyddad identitet.

”Göteborgarna svarar” i GP samma dag:

[Stadsjuristen: Vi ska] ”se över vårt interna regelsystem. (...)

[A. Hulthén] ”vi ska vända på varenda sten, för att få ut detta ur vårt system”

– Har stadsrevisionen fungerat, tycker du?

[Stadsjuristen: Redan innan Uppdrag gransknings program sändes anmäldes saken till Riksenheten mot korruption]: ”Vi omsätter miljarder, och i en organisation med nästan 50 000 anställda, inklusive de kommunala bolagen, vore det konstigt om det inte fanns folk med bristande moral.”

I kommunstyrelsen diskuterades naturligtvis Uppdrag granskning. Beslut fattades om frysning av politiska arvoden och vissa löner 2010, mot reservation från M, FP och KD.

Den 29 april citerade GP kommentarer till Uppdrag granskning, som täckte mer eller mindre en hela skalan av förklaringar och åsikter:

- Detta är typiskt sossebetende. (...)
- Den socialdemokratiska ryggdunkarmentaliteten kommer garanterat förhindra att åtal väcks.(...)
- Nu sticker borgare upp och försöker göra politik av detta! Det var TJÄNSTEMÄN som deltog i svindeln! (...)
- Göteborgs Stad är rutten och det vet alla som gör affärer med dem eller de kommunalägda bolagen.(...)
- Jag har fått för mig att Göteborg är genomruttet. (...) Jag menar inte att alla är mutkolvar, men man hukar sig för makten, kliar varandras ryggar och trampar nedåt.(...)
- Det råder en 'kompismentalitet' gubbarna emellan. (...)
- MEN, sluta gnälla, vi lever i en tid där det surfas på arbetstid, vi fuskar med de bidrag och skatter som finns ... så att det skulle finnas ett 'vi' som INTE fuskar, och ett 'de' som vi kan förfäras över, så ser ju inte verkligheten ut! (...)

Stadsrevisionen påpekar att man därifrån redan 2006 slog larm om brister i kontrollrutiner, ansvarsfördelning och befogenheter på idrotts- och föreningsnämnden. (...) Anneli Hulthén säger i sin tur vara 'störd' över att revisorerna inte varit tydligare med att det brustit i uppföljning(...)"

Samma dag föreslog Kia Andreasson (MP) en "mottagarfunktion för whistleblowers" i ett pressmeddelande.

Den 30 april avrapporterade GP resultaten från kommunstyrelsens krismöte, som ledde till fyra beslut:

1. Rutiner i samband med upphandling ska skärpas och stickprovs-kontroller ska göras.
2. Anställda ska stöttas för att inte hamna i beroendeställning gentemot leverantörer. Det kan exempelvis handla om jobbrotation.
3. Gentemot media ska öppenhet och tillgänglighet gälla, inte den senaste tidens lägga locket-på mentalitet.
4. Etik- och moraldiskussionen ska förstärkas.

Samtidigt beklagade Hulthén i Rapport att alla kommunanställda hade kritiserats. ”Många av våra anställda får ta skit och glåpord. De skall inte behöva bära hundhuvudet för att tre, eller hur många det nu är, har betett sig illa och omoraliskt, säger hon.”

Att tjänstemännen hellre hade velat ange en annan ton framgår av stadsdirektörens yttrande den 3 maj, ”Att vända på alla stenar går inte, då drunknar vi i jobb. Vi får välja att granska där vi tror att det kan få effekt.” Den pragmatiska attityden visar dock brist på enighet inom kommunen.

Efter att Ernst & Young genomfört en granskning och utvärdering av idrotts- och föreningsförvaltningens inköpsrutiner fick förvaltningen följande uppdrag:

- att ta fram skriftliga riktlinjer för nämndens sammanträden
- göra en generell översyn av delegationsordningen
- lägga fram ett förslag till förtydligande komplettering med rutinbeskrivningar av riktlinjer för inköp och upphandling
- ta fram ett förslag till medarbetarbekräftelse
- komplettera planen för intern kontroll
- redogöra för urvalet av sex objekt som ska granskas
- att belysa behovet av ytterligare granskning bakåt i tiden
- utarbeta en blankett för direktupphandling, av samma typ som redan existerande för avrop av uppdrag enligt ramavtal.

På Poseidons styrelsemöte den 5 maj lämnade ekonomiavdelningen information ”om regelverket och kontrollrutiner som bolaget tillämpar för att förhindra att oegentligheter skall förekomma i bolaget”. Till regelverk räknades policydokument, organisationsstruktur (roller och ansvar), attestregler, avtalsavrop enligt gällande ramavtal, upphandlingar, intern kontroll, extern revision.

Den 6 maj påpekade GP att en av stadsjuristerna var dotter till en av de mutbrottsanklagade, att förste stadsjuristen var sambo med förre Vd:n på Familjebostäder och att kommunstyrelsens ordförande hade barn med en konsult som arbetat för Stefan Allbäck. Den 10 maj förklarade sig första stadsjuristen jävig. Familjebostäder polisanmälde en tjänsteman för trolöshet mot huvudman (upplåsta fakturor).

På kommunstyrelsens möte den 12 maj presenterade stadsdirektören åtgärder vidtagna efter Uppdrag granskning och gällande idrotts- och föreningsförvaltningen och Familjebostäder. En extern jurist skulle granska de jävsfrågor som uppstått. Den 12 maj var det också dags för ett nytt Uppdrag granskning: ”Härvan kring mutskandalen i Göteborg fortsätter att växa”. ”Muthärvan i Göteborg” blev ett etablerat begrepp.

På styrelsemötet i Poseidon den 18 maj informerade Vd:n de närvarande: ”Ett presidiummöte med koncernens dotterbolag genomfördes den 30 april. Vid detta möte beslutades om en arbetsplan. (...) [R]utiner avseende upphandling och inköp samt avrop skall granskas. Stickprovskontroller kommer att genomföras i samtliga koncernens dotterbolag. Alla medarbetare skall få goda förutsättningar för att inte hamna i beroendeställning till leverantörer. (...) Koncernens kommunikationsplan skall gås igenom. Arbetet med etik och moral skall förstärkas. Tips som inkommer till koncernens bolag skall lämnas till stadskansliet för vidarebefordran till statsåklagaren. En kartläggning av hur det ser ut i bolagen idag har påbörjats. (...) [E]n åtgärdslista tagits fram. För att få hjälp i det fortsatta arbetet kommer externa konsulter att anlitas.”

Den 19 maj informerade GP om att S deklarerade sig ha fullt förtroende för ordföranden i idrotts- och föreningsnämnden, som också var medlem i styrelsen för Framtiden. Det visade sig också att nämndordföranden hade fått brev om oegentligheter men inte avrapporterat det vidare och att det var hennes förvaltningschef som förbjöd Uppdrag granskningsjournalister att delta i nämndens möte.

Den 20 maj konkluderade GP att:

”Ansvar för muthärvan benas ut. [RAs] framtid avgörs. (...)

Flera tjänstemän som arbetar eller nyligen har arbetat på [RAs] förvaltning är utpekade för mutbrott.

Hon struntade i att diarieföra ett undertecknat brev som pekade ut en av tjänstemännen. Hon la det i stället i hans personakt.

Mycket av dokumentationen kring bland annat byggprojekt är slängd.

[RA] tog det kontroversiella beslutet att kalla in Securitas vakter till nämndmöten.

Och hon gjorde sig oanträffbar för medier.

(...) Men stadsdirektören menar att det inte innebär att ledningen har ansvar för varje papper som kastas. - Om förvaltningen skulle ta

ställning till varje papper som ska slängas skulle arbetet helt förlamas.
(...)

I den här härvan spelar det torra begreppet ”intern kontroll” en viktig roll. I februari förra året klubbade kommunfullmäktige igenom nya riktlinjer för just intern kontroll. Det gick ganska obemärkt förbi. I dag är regler som benar ut ansvarsfrågor högintressanta. Problemet är bara att de riktlinjer som fanns tidigare är betydligt luftigare än de som trädde i kraft 2009.

Stadsdirektören försökte återigen att förminska dramat och GP påpekade, ganska ovanligt, att de flesta ”oegentligheterna” inträffade i det förflutna.

Den 24 maj sade idrotts- och föreningsnämnden upp anställningsavtalet med förvaltningschefen med omedelbar verkan.

På fullmäktiges möte den 3 juni riktade V en fråga till ordföranden om vilka åtgärder som hade vidtagits och skulle komma att vidtas med anledning av muthärvan. Av protokollet framgår att ordföranden besvarade frågan och att överläggning därefter ägde rum. På kommunstyrelsens möte den 9 juni fick stadskansliet i uppdrag ”att ta fram en mottagarfunktion för ’whistleblowers’ och göra den välkänd för allmänhet och i stadens samtliga verksamheter”. Stadskansliet informerade muntligen om ”åtgärder för att stärka öppenhet och försvåra korrupcion inom staden genom stärkt intern kontroll samt övriga åtgärder”.

Den 9 juni hade även idrotts- och föreningsnämnden sammanträde. Riktlinjer för nämndens sammanträden presenterades och fastställdes. Riktlinjerna innebar bland annat att samtliga handlingar skulle publiceras på stadens webbplats cirka en vecka före sammanträdet och att uppgift om tid och plats samt information om att sammanträdet är öppet för allmänheten skulle finnas på förvaltningens hemsida. Vidare innebar riktlinjerna bland annat följande: Ytterdörren ska vara olåst och receptionen bemannad under mötena, bild- och ljudupptagningar är tillåtna och besökare får komma och gå som de vill, men ordföranden har ansvar för ordningen och rätt att avvisa besökare som stör. På samma möte avrapporterades arbetet med granskning av inköpsrutiner med mera. Nya riktlinjer för utövande av delegerad beslutanderätt fastställdes. Förvaltningen fick i uppdrag att tillsammans med stadskansliet göra en fördjupad översyn av delegationsordningen. Vidare fastställdes riktlinjer för inköp och upphandling samt en plan för internkontroll. Förvaltningen fick dock i uppdrag att göra en fördjupad genomgång av risk- och väsentlighetsanalysen i internkontrollplanen.

I juli informerade GP sina läsare om att stadsdirektören och hans juridiska rådgivare undersökte om whistleblowing är förenlig med svensk lag. I augusti fastställde idrotts- och föreningsnämnden en ”Vägledning gällande oegentligheter, mutor och bestickning”, medan Poseidon fastställde en kommunikationsplan i händelse av upptäckta oegentligheter.

På kommunstyrelsens möte den 8 september informerade stadsdirektören om stadsåklagarens pågående utredning om mutor, om Stadens pågående arbete i frågan och om GP:s artikel om en tidigare anställd inom staden. Följande dag diskuterade kommunfullmäktige ”åtgärder för att stärka öppenhet och försvåra korruption inom staden genom stärkt intern kontroll samt övriga åtgärder”.

AB HjällboBostaden konstaterade den 28 september att bolagets driftkostnader skulle komma att öka med 700 000 kr med anledning av KPMG:s revisionsuppdrag. Den 13 september meddelade GP att HjällboBostaden är ”indragna i muthärvan” (genom en före detta anställd). Samma dag skrev viceordförande i Göteborgs Egnahems AB (KD) i GP:

Göteborgs kommun bäddade för mutbrott. (...)

Brister i upphandlingen. Göteborgs kommun har satt lagen om offentlig upphandling, LOU, ur spel. Det har bäddat för den typ av korruption och mygel som nu rullas upp i kommunala bolag och förvaltningar (...) Familjebostäder och andra kommunala bostadsföretag behövde inte följa LOU 2000. Samma 2002-2006 – S tyckte att det var ”krångligt”. Resultat: ”omfattande mygel och korruption”.

Den 25 september informerade GP sina läsare om att ”[e]n till från Poseidon dras in i muthärvan” och citerade Vd:n som sa att avslöjandena var ”ett sorts reningsbad som förmodligen för något bra med sig för hela branschen.” Två dagar senare informerade Vd:n sin styrelse om granskningen som gjort av Uppdrag granskning och om bolagets egna utredningar. Styrelsen beslutade om extra åtgärder i form av metodiska stickprovskontroll av ett antal fakturor årligen, införandet av bestämmelsen att anställda är skyldiga att anmäla om han/hon anlitar en leverantör privat som samtidigt är leverantör till den enhet den anställde tillhör samt att anställda som anlitar en leverantör privat det följande året inte får använda samma leverantör i tjänsten.

Den 28 september hade Göteborg Energi styrelsemöte. En intern

granskning hade resulterat i att bolaget vidtagit en rad åtgärder för att kontrollera om oegentligheter förekommit. En översyn av kontrollstrukturen hade gjorts och en utbildning för alla chefer om reglerna om yttrandefrihet och innehållet i gällande riktlinjer skulle genomföras under hösten. Styrelsen varnades att Uppdrag gransknings reportage om Projektet Mätning 2009 (bytet av elmätare i Göteborg) skulle sändas nästa dag.

Tv-programmet sändes och Uppdrag granskning hade också en chat med rubriken "Den korrupta staden". I Tv-programmet berättade en konsult vid Göteborg Energi om de oegentligheter hon upptäckt inom mätprojektet och hur hon vänt sig till ledningen och styrelsen utan att få något gehör. Vidare avslöjades, genom en inspelning med dold mikrofon, hur en av cheferna på bolaget försökte tysta ned konsulten och på ett högst olämpligt sätt fråga ut denna om hennes kontakter med media. Nedan följer några fragment från chatten som avrapporterades i GP.

Reportern NH berättar: Så lade vi pusslet. Efter vårt första program (...) fick vi över 100 tips om liknande oegentligheter runt om i landet. Ungefär hälften av dessa rörde Göteborg.

En möjlig slutsats från detta är att Göteborg är mer korrupt än andra kommuner. En annan möjlig slutsats är att ungefär hälften rörde Göteborg eftersom programmet gällde Göteborg.

Skandalen skulle tystas ner [säger Peab] (...) Agerandet förnekas av (...) Vd AB Framtiden.

Att vilja tysta ner skandalerna är troligtvis ett normalt beteende av människor med ansvar för olika verksamheter och andra människor. Men även där finns legitima och illegitima metoder:

Hon skulle skrämmas till tystnad. [Mätning 2009, konsult KT, inspelat samtal med Vd:n]

Samma dag, den 29 september, informerade stadsdirektören på kommunstyrelsens möte om legala aspekter av funktionen whistleblowers. Vidare informerades om att gruppledarna i kommunstyrelsen skulle få "en nulägesinformation om pågående arbete med handlingsplan för att stärka öppenhet och försvåra korruption inom staden genom stärkt intern kontroll samt övriga åtgärder". Stadskansliet fick i uppdrag att lämna en redovisning av bolagens planerade underhåll i kommande uppföljningsrapporter.

Försöket att tysta ner konsulten i Mätning 2009 led till ett beslut om en obligatorisk utbildning av alla chefer i kommunens öppenhetspolicy, informerades stadsdirektören GP. Och la till: ”- Vårt bekymmer (...) är att vi har för många styrdokument och policys. Det blir en djungel så att man inte ser de viktigaste dokumenten.” Stadsdirektören var dock den enda som höll den dämpade linjen. Den 4 oktober lämnade den inspelade Vd:n sin post.

Den 5 oktober informerades Framtidens Vd styrelsen om att personalcheferna i dotterbolagen har utformat förslag till affärsetisk policy samt en informationsstrategi. Vid mötet beslutade styrelsen att samtliga bolag inom Framtidenkoncernen ska följa LOU (vilket betydde att respektive dotterbolags styrelse måste fatta samma beslut). Den 6 oktober frånträdde EгнаHems Vd, före detta anställd på Poseidon och anklagad om mutbrott, sitt uppdrag. Han förnekade dock alla anklagelser.

I idrotts- och föreningsnämndens uppföljningsrapport för hösten 2010 över nämndes och styrelsers arbetsprocess för ledning och styrning antecknas bland annat: ”Under 2010 har nämnden haft stor fokus på processerna rörande intern kontroll p.g.a. de oegentligheter som uppdagades i samband med Uppdrag granskningens program under våren 2010. Nämnden har lagt en rad uppdrag till förvaltningen som syftar till att stärka den interna kontrollen i allmänhet och inom verksamhetsområde Fastighet i synnerhet. Nämnden har även låtit externa aktörer granska förvaltningens interna kontroll.” Förvaltningen fick i uppdrag att varje januari återkomma med redovisning av hur förvaltningen lever upp till Göteborgs Stads riktlinjer. Den skulle även formulera förslag till strategi för underhåll.

Den 3 november informerades kommunstyrelsen om att förste stadsjuristen skulle avsluta sin anställning före årsskiftet. Samma dag godkände Familjebostäder sin interna inköspolicy, ”vilket innebär att bolaget är upphandlande myndighet”.

Den 8 november fick Poseidons styrelse information om den rapport KPMG höll på att ta fram på uppdrag av Framtiden. Vidare informerades om vilka åtgärder som bolaget vidtagit och avsåg att vidta med anledning av rapporten. Även Egnahemsbolagets styrelse fick information om rapporten samma dag, och Hjällbobostädens styrelse dagen därefter. Som en konsekvens av Framtidens beslut att samtliga bolag i koncernen ska följa LOU, fattade båda styrelserna beslut i enlighet därmed.

Den 15 november antog Framtidens styrelse en affärsetisk policy, en informationspolicy samt en inköps- och upphandlingspolicy. På ett extra

sammanträde fick styrelsen information om att Vd:n hade beslutat sig för att lämna sin anställning, i den offentliga versionen utan något samband med det som nyligen inträffat.

Den 29 november informerades styrelsen för Göteborg Energi om att en utbildning avseende etik och moral genomförts för ledare i koncernen. KPMG:s rapport om Projekt Mätning 2009 (månadsvisa avläsningar för alla konsumenter från 1 juli 2009) presenterades, med följande iakttagelser:

- Förändringar av ingånget avtal [vid 12 tillfällen]
- Otydligt driftsavtal (det var inte möjligt, enligt projektledningen, att använda avtalets definition av debiteringsunderlaget för timvisa mätvärden)
- Projektdirektivet var från 2005, det förekom inaktuella uppgifter
- Konsulter med dubbla roller (beställare och leverantörer)
- Attest av icke-behöriga
- Beställningsdokument inte tillgängliga
- Konsulter anlätades utanför ramavtalet

På kommunstyrelsens möte den 8 december godkändes bland annat stadskansliets förslag att ”nuvarande uppföljningsformer med rapportering i Rapport avslutas och att mer ändamålsenliga former utvecklas”. Nästa dag beslutade fullmäktige att förmånsbilar för samtliga förtroendevalda avskaffas.

Den 14 december meddelades lokalnämndens ledamöter att nämnden, av kommunfullmäktige, fått att behålla 2010 års satsning på 50 mkr i kommunbidrag för underhåll. KD, FP och M kommenterade: ”vilket ger ett utrymme om 117 mkr för underhåll. Detta ska ställas i relation till ett planerat underhållsbehov om 270 Mkr per år.”

Stadsrevisionens årsredogörelse för 2010 inleddes med erkännande från ordföranden att planeringen för granskningen av 2010 års verksamhet till viss del kom att präglas av de misstankar om mutor och bedrägerier som uppmärksammats i staden (s. 3). Stadsrevisionen sammanfattade dock året med att ”... det i huvudsak råder god ordning inom de områden som omfattas av granskningen”. Vid vissa nämnder och bolag hade dock framkommit väsentliga brister varför stadsrevisionen riktade olika grader av kritik mot dem.

Stadsrevisionen påpekade att utöver det faktum att revisionen syftar

till att säkerställa en fullständig och riktig redovisning ”det [även är] viktigt att identifiera problemområden som inte är väsentliga enligt den normala revisionsdefinitionen, men som på grund av kommunens roll som offentlig myndighet innehåller förtroenderisker” (s. 6).

2011 – åtgärdernas år

2011 i Göteborgs Stad kan kallas för ”åtgärdernas år”. Både den 12 och den 19 januari diskuterade man i kommunstyrelsen ”arbetet med att förstärka den interna kontrollen och öppenheten inom Göteborgs Stads förvaltningar och bolag”.

Den 20 januari fastställde lokalnämnden ett mål- och inriktningsdokument. I kommentarer till förvaltningens budget fanns följande fras: ”Det finns flera faktorer som förvaltningen inte råder över och som påverkar ekonomin negativt, till exempel mediakostnader och den ökande skadegörelsen” (s. 3). Den 26 januari valdes en ny ordförande (S) och viceordförande (KD) till idrotts- och föreningsnämnden.

Den 2 och den 9 februari presenterades för kommunstyrelsen en handlingsplan och en lägesrapport i projektet för att stärka öppenheten och minska riskerna för oegentligheter i staden. Handlingsplanen innehöll punkterna förbättrad intern kontroll, gemensam byggprocessen för staden, ID06 (obligatorisk ID och närvaroredovisning på arbetsplatsen), whistleblowerfunktion, riktlinjer och policyer, utbildning och utveckling. Förslagen presenterades för fullmäktige den 24 februari.

På Poseidons styrelsemöte den 14 februari informerades bland annat om att bolagets anställda under våren skulle genomgå en utbildning i LOU-frågor.

Den 23 februari informerades lokalnämnden bland annat om riktlinjer för att förebygga oegentligheter, mutor och bestickning.

Den 2 mars kom stadsrevisionens presidium på besök till kommunstyrelsen. Avgående ordföranden talade om ”Den kommunala revisionen i sitt sammanhang. Dialog och rapportering”, medan revisionsdirektören lämnade en avstämning av iakttagelser avseende kommunstyrelsens egen verksamhet och informerade om en granskning av styrelser och nämnder med utgångspunkt i kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Den 16 mars antecknas på idrotts- och föreningsnämndens sammanträde att JO i ett beslut riktat kritik mot idrotts- och föreningsnämnden (gällande vakter som stoppade SVT)¹³⁶.

136 Se senare JO:s beslut den 25 februari 2011, dnr 3909-2010.

Den 16 mars diskuterade kommunstyrelsen årsredovisningen för 2010. Den innehöll följande paragraf under "Kommunstyrelsens ordförande sammanfattar 2010":

Förstärkt intern kontroll

2010 skakades staden av oegentligheter. De avslöjanden vi har sett visar på vikten av medborgarens röst och möjligheten att "blåsa i visselpipan", medias roll, men också att frågor kring intern kontroll måste diskuteras och förankras väl, både i ledning och ute i verksamheterna. Arbete med värdegrund och etik är viktiga diskussioner i både förvaltningar och bolag.

Den 18 mars meddelade Uppdrag granskning att "Den stora muthärvan i Göteborg sväller – återigen". Samma dag häktades en chef på en elfirma i Göteborg, misstänkt för grov bestickning och grov trolöshet mot huvudman. Den 19 mars intervjuade GP lokalnämndens vice ordförande:

Har ni hittat några misstänkta oegentligheter själva?

– Nej, och det är vi väldigt tacksamma över. Vi vet att byggbranschen varit infekterad, det har funnits rika möjligheter för personer att sko sig. Den mentaliteten ska inte finnas hos oss och inte heller hos våra leverantörer.

Hur kommer sig att ni inte upptäckte bristerna själva?

– Hur stora kontrollåtgärder man än vidtar är det näst till omöjligt att upptäcka allt. Det måste finnas en balans mellan kontroll och förtroende för de anställda.

Den 21 mars informerade Familjebostäders Vd styrelsen om den pågående polisutredningen samt redogjorde för hur man hanterat två anonyma brev (inkomna december 2005 och 2008).

Den 24 mars presenterades Göteborgs Stads årsredovisning för 2010 på fullmäktiges möte, och årsredovisningen godkändes också av fullmäktige. Ledamöterna från Vägvalet reserverade sig och ansåg att årsredovisningen inte kunde godkännas: "En post om 1 250 000 kr har kostnadsförts trots att någon sådan utgift inte finns; kommunens skuldkonto är missvisande eftersom samma fiktiva utgift används för att minska skulden; någon uträkning av kostnaden för 'marknyttan' om 400 Mkr har inte angivits; ingen beräkning har gjorts av framtida lånekostnader".

I rapporteringen om "tegefusk" skrev GP den 31 mars att ex-frun var central för anklagelsen: "hämd eller sanning?" ("... hennes ex-man

stämde henne fem gånger och hon själv stämde honom en gång”). Vittnet från det danska tegelföretaget som levererade tegel med betalning bara för transport sade: ”Jag tycker att det är oerhört tragiskt. Att man hjälper varandra hit och dit, det har alltid förekommit i byggbranschen. Även om kostnaden för teglet kanske var 85 000 så var inte det kostnaden för oss, den var kanske fem eller tio tusen. Jag tycker att man blåser upp det hela.”

Den 4 april rapporterade Poseidons Vd ”med anledning av de oegentligheter som anställda eller före detta anställda i bolaget var misstänkta för” till styrelsen om hur utredningen fortskred och vilka åtgärder som vidtagits. En ledamot efterfrågade information om gällande attestordning samt nya rutiner kopplade till revisionsrapporter, varvid Vd påtog sig att återkomma med en sådan redovisning senast september 2011. Samma dag beslutade lokalnämnden om en kommunikationsplan gällande ”extern kommunikation om lokalförvaltningens förhållningssätt till mutor/bestickning”.

Den 14 april införde fullmäktige en självdeklarationsmodell för staden enligt stadskansliets förslag.

Den 27 april informerade stadsjuristerna kommunstyrelsen om ”hanteringsordning för de tips som kommer in till staden rörande oegentligheter”. Samma dag beslutade EgnaHem att avsluta anställningen för bolagets Vd. (Vd:n dömdes dagen därpå av Göteborgs tingsrätt för mutbrott till fängelse i sex månader. Hovrätten upphävde senare tingsrättens dom och lämnade åtalet utan bifall).

Den 3 maj informerades lokalnämndens styrelse att förvaltningen hade tagit fram ett förslag till en inköps- och upphandlingspolicy. ”Policyn är en vägledning för lokalförvaltningens alla medarbetare att på ett konsekvent och affärsmässigt sätt förhålla sig till avrop, inköp och upphandlingar i enlighet med verksamhetsmålen.”

Under maj månad diskuterade styrelserna självdeklarationen (156 punkter) och kommunstyrelsen diskuterade mottagarfunktionen för whistleblowers.

Den 18 maj bytte stadskansliet namn till stadsledningskontoret (som kan tolkas som ytterligare ett tecken på New Public Management; beslutet kritiserades i GP 2013-04-15 på grund av relaterade kostnader).

Den 26 maj meddelades i SVT Rapport att:

Regeringen beslutade idag att inrätta en nationell specialenhet mot korruptionsbrott. (...)

Inte bara Göteborg.

Korruptionen utbredd i Sverige. (...) Var femte företagschef i Sverige kan tänka sig att betala mutor för att vinna fördelar i affärer och behålla sina kunder. (...) Dessutom anser var fjärde svensk företagschef att korruptionen är utbredd i Sverige, trots att vi brukar beskrivas som ett av de minst korrupta länderna i världen. (...) [av externa observatörer, inte av svenska medier]

Den 9 juni beslutade fullmäktige att inrätta en whistleblower-funktion enligt stadsledningskontorets förslag. Vidare beslutades att ge samtliga nämnder och bolag i uppdrag att använda sig av whistleblowerfunktionen samt meddela reglerna för denna.

Den 10-19 juni diskuterades i Egna Hemsstyrelsen och i medierna det faktum att den arbetsfriade Vd:n (som fick tegel när han arbetade för Poseidon) fick en fallskärm enligt tidigare avtal, och andra brister i bolaget.

Den 24 augusti erbjöds stadens anställda cykelförmån (förmånsbilar var på väg att fasas ut).

SVT Rapport, den 29 augusti:

Skandalerna: Göteborg – detta har hänt.

Saltade fakturor, mutade tjänstemän och privata projekt som betalades med skattepengar. Skandalerna i de offentliga bolagen har skakat om Göteborg. Nu misstänkts ett nytt fusk på Göteborgs Spårvägar. (...) Mångmiljonbelopp (...) Återigen har fiffel avslöjats i det offentliga Göteborg.

Den 30 augusti fick GP en reaktion från styrelseordföranden för Göteborgs Spårvägar: ”Inget är ruttet i Göteborgs stad, men det finns enskilda individer som är ruttna och utnyttjar sin position. (...) Anställda i kommunen mår dåligt och får känna sig som skurkar på grund av vad andra har gjort.” Anneli Hulthén vägrade att kommentera inslaget i Rapport, i stället skrev hon en debattartikel i GP den 31 augusti. GP kommenterade i sin tur Anneli Hulthéns agerande på följande sätt:

Tystnad från Hulthén. (...)

Anneli Hulthén väljer i dag att skriva en debattartikel i GP. Kunde hon inte i stället ha svarat direkt på våra frågor och följdfrågor?

[Stadssekreterare]:– Man kan ha många synpunkter på det, men hon väljer den här vägen. Man kan känna sig kränkt av att media vill ge en bild av att vi inte uttalar oss.”

”Göteborg är en bra stad i alla fall”(…)

Efter onsdagens kommunstyrelsemöte spottade Anneli Hulthén (S) ut snuset och tog sig tid att svara på medias frågor. (...)

Uppfattar ni fortfarande det som enstaka händelser eller ser ni ett mönster i den här härvan?

– Det gemensamma är att det är vissa branscher och vissa företag. Några byggföretag är inblandade i flera affärer, sa Mats Pilhem [V].

Ingen av de tre såg att det skulle finnas något särskilt i Göteborg som gjorde att staden var mer utsatt för korruption än andra.(...)”

Ledare: Moral och etik är också viktigt

Göteborg har hunnit en bra bit på väg för att motverka framtida mutaffärer. Men enbart regelsystem löser inte allt.(...)

Det går aldrig att helt gardera sig mot rena bedrägerier. I fallet Spårvägen är det dock uppenbart att kontrollsystem och rutiner brustit, även om avslöjandet till slut tacknämligt nog kunde ske inom bolaget. (...) goda kontrollsystem och en levande moral- och etikdiskussion är en bra spärr i sammanhanget.

Den 26 september informerade Poseidons Vd sin styrelse att åtal hade väckts avseende mutanklagelser mot anställda och före detta anställda i bolaget. Vd:n informerade också om att bolaget hade anslutit sig till whistleblowerfunktionen samt att arbete pågick med självdeklarationen och att ta fram riskanalys och internkontrollplan för 2012. Liknade information gavs samma dag på Hjällbo, som beredde sig för fusion med Poseidon.

Den 29 september på Göteborgs Energis styrelsemöte informerade man om att Deloitte hade klassificerat om Göteborgs Energi från att vara ett normalriskbolag till ett högriskbolag; fler och skarpare åtgärder behövdes. Ordföranden påpekade vikten av att ”alla målen i uppföljningsrapporten anges i siffror så att de blir jämförbara”.

Den 4 oktober informerades lokalnämndens styrelseledamöter om projekten ”Gemensam byggprocess” (en del av stadens handlingsplan för förstärkt intern kontroll och öppenhet) samt ”Rena Byggen”, ett projekt för att finna arbetsformer för att förhindra kriminalitet i samband med offentlig upphandling av byggprojekt. Styrelsen fick också en slutrapport från KPMG samt information om att whistleblowerfunktionen för anställda och förtroendevalda i Göteborgs Stad skulle tas i bruk från och med den 15 september.

Den 5 oktober beslutade kommunstyrelsen att ”kostnadstäckning för de uppgifter som uppstått i samband med arbetet för att minska risken för oegentligheter och stärka öppenheten hänskjuts till bokslutsberedningen. Övrigt underskott skall täckas inom ordinarie ram för 2011.”

Vid kommunstyrelsens möte den 12 oktober behandlades yrkanden från flera partier på ytterligare åtgärder inom ramen för stadens handlingsprogram för att stärka öppenheten och minska risken för oegentligheter. Kommunstyrelsen beslutade i enlighet med yrkandena följande:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att ta fram ett förslag till stärkt värdegrundsarbete för staden med en kommungemensam kod som fokuserar på etik och moral.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att, genom en utomstående oberoende aktör som utses av stadsrevisionen, undersöka om handlingsprogrammet för att stärka öppenheten och minska risken för oegentligheter behöver kompletteras i enlighet med yrkandet.
3. Kommunstyrelsen hemställer till stadsrevisionen att inrätta en oberoende granskningskommission med uppdrag enligt yrkandet.
4. Stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda möjligheten till hur stadsrevisionen kan förändras för att bättre kunna identifiera brister och förhindra oegentligheter inom Göteborgs Stads bolag och förvaltningar.

På Framtidens styrelsemöte den 14 november framförde en av ledamöterna att han hade önskemål om en föredragning vad gäller ”... vita jobb. Ett arbetssätt som andra städer använder sig av för att minimera svartjobb och social dumping.” Styrelsen beslutade att ett sådant föredrag skulle ske vid kommande sammanträde.

På lokalnämndens styrelsemöte den 29 november avrapporterades förvaltningens tredje uppföljningsrapport sedan organisationen bildades

den 1 januari 2011. FP yrkade följande tillägg till texten: ”Ett betydande ekonomiskt problem är att budgeten för planerat underhåll är otillräcklig (...) Dessutom ackumuleras det eftersatta underhållet som vid ingången av 2011 beräknades till 300-350 Mkr.”

Den 7 december gick kommunstyrelsen före mötet ut med följande pressmeddelande avseende stadsdirektören:

Kommunstyrelsens presidium och stadsdirektören har under en tid fört samtal om stadens ledning och styrning. Det har lett fram till att vi idag kommer att hålla ett extra sammanträde med kommunstyrelsen där gruppledarna är eniga om att föreslå att avtalet med ÅJ sägs upp. Det avtal som ÅJ har innebär att han kommer att få 6 månaders uppsägningstid samt 18 månaders avgångsvederlag. ÅJ kommer att lämna sin tjänst 31 december.

Under ÅJ ledning har omfattande organisationsförändringar skett inom staden. SDN-reformen är genomförd och översynen av stadsledningskontoret och en bolagsöversyn är igångsatta och påbörjade. Gruppledarna anser att det nu finns behov av en ny ledare som ser på staden och dess organisation med nya ögon.

Enligt GP var orsaken ”Upp-skandalen” – ett ungdomsprojekt som tidningen granskade och som visade många irregulariteter men inga olagliga handlingar.

I GP den 8 december kommenterade huvudaktörerna händelsen:

[ÅJ]: – Vi är helt enkelt trötta på varandra. Det har varit en fruktansvärt jobbig tid och jag tror inte jag orkar sätta axeln till mot alla utmaningar som väntar.

[AH]: – Det har varit ett tungt arbete ÅJ haft. Till slut ebbade kraften ut. Vi behöver mer handlingskraft (...)

[T.f. stadsdirektören BD] säger att han vill ingjuta mer kraft och energi i stadsledningskontoret. –Jag vill återupprätta förtroendet, om det nu är skadat, mellan politikerna och tjänstemännen.

Samma dag beslutade fullmäktige om en oberoende granskningskommission.

På Poseidons styrelsemöte den 12 december redogjorde ordföranden för styrelsens utbildning i ”fördjupning i ledning och styrning”. Vidare redogjordes för de attestregler som gäller för bolaget.

Styrelsen gav Vd i uppdrag att återkomma med förslag beträffande hantering av personligt betalningsansvar för de betalkort som anställda kan använda i bolaget. Vidare fastställdes en föreslagen process för riskanalys och internkontrollplan enligt PwC-modellen. I modellen är risken indelad i följande områden: Omvärlden, Lagar och regler, Verksamheten, Finans, Rykte och varumärke, Redovisning/Rapportering och IT. Risken ska värderas på följande skala:

	Sannolikhet	Konsekvens
0-29	Nästintill omöjligt	Knappt kännbart
30-49	Osannolikt	Kännbart
50-60	Möjligt	Påtagligt
70-89	Troligt	Allvarligt
90-100	Nästintill säkert	Hot mot fortlevnad

Analysen ska presenteras i en tabell med följande rubriker: Risk, Kontrollmoment, Planerade åtgärder och Testning. Resultaten ska presenteras i form av en "Heat Map Konsoliderad". Samma dag fick även EgnaHems ledamöter en "riskkarta". Internkontrollplanen var sedan tidigare utsänd med kommentaren "Bolagets ledning känner starkt för den riskanalys och internkontrollplan som tagits fram".

Den 13 december avlämnade lokalnämndens utvecklingsavdelning dokumentet "Rutin för återkommande uppföljning av avtalstrohet och efterlevnad av upphandlingsregler" samt en "Plan för hantering av incidenter med anknytning till oegentligheter" ("Incidenter skall alltid rapporteras till närmast överordnad chef eller dennes chef").

Den 14 december antog lokalnämndens styrelse internkontrollplanen för 2012. Förvaltningens självdeklaration samt sammanfattning av avvikelser diskuterades. Det beslutades att två personer från utvecklingsavdelningen skulle fungera som verksamhetscontroller av upphandling, avrop, inköp samt levererade varor och tjänster.

På Framtidens styrelsemöte den 15 december påpekade Vd:n att moderbolagets roll behövde definieras bättre, inte minst därför att det förelåg stora underhållskostnader och att intäktssidan behövde ökas för att finansiera dessa.

I stadsrevisionens revisionsredogörelse för 2011 fick kommunstyrelsen en erinran för "brister i styrning av utveckling av ärendeprocessen, verk-

samhetsövergripande intern styrning och kontroll samt intern kontroll avseende inköp och upphandling”. Få tidigare rekommendationer hade fullföljts, vilket förklarades med att ”stadsledningskontorets omorganisering dragit ut på tiden”. Som en följd av detta saknade stadsledningskontoret verksamhetsplan och därmed möjligheter till uppföljning. Kommunstyrelsen saknade en tydlig rutin för att säkerställa att uppdrag från kommunfullmäktige beaktas av stadsledningskontoret, och gjorde ett dåligt arbete med riskanalyser. Vidare avslöjades bristande intern kontroll avseende inköp och upphandling.

Got Event fick en erinran för att styrelsen på egen hand fattat beslut om ett lån på 20 Mkr till Västra Frölunda Hockey (fullmäktige borde ha informerats). Den ständiga syndaren arkivnämnden hade inte förbättrat sig och fick en erinran i stället för ett påpekande som året innan.

Granskningen av avtalstrohet samt styrning och uppföljning av ingångna avtal (6 enheter) visade att inköp gjordes vid sidan om ramavtalet, att avropen inte skedde på det sätt som anges i ramavtalet (avropen gjordes bland gamla leverantörer) och att avtal saknade tydliga hävningsgrunder, skydd för överlåtelse, begränsning i användande av underleverantörer och insyns- och styrningsmöjligheter (s. 18)

Analys av underhållsprocessen inom fyra bolag avslöjade en avsaknad av formaliserade synsätt avseende underhåll av fastigheter. Dessutom pekade analysen på brister i dokumentationen av genomförda underhållsåtgärder och på behovet av långsiktiga underhållsplaner. ”Granskningen av Göteborg Energi visar att bolagets underhållsprocess i huvudsak är en operativ fråga som hanteras på handläggarnivå. Styrelsens förutsättning för att säkerställa en god ekonomisk hushållning kopplat till underhållsprocessen bedöms därmed inte vara tillräcklig.” (s. 20)

I samband med att fullmäktige den 24 februari beslutade om en ny finanspolicy hade stadsrevisionen granskat Göteborgs Stad, Göteborg Kommunala Förvaltnings AB, Göteborg Port Holding, Göteborg Energi, Göteborg Hamn och Framtiden. Slutsatsen blev att finanspolicyn inte återspeglade de faktiska förhållandena. Exempelvis finansierar sig Framtidens koncern helt självständigt genom en egen finansavdelning, har egen rating och styr sin egen finansrisk, medan Stadens finansenhet har ansvar för övriga bolag. Styrningen av de bolagen är begränsad, eftersom finanspolicyn delegerar vida risklimiter och riskramar till bolagen. Det fanns ingen enhetlighet i mandat och riskramar mellan bolagen och kommunkoncernen, även om de använde liknande mått. Det saknades en enhetlig struktur och gemensamma definitioner. Organisation och

ansvarsfördelning mellan stadens finansenhet och bolagen brast i tydlighet. Stadsrevisionen rekommenderade att bolagen (utom Framtiden) i sina finanspolicies tydliggör hur finansriskerna ska hanteras i praktiken. Göteborgs Stads finanspolicy borde anpassas till praxis.

2012 – nedkylningens år

Under den första delen av 2012 började ”muthärvan i Göteborg” få mindre och mindre plats i media, till förmån för trängselskatten. För att använda GP:s egna metaforer, ”Muthärvan börjar krympa” (16 februari), och ”Luften har pyst ur muthärvan” (23 oktober). Den dök dock upp då och då när tingsrätten kom med (för det mesta friande) domar.

På kommunstyrelsens möte den 18 januari diskuterades ett förslag till ny policy mot muta och bestickning för Göteborgs Stads anställda och förtroendevalda. Kommunstyrelsen tillstyrkte stadsledningskontorets förslag att ge stadsrevisionen i uppdrag ”att bättre kunna identifiera brister och förhindra oegentligheter inom Göteborgs Stads bolag och förvaltningar”. Uppdraget bekräftades av fullmäktige den 23 februari.

Den 1 februari diskuterade kommunstyrelsen risk- och sårbarhetsanalys (RSA): syfte, bakgrund, information, nio riskområden, riskhanteringsråd och samordningsgrupper, modell för fortsatt arbete. De kommunala bolagen presenterade boksluten och arbetade med självdeklarationen och åtgärdsplanen som skulle skickas till stadsledningskontoret i april. De flesta antog ägardirektiven redan i mars.

Den 9 februari skrev lokalnämndens förvaltningschef i inledningen till förvaltningens självdeklaration följande:

Förvaltningen har under 2011 svarat på ett stort antal påståenden om den interna kontrollen inom utvalda områden/processer och tagit ställning till om man uppfyller påståendena eller inte samt beskrivit vilken dokumentation som finns på plats för att styrka de egna uppfattningarna.

Förvaltningens självskattning har därefter verifierats och utvärderats av en extern konsult. Konsultens bedömning av utfallet av verifieringen är att resultatet överlag är att anse som förväntat och normalt i jämförelse med vad andra organisationer uppvisar första gången verifiering sker.

Den 20 februari presenterades för Familjebostädernas presidium ”Miss-tänkta oegentligheter”. Slutsatsen blev dock att det inte fanns några systematiska fel, inga stora brister, och få direkta fel.

Den 13 april avrapporterade GP att ”Drygt 20 vågade vissla. Vissel-

blåsarna är få och kommunens utredare kritiseras för att inte alltid gräva till botten. (...) RING GP! är ett bättre och tryggare råd.” Den möjligheten att det kanske inte fanns någonting att vissla om togs inte upp.

Den 12 oktober informerade första stadsjuristen Jan Persson GP om att kommunens whistleblowerfunktion blir permanent.

Stadsrevisionens årsredogörelse för 2012 innehåller följande stycke:

Granskningen av Göteborgs Stads årsredovisning visar att det redovisats en avsättning i bokslutet på 400 miljoner kronor. Rådet för kommunal redovisning utfärdar rekommendationer som utgör grunden för god sed inom kommunsektorns redovisning. Stadsrevisionen bedömer att kommunstyrelsen inte upprättat årsredovisningen i enlighet med god kommunal redovisningssed och lagen om kommunal redovisning. Vi anser att den avsättning som gjorts medför att räkenskaperna för Göteborgs Stad inte är rättvisande. Mot denna bakgrund riktar vi kritik till kommunstyrelsen i form av en erinran.

Det verkar som om situationen verkligen gick tillbaka till den före ”mutskandalerna”: kommunstyrelsen fick en erinran även 2011, men det hjälpte inte.

Vidtagna åtgärder

Kommunledningen

Efter att misstankarna om oegentligheter inom Göteborgs Stad hade avslöjats inleddes flera olika aktiviteter på olika nivåer i staden. Bland annat fick externa revisionsbyråer i uppdrag att gå igenom vilka arbets sätt som fanns inom stadens förvaltningar och bolag. De externa revisorerna kunde efter sin genomgång identifiera brister i den interna kontrollen, förhållningssättet och öppenheten. För att komma tillrätta med bristerna beslutade kommunstyrelsen att genomföra en handlingsplan som kallades ”Handlingsplan för intern kontroll och öppenhet”. Handlingsplanen sjuösattes i februari 2011 och var då indelad i fem delprojekt som tillsammans skulle stärka öppenheten inom Göteborgs Stad.

Delprojektet Intern kontroll omfattade införandet av en så kallad självdeklaration samt en intern revisionsfunktion på stadsledningskontoret. Självdeklarationen består av ett frågeformulär som vart och ett av stadens bolag och förvaltningar får besvara en gång per år. Den egna värderingen kontrolleras därefter av en extern revisionsbyrå. Rapporter

sammanställs för varje bolag och förvaltning och avvikelser följs upp. Den första självdeklarationen i staden genomfördes 2011. Den nya internrevisionsfunktionen på stadsledningskontoret har enligt handlingsplanen till uppgift att dokumentera och införa nya rutiner för arbetet med intern kontroll. Funktionen har dock ännu inte införts.

Delprojektet Gemensam byggprocess omfattade framtagandet av ett webbaserat verktyg som säkerställer att de av Göteborgs Stads aktörer som hanterar bygg- och entreprenadtjänster följer samma rutiner från start till mål i ett byggprojekt. Gemensamma rutiner för hur ett byggprojekt ska genomföras har tagits fram i samråd mellan erfarna byggprojektledare, beställare, upphandlare och processledningen för Gemensam byggprocess. Gemensam byggprocess ska användas av alla byggande bolag och förvaltningar från och med år 2013.

Som ett tredje delprojekt inrättades Göteborgs Stads whistleblowerfunktion i september 2011. Dit kan anställda och förtroendevalda i Göteborgs Stad anmäla misstankar om allvarliga oegentligheter. Utgångspunkten är att varje medarbetare i förvaltningarna eller bolagen ska kunna ta upp eventuella misstankar om oegentligheter med sin chef. Syftet med whistleblowerfunktionen är att säkerställa att eventuella oegentligheter kommer till stadens kännedom om det inte är möjligt att ta upp det den vanliga vägen. Whistleblowerfunktionen består av två delar, dels en extern mottagarfunktion i form av en advokatbyrå i Göteborg och dels av en intern utredningsfunktion, med speciellt utsedda medarbetare, på stadsledningskontoret. Till advokatbyrån eller den interna utredningsfunktionen kan medarbetare eller förtroendevalda anmäla misstankar om allvarliga oegentligheter. Anmälningarna hanteras sedan av den interna utredningsfunktionen på stadsledningskontoret, som svarar för diarieföring, bedömning och vidare utredning.

Delprojektet Riktlinjer och policyer omfattade en genomgång av stadens alla styrande dokument. Delprojektet beskrivs närmare under avsnittet Budget och andra styrdokument.

Det femte delprojektet Utbildning/utveckling, innebar enligt handlingsplanen en särskild satsning på utbildning till stadens chefer, medarbetare och förtroendevalda. Utbildningen syftar till att säkerställa att de har kunskap om lagar, styrdokument och riktlinjer med bäring på intern kontroll och öppenhet. Projektet omfattade också en översyn av stadens introduktionsutbildningar och rutiner kring utbildningar i stort.

Utöver de fem delprojekten omfattade handlingsplanen fyra tilläggs-

uppdrag, av vilka granskningskommissionen¹³⁷ är ett. Övriga tilläggsuppdrag är: 1) att ett förslag till en kommungemensam kod kring etik och moral tas fram¹³⁸, 2) att en utomstående oberoende aktör ska granska handlingsplanen för att säkerställa att det som görs är tillräckligt¹³⁹ och 3) att det ska utredas hur stadsrevisionen kan förändras för att bättre kunna identifiera brister och förhindra oegentligheter¹⁴⁰.

Övriga åtgärder

Utöver kommunstyrelsens handlingsplan vidtogs naturligtvis också många andra åtgärder i staden. Många, kanske de flesta, förvaltningar och bolag arbetade också internt med att förbättra sina organisationer och rutiner på olika sätt. I stället för att redovisa alla detaljer kring det arbetet vill vi lämna några informativa exempel.

Göteborg Energi införde i september 2010 en obligatorisk utbildning i kommunens öppenhetspolicy för alla chefer. Poseidon införde flera nya och förstärkta rutiner för kontroll av fakturor och kontrasignering av kontrakt. Dessutom gick alla i koncernen en utbildning i LOU. För att förbättra öppenheten mot medierna anställdes en kommunikationsansvarig och två gånger organiserades en utbildning i mediehantering. Bolaget ägnade också mycket uppmärksamhet åt relationen med leverantörer, vilket inte alltid var så lätt:

(...) vi har så himla många leverantörer, så att det inte är så lätt att hitta en rörläggare som inte är entreprenör hos Poseidon. De flesta jobbar hos oss. Och då säger vi att om man anlitar en entreprenör privat, då får man inte anlita den i tjänsten inom ett år (Poseidon 2012-06-15).

Fakturakontroller tar mycket tid. Alla som attesterar fakturor har varje månad till uppgift att granska ytterligare fyra fakturor som de själva valt ut och centralt granskas 100 fakturor varje år:

Vi har nästan 65 000 fakturor varje år, ett jättestort flöde av fakturor, så det går ju inte att kolla alla. Vi har en särskild grupp tillsatt, som ser över allting. Och det är en balansgång alltså, samtidigt får man

137 Beslutet om att inrätta en oberoende granskningskommission fattades av kommunfullmäktige efter ett förslag från kommunstyrelsen.

138 Arbetet med att ta fram den gemensamma koden pågår. Se ovan.

139 Den oberoende aktören, Torbjörn Wikland, redovisade sina iakttagelser i rapporten "Från utskälld till föredömlig?" den 18 december 2012. Rapporten finns att hämta på Göteborgs Stads hemsida.

140 Se vidare information om detta arbete i avsnittet om stadsrevisionen ovan.

inte bli ineffektiv heller. Den är svår den balansgången. För vi hade ju rutiner innan också, och jag tror inte egentligen att det var någon katastrof men det är klart att när man är granskad och man är satt under attack som vi, då tittar man ju på hela kedjan. Och vi kommer inte ha något vattentätt skydd mot att vi inte blir lurade framöver, för så som det varit hos oss är det ju liksom två i förening som har lurat oss. Och det är ju jättesvårt att hindra, att två samarbetar är ju svårt att förhindra. Men vi tror att vi har täppt till en del i alla fall (Poseidon 2012-06-15).

Föga förvånande fanns det varierade bedömningar av nyttan av åtgärderna:

(..) det var ju lite krångligt i början då, det där med underlag, men det var rätt skönt att ha det. För när det hade blivit nån tvist så insåg man det att det var skönt att jag faktiskt hade propsat på den där skriftliga beställningen på godkännandet och inte tagit det muntligt. Ju mer man jobbar in rutinerna, desto mer inser man att det är rätt skönt att ha dem i ryggen också (Poseidon 2012-06-15).

Samma åsikt uttrycktes av en person från Familjebostäder: det gäller att öka tryggheten.

I Poseidon och Hjällbo ägde utbildningar och diskussioner rum om julklappar, luncher och så vidare. Ett koncernövergripande projekt är "framtidens medarbetarbok", men det är bara att "skriva ned det som vi redan vetat" eftersom, enligt en person, "vi har integritet, och ärlighet är en självklarhet". Men nu kommer det att finnas en affärsetisk policy och medarbetarboken är bara det första av flera material som kan användas i utbildningen: instruktionsfilmer, beskrivning av tvetydiga situationer.

Poseidon deltar också i projektet "Rena byggen", ett samverkansprojekt som ska verka för sund konkurrens och motverka kriminell verksamhet när staden bygger bostäder, lokaler och anläggningar till och för göteborgarna.

I intervjuer med personer från Familjebostäder märker man i högre grad en viss spänning mellan åtgärder preskriberade av kommunledningen och bolaget. De intervjuade hävdade att kontrollåtgärderna rekommenderade av kommunledningen redan fanns på plats innan mutskandalerna började. De var särskilt stolta över att ha "inköpskontroller", sin kartläggning av inköpsprocessen (kallad för "identifiering"), och sin trestegs-utbildning "Bra beställare".

Åtgärder riktade mot öppenhet och kommunikation gällde framför

allt kontakter med kunderna vid uthyrningen. Även här är situationen komplicerad:

Göteborgarna ska ju vara helt på det klara med hur vi hyr ut lägenheter. Det ska finnas regler, det ska inte gå någonting vid sidan om. Du får inte lämna det till bekanta, vad du har för kontrollsystem så du vet att de inte gör det. Hur hanterar vi felen, vi jobbar med loggböcker, man måste få lov att göra fel, men skriv upp det! Tala om det! (Familjebostäder 2012-06-19)

Detta betyder inte att det är lätt att prata med kunden:

(...) vi får dåliga medarbetarsiffror för det börjar bli tufft för var och en att jobba här, man ska behöva fronta kunder och säga: "Nej, men jag går inte med på dina krav, utan vi har våra regler vi hyr ut via boplatz". "Å du din ..." och så får de jätteilskna samtal.

För att underlätta denna del av jobbet hade Familjebostäder "inspirationssamtal" med konsulter som specialiserat sig på kundvård och så vidare. Sedan har man också arbetat med en "vardagsbok", en sorts samling av värderingar. Dessa hade formulerats av alla i personalen.

De etiska frågorna togs också upp mycket före skandalerna. Redan 2001 införde Familjebostäder ett "inköpslotteri" där gåvor och presenter hamnade, sådana man inte haft möjlighet att avböja eftersom de till exempel lämnats i receptionen. Familjebostäder försökte också spåra gåvogivare och förklara sin gåvopolicy. På grund av det som inträffat upphörde lotteriet. Det som skänkts skänktes i stället vidare till Stadsmissionen. "Vi har haft som ett mantra ut i organisationen, att det finns inga gratisjudningar".

I övrigt tycker tjänstemännen att åtgärderna framför allt bestod i formalisering av det som förr var "självklart". Detta ger skydd och trygghet, men det kan bli "för mycket av det goda" också (Familjebostäder 2012-06-19):

(...) man kan införa regler, det kan man göra med lillfingret. Men för att få dem att följas så då är det mycket tid och arbete. Och det är klart att det finns en risk med självdeklarationer och annat att det är så enormt mycket som ska på plats så att det riskerar att bli trots allt för mycket form som inte riktigt är fullt ut förankrat. Och faran med det är ju också att det kan luckra upp lite, respekten och känslan att blir det för mycket då inser man att det inte går att ta till sig allting

därute. ... ja det kommer så oerhört många krav med det här från alla håll, när det drar på. Och det gäller att själva hitta ett eget förhållnings-sätt och välja sin egen väg, för man kan inte springa på alla bollar (...). Utan man ska försöka springa på rätt bollar och hitta en struktur i detta.

Att vidtagna åtgärder kan ge konkreta resultat framgick när GP den 13-14 februari 2013 meddelade att Familjebostäder krävde Allbäcks Byggnads AB på 3 miljoner kronor ”för brister i renoveringen av kvarteret Standaret”.

Medieskildringen

Hittills har vi presenterat omständigheterna med utgångspunkt i protokollet och dokument från kommunen. I det här avsnittet vill vi redovisa hur händelserna speglades i medierna. Vi gör det av två skäl. I medierna presenterades tolkningar av det som hände. Men det är också så att medieskildringen i betydande utsträckning påverkade hur händelserna kom att tolkas.

Jakten på syndabockar

Så här inledde Patrik Johansson sin avhandling om korruption från 2004:

Skandaler är vanliga i svensk offentlig sektor numera. Det är något förvånande eftersom vår offentliga sektor tidigare knappast förknippats med skandaler. Sverige och dess offentliga sektor har länge setts som ett föredöme utan korruption och relativt fri från skandaler. Var är det som förändrats? ¹⁴¹

De skandaler som Johansson analyserade i sin avhandling inträffade på 1990-talet. Man kunde tänka sig att man år 2010 skulle vara van vid den förändrade situationen, men förvåningen verkar vara lika stor. Det är kanske så att själva förvåningen uppfyller en viss funktion i sammanhanget. Här är det förstås media som spelar en central roll. Intressant nog uppfattar inte GPs journalister sig själva som aktörer i det offentliga dramat.

Journalisten som beskrev de flesta händelserna relaterade till ”muthärvan” avböjde att bli intervjuad av oss, eftersom det skulle kompromettera hans roll som extern observatör. Andra, till exempel journalister från Uppdrag granskning, förefaller ha sett sig själva som aktörer, inte bara observatörer. Journalisternas aktiva roller bekräftades till exempel

141 Johansson 2004

i tidigare nämnda intervju med åklagaren Nils-Eric Schultz när han inte kunde redovisa någon genomgående framgång i sin verksamhet men var nöjd att medierna ändå hade gjort sitt jobb.¹⁴²

På 1990-talet stod den svenska offentliga sektorn vid skampålen.¹⁴³ I den så kallade systemskiftesdebatten fokuserades och kritiserades "den offentliga sektorn" som en institution, som ett abstrakt begrepp i den offentliga diskursen. Numera händer det ofta att helt konkreta personer ska stå vid skampålen. Detta kritiseras inte; tvärtom, det uppmuntras. Den 16 december 2012 intervjuade GP Inga-Britt Ahlenius, före detta generaldirektör vid Riksrevisionsverket:

Det förvånar mig att göteborgarna inte gick man ur huse och tågade upp till kommunalhuset och krävde ett och annat huvud på fatet, eller avgång. Hur kan man tolerera det som hänt, jag förstår inte.

Förklaringarna till detta är minst två, men de kompletterar varandra. Som Patrik Johansson med all rätt skrev, "skandaler är berättelser i media"¹⁴⁴. Eller, som Ekström och Johansson påpekat: en skandal "är inte huvudsakligen något som *upptäcks*, utan något som uppvisas, rapporteras, iscensätts och hålls vid liv"¹⁴⁵. Eftersom skandaler per definition är medialiserade, måste journalisterna följa de mediala kriterier där personifiering och dramatisering är måsten. Men det betyder inte, som Allern och Pollack till en början tänkte, att skandalerna blir individualiserade i den meningen att det är de avvikande personernas "synder" som förklarar det hela, utan att individerna står som symboler för systemets fel (eller sådana abstrakta varelser som "göteborgsanda", "byggbranschen" och så vidare).¹⁴⁶

Den andra förklaringen har att göra med det kollektiva traumat (mer om det i kapitel 8). En av traumats följder är utkrävande av ansvar, något som

142 Dagens Industri, den 2 oktober 2012, "Upprensning pågår". En näraliggande diskussion om huruvida media får agera domstolen finns i Demokratiutredningens skrift från 1998 där Pressombudsmannen försvarar journalisterna från den kritik som framförts av forskare på Tema Kommunikation i Linköping gällande "Motala-affären". Forskarna avslutade med en slutsats att "Vi lever i en tid som kan benämnas avslöjandets kultur där affärer och granskningar är viktiga inslag i samtidens politiska kultur och etik. Avslöjandets kultur säger något om mediernas funktion som granskare av makten. (...) Begrepp som 'ansvar', 'etik', 'ansvarighet' och 'rättfärdigande' har fått ett marknadsvärde." (SOU 1998: 41)

143 Czarniawska-Joerges 1992; Wise och Amnå 1993

144 Johansson 2004, sid. 12

145 Ekström och Johansson 2008, sid. 72.

146 Allern och Pollack 2012

brukar gå bra när man faktiskt gör försök att förbättra situationen.¹⁴⁷ Bland kommentarerna till Uppdrag granskning citerade GP den 29 april 2010 följande:

Stadsrevisionen påpekar att man därifrån redan 2006 slog larm om brister i kontrollrutiner, ansvarsfördelning och befogenheter på idrotts- och föreningsnämnden. (...) Anneli Hulthén säger sig i sin tur vara ”störd” över att revisorerna inte varit tydligare med att det brustit i uppföljning(...)

Stadsrevisionens redovisningar och kommunstyrelsens protokoll pekar tydligt på att det var just stadskansliet och kommunstyrelsen som brydde sig minst om stadsrevisionens rekommendationer. Ändå fortsätter man säga att ”stadsrevisionen behöver bli vassare” (stadsledningskontoret, 2012-09-17). Ansvaret bollas mellan två enheter, av vilka den ena inte har några sanktioner till sitt förfogande.

Värre dock blir det när tillskrivandet av ansvar omvandlas till det som psykologer kallar för tilldelning av skuld och antropologer för letande efter syndabockar.¹⁴⁸ Så här skrev GP den 24 maj 2010:

Politikerna saknar förtroende för [RA].
Personalen stöder sin chef.

I ett öppet brev skriver personalen på idrotts- och föreningsförvaltningen att politikerna offerar [RA] för att rädda sitt eget skinn. (...) De menar att hon har haft en positiv påverkan på förvaltningens klimat och arbetsförhållanden och hade hoppats på att få arbetsro tillsammans med sin chef. De tycker också att sakfrågan i mutskandalen har försvunnit och att det mer handlar om att hitta en syndabock.

Glad självömkan

Det latinska uttrycket *delectatio morosa* har (ännu) inte någon motsvarighet på svenska. Besläktat med skadeglädje gäller det dock inte glädje över

147 Czarniawska 2011

148 Av en slump – eller inte – publicerade GP den 26 mars 2012 en artikel av Catarina Baldo Zagadou med titeln ”Vårt behov av att hitta syndabockar är evigt”. Hon citerar René Girards välkända teori, men man kan undra om ”vårt behov” kommer från Girard och betecknar hela mänskligheten eller från Zagadou och gäller just oss svenskar. Det verkar vara det sistnämnda när hon säger att ”(a)llt i vår kultur har skapats för att vi ska känna grupptillhörighet, för att vi ska hålla sams.” Exemplet i artikeln är dock de svenska socialdemokraternas ledare Sahlin och Juholt.

någon annans olycka, utan över sin egen. Det skiljer sig också från själv-
ömkan, eftersom det just handlar om glädje: ”Titta hur förskräckligt vi
har det! Kan du tävla med oss?”

Denna paradoxala attityd återfanns både i media (även om inte alla
journalister har ett sådant tonfall) och bland de tillfrågade kommunan-
ställda och förtroendevalda. Det kan förmodligen kopplas till den mediala
idén att det är tråkigt när allt fungerar som det ska, och att lyckliga
händelser är mindre intressanta än olyckliga¹⁴⁹.

Uppdrag granskning hade en chat efter sitt program ”Mutskandalen
i Göteborg” den 28 april 2010:

Journalisten Janne Josefsson: ”Jag anser att det mest skrämmande är
deras agerande. Jag tycker faktiskt att det är gangstermetoder. (...)

”Värre än Nordkorea”, sa samme journalist senare, ”om Göteborgs
förmåga att bemöta journalistisk nyfikenhet när han diskuterade mutor,
makt och media med Anneli Hulthén på måndagskvällen” (GP 2010-
05-17). Och här är några rubriker från Göteborgs-Posten:

Två misstänks för mutbrott – hittills. (GP 2010-07-07)

Härvan accelererar hela tiden (GP 2010-09-09)

Göteborgs kommun bäddade för mutbrott. (GP 2010-09-13)

GP:s journalister är inte de enda som drabbades av *delectatio morosa*. I
en insändare till GP från den 8 oktober 2010 skrev en läsare: ”Tack
Familjebostäder, Poseidon och Göteborg Energi (listan kan göras längre),
ni har visat att det inte bara är kriminella som vill skrämja folk till
tystnad. (...) Vi behöver ingen maffia för vi har politiker och kommunala
tjänstemän.” Sydsvenskan spekulerade (2010-10-17): ”Kan vara Sveriges
största muthärva”. Är det för mycket att läsa in lite besvikelse i tonen?
Göteborg har förlorat mot Malmö i tävlingen om titeln ”Nordens Chicago”;
kan staden ta sig upp i ”delectatio morosatävlingen” genom mutor?

Uppdrag granskning hade återigen en chat den 29 oktober 2010,
denna gång med med rubriken ”Den korrupta staden”. Dagen efter
citerade GP chat-kommentarer:

149 Edelman, 1988; Luhmann 2000 sid. 27-35 gjorde en lista över urvalskriterier för
nyheter: 1) överraskning, 2) konflikt, 3) mängden, 4) lokal relevans, 5) normbrytning,
6) händelser som provocerar moraliska omdömen, 7) händelser som kan presen-
teras som individuella handlingar, events, 8) aktualitet, och 9) provocativa åsikter

Åklagaren: ”Fifflet större än vi trott.” (...) Vi har trott att i Sverige så har vi ingen korruption, vi har inte haft de ögonen med oss. Vi har inte sett fenomenet förrän nu.

GP 2010-11-16:

Muthärvan växer igen. (...)

Närmare tjugo personer är nu misstänkta, men antalet kommer att öka, enligt [åklagaren].

Är det rädslan eller hoppet som hörs? Och det fortsatte det med i rapporteringen med (den rimliga) undertiteln ”Inte bara Göteborg”:

SVT Rapport 2011-05-26. Korruptionen utbredd i Sverige. (...) Var femte företagschef i Sverige kan tänka sig att betala mutor för att vinna fördelar i affärer och behålla sina kunder. (...) Dessutom anser var fjärde svensk företagschef att korruptionen är utbredd i Sverige, trots att vi brukar beskrivas som ett av de minst korrupta länderna i världen. (...)

GP 2011-10-04 Vänd på varje sten. (...)

Allt eftersom tiden gått har det dessutom blivit 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.

GP 2012-02-11 Så skapades Muteborg¹⁵⁰. (...)

GP 2012-02-12 Bara ett annat namn på korruption.

I det feodala demokratin har korruption blivit normalitet och kallas i stället nätverkande, skriver DT.

En förklaring till GP:s iver kan vara att tidningens journalister hade känt sig överraskade av Uppdrag granskning från april 2010, och sedan dess med alla krafter har försökt visa att de är informerade om allt som händer. Med tanke på detta var det kanske svårt att vänta sig mer balanserade uttalanden, även om sådana också förekom (se nästa avsnitt). I övrigt är det dock allmänt känt från mediastudier att, som en intervjuad person sa, ”det är svårt att nå ut med positiva grejer till media. För ibland så tycker vi att vi har gjort något bra och så skickar vi ut pressinformation och

150 En allusion till Bribecity, eller Tangentopoli – en rad kommunala skandaler i Italien på 1990-talet.

kallar till pressinformationer och det kommer ingen. Det är inte roligt att skriva om när vi gör en bra sak” (Poseidon, 2012-06-15).

Men vilken betydelse har en sådan *delectatio morosa* hos vissa personer och röster för fenomenet som helhet? Daniel Kahneman beskriver ett fenomen som han kallar för ”availability cascade”. Han och andra forskare frågade människor vad de gör när de vill uppskatta frekvensen av en kategori (”mutor i Göteborgs Stad”). Svaret var: exempel från en kategori kommer att letas fram i minnet, och om det sker lätt och smidigt blir slutsatsen att kategorin innehåller många fall.

Vilka exempel kommer människor lättast ihåg? Just de som är mest dramatiska:

En tillgänglighetskaskad är en självförstärkande händelsekedja som kan starta när medierna rapporterar om en ganska oväsentlig händelse som efter hand eskalerar så att det uppstår allmän panik som framtvingar massiva statliga ingripanden. Vid en del tillfällen kan mediernas rapportering om en risk få fäste hos en del av befolkningen, som då drar öronen åt sig och blir orolig. Den känslomässiga reaktionen blir en berättelse i sig som får ny mediatäckning, som i sin tur ökar oron och engagemanget. Cykeln drivs ibland på medvetet av ”tillgänglighetsentreprenörer”, personer och organisationer som ser till att det hela tiden fylls på med skrämmande nyheter. Faran överdrivs alltmer när medierna strävar efter att överträffa varandra med bras-kande löpsedlar. Forskare och andra som försöker dämpa den stigande rädslan och avskyn får föga uppmärksamhet, och om de får komma till tals ifrågasätts de för det mesta: den som påstår att faran är överdriven misstänks för att delta i en ”ondskefull mörklägning”¹⁵¹.

Undantagsvisa försök till nyansering

Det ska också sägas att det fanns journalister som när stormen blåste som värst gjorde försök till nyansering. Journalisten i Uppdrag granskning den 28 april 2010 sa mycket tydligt att: ”Det finns många kompetenta tjänstemän. Faktum är att utan hjälp från tjänstemän skulle det ofta vara svårt att göra granskande reportage. Men det finns undantag...”

Stadsjuristen som intervjuades av GP samma dag påpekade att de redan innan programmet hade anmält det hela till Riksenheten mot korruption, och la till: ”Vi omsätter miljarder, och i en organisation med nästan 50 000 anställda, inklusive de kommunala bolagen, vore det

151 Kahneman 2013, sid. 141 f

konstigt om det inte fanns folk med bristande moral.”

Och åklagaren uttalade sig på följande vis i Rapport från den 18 januari 2011: ”Man pratar lite slarvigt om en muthärva, en Göteborgshärva, men för mig är det egentligen tio ganska separata utredningar. Det är väl ungefär samma problematik i de flesta av dem, nämligen att det varit en alltför stor generositet från leverantörsföretag till personer som sitter på upphandlingssidan (...)”

Den 2 september 2011 fanns följande ledare i GP (utdrag):

Fortsätt vända stenar¹⁵².

Medborgarna får aldrig tro att det finns en tyst acceptans för fiffel och mutor, att inte systemfel rättas till eller att inte allt görs för att röka ut de ohederliga. Men vi måste bereda oss på fler avslöjanden när vaksamheten nu höjts (...)

”Det är mycket som har gått snett i Göteborg. Men den som lägger hela skulden på den omtalade göteborgsandan gör det lätt för sig. Liknande problem finns i andra delar av det kommunala Sverige.” [enligt Dagens Industri] (...)

Att Göteborg skulle vara mer korrupt än andra städer i vårt land är emellertid svårt att tro. Snarare handlar det om att vissa branscher tycks lämpa sig särdeles väl för fiffel och båg och att ohederliga individer nyttjar sina positioner för egen vinning. (...)

Samtidigt gör man klokt i att inte tro att allt löser sig med nolltolerans, handlingsprogram och regler. Skulle det räcka skulle vi inte ha någon brottslighet i samhället. Ohederliga människor som lurar systemen kommer alltid att finnas men kommunens uppgift är att göra det svårare för de med onda avsikter – och att återställa förtroendet för de kommunala organisationerna.

För mitt i den berättigade upprördheten måste vi besinna att en absolut majoritet av kommunens alla anställda, på alla nivåer, är hederliga. Och vi måste, i vår önskan att ställa allt till rätta, akta oss för att skapa en kultur av angiveri och rädsla där kontrollapparaten blir viktigare än förtroende och delegerat ansvar.

152 Allusion till Anneli Hulthéns löfte att ”vända på varje sten”.

Denna åsikt fick stöd av Bo Rothstein, korruptionsforskaren, som studerat korruptionsfenomenet i många länder (GP 2012-05-14):

Korruption är normalt. (...)

– Jämfört med hur triviala beloppen har varit – det är små, små pengar det handlar om – är det intressant hur stor vreden och upprördheten är. (...) [Han] menar att det finns ett samband mellan vreden och skattenivån.

– Om man betalar höga skatter är toleransen för korruption obefintlig.

Man kan även tänka sig att de dyra åtgärder som Göteborgs Stad har tagit inte är åtgärder mot korruption, men mot mediebildens av staden...

Göteborgsandan och de goa gubbarnas stad

Båda beteckningarna återkommer i två varianter. I den positiva varianten är "goa gubbar" en grupp personer av båda könen (på samma sätt som "guys" på engelska nu betecknar båda könen) som på ett vettigt och pragmatiskt sätt styrde Göteborgs Stad så att den kunde konkurrera med och även vinna mot huvudstaden. "Göteborgsanda" betecknar då pragmatism, kompromissvilja och teamwork.

I den negativa tolkningen är "göteborgsanda" en anda av hemlighetsmakeri, orena affärer och dolda intriger. "Goa gubbar" är en grupp åldrande, arroganta män med före detta kommunstyrelsens ordförande Göran Johansson i spetsen, och det är dessa män som är orsaken till "muthärvan" i Göteborg. Den sistnämnda förklaringen verkade dominera i medierna.

Förekomsten av en särskilt kultur togs upp av en av GP:s reportrar (2010-09-09):

Den här kulturen, med gemensamma resor, middagar och tjänster, har utvecklats under många år, och i dag har vi en helt annan syn på etik och moral än vad man hade för tio-femton år sedan. De levde det här livet och tyckte att det var helt naturligt. Det här är en rest från den tiden.

I SVT Rapport från den 29 augusti 2011 intervjuades en av de journalister som medverkat i Uppdrag granskning från april:

[Journalisten från Ug] säger att under deras arbete så framträdde en bild av en slapp och godtrogen kultur inom stadens förvaltning.

– Det har varit ett slapt system och då finns det möjligheter att skoga sig själv (...)

På frågan om hur en sådan kultur kan bita sig fast säger journalisten att det kan ha med den så kallade göteborgsandan att göra.

– Det uppstår ett kamaraderi mellan näringslivet och de kommunala tjänstemännen. Man sätter ett stort värde i personliga relationer och det kan skapa förutsättningar för en sådan kultur (...)

Fortsatta intervjuer som GP (2011-12-08) gjorde pekade på en ansträngd relation mellan tjänstemän och politiker. Problemet handlade ”i huvudsak om Göran Johansson och den rädslokultur som präglade verksamheten då. Man vågade inte komma med obehagliga nyheter, kom man med negativa besked eller saker som inte var korrekta kunde man bli utskälld på kommunstyrelsen och sådant där”.

En intervju med Göran Johansson var en självklar fortsättning. GP gjorde en sådan. Den höll på i åtta timmar (GP 2012-02-12). Här citerar vi särskilt intressanta delar av intervjun:

Du personifierar göteborgsandan, som nu solkats. Hur känns det?

– Vad är göteborgsandan? undrar Göran.

Definiera den du.

– Gamle SKF-chefen LJ sa en gång att facket och bolaget, det är som ett olyckligt äktenskap. Vi har kommit fram till att vi inte kan skiljas, så då får vi göra så gott vi kan. Det är inte så dumt. Att umgås över gränser, oavsett med vem det är. Att ständigt ha Göteborgs bästa för ögonen, att hjälpa åt. Olika intressen som hittar gemensamma lösningar. Något positivt.

Men är det säkert att just du vet vad som är bäst för Göteborg?

– Det du antyder strider ju mot göteborgsandan. Den växer fram i kollektiv. Som när krögarna och hotellen ställer upp på att inte höja priserna när det är stora engagemang i stan, avstår från den kortsiktiga vinsten för att göra stan attraktiv på sikt.

Att begreppet kommit att förknippas med mutor och fiffel är därför en olycka. Politikerns och tjänstemäns rädsla för att bli uthängda i media även för småsaker kommer att göra Göteborg till en snålare och ogästvänligare stad, befarrar han.

(...)

Gubbar och grabbighet har ofta nämnts i samtalen GP:s reportrar haft med kvinnliga politiker de senaste veckorna.

– Jag har gjort ett misstag, säger Göran. Jag har behandlat tjejer och killar lika. Det funkar inte, man ska vara mjukare mot tjejer.(...)

Det är kanske nödvändigt att skilja mellan ”goa gubbar” – den manliga maktgruppen under Johansson styre – och göteborgsandan. Det påpekades (bland annat av oppositionen) att ”[s]venska fackföreningar har alltid varit pragmatiska och försökt lösa saker ihop med företagsledning, för allas bästa och på bästa smidiga sätt. I de sammanhangen har det inte funnits krav på insyn, resultatet har räknats. Den här fackliga traditionen har socialdemokraterna tagit med in i kommunpolitiken och på så sätt har Göteborg varit som en bruksort.” (GP 2012-02-11)

Journalisten som gjorde intervjuerna förklarade sedan att ”[i] den moderata politikerns liknelse ikläs den gamle fackföreningsmannen Göran Johansson rollen som bruksortens patron. En person med omvitnat blixtrande snabbt huvud, hästminne, grandiosa vredesutbrott och mångomtalad långsinthet. Men också ’flyhänt, resultatriktad och utan egen vinning’, som en tidigare chefstjänsteman lätt idoliserande formulerar omdömet. Oavsett vän eller fiende, höger- eller vänstergängad, så råder enighet om att Göran Johansson personligen aldrig skott sig, än mindre låtit sig bestickas.” Men andra ord kan Johansson sätt att styra var mycket otrevligt, inte bara för kvinnorna, men det behöver inte ha något sammanhang med mutorna.

Göteborgsandan då? Den 19 februari 2012 hade P4 ett program

”GÖTEBORGS GRANSKNING: MUTHÄRVAN I GÖTEBORG”:

Göteborgsandan sträcker sig långt bak i tiden

Om man backar sådär 200 år hade vi kunnat fråga göteborgarna då, många av dem holländska, engelska, skotska och tyska köpmän och hantverkare, så hade väl ingen hört talas om nån göteborgsanda. Det var tack vare Ostindiska kompaniets handel med framför allt Kina som pengarna strömmade in till Göteborg. Förmögenheter skapades, och på 1800-talet donerade kända Göteborgsfamiljer stora summor till bland annat det som i dag är Sahlgrenska sjukhuset och Chalmers tekniska högskola.

Där någonstans påstås att den särskilda samförståndsandan – göteborgsandan ändå började. Att donera pengar påverkade Göteborgs utveckling men betydde också skattelättnader för de burgna familjerna. Samförståndet mellan de ledande i staden, näringslivet, och politikerna ”för stans bästa som det kallas”, har fortsatt över två sekel-skiften. Berömd för att vara obyråkratisk, men inte att förglömma, också kritiserad för att ske i slutna rum och kväva debatten.(...)

Många beskrivningar och kommentarer för tankarna till idén om den nordiska ”förhandlingsekonomin”¹⁵³ eller, om man håller sig till Sverige, Saltsjöbadsandan: samarbetet mellan tre parter, näringslivets representanter, facket och politikerna. Som en politisk sekreterare (S) uttryckte det i en intervju i GP den 8 december 2011:

– För mig är göteborgsandan i grunden god. Idéer föds genom att människor pratar med varandra. Att politiker bollar strategier och pratar ihop sig inför beslut i nämnder, tycker jag inte är så konstigt. Ibland låter det som om detta innebär att besluten fattas på olagliga vägar lite hur som helst, men så är det inte. Det viktiga är att frågorna sedan förs vidare för avgörande i laga ordning i de formella instanser där de hör hemma, och det är min bild att så sker i Göteborg.

Om varken goa gubbar eller göteborgsandan, vem eller vilka då? Kan det, som några menade, handla om en handfull personer som hoppades undgå upptäckt och utgick från att deras fakturor skulle attesteras utan någon närmare granskning?

153 Hernes, 1978

7. Iakttagelser och analyser

I detta kapitel anknyter vi till den redovisning vi presenterat i kapitel 6 och till de intervjuer som genomförts med ledande politiker, förvaltningschefer och bolagsdirektörer.

Tre känsliga arenor

Tittar man på protokoll från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige får man en bild som man känner igen från andra studier. Ärenden bordläggs i all evighet eftersom partierna först själva måste bestämma sig för vad de vill (å andra sidan upprepas krav på bättre, mer detaljerad och tidigare information från förvaltningar, särskilt från stadskansliet, senare stadsledningskontoret). Röster och motröster byts på ett ritualiserat sätt. Ett undantag är partiet Vägvalet, som är nytt, tar saker och ting på allvar, läser dokumentation noggrant och argumenterar ordentligt. Man behöver inte dela Vägvalets politiska åsikter för att ändå bli imponerad av partimedlemmarnas icke-ritualistiska ställning (en tidsfråga, dock? tröttnar de så småningom?)

Och som inom andra svenska – och även europeiska – kommuner dök tre problemområden upp. Låt oss börja med upphandlingar.

Upphandlingar och LOU

GP, den 1 oktober 2010:

Varumärke blir skadat.

Goa gubbar tjallar inte. Och lagar följer de efter tycke och smak. Är det Göteborgs ständiga signum, eller ett skelett att städa ut ur garderoben? Ska de kommunala bostadsbolagen följa lagen om offentlig upphandling?

Ja, säger Konkurrensverket. Lagen bygger på att den är generell.

Nja, heter det i Göteborg. Ågaren har ansett att det ger större handlingsfrihet att tillämpa lagen godtyckligt. Och hittills har allmännyttan sluppit tillrättavisning eftersom ingen anmält något av bolagen. (...)

Bolagisering har ifrågasatts eftersom den nya organisationsformen begränsat medborgarnas insyn och därmed ökat risken för mörkläggning.

Bolagisering i kombination med bristande respekt för meddelarfriheten gör problemet ännu värre.

Tonen signalerar redan vissa bestämda åsikter, men här fokuserar vi bara på själva upphandlingsfrågan. Som man kunde se ovan var lydriad under LOU en öppen fråga i de flesta av Göteborgs bolag. Så sent som den 29 december 2012 argumenterade i GP styrelsemedlemmarna Göran Johansson (S) och Pär-Ola Mannefred (M) för att Liseberg inte bör omfattas av LOU:

2009 gjorde Lisebergs styrelse bedömningen att Liseberg inte omfattas av LOU. Lisebergs verksamhet är specialiserad och produktportföljen komplex. Den innehåller delar där LOU fungerar utmärkt men också delar där en tillämpning kan vara tveksam. Men det betyder inte att vi under den här perioden inte arbetat med inköpsrutiner. Bland annat har Liseberg under 2012, på eget initiativ, gjort en omfattande juridisk utredning av LOU-frågan. Svaret är att det fortfarande är osäkert om Liseberg omfattas av lagstiftningen. Den osäkerheten kan undanröjas först i samband med en rättslig prövning.

Upphandlingar i Staden görs, som beskrivits i kapitel 5, genom Upphandlingsbolaget. För att förstå dess uppkomst måste man göra en utflykt tillbaka i tiden. Så skrev stadskansliet i sitt tjänsteutlåtande den 18 februari 1993:

NY ORGANISATION OCH SPELREGLER FÖR UPPHANDLING –
Om samspel mellan inköpsarbete i respektive förvaltning/bolag och kommungemensam upphandling

Sammanfattning

Upphandling är en strategisk uppgift med ett kommungemensamt intresse. God, samordnad, upphandling leder till bättre hushållning. Meningen är att kommuninvånarna ska få ut mera för pengarna. Att samverka härtill är en uppgift både för kommunledningen och respektive förvaltning/bolag.

Förslaget är att bilda ett upphandlingsbolag som till sin funktion ska öka sina uppdragsgivares konkurrenskraft.

Spelreglerna innebär att stadens nämnder och styrelser genom upphandlingsbolaget beställer uppdrag för upphandling av varor och tjänster som flera förvaltningar och bolag nyttjar. För specialprodukter och tjänster där nämnden/styrelsen är ensam beställare kan val göras mellan att själv svara för upphandlingen eller genom uppdrag till upphandlingsbolaget. Varje upphandling som görs utanför de kommungemensamma avtalen ska redovisas till upphandlingsbolaget. Uppföljning kommer att göras av verksamhet och kostnadseffektivitet.

Upphandlingsbolaget finansieras genom prestationsersättningar för att ge största effektivitet (s. 3)

Den här ganska lösa logiken försvaras senare genom följande resonemang:

Motiv och affärsidé

Upphandla till lägsta kostnad, lämplig kvalitet och kundservice samt med god kontinuitet på uppdrag av förvaltningar och bolag. (...)

Tydliga motiv finns för gemensam upphandling då den svarar för en bättre hushållning med lägre anskaffnings- och funktionskostnader. I Göteborgs kommuns decentraliserade organisation är det särskilt viktigt att skapa ett kraftfullt organ för upphandling för att lämna en god service och samtidigt ta tillvara våra fördelar med att gemensamt vara en mycket stor organisation som konsument av varor och tjänster.

Det är viktigt att upphandlingsorganisationen får en självständig position till andra förvaltningar/bolag för att kunna arbeta med största integritet. (...)

Ytterligare motiv för att stärka organisationen för upphandling är ny lagstiftning med högre och andra krav på området, lag om offentlig upphandling (SFS 1992:1528).

Det är frestande att tänka sig en alternativ formulering där man skulle önska sig ”lämplig kostnad, högsta kvalitet och kundservice”... Det är ganska övertygande att en sådan funktion kan, eller även till och med bör centraliseras, men varför ett bolag? Här är en lista av argumenten som fördes fram för och mot:

Fördelar (...):

- Bolagsformen passar verksamhetens syfte; att göra affärer.
- Näringslivet är väl förtrogna med bolagsformen och dess spelregler och därför är bolaget här förtroendeskapande.
- Vd-institutet ger organisationen fördelar.
- Styrelseformen medger en sammansättning av politisk och affärsnärlig kompetens.

Nackdelar (...):

- Det kan vara svårare att kontrollera ett bolag.
- Bolagsformen är i vissa fall kontroversiell i offentlig organisation. Bolaget kan inte som en nämnd som är direkt underställd kommunfullmäktige verka som en myndighet. (s. 6)

Men den kanske mest intressanta delen är följande:

Perspektivet beställa och utföra

Bolaget ska arbeta på uppdrag av kommunens förvaltningar/bolag. Den kalkylerade risken är att förvaltningar/bolag i kommunen inte väljer upphandlingsbolaget för sina uppdrag. Detta skulle i ett riskscenario kunna leda till högre upphandlingskostnader för staden. Samtidigt är det inte lämpligt att ta fram en upphandlingsorganisation med monopolställning som innebär att all upphandling måste göras genom upphandlingsbolaget. Förvaltningar/bolag ska i kommunen ha ett fullt ekonomiskt ansvar för sin verksamhet och måste därför kunna välja de mest effektiva formerna. Ett monopol ger vidare inte tillräckligt med motivation för ett upphandlingsbolag utan det kan då få en felaktig roll. (s. 6)

Här är det svårt att inte hålla med, även om man skulle kunna gå vidare och påstå att upphandlingar bör upphandlas. Men det finns en intressant sak att lägga märke till här. Trots att det är allmänt erkänt att bolag har en tendens att vilja skaffa sig monopol verkar ingen kunna föreställa sig att också bolag kan skapa onödigt byråkrati och vara rigida i sin tillämpning av regler. Det är bara den offentliga sektorn som antas kunna bete sig på det här sättet. Jämför med oförmågan att föreställa sig att den ökade datoriseringen faktiskt skulle kunna leda till ökad pappersförbrukning i stället för mindre.

Men de kommunala bolagen söker sig inte till andra upphandlare, utan i den mån det är möjligt söker de att bli klassificerade som stående utanför LOU.

Underhåll

Några exempel från styrelsemötena de senaste åren:

Den 14 december 2010 meddelades lokalnämndens styrelseledamöter att nämnden av kommunfullmäktige fått behålla 2010 års satsning på 50 mkr i kommunbidrag för underhåll. KD, FP och M kommenterade: ”vilket ger ett utrymme om 117 mkr för underhåll. Ett planerat underhållsbehov – 270 mkr.”

På lokalnämndens styrelsemöte den 29 november 2011 yrkade FP en komplettering av uppföljningsrapporten: ”Ett betydande ekonomiskt problem är att budgeten för planerat underhåll är otillräcklig (...) Dessutom ackumuleras det eftersatta underhållet som vid ingången av 2011 beräknades till 300-350 ml.”

Den 15 december 2011 på Framtidens styrelsemöte påpekade Vd:n att moderbolagets roll bör definieras bättre, inte minst därför att det förelåg stora underhållskostnader och intäktssidan behövde ökas för att finansiera dessa.

Det har uppsummerats mycket bra i stadsrevisionens rapport till Göteborg Energi, 2011:

Styrelsen rekommenderas att göra underhåll till en strategisk fråga med tydliga inriktningsdokument och övergripande strategi(er) i syfte att säkerställa att underhåll hanteras i enlighet med god ekonomisk hushållning.

Utförarna önskar mer underhåll utfört än vad som slutligen beställs. (s.14) I koncernens affärsplan noteras att underhåll inte ges samma utrymme som investeringar [medan] [g]ällande ägardirektiv slår fast att hög leveranssäkerhet ska vara vägledande för koncernens verksamhet. Mot bakgrund av detta och anläggningstillgångarnas väsentliga värde bör underhåll hanteras som en strategisk fråga... (s.15)

Återigen är detta välkänt från tidigare kommunstudier. Politikerna bryr sig mer om investeringar än om underhåll, något som är lätt att förstå. Investeringarna går att planera (det tror man i varje fall), men framför allt får investeringarna mycket mer positiv uppmärksamhet från media och därmed från allmänheten. Till saken hör också att politikerna tradi-

tionellt brydde sig mer om budget än om redovisning.¹⁵⁴ Årsrapporten måste, som Olsson visade, *se bra ut*. Den hade som sådan ingen styrande funktion. Det var i stället jämförelsen mellan budget och budget som var viktig i sammanhanget. De händelser vi har beskrivit ovan visar att signifikanta förändringar är på gång. Dessa förändringar beror både på att internkontrollen har blivit mer omfattande än tidigare och på att revisionen sker på fler nivåer. Men somliga rutiner och somliga tanke- och handlingsmönster lever fortfarande i hög grad kvar. Och underhållsfrågan är och förblir ett svart får.

Effekterna av detta kan bli att underhåll måste göras som en panikåtgärd, när det inte finns tid eller lust att gå genom de rätta procedurerna. Och, som vi kommer att återkomma till flera gånger, bygg- och fastighetsbranschen är så pass materiell att dessa faror och utmaningar är ytterst påtagliga.

Även om det är den politiska oppositionen som vanligtvis kräver mer medel till underhåll kan man inte säga att behoven inte är kända för styrelser – och tjänstemännen. Så här berättade en chef från Familjebostäder:

(...) vår underhållsvolym den har ökat väsentligt dom sista åren. Det är kanske bara några år sen så hade man en volym på 80 miljoner och nu har vi 300 miljoner i projektvolym. Så vi har alltså ökat våran underhållsverksamhet de sista tio åren.

Intervjuaren: För att husen blivit gamla?

Chefen: Det är väl för att vi har fått tillåtelse att lägga så stor del av pengarna på vårt underhåll. (...) Det behövs nu. För 40-50 år sen byggde man väldigt mycket, och 40-50 år är ungefär livslängden på väldigt många delar i ett hus. (...) för 40-50 år sen så renoverade man också väldigt mycket så hela vårat landshövdingehusbestånd, 6-7 000 lägenheter i Kungsladugård och Majorna, alla de badrummen, köken, stammarna, installationerna – de är också 40-50 år gamla. Så vi har en sån jättepuckel med underhåll för att man gjorde väldigt mycket sånt för 40-50 år sen. (...)

Men alla våra ekonomisystem och avstämningssystem är skapade för det som är vår kärnverksamhet, vår förvaltning. Och de passade inte riktigt lika bra till underhållet. Och det har pågått under några år, att försöka hitta former (Familjebostäder 2012-06-26).

154 Olsson 1983

Uthyrning

Om LOU är ett relativt nytt problem, och underhåll ett ganska långvarigt, kan uthyrningarna kallas för ett evigt problem. De förenar de materiella svårigheterna i bygg- och fastighetsbranschen med alla möjliga sociologiska och psykologiska komplikationer. Möjligheter till mutor och bestickning är oändliga, på många nivåer.

I de kommunala bolagen är reglerna klarare men för den skull inte enklare i praktiken. Så skrev lekmannarevisorerna till Poseidon i 2010:

Uthyrningsrutiner

En särskild granskning genomfördes: intervjuer med personer i ledningsfunktion och anställda som arbetar med lägenhetsuthyrning, stickprov av ett antal uthyrningsärenden och relevanta styrdokument.

Bedömning:

- arbetet i enlighet med riktlinjer
- den decentraliserade organisationen skapar en närhet till kunden men det finns risk för olikartade arbetsätt, därmed risk för olika bedömningar
- otydliga definitioner på ”rätt hyresgäst” eller ”rätt sammansättning”; den påstådda kontrollrutinen kunde inte verifieras
- dokumentationen bör förbättras
- krav för sökande otydliga (för dem).

Man kan se det tidstypiska antagandet att standardisering tillåter transparens.¹⁵⁵ Och standardisering underrättas av centralisering. Här skriver Lekmannarevisorer till Familjebostäder, 2010:

(...) det finns diskussion kring etiska frågor på bolaget. Uthyrningsverksamheten uppfattas som en känslig verksamhet eftersom uthyrare skulle kunna utsättas för påverkan. Bolagets regler på området uppfattas av de intervjuade som tydliga.

Bra dokumentering av uthyrningsärende, inklusive avvikelser.

Den centraliserade organisationen skapar likartade arbetsätt.

Systematisk intern kontroll, vissa oklarheter gällande gallringsrutiner. Icke-transparenta krav på de sökande.

155 Brunsson och Jacobsson, 1998

Byggbranschen

Vår danske kollega Kristian Kreiner, ledare för Center for Management Studies of the Building Process på CBS förklarade den rådande åsikten att byggbranschen är särskilt öppen för mutor och bestickning på följande sätt.¹⁵⁶ För det första är detta är en bransch där ”den italienska strejken” är mest uppenbar; att agera exakt efter regler kan betyda en mängd katastrofer. För det andra är det en bransch där ”materialiteter” kan bytas utan pengar, något som är mycket påtagligt i listan av oegentligheter som inleder vår rapport. Vidare är det ett faktum att saker och ting *syns*, att var och en kan se dåligt renoverade fasader eller icke fungerande rör. Slutligen är det en bransch där utpressaren har bra medel att ta till, och det är bra medel ibland för att kunna åstadkomma något helt legalt (när till exempel leverantören lämnar en byggplats för att ägna sig åt ett mer vinstgivande arbete...)

Det är inte konstigt att byggbranschen var en av de favoriserade syndabockarna i Göteborg. Exempelvis intervjuade GP den 19 mars 2011 lokalnämndens vice ordförande:

Har ni hittat några misstänkta oegentligheter själva?

– Nej, och det är vi väldigt tacksamma över. Vi vet att byggbranschen varit infekterad, det har funnits rika möjligheter för personer att sko sig. Den mentaliteten ska inte finnas hos oss och inte heller hos våra leverantörer.

En av de på Familjebostäder intervjuade tjänstemännen föreslog följande historiska hypotes:

När jag började i byggbranschen i början av 80-talet då var det så att en platschef på ett bygge, han ÄGDE det bygget. Han bestämde allt, han var kung. Slet som ett djur och betraktade ibland bolagets pengar som sina egna. Det vill säga han var jävligt snål med dem och var en väldigt stor tillgång för bolaget. Ibland tog han med sig nånting. Men det var ju självklart olagligt, men inte självklart omoraliskt. För att de slet så. Sen finns det de fula som började uppträcka att: åh fan, kunde jag beställa en extra spis för att premiera den här personen som har jobbat så mycket overtid, ja då kan jag ta en till mig också. Det är klart att det började växa. Och det sanerade branschen i början av 90-talet, så de stora byggföretagen körde hur mycket etikutbildningar

156 Kreiner, Kristian (2012) personlig kommunikation, 27 januari.

som helst då. Och rensade och byggde system för att ha koll. Och har etik råd och annat, har till exempel Skanska. Sen så finns det en och annan som inte fattar. Och dom stöter jag på i entreprenadsvängen när jag var där för några år sen också. Och jag tror att dom vi har sett i koncernen här, det är några få som aldrig fattade. Det är inget för kommunala bolag eller för Göteborgs stad, utan några missade man liksom. Dom blev aldrig frälsta på ett sätt! (Familjebostäder 2012-06-26)

Den 31 mars 2011 rapporterade GP om utvecklingen i den så kallade tegelaffären. Vittnet från det danska företag som levererade tegel mot betalning bara för transporten sade:

Att man hjälper varandra hit och dit, det har alltid förekommit i byggbranschen.

Detta utlåtande hjälper inte till att korrigera bilden av branschen, en bild som förmodligen kommer att fortsätta att vara negativ, men det är inte den bilden som granskningskommissionen ska undersöka. Och även om byggbranschen figurerade som korrumpierad i många av mediernas intervjuer och rapporter, handlade den mest populära förklaringen om att "de goa gubbarna" eller "göteborgsandan" låg bakom.

Ledande politikere och chefers bilder

Göteborgsandan

Under intervjuerna presenteras en tämligen samstämmig bild av vad göteborgsandan är. Den presenteras överlag som något värdefullt, särskiljande och fint, något man är stolt över och som man också är bärare av:

Finns en närhet i Göteborg.

En uppgörelsekultur som är resultatnriktad och som tonar ned betydelsen av insyn.

En gemensam omsorg om staden.

En smidighetskultur.

Denna anda finns i hela landet. Utom i Stockholm.

Jag sitter inte på flera stolar. Jag sitter i en soffa.

Gemensamt intresse att nå bra resultat.

Gemensamt lösa gemensamma utmaningar.

När jag kom in i politiken första gången och fick höra begreppet stod det för en pakt mellan GP, Volvo och Stadshuset.

Idrotten bjöd på arenor för otvungna möten. I den idrottskulturen jobbade man alltid för Göteborgs bästa. Det sas att det fanns ett idrottsparti.

Samarbete mellan kommun, universitet och näringsliv förekommer på många ställen. Det som tillkommer i Göteborg är kanske att idrottsrörelsen varit stark. Besluten togs på andra arenor. Man gjorde upp när man till exempel såg en match även om det formella beslutet togs på kontoret, som när man byggde Gamla Ullevi.

Kanske har vi själva förstört bilden.

Organisatoriskt innebar göteborgsandan i den lilla skalan, enligt dess kritiker, att ordföranden i kommunstyrelsen rundade styrelsen i sin helhet, tog upp frågor utan tjänstemannaberedning. Det bestrider socialdemokrater vi intervjuat å det bestämdaste. Men likväl får vi ta del av exempel på just detta.

Göran och Johnny gjorde upp mycket.

Vi fick kännedom om Ullevi's stora ombyggnad på en presskonferens.

Vi hade alltid ett informationsunderläge. Ett sätt att leda och styra och sälla information. Detta var en del av slutenheten. Gjorde att vi inte kunde granska, ifrågasätta och så vidare.

Trauma och tillit

Kollektivt eller kulturellt trauma är ett begrepp som har använts om sådana dramatiska händelser som Holocaust, apartheid eller slaveri¹⁵⁷. Men man kan uppfatta "trauma" som vilken händelse som helst som sårar ett samhälle eller en gemenskap djupt, och som följs av försök att etablera vilka som är offer, att tillskriva ansvar, och sedan distribuera symboliska och materiella konsekvenser. Den mest passande definitionen av kollektivt trauma är faktiskt Kai Erikssons:

Ett trauma är ett slag mot samhällslivet huvudvävnad som förstör förbindelser människor emellan och skadar den vanliga känslan av samhörighet. Det kollektiva traumat tränger sig långsamt och försåtligt

157 Eyerman 2001; Alexander med flera 2004

in i medvetenhet hos dem som lider under det, så det drabbar inte lika plötsligt som det individuella traumat. Icke desto mindre är den en chock, den stegvisa insikten att det inte finns någon samhällsgemenskap där man kan hitta stöd (...) ”vi” existerar inte längre som ett par eller som kopplade celler i den större gemensamma kroppen.¹⁵⁸

Olika inslag i styrelseprotokoll, intervjuer och media visar tydligt att ett sådant trauma har inträffat och att det är tjänstemän (framför allt de i kommunala bolagen) som uppfattar sig själva som offer och även uppfattas så av andra. Några exempel:

En smutsig bild av Göteborg. Inget är ruttet i Göteborgs Stad, men det finns enskilda individer som är ruttna och utnyttjar sin position. Det anser Endrick Schubert (S), styrelseordförande för Göteborgs Spårvägar (...)

– Alla dessa händelser som rullat i Göteborg under ett och ett halvt år är inte bara angelägenheter för de enskilda företagen utan för hela staden. Anställda i kommunen mår dåligt och får känna sig som skurkar på grund av vad andra har gjort. (GP 2011-08-30)

På Poseidons styrelsekonferens 5-6 september 2011 sades det att ”mutor i Sverige strider mot vad vi trodde om oss själva”.

Det som har hänt är fullständigt unikt för oss och även vi som har varit i företaget i många år, har inte upplevt något liknande. Det hela är fruktansvärt frustrerande för alla anställda och tankarna går naturligtvis även till den medarbetare som med familj och små barn, har hamnat i en ohållbar situation. (Vd:s brev till styrelsen i Bostads AB Poseidon, 2010-08-30)

För vi känner ju oss lite som offer också i detta. Så det är inte så konstigt egentligen, vi står ju på de drabbades sida (...) och det är svårt att få nystart. Det här hänger över oss, liksom över hela organisationen. Vi kan aldrig säga liksom att nu startar vi på nytt, för vi vet att varje gång det kommer en dom så kommer GP att skriva nånting och så kommer folk att undra. Det är jobbigt samtidigt så håller vi på med alla nya rutiner. Och det tynger människor alltså. Man tycker att man gör ett bra jobb och det har man ju gjort hela tiden. Och för 99,5 % så är ju inte detta något problem ... (Poseidon 2012-06-15)

158 Erikson 1976, sid. 153 f

Under samma intervju nämndes hyresgästenkäter: ”Tre ord skulle man säga vad man tycker om företaget och då var det en som skrev: mutor, mutor, mutor.”

Poseidon var inte ensamt om detta:

(...) om man inte har varit med om det så är det jättesvårt att förstå hur det är att sitta i en kris. Det upptar ju all kraft alltså, det gör det på nåt konstigt sätt (...) och det har varit väldigt väldigt mycket rädsla i detta bolag. Väldigt väldigt mycket. Man vågade inte göra någonting. Man vågade inte beställa, man vågade inte ringa en leverantör! (...)

Nu förstår man konsekvenserna. Att var och en kan bli drabbad, och ganska hårt drabbad som individ. De som har blivit uthängda i media. Och det tror jag alla tycker är obehagligt och de tycker att bolaget inte ens har gått in och stöttat dem (...). (Familjebostäder, 2012-06-19)

Och en annan intervjuad person berättade att ”[v]i har haft flera såna fall det sista året där folk har gått hem på dan, hjärtinfarkter och annat.” (Familjebostäder, 2012-06-26).

Enligt Sztompka är de mest typiska konsekvenserna apati, en ovilja att engagera sig i nya initiativ, särskilt av offentlig karaktär, möjligtvis en längtan efter det som hade varit, men framför allt en förtroendekris.¹⁵⁹ Detta kan lätt leda till ”moralpanik”¹⁶⁰. Moralpaniken, förstärkt av en tillgänglighetskaskad, leder till en övertygelse att avvikelser är normen, och att det inte går att lita på någon. Sztompka menade faktiskt att ”förtroendets förtvining” är ett generellt modernt fenomen, kopplat till globaliseringen. Trots att ”transparens” är ett modeord blir världen mindre och mindre transparent. Tilliten till systemen ersätter tilliten till medmänniskorna¹⁶¹ men systemen blir mindre och mindre begripliga.

Dock tyckte Sztompka att samhället nu är i större behov av förtroende än någonsin, att detta har blivit ”ett funktionellt imperativ”¹⁶². Han trodde att detta imperativ kommer att besvaras först globalt och sedan lokalt. De anställda i Göteborgs Stad vill dock inte vänta på den globala omformuleringen av förtroendets bas. Såsom deras danska kollegor (se avsnittet ”Finns det något att lära av andra?” i följande kapitel) vill de att det återbyggs lokalt. Den 19 mars 2011 intervjuade GP en viceordförande för lokalnämnden:

159 Sztompka 2007

160 Cohen, 1972; Thompson, 1998; Siltaoja, 2013

161 Giddens 1990

162 Sztompka 2007, sid. 391

– Hur stora kontrollåtgärder man än vidtar är det näst till omöjligt att upptäcka allt. Det måste finnas en balans mellan kontroll och förtroende för de anställda.

En av GP-journalisterna (Rasmus Malm) ställde sig på de anställdas sida:

Dialog i stället för misstro.

(...) Det finns någonting fåfängt i vår strävan efter att skapa kontroll över en komplex tillvaro genom mätande och räknande. Fenomenet är inte nytt, men sedan slutet av 80-talet har dokumentationshetsen tilltagit. (...)

Mätandet har blivit en ritual. (...)Varför då all denna utvärdering, kontroll och disciplinering?

Den offentliga förvaltningen har gått från regelstyrning till resultatstyrning. Tendensen har varit stark i hela västvärlden, men gått längst i de anglosaxiska länderna. I takt med att välfärdstaterna urholkats ekonomiskt och verksamheter privatiserats ska statens roll förändras. De folkvalda politikerna reducerar sig revisorer som fransäger sig eget ansvar, och nöjer med rollen som kommentatorer.

I grunden finns en brist på tillit. För att säkerställa att verksamheten verkligen utförs behövs kontroll av mätbara mål. Universallösningen är inlyft från industrin och näringslivet. Problemet är att resultaten i komplexa verksamheter som utbildning och socialt arbete svårligen låter sig mätas kvantitativt.(...) I en organisation där vi ständigt kontrollerar oss själva och varandra frodas misstro och rädsla, på bekostnad av kreativitet och nytänkande. Men det existerar faktiskt alternativa sätt att se till att en verksamhet utförs på ett bra sätt. (...)

I stället för disciplinering, misstro och kontroll – autonomi, tillit och dialog. (2012-02-14).

Malm har upptäckt en stark trend:

Ett mönster av en rationell internationell governance har etablerats; modern mätteknik har dygdigt modellerat den moderna politiska ordningen, och världen har slutligen blivit mätbar.¹⁶³

163 Shapin 2012, sid. 8

Decentraliseringen

När något hänt tidigare har vi nog inte skött det öppet utan vid sidan. Jag kan denna bransch utan och innan och är långt ifrån naiv. Tillfället gör tjuven. Man jobbar decentraliserat i närheten av stora värden.

Så säger en Vd. En del förtroendevalda anser att det väl inte är så konstigt med händelserna som sådana, men att hela det decentraliserade styrsystemet skulle visa sig vara så klen och otydligt, det var verkligen förvånande. Ja, inte ens revisionen hade tydligen fungerat:

Svaret kommer när skadan redan är skedd. Inget påpekande innan, inga förebyggande samtal. Det har alltid varit ett konstigt förhållande mellan ledningen i staden och revisionen. Jag var förvånad över att revisionen aldrig märkt eller upptäckt något.

Förtroendevalda i moderna kommuner har i allmänhet inte längre det inflytande över förvaltningen som var möjligt förr. Särskilt inte i Göteborg där en omfattande decentralisering och en vidsträckt bolagisering genomfördes under en stark politisk styrning, dock utan någon tydlig formell styrning:

Inte så mycket blev skrivet. Det räckte med ett muntligt besked.

Logiken bakom stadens decentralisering kan förstås som ett sätt för den yttersta politiska makten att decentralisera ansvaret för den specialreglerade myndighetsutövningen inom skola, socialtjänst, vård och omsorg. Litet hårdraget kan man säga att man därmed lägger fast de ekonomiska och fastighetsmässiga ramarna men flyttar ut ansvaret för enskildheterna till de professionella hierarkier man ändå inte rör på.

Inom det andra området för den kommunala kompetensen, som gäller utvecklingen vad gäller företagen, bostäderna, fastighetsmarknaden och upplevelseindustrin, skapar man företagslika former med siktet inställt mot en kunskapsintensiv och tillväxtorienterad waterfront-stad. Visionen om detta nya Göteborg får den största andelen av den politiska uppmärksamheten, tyngden och kreativiteten. Här förmår varken sammansvetsade yrkeskårer eller ”den stockholmska rättsstaten” sätta gränser.

Göran hatade ju byråkrati, som en bolagschef sa.

Det politiska trycket riktas mot ett helt annat håll än att utveckla förvaltningens identitet som rättssäker myndighet. Genom bolagen gjorde man en bypass på sin otympliga, hårt reglerade och professionaliserade förvaltningsapparat – i en idyllisk tro på att marknaden skulle vara betydligt

mer oreglerad än vad den faktiskt är och att en stark decentraliserad organisation skulle kunna klara sig utan regler. Att arbeta inom den delen av stadsförvaltningen är både roligare och mer prestigefullt än att sitta i nämnder där det ”bara” handlar om myndighetsutövning och budgetnedskärningar.

Men särskilt utan tydliga riktlinjer innebär en decentralisering risker för att friheten används på ett sätt som kommunen i sin helhet i efterhand inte kan ta ansvar för. Inte ens ledamöterna i bolagens styrelser kan ansvara för vad som sker i verksamheten, därför att de inte har kännedom om det. De sitter dessutom, som vi sett ovan, ofta på flera stolar; de är beställare och ansvarsutkrävare i fullmäktige för direktivet och uppdraget till bolagen, men samma personer är också de som man ska utkräva ansvar av i egenskap av ledamöter i bolagsstyrelserna:

Det blir ofta konflikt mellan bolag och politik. Kan bli konstigt i en politisk debatt där en har två hattar; styrelseordförande i ett bolag och förtroendevald i fullmäktige.

Det politiska ansvar som i praktiken utkrävs är dock tämligen ringa. Vi har noterat få exempel på ett verkligt ansvarsutkrävande med eftertryck när det gäller dem som bär det politiska ansvaret i nämnder och styrelser. Cheferna fick gå men ”styrelsen kom lätt undan”, anser en Vd.

Bra att man i organisationen får mentaliteten att det är ok att bli granskade. Det är inte en självklar känsla för alla. En del tror de blir granskade för att jag som chef inte litar på dem. Men så är det ju inte.

Bolagen

Avundsjukt talade en Vd om att de alltid har en konkurrensackdel i jämförelse med de privata bostadsföretagen:

Jag har ju nytta av att veta vad som händer i branschen. Därför måste jag träffa företrädare för leverantörer ibland. Vi måste ju också synas i branschen. Det är en svår balansgång. Vi har en svår sits i konkurrens med till exempel Wallenstam som kan ägna sig mer åt kundvård på annat sätt än vi kan.

Bolagen får vara på en marknad men inte på samma villkor som de privata företagen. Men man glömmer dock gärna att man de facto lever på marknaden under ett särskilt privilegierat beskydd som offentliga bolag och presenterar sig hellre i termer av att ”Vi verkar på marknaden med marknadsmässiga principer”.

De hade inte alltid kontroll över och insikt om vad som pågick ute längst ute i organisationens kapillärer.

En del tror inte att bolagen faller under Kommunallagen.

Bolagen har ej varit en del av staden – alldeles för egna.

Vi hade inget förbud mot privata affärer med företag som bolaget gör affärer med. Men vi införde en ny regel att man har en anmälningsplikt vad man har för privata leverantörer och då får man ej handla med dem i företaget.

Jag har personligen aldrig köpt av någon leverantör vi har i bolaget. Jag är ju en förebild. Sedan visade det sig att många andra gjort det. Vi fann också att vi accepterat en del muntliga beställningar vilket vi inte gör längre.

Hos oss finns olika kulturer. Bolagen för lätt in en stark kultur svår att kombinera med förvaltningstänket. De som kommer in från bolaget är mycket inne på att tjäna pengar.

Min känsla när jag träffat bolagens Vd:ar är att de levt ett annorlunda liv än vi i förvaltningarna. Vi är bra på att ställa in oss i ledet. Bolagen tyckte inte alltid att det är så noga att följa upp och lyda.

Vi i bolagen är nog bättre på att jobba med medarbetarna. Skapa en vi-anda. Ingen personalomsättning.

Många har jobbat länge med många i staden och vana vid kulturen. Det är nog mest de som kommer utifrån som blir förvånade.

Efter avslöjandena gick mina idéer om att sanera i förmånssystemen att få igenom lättare.

Jag blev fruktansvärt arg. Förvånad också. Det var som att lyfta ett lock, att så här hade de alltid hållit på. Jag tror det finns mycket mer än vad som kommit fram.

Av berättelserna framgår att stadens bitvis mycket frihetliga organisering onekligen innehöll en del mycket osunda och orediga drag. Det gällde formellt såväl som mer informellt. I en del bolags styrelser satt fullmäktigeledamöter. I praktiken hade alltså samma personer ansvaret för både utfärdandet och verkställandet av kommunens ägardirektiv. Överlag mötte vi många kritiska men samtidigt uppgivna synpunkter på de förtroendevaldas roll i bolagens styrelser. De förtroendevalda delade

upplevelsen att deras kompetens ifrågasätts i jämförelse med en professionellt sammansatt bolagsstyrelse. Det gavs bilder av bitvis ganska hemlösa politiker som spelade en reaktiv roll i händerna på bolagets Vd mot ringa ekonomisk ersättning. Men det är också en statusfråga att sitta i en bolagsstyrelse. Även i en folkrörelsepräglad politisk kultur är det ändå litet finare att sitta där än i en nämnd. Och man tycks alltså slippa att bära det politiska ansvaret:

Vi har inte känt någon skuld i vårt bolag, att vi förstört för många andra politiker. Jag har inte känt att folk sagt att detta borde ni ha upptäckt. Om en karl får ett kylskåp från en leverantör ... svårt att ha koll på. När något attesterats felaktigt är det en fråga om systemfel så klart. Men jag upplever ej att folk tittar snett på bolaget.

En annan styrelsemedlem sade att styrelsen inte alltid får reda på vad som händer:

Styrelsen kan inte kolla fakturor och så vidare. Det är ej styrelsens roll. Det har vi revisor till.

Men den upplevelsen delades inte av alla. Andra styrelseordförande sade till exempel:

Jag kände ett ansvar för det som hänt, det ansvaret ärvde jag ju. Jag har inte uppfattat att någon i styrelsen har uppfattningen att detta får någon annan ta ansvar för.

Alla känner sig utpekade. En viss handlingsförlamning följer av rädslan att göra fel. Många blir hämmade. Mest på mellannivå tror jag. Inte i ledningen tror jag.

En oskriven regel för bolagsstyrelserna sades från många håll vara att man inte sysslar med politik där. En styrelseordförande sade:

Styrelseposterna är nog ofta en fråga om reträttposter. Litet tack för lång och trogen tjänst. Många av uppdragen är nog lite tröstpris. Vill man driva något sitter man i kommunstyrelsen och driver frågorna i en nämnd.

En Vd stämde in:

Det blir aldrig politiska spel som skapar problem eller så.

Ångerköpta funderade man dock nu på ifall detta kanske medverkat till att man inte vill ställa obekväma frågor.

I några fall hade det betydande manöverutrymmet intecknats av oreda och utsvävningar. En tillträdande chef upptäckte att bolaget saknade korrekt upphandlade avtal. Alla avtal hade helt sonika daterats vid samma tillfälle. Även mer svårupptäckta men sinnrika mekanismer för sammanflätning mellan de som skulle ha formellt åtskilda roller hade uppkommit. I ett bolag fanns det en krets av politiker och chefer som alla år efter år uppburit privatekonomiskt intressanta förmåner. Flera av dem som säger sig vilja förändra den här typen av förmånskulturer stöter på hårt motstånd.

Varje gång vi tar bort en förmån och försöker relatera den till vårt uppdrag blir vi kritiserade.

I ett annat fall stod bolaget för de anhörigas privata förlustelser. Kretsen av förmånstagare drogs på ett ställe ned till en sjättedel.

Allt som allt innebar detta att man svetsades samman på ett sätt som tärde på lusten att granska, protestera och kritisera. Om detta kan kallas tillit, måste den betecknas som destruktiv och odemokratisk. En chef som berättade att han/hon slagit in på en alternativ väg mot ett tydligt uppdrag och en återhållsamhet med förmåner beskrev det närmast som en överlevnadsfråga:

Om jag inte är tydlig mot min ordförande, riskerar jag att ätas upp.

Det som i en intervju kallades ”den gamla kulturen”, den kultur, alltså, som kommunstyrelsens förre ordförande förkroppsligade hade man tidigare inte rått på. Vissa bolag hade varit så självständiga att man inte kunnat närma sig dem:

Dessa har tidigare fått alldeles för fria roller. De har gjort ett bra jobb, men har inte varit en del av Göteborgs Stad. Bolagen tyckte att fullmäktiges handlingar var intressant läsning men inget som de behövde bry sig om.

Från fackförvaltningarna berättade man å sin sida om hur orättvist man tyckte att det var att man drogs in i och besudlades av de politiskt omhuldade bolagens oegentligheter:

Jag gjorde ändå kopplingen till bygg och så vidare den manliga kompiskulturen med tjänster och gentjänster. Vi har ju så mycket medarbetare som jobbar och sliter med relativt dåliga löner. Det är för jävligt att det är på detta sättet.

Man kände också att bolagen hade en annan politisk tyngd. Politikerna tyckte det var roligare att sitta där och syssla med framtidsfrågor än att jobba med budgetnedskärningar i förvaltningarna:

I flera bolag sitter kommunalråden. Hur kan man sitta i kommunstyrelsen och besluta saker som man sedan inte tar med sig ut i bolagen? Man skapar det ägardirektiv man själv ska verkställa. Vi har ju velat få in kommunstyrelsen i nämnderna men där vill dom inte sitta.

Ett postumt "fadersmord"

Några menar att

enda sättet att hålla ihop en sådan decentraliserad organisation var ett extremt auktoritärt ledarskap.

Någon

känner skuld för att vi inte tidigare reagerat och varit mer hårda i vår kritik.

Uppdrag granskning tycks ha fått locket att lyfta från den kokande grytan. Utan att egentligen skuldbelägga den före kommunstyrelseordföranden för oegentligheterna blev de ändå en ursäkt (eller ett svepskäl) för att reagera på grundval av under årtionden ackumulerad frustration, rädsla och beroende. Hos somliga tycks det ha lett till också självkritiska reflektioner kring ledarskap, etik och moral.

Sedan lång tid satt en urstark, före detta fackföreningsordförande i toppen på kommunen – en expanderande och vildvuxen kunskapsorganisation i en globalt konkurrensutsatt tillväxtregion. Inför hans visionära, temperamentsfulla maktutövning skälvde många av skräckblandad, räddhågsen fascination – om än i en krampaktigt bibehållen självförståelse av typ *Jag har aldrig styrts av politiken ...* Om än oavsiktligt sätter ett sådant, bitvis mycket starkt känsloladdat ledarskap upp gränser och villkor för inte bara enskilda individers agerande utan också för hela den politiska oppositionens arbetsmiljö. Den fick välja sina strider:

Detta gör att det blir en hög tröskel att säga emot. Ingen säger något om man vet att det blir problem och obehagligt för dig personligen.

Det var ett politiskt system vars dagar var räknade.

Ett långvarigt maktinnehav med låg rotation av förtroendevalda och därtill en bitvis lågmäld politisk opposition. Vår granskning har blottlagt patologier, gråzoner, osäkerheter och rädsor också långt ned och högt uppe i de formella hierarkierna. Det var ett politiskt-administrativt system

som levde på övertid. Ändå kan vi inte belägga några direkt samband till de misstänkta fallen av korruption och andra oegentligheter.

Det är dock anmärkningsvärt att avslöjandena om mutmisstankar görs först efter det att ”den starke mannen” avgått. Var hans inflytande så omfattande och människors beundran för honom så stark att till och med själva försöket till ”fadersmord” i medier och politik måste skjutas upp tills dess att han avgått? Ingen rädde på honom. Man ansåg sig beroende av hans maktutövning. Den verkligt kritiska granskningen av hans fögderi fick alltså anstå tills han avgått.

Även om inte någon enda av mutmisstankarna i Göteborg har handlat om någon förtroendevald, har de ändå i högsta grad spillt över på de förtroendevalda och gjort dem ytterst ansvariga. Somliga känner sig träffade, medan andra tycker att man suttit *på läktaren*.

Men här och var fanns det också en politisk vilja att elda på uppståndelsen, inte minst hypotesen om att det hela mest av allt berodde på Göteborgs starke man. Att han, utan att vilja det, hade skapat en grogrund för korruption i stadens förvaltningar och bolag. Hade hans visionära politiska ledarskap haft ett högre pris än någon kunnat ana?

Oppositionen

Vi har mött flera som just lagt skulden på den förre Ks-ordföranden, detta också bland hans egna partikamrater. Både opposition och egna partikamrater måste emellertid gå en mycket känslig balansgång i sin kritik.

Oppositionen måste vara försiktig därför att den, trots allt, ju delat den politiska makten med honom och i olika avseenden samarbetat med Göran Johansson och gjort hans inflytande möjligt. Har inte också de egentligen varit vinnare med hans regim? Hade inte de fått sola sig i glansen av hans ovedersägliga framgångar? Hans succéer blev också deras. Vissa förvaltningars och bolags förmånssystem hade också kommit några av dem till del.

Deras skandaliseringslust hölls förmodligen tillbaka av rädslan för att även de, vid slutet av dagen, skulle kunna beslås med fingrarna i syltburken. Hade inte också de lovordat den pragmatiska, gränsöverskridande göteborgsandan kanske? Ville inte också de i själva verket se sig som bärare av den? I opposition, javisst, men först och främst göteborgare. Och överallt denna rädsla:

Många är rädda för media inom politiken. Vill inte bli överrumplad av journalister, som en styrelseordförande uttryckte det.

En annan aspekt som vi vill lyfta fram gäller vad samarbetet bland de förtroendevalda skapar för överspillningseffekter på göteborgspolitiken i stort. På frågan om vad man har i bolagsstyrelserna att göra, på om man där till exempel försöker förverkliga en vision får vi svar som:

Enligt Aktiebolagslagen och så vidare ska vi se till bolagets bästa, inte vara politiker. Vi har ett mycket smalare uppdrag i ett bolag än till exempel i en stadsdelsnämnd. Det begränsar möjligheten att vara partipolitisk.

Men tanke på att många sitter både i bolag och i fullmäktige, en del till och med i nämnder, så är det ingen orimlig tanke att bolagssamarbetet svetsar samman och gynnar samarbetsandan men missgynnar konfrontationer och konfliktförtydligandet när man sedan träffas i de andra politiska rummen. Det är det som en styrelseordförande fångar på det här viset:

Jag känner mig inte delaktig i det dåliga rykte Göteborgs Stad fått. Jag tror att det folk menar gäller den allmänna delen av politiken. Den har ingen färg.

En annan förtroendevald ser en annan risk:

Att man inte ska göra politik i bolagen har kanske ibland gjort att man inte vill ställa obehagliga frågor.

Men politiken kan göra viss skillnad, tror någon:

Jag tror den bästa åtgärden som genomförts är att det nu finns en andra vice ordförande i nämnderna så att det alltid finns en miljöpartist eller en vänsterpartist också med i mötena som annars framför allt var till för de stora partierna.

Samtalen med oppositionens politiker och fackförvaltningarna ger sammanfattningsvis ett viktigt besked. Man skulle nämligen kunna tro (och hoppas) att göteborgsandan bara gäller utvecklingsdelarna i den kommunala politiken, den som framför allt sköts i bolagen. Men vad vi har sett är att den andan också färgar av sig på det politiska livet inom självstyrelsens andra del, välfärdsproduktionen inom fackförvaltningarna. Det skapas ett samförstånd, som man förutsätts dela. En förtroendevald minns hur det var att komma in i göteborgspolitiken: *Det var ett elände alla kände varandra. Då ville man inte vara den förste att säga nej.*

Ibland framkallar den här infärgningen av göteborgsandan i fackförvaltningarnas professionalism förvisso protester. Reaktionerna på

tillkomsten av Alfons Åberg-museet kan förstås i det ljuset. Oppositionen uppfattade att en deal redan hade gjorts vid sidan av det formella systemet. Diarieföringen uteblev.

Det fanns inget utrymme för en eventuell partipolitiserings av ärendet när det sent omsider formellt anhängiggjordes. Ärendet uppfattades som klappat och klart. Berörda på den förvaltning som hade att anpassa sig efter den informella uppställningen befarade att också den nya regimen var beredd att fortsätta den etablerade bypass-politik, som innebar att man de facto ledde ärendet förbi en potentiellt tillkrånglande professionell apparat. Kommunstyrelsens ordförande fick följande fråga från Göteborgs-Posten den 19 februari 2012: "Var ska man dra gränsen, vad ska sättas på pränt?", och svarade

– Kommunallagen ska följas. Men det måste finnas utrymme för att hämta in idéer, för att föra samtal med invånare eller andra. Jag kan tänka mig att även oppositionens motioner diskuteras med företagare och andra innan tankarna väcks i fullmäktige."

Parti- och allianskamraterna

Med partikamraterna förhöll det sig delvis annorlunda än med oppositionen. De tillhörde i olika utsträckning de direkta vinnarna på Johanssons politik. Han hade placerat Göteborg i en klass för sig inom såväl partiet som inom den nationella politiken. Som en förtroendevald sa till oss:

Göteborg har blivit utnämnd till sossarnas skyltfönster.

Ingen landsända hade någon motsvarande kraftkarl eller frontfigur med sådan osedvanlig kapacitet att koordinera och öppna dörrar. Hans marknadsvärde för de västsvenska industribranscherna var ojämförligt i riket. Han hade blivit en av det sena 1900-talets stora kommunala och regionala företrädare och åtnjöt stor, ibland motvillig respekt i Stockholm.

I våra intervjuer mötte vi en frapperande intern lojalitet som bara undantagsvis röjer någon personkritik eller självkritik. Själva hade ju politikerna ifråga också valts ut att axla olika ansvarsområden. Att otacksamt bita den hand som fött dem skulle ha kunnat visa sig ödesdigert inför en maktväxling. Det kan också ha funnits en osäkerhet om vad den nya kommunstyrelseordföranden ville stå för i förhållande till sin företrädare. Kanske spås den på av de ovannämnda reportagen om hur Alfons Åberg kom till; skulle också den nya KS-ordföranden tradera en

liknande förringande syn på diarier och formalia? Det kanske kan förklara en del av partikamraternas, av våra intervjuer att döma, tillbakahållna lust att genomföra ett uppror mot årtiondens tjänande under en viljestark, karismatisk och temperamentsfull politisk auktoritet. Man ska nog inte underskatta kraften i en sådan politisk överlevnadsinstinkt.

Krishanteringen

Själva hanteringen av medielarmen om oegentligheterna är ett intressant fall som på några punkter åskådliggör Göteborgspolitikens kännemärken.

Journalisterna ville ställa den ytterst ansvariga politikern till svars.

Stressen var stor, ja så stor att den högsta ledningen i förvaltningen eller politiken inte klarade av att hantera den klokt och eftersinnande:

Allt var cirkus.

Stämningen på förvaltningen var en fästning under belägring.

Inget rationellt beteende.

Det var fullständig orkan när det var som värst.

Vi fick inget stöd för att hantera våra besvikelser över medarbetare.

Vi hade ingen organisation som klarade medierna.

Det skapades en panik som också grep tag om de som skulle hantera medierna.

Det blev ett gap mellan förvaltningscheferna och den politiska stadsledningen.

Vi underskattade totalt medierna, när vi först inte såg det som hänt som en katastrof.

Partierna då? Vad hände där? Det bestämda intryck vi har fått är att i stort sett ingenting av betydelse hände inom själva det lokala partiarbetet. Yrkespolitikerna informerade på partiföreningarnas möten. På en enda punkt får vi fram information om att man hade konkret nytta av partiet; Göteborgs socialdemokrater fick krishjälp från partihögkvarteret på Sveavägen 68 i Stockholm i syfte att hjälpa dem att, som det heter, ”hantera media”.

På ett kanske typiskt sätt för Göteborgs politik var också enigheten tvärs över partigränserna iögonfallande. Det fanns helt enkelt ingen politisk opposition som mer än pliktskyldigt ville göra politik av det som

hänt. Det är inte svårt att förstå, eftersom i stort sett alla kunde vara medansvariga. Det var inte bara socialdemokraterna som styrte kommunen utan alla förtroendevalda var ju, också formellt medansvariga. Från både den politiska makten och den politiska oppositionen fanns också en uttrycklig ambition i den riktningen:

Vi sa sedan ja till varje åtgärd som föreslogs för att inte kunna bli anklagade för att inte ha gjort något. Vi visste ju heller inte riktigt vad vi skulle göra.

Vi gjorde allt för att undvika politisk diskussion.

Också när allt är kaos och de yttre hoten upplevs som stora, ja kanske särskilt då, visar göteborgsandan sig från både sin starkaste sida – sammanhållande och tröstande – och sin svagaste sida – inåtvändhet och slutenhet.

Genusfråga eller generationsskifte?

En annan av hypoteserna om varför oegentligheter uppstår handlar om att det skulle finnas en alldeles bestämd könsmaktsordning.

Förut kunde jag se att det finns ett könsperspektiv, det går inte att komma ifrån. Nu vet jag inte om det är kön eller generation.

Män är inte mer ohederliga. Historiskt har män haft mer makt, men det är en annan sak. Någon bastukultur i Göteborg känner jag inte igen. Samtalsklimatet har hela tiden varit gott över partigränser, näringslivet och så vidare. Det är mer göteborgsanda för mig. Det är en sund kultur. Men partiet kan ha en del att lära. Utan öppenhet mot media skapas slutna rum.

Göteborgsandan var ju gubbig, men det var ju bara gubbar förr.

För mig är representation bara en tidstjuv från familjelivet. Kanske är det en generationsfråga och eller en könsfråga.

Att det fanns en skillnad mellan att vara man eller kvinna när det gäller inflytande och tillgång till den centraliserade beslutsmakten, avfärdar en del informanter bestämt. Några kvinnor säger att det mer var en generationsfråga. Förr var det mest äldre män som fanns med och det är de som har skapat de svårintagliga nätverken. Nu har kvinnorna, som är yngre, börjat komma med och då bryts ny mark. Ibland tar dessa kvinnor sig själva som exempel på att man visst släpptes fram till de högsta posterna under den gamla regimen också. Och de menar att kvinnor inte blev särbehandlade, och att det kanske var det som var felet,

att Göran Johansson behandlade alla lika med samma krav på argumentation – bemötte båda könen med sitt temperamentsfulla register.

Andra menade att det var

Görans gossar som satt där och kunde gå direkt till honom. Jag tror inte vi kvinnor gjorde det. Det var nog mest "de glassiga bolagen" som var inne på detta. Stadsdelsförvaltningarna var inte så intressanta för fullmäktige och kommunstyrelsen. Därför satt inte heller så starka politiker i stadsdelsnämnderna. Den ekonomiska tillväxten var det viktiga.

Han skulle inte ifrågasättas få då var man körd. Min företrädare varnade mig för det, med ett sådant sätt att styra en organisation finns det ett sätt att buga för ledaren, men när man går hem har man inte med sig en känsla av eget ansvar.

Jag uppskattade att han var bestämd. Det var hans sätt som ledare. Kan ej ha lett till oegentligheter. Göran bestämde sig och sedan hängde man på. Det var inte bra att inte leverera. Man kunde inte säga att man inte hunnit. Då låg man risigt till.

Göteborgs-Posten

En annan förklarings teori som kastats fram har gått ut på att det är medierna som iscensatt härvorna, eller i vart fall haft som politiskt syfte att förstora upp några begränsade fall till en storskalig mutkultur. Journalisterna konkurrerar med de förtroendevalda om medborgarnas tillit. I vad som kallats politikens medialisering försöker medierna dramatisera politiken efter en alldeles bestämd rollbesättning, men politikerna försöker också på olika vägar att ta plats i medierna. En redaktör skrev nyligen:

I praktiken betyder det att vi även är allt mer benägna att studera politikernas utspel, taktiken, rävspelet, som ett slags teater. Det som på fackspråk heter "spinn". Medierna svarar i sin tur med sina grepp och sin dramaturgi. Med berättelser om hjältar och bovar, om uppgång och fall.

Politikerna klagar gärna på denna mediala utveckling, men använder samma dramatiska grepp för att ta plats i medierna. Och det är ett högt spel. Den som misslyckas med att styra sin berättelse förvandlas lätt från subjekt till objekt. Berättelsen styr då politikern, i stället för tvärtom.¹⁶⁴

164 Sandström 2013

Händelseförloppet i Göteborg kan omöjligen förstås utan att man också beaktar dess mediologik. I extremfallet är det för det första medierna som utmäter de verkliga straffen: ”Personerna som åtalats är människor som är accepterade i samhället, och för dem är det publiciteten mer än den rättsliga påföljden som är straffet.”

Yttrandet från åklagaren Schultz fällt i Dagens Industri den 2 oktober 2012, ”Upprensning pågår”). Bakgrunden är att rättsprocessernas utfall inte tycks stå i proportion till den stora uppmärksamhet som misstankarna rönt, och kanske inte heller i proportion till de löften som mer eller mindre omedvetet ställts ut i samband med att åtalen lämnades in under betydande pressuppbåd.

Men yttrandet ovan kan också tolkas som en kanske förstäelig men icke desto mindre olycksbådande tröst för den som misslyckas att driva sin sak i domstol. Publiciteten blir huvudsaken – frikopplad från sakläget. Det säger sig självt att de mutmisstankar som det här betänkandet föranletts av också rymmer personliga tragedier bland de inblandade, före, under och efter att misstankarna ifråga nått offentligheten. Den som tröstar sig med att en offentliganställd, trots ett frikännande i rätten, i alla fall skandaliserats genom den publicitet misstankarna skapat, närmar sig skampådens godtyckliga, rättsosäkra rationalitet där inte vare sig nåd eller gottgörelse står att finna.

Många av de misstankar om mutor i svenska kommuner som blivit kända för allmänheten har byggt på att enskilda journalister och redaktioner börjat gräva, antingen på eget initiativ eller efter tips. Våldigt lite av det formella granskningsarbete som revisorer och andra bedriver leder till avslöjanden som når allmänheten. Journalister spelar den granskande, demokratiska roll som vi förväntar av dem. Deras arbete möjliggörs av en grundlagsfäst offentlighetsprincip med meddelarskydd. Det försvåras av de kommunala bolagens och förvaltningens senfärdighet, osäkerhet, oordning och ängslan. Men bland kommunala bolag och förvaltningar fanns uppenbarligen också en okunskap om vilka regler som faktiskt gäller.

I Göteborgs fall kan man också anta att det handlar om en ovana. Politiska avslöjanden har blivit en journalistisk trend och GP:s granskning tycks ha blivit tuffare och upptäckterna dras mer till sin spets än till exempel på 1990-talet. Det finns skäl att påminna om den offentliga bagatelliseringen av det formella – ohörsamhet gentemot stadsrevisionen, myndigheters skyldighet att gå medierna tillhanda och säkra tillgång till diariet och att diarierna återspeglar de procedurer som lett fram till beslut. En sådan respekt för det formella ingår inte i företagsimitationen.

Avslöjandena i SVT-programmet Uppdrag granskning fick ett stort nationellt genomslag. Det blev anställda och politiker från Göteborg ständigt blev påmind om när de träffade kolleger från andra orter.

Uppföljningarna i Göteborgs-Posten vred om kniven ytterligare ett varv i den vid det laget redan svårt sargade kommunkroppen. Under den tid som reportagen var som mest frekventa, fanns det ledande tjänstemän som sa upp sin prenumeration för att slippa börja arbetsdagen med att konfronteras med nya påståenden om korrupta förvaltningar och bolag. Men det finns också de som ansåg att uppmärksamheten i GP liksom i Uppdrag granskning lett till något bra, fastän den skadat Göteborgs varumärke.

Ledande politikers och chefers reaktioner på de ymniga artiklarna om påstådda oegentligheter var alltså blandade. De bestod å ena sidan av en portion sårad stolthet:

Detta kan inte vara vårt Göteborg! Detta kan inte vara sant.

Det var bra att oegentligheterna kom fram men det var naturligtvis dåliga nyheter.

Här fanns å andra sidan en rädsla för att andras bild av Göteborg skulle förändras som överflyglade själva sakfrågan. I den här tolkningen av händelserna är det alltså konsekvenserna för *bilden* av staden som är det verkligt bekymmersamma, inte de misstänkta oegentligheterna i sig.

Hos inte minst Göteborgs-Posten kan det också ha funnits ett uppdämt behov av att sjunga ut om den maktutövning man möjligen kan tycka att man borde förhållit sig mer kritiskt och distanserat till. Ledarsidans ton hade ofta uppfattats som konciliant och förlåtande när formella felsteg begåtts; resultatet var ju ändå bra för Göteborg och göteborgarna. Kanske var det extra nesligt att man missat, eller låtit denna serie av journalistiska fynd bara gå sig ur händerna. Det krävdes en nationell tevekanal för att gräva upp dem. Tidningen kan därför ha haft sina särskilda skäl att kompensera en historisk osjälvständighet – med Harry Hjärne som ett av de historiska fundamenten för göteborgsandan – genom att skruva upp volymen i de uppföljande reportagen och avslöjandena till en nivå som också prövade luttrade förvaltningschefers trohet som prenumeranter och läsare.

Flera av dem vi intervjuade sörjer över det nuvarande tidningsmonopolet:

Synd att tidningen Arbetet las ned och att GT dragit ned. Bredden blir mindre.

Proportionerna

Men även om det på flera håll kan ha funnits en politisk ovilja att behålla proportionerna, fanns det ens någon förmåga att mana till sans och besinning?

Som framgått av vår presentation av händelseförloppet präglades hela den politiska hanteringen av en oförmåga att behålla proportionerna. De som vi har intervjuat visade mestadels ett motstånd mot att ens tänka tanken att utmana vad som många av dem betecknar som ett slags mediernas demonisering av politikerna och göteborgsandan. Och det fanns ju ett levande, varnande exempel på vad ett sådant försök till nyansering kan kosta: stadsdirektörens avskedande. När det ledande politiska partiet söker och får stöd och råd från det nationella partihögkvarteret handlar det om andra saker, inte om att presentera en mer balanserad helhetsbild. Oavsett partitillhörighet berättar de förtroendevalda om vilken undanskymd roll partierna och deras möten speglar. Inte bara i den politiska vardagslunken tycks partiarbetet vara märkbart marginaliserat. Inte ens en full orkan förmådde ändra på detta.

I och med att politikerna, mer eller mindre motvilligt, accepterade den bild som medierna ger misstankarna om mutbrott formaterades hela den efterföljande processen. Politikerna kom att underblåsa den fantombild av Göteborg som de också sedan så ofta ska få klä skott och motta gliringar för när de stöter ihop med politiker från andra kommuner vid kaffeautomaten på någon konferensanläggning: ”Du som är från Göteborg ska väl ha kaffet svart också?” De förtroendevaldas kontroll av förvaltningar och bolag verkar med andra ord vara så svag att de inte vågar utesluta att dessa allvarliga men ändå begränsade fall bara kan visa sig vara ”toppen på ett isberg”. Samma besked lämnades också av en majoritet av dem som svarat på vår enkät. Det var inte bara en vag känsla. I intervjuerna förekom många berättelser om att det faktiskt fanns

en fixarkultur där ett handslag räckte. Jag tyckte det fanns mycket hos oss där det ej var korrekt noterat. Hade ej gått rätt till, även om ingen ville göra fel.

Hos dem vi intervjuat finns också en betydande portion rationella förklaringsförsök som avdemoniserar Göteborg och som avdramatiserar de – när allt kom omkring – begränsade fallen: i en sådan stor organisation är det väl inte konstigt, snarare naturligt, om några personer brister i omdöme.

Man blev mer besviken än förvånad.

Men bland ledande förtroendevalda talar man också om sin oförställda förvåning inför avslöjandena.

I vårt parti har vi levt med övertygelsen att vi haft den mest välskötta organisationen på denna jord. Våldigt okritiskt.

Synnerligen luttrade förtroendevalda bekräftar till och med att det fanns gråzoner av beteenden där också de själva varit aningslösa:

Finns nog ett gigantiskt mörkertal för sådant som ligger på gränsen. Två som åker på resa; ingen anmäler ju den andra. Göteborgs-Posten kunde ha skickat in mängder av folk och en gjort en sak av mycket mer som skett tidigare, som till exempel bygget av gamla Ullevi, men det brydde sig GP inte om.

Jag blev förvånad när det hände men hade dock sett att X har problem med detta. På basnivå har man sedan långt tillbaka i tiden många felaktigt utbetalda ersättningar som man sysslade med förr, till exempel ersättningar för aldrig arbetad övertid.

Det förefaller undantagslöst just ha varit medierna som regisserade dramat. De förtroendevalda i synnerhet avfärdar oftast ihärdigt varje tanke på att de skulle ha kunnat ifrågasätta och tävla om att sätta dagordningen. Några enstaka idkar självkritik och menar att de lade sig platt inför journalisterna, att hela affären förlorade sina proportioner i medierna.

Sätt det som Göteborg drabbats av i relation till det som Solna gjort. Där finns ett riktigt case.

(När vi besökte Solna replikerade man där med emfas att man – till skillnad mot Göteborg – haft ett, säger ett ärende.).

Andra menar att *den andra sidan* [byggbranschen] kommit lätt undan när de sluppit journalisternas granskningar.

Varför får medierapporteringen ett så totalt genomslag? En faktor handlar om att politikerna inte vågade lita på att de hade koll. Ställd inför den i och för sig kanske osannolika risken att de uppdagade fallen skulle visa sig vara bara toppen på ett isberg, valde politikerna alltså vända på alla stenar-strategin. Man vågade inte entydigt träda upp till försvar för den göteborgsanda man fram till dess ovillkorligt hade hyllat. Kanske hade den patologiska inslag som man själv inte varit medveten om?

En del kritiserar sina förtroendevalda kolleger. När politiken lade sig platt och tog på sig ansvaret var det som om allt gick snett.

Klart är att i de förtroendevaldas kalkyler vägde medarbetarnas förtroende för dem betydligt lättare än medborgarnas förtroende.

Medarbetarna är stukade.

Också cheferna blev därför besvikna:

Stadsdirektören borde stått upp mer för organisationen. Bolag och förvaltningarna hukade för mycket.

Det kan ha haft negativa multiplikatoreffekter: om förtroendet från högsta nivå gentemot mellannivån brister, försvagas också förtroendet från mellannivån till nivån därunder och så vidare. Till slut ruckas hela organisationens förtroendebalans. Även politikerna blev besvikna på cheferna:

Ingen hade trott att så högt betalda chefer hade så litet kunskap om att möta medierna. Anneli fick ta allt.

Inga politiker hade ju varit inblandade i oegentligheter.

Man upplevde att politiken jagade de anställda.

Kommunstyrelsen tycker nog om mig men de stöttar mig inte.

När det blåste som värst var det ingen som kunde stödja någon. Kanske var man ovan vid att man själv skulle ta ansvar, och inte längre kunde räkna med att kommunstyrelsens ordförande ytterst skulle ta hand om allt.

Det framstår som paradoxalt att en organisation kan vara så sammansvetsad och ändå, när den sätts på sitt hårdaste prov, visa sig bestå av handlingsförlamade och medieskygga solitärer.

Attityderna bland medarbetare och förtroendevalda

För att få en uppfattning om vad Göteborgs Stads medarbetare och förtroendevalda har för uppfattning gällande frågor om korruption och andra oegentligheter och hur de ser på det som hänt i staden genomförde vi i början av 2013 en enkätundersökning¹⁶⁵. Den genomfördes huvudsakligen i form av en webbenkät, med inbjudan till enkäten via e-post. Anställda som saknade e-postadress (totalt fyra procent i urvalet) fick i stället ett pappersbrev med inloggningsuppgifter. Ett av bolaget fick pappersenkät som skickades till de anställdas hemadress. Totalt skickades

165 Se bilaga 2.

enkäten till 39 800 personer, varav 550 förtroendevalda, och svarsfrekvensen uppgick till 43 procent.

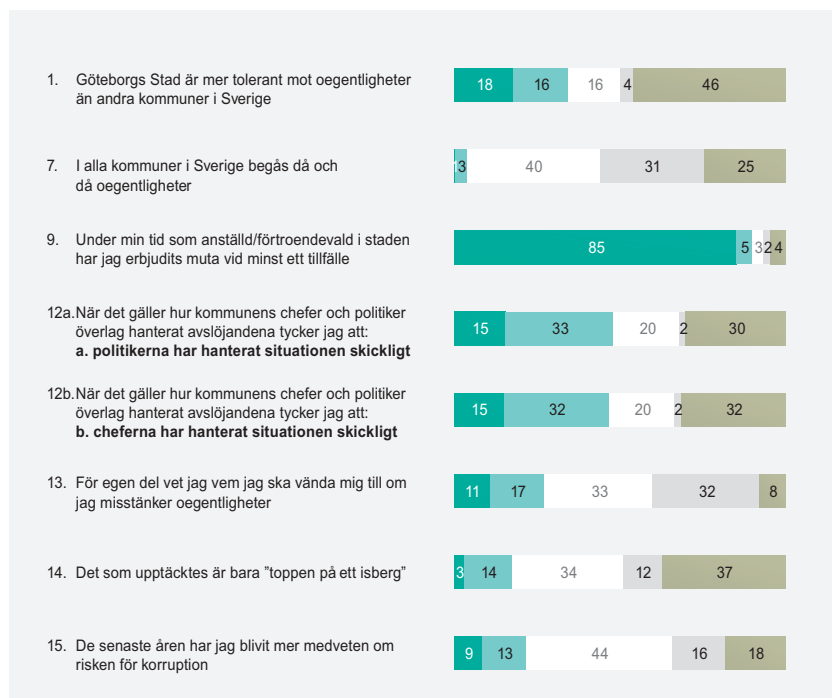
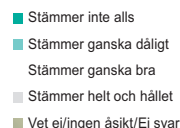
Frågorna i enkäten ställdes i form av påståenden. Svarsskalan var fyrgradig med ytterligheterna ”Stämmer helt och hållet” till ”Stämmer inte alls”. Det fanns möjlighet att svara ”vet ej/ingen åsikt”. Det fanns också några frågor med öppna svarsalternativ.

På vissa frågor noterar vi att andelen vet ej/ingen åsikt är hög (över tjugo procent). Framför allt är det frågor som ligger långt från den svarande som har en hög andel vet ej/ingen åsikt, till exempel frågorna som gällde att bedöma om politiker och chefer skött sitt uppdrag eller att jämföra Göteborgs Stad med andra kommuner. Det är naturligtvis frågor som för många är svåra att svara på. Att det är en högre andel vet ej/ingen åsikt för dessa frågor menar vi kan ses som ett tecken på att respondenterna verkligen velat svara sanningsenligt på undersökningen.

GRANSKNINGSKOMMISSIONEN 2013

Uppfattning/bedömning – Totalt %

Total, n=17032



Skadat förtroende

Det som hänt anses genomgående ha skadat förtroendet för hela Göteborgs Stad. Den uppfattningen har nio av tio förtroendevalda och två av tre medarbetare. I större utsträckning än bland medarbetarna finns det dessutom bland de förtroendevalda i såväl styrelser som nämnder en uppfattning att både förtroendevalda och anställda skadats. Ju äldre man är, desto vanligare är det att man hyser den åsikten. Männen är i allmänhet mer övertygade om skadorna än kvinnorna.

Gällande de upptäckta oegentligheterna anser övervägande delen av respondenterna att styrelser/nämnder, chefer och revisionen inte har gjort sitt jobb ordentligt. Särskilt medarbetarna anser inte att bolagsstyrelser och nämnder har hanterat avslöjandena skickligt.

Bara toppen på ett isberg – men inget unikt för Göteborg

Detta kan bidra till att nästan hälften av respondenterna faktiskt anser att det som framkommit bara är toppen på ett isberg. Föreställningen om korruptionens utbredning är en viktig faktor. Forskningen har belagt att ju mer man tror att det finns en utbredd korruption, desto svagare blir ens stöd för demokratin.¹⁶⁶

Den uppfattningen är vanligare inom förvaltningarna än inom bolagen men förekommer också oftare bland stadens medarbetare än bland de förtroendevalda. Ju äldre man är, desto mer tror man att det finns mer under ytan. Dubbelt så många män som kvinnor avfärdar den misstanken. Det kan dock också noteras att andelen vet ej/ingen åsikt är hög på sistnämnda påstående.

14. Det som upptäcktes är bara "toppen på ett isberg"	Total	Kön		Ålder				Verksamhet		Roll	
		Man	Kvinna	25 år eller yngre	26-40 år	41-55 år	56 år eller äldre	Förvaltning	Bolag	Förtroendevald	Tjänsteman/Anställd
		n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=
	17032	5571	11453	333	4177	7472	5040	13723	3309	336	16696
Stämmer inte alls (%)	3	6	2	1	2	3	4	2	6	8	3
Stämmer ganska dåligt (%)	14	20	11	11	12	15	15	13	20	30	14
Stämmer ganska bra (%)	34	32	35	24	31	32	39	35	28	30	34
Stämmer helt och hållet (%)	12	13	11	10	11	12	12	12	11	9	12
Vet ej/ingen åsikt (%)	37	29	41	54	43	38	30	38	33	22	37
Ej svar (%)	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
Summa (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Enligt majoriteten av respondenterna är oegentligheter inte något unikt för Göteborgs Stad. Även om uppemot var fjärde person väljer att inte svara på frågan, är det främst inom bolagen men också bland de förtroendevalda som man bestämt bestrider det påståendet. Att inte oegentligheter då och då skulle begås i alla Sveriges kommuner är det bara fyra procent av alla tillfrågade som tror.

7. I alla kommuner i Sverige begås då och då oegentligheter	Total	Kön		Ålder				Verksamhet		Roll	
		Man	Kvinna	25 år eller yngre	26-40 år	41-55 år	56 år eller äldre	Förvaltning	Bolag	Förtroendevald	Tjänsteman/Anställd
	n=17032	n=5571	n=11453	n=333	n=4177	n=7472	n=5040	n=13723	n=3309	n=336	n=16696
Stämmer inte alls (%)	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1
Stämmer ganska dåligt (%)	3	4	3	2	3	3	3	3	4	4	3
Stämmer ganska bra (%)	40	37	42	32	36	41	44	41	36	48	40
Stämmer helt och hållet (%)	31	38	28	32	34	30	32	30	36	35	31
Vet ej/ingen åsikt (%)	24	20	26	34	27	26	20	25	23	11	25
Ej svar (%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Summa (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Resultaten kan relateras till andra nationella data. En europeisk mätning från 2011 visar för det första att cirka 40 procent av de svenska medborgarna anser att korruption är vanligt förekommande i svenska kommuner¹⁶⁷. Vår slutsats blir därför att de omfattande korruptionsmisstankar som florerar bland folk i allmänhet i Sverige inte bara bekräftas utan – vad gäller oegentligheter – till och med tycks vara ännu mer utbredda bland dem som har närmare insyn, såsom förtroendevalda och medarbetare i kommunens tjänst, i varje fall i Göteborg (se resonemanget om tillgänglighetskaskad i föregående kapitel).

För det andra tror medborgare i Sverige, i jämförelse med andra europeiska medborgare, att korruption förekommer oftare på lokal än på regional och nationell nivå.

Anmälningar görs av "ädla motiv"

Det finns överlag en stark tilltro till att anmälan av oegentligheter görs av en god anledning. Fyra av fem tror att en anmälan sker för att saker och ting ska gå rätt till. Men åsikterna går isär mellan grupperna. Det är främst bland männen, de yngre, bolagen och de förtroendevalda som man

167 Bergh med flera 2013

inte utesluter att det kan ligga något annat än ädla motiv bakom en anmälan.

Vad är det då som kan tänkas hindra en från att göra en anmälan om man misstänker en oegentlighet? Tre av fyra menar att det finns en rädsla för exempelvis mobbning och utfrysning, särskilt inom förvaltningarna. Sju av tio, vanligare inom förvaltningar än inom bolag, tror också att det kan finnas en bristande tilltro till att en anmälan skulle leda till några åtgärder. Att det skulle kunna handla om att man inte vet vad som gäller är en uppfattning som sex av tio framför.

Ökad riskmedvetenhet – men inte bland alla

Andra studier har visat att göteborgarna på hösten 2011 var mindre benägna att acceptera korrupktion än andra svenskar.¹⁶⁸ Det är rimligt att tro att deras medvetenhet om riskerna hade ökat i takt med mediernas rapportering. Enkätsvaren rapporterar förvisso om att medvetenheten om risken för korrupktion har ökat de senaste åren inom stadens förvaltningar och bolag. Men det gäller inte alla; var femte säger sig inte ha blivit mer riskmedveten.

15. De senaste åren har jag blivit mer medveten om risken för korrupktion	Total	Kön		Ålder			Verksamhet		Roll		
		Man	Kvinna	25 år eller yngre	26-40 år	41-55 år	56 år eller äldre	Förvaltning	Bolag	Förtroendevald	Tjänsteman/Anställd
	n=17032	n=5571	n=11453	n=333	n=4177	n=7472	n=5040	n=13723	n=3309	n=336	n=16696
Stämmer inte alls (%)	9	11	8	8	9	9	8	9	9	12	9
Stämmer ganska dåligt (%)	13	15	12	14	13	13	12	13	13	16	13
Stämmer ganska bra (%)	44	44	44	29	42	44	48	44	44	44	44
Stämmer helt och hållet (%)	16	17	15	10	15	15	18	15	19	24	16
Vet ej/ingen åsikt (%)	18	12	21	39	22	18	13	19	14	4	18
Ej svar (%)	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Summa (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Dessutom är det 28 procent av de anställda som säger att de (fortfarande) inte vet vem de ska vända sig till vid misstanke om oegentligheter.

13. För egen del vet jag vem jag ska vända mig till om jag misstänker oegentligheter	Kön		Ålder				Verksamhet		Roll		
	Total	Man	Kvinna	25 år eller yngre	26-40 år	41-55 år	56 år eller äldre	Förvaltning	Bolag	Förtroendevald	Tjänsteman/Anställd
	n=17032	n=5571	n=11453	n=333	n=4177	n=7472	n=5040	n=13723	n=3309	n=336	n=16696
Stämmer inte alls (%)	11	11	11	17	14	10	10	11	11	5	11
Stämmer ganska dåligt (%)	17	16	17	16	19	16	14	17	13	10	17
Stämmer ganska bra (%)	33	30	34	24	32	33	33	33	29	31	33
Stämmer helt och hållet (%)	32	37	30	27	27	34	35	31	40	53	32
Vet ej/ingen åsikt (%)	8	6	8	17	7	7	7	8	7	1	8
Ej svar (%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Summa (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bra med whistleblower

Whistleblowerfunktionen ställer man sig positiv till men vi ser att det är en hög andel som angett vet ej/ingen åsikt på frågan. En av flera förklaringar till detta skulle kunna var att kännedomen om whistleblowerfunktionen är relativt låg. Men bland dem som angett en uppfattning återkommer ett mönster: Män är mer kritiska än kvinnor, de yngsta är mer negativa än de äldre, de förtroendevalda är mer positivt inställda än de anställda och inom de kommunala bolagen mer än inom fackförvaltningarna menar man att whistleblowerfunktion är ett steg mot en kultur av skvaller och angiveri.

Medierna skapade inte "muthärvan"

Fyra av fem menar att medierna har haft en stor betydelse för att oegentligheter har upptäckts. Endast nio procent anser att muthärvan i Göteborgs Stad var ett påhitt av grävande journalister. Men här är skillnaderna betydande; 20 procent i bolagen och sju procent i förvaltningarna menar att grävande journalister överdrivit och förstorat enskilda misstag.

Nio av tio har inte erbjudits mutor men det förekommer oftare bland män, medarbetare och bolag än bland kvinnor, förtroendevalda och förvaltningar

Från en synpunkt kan man tycka att det är ett betryggande besked som lämnas: Nio av tio säger sig aldrig ha blivit erbjuden någon muta under sin tid i stadens tjänst. Ur en annan synvinkel blir bilden en annan: Åtta procent av de verksamma i de kommunala bolagen och fem procent av de anställda i staden rapporterar att det förekommit. I nationella under-

sökningar som koncentrerat sig på de högsta cheferna och de ledande politikerna ligger även deras svar på en liknande fråga på cirka åtta procent.¹⁶⁹ Det skulle alltså, utifrån vad vi ser i Göteborg, inte vara så att erfarenheterna skiljer sig med avseende på var man befinner sig i hierarkin. Vi drar därför slutsatsen att korruptionsfenomenet inte kan isoleras till de lokala eliterna utan måste förstås, studeras och bekämpas på djupet inom förvaltningar och bolag.

9. Under min tid som anställd/förtroendevald i staden har jag erbjudits muta vid minst ett tillfälle	Total n= 17032	Kön		Ålder				Verksamhet		Roll	
		Man n= 5571	Kvinna n= 11453	25 år eller yngre n= 333	26-40 år n= 4177	41-55 år n= 7472	56 år eller äldre n= 5040	Förvaltning n= 13723	Bolag n= 3309	Förtroendevald n= 336	Tjänsteman/Anställd n= 16696
		Stämmer inte alls (%)	85	81	87	78	86	85	85	86	80
Stämmer ganska dåligt (%)	5	6	4	4	5	5	5	5	6	2	5
Stämmer ganska bra (%)	3	5	3	4	3	3	4	3	5	1	3
Stämmer helt och hållet (%)	2	4	1	2	2	2	2	2	3	1	2
Vet ej/ingen åsikt (%)	4	4	4	13	5	4	4	4	5	1	4
Ej svar (%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Summa (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Om de svarande utgör ett representativt urval av alla medarbetare och anställda i Göteborgs stad, skulle detta innebära att omkring 1 670 personer inom förvaltningarna och 513 personer inom de kommunala bolagen erbjudits mutor åtminstone en gång i sin tjänst. En motsvarande uppskattning bland de förtroendevalda ger vid handen att ungefär elva av dem varit utsatta för mutförsök.

Huruvida erbjudandena kom att avspisas eller accepteras är naturligtvis en annan fråga. Men om man sätter dessa uppgifter i samband med att det finns en osäkerhet om vad man får och inte får liksom om vem man ska vända sig till menar vi att glaset, bildligt talat, snarare är halvtomt än halvfullt. Det föreligger en inte oväsentlig korruptionsrisk i Göteborgs kommun. När allt kommer omkring finns det ett antal intressenter, brukare, företagare med flera som inte drar sig för att utmana en kommuns opartiska handlingsnorm utan försöker tillskansa sig favörer, förmodligen inte oftare än på andra håll.

169 Bergh med flera 2013, sid 87

Åsikterna varierar kraftigt mellan olika verksamhetsfält

I syfte att få veta huruvida man kan finna några mönster i medarbetarnas attityder som kan ha att göra med vilken typ av organisation de arbetar inom eller vilket slags verksamhet de sysslar med, har vi gjort några fördjupade analyser kring tre av frågorna. Det gäller medarbetarnas rapporter om huruvida deras riskmedvetenhet höjts, korruptionens verkliga omfattning samt egna eventuella erfarenheter av mutförsök.

Spridningen är stor när det gäller hur riskmedvetenheten påverkats av avslöjandena. Spannet sträcker sig från arbetsplatser där 52 procent av medarbetarna rapporterar att den höjts till arbetsplatser där 85 procent uppger samma sak. Riskmedvetenheten har höjts minst inom framför allt stadsdelsförvaltningarna men också bland några bolag. Det mönster vi ser är att det är främst inom bolagen och fackförvaltningarna riskmedvetenheten höjdes, mindre inom stadsdelsförvaltningarna.

Vad beträffar frågan om det som avslöjats bara är toppen på ett isberg, är det en variation från verksamheter där 19 procent av medarbetarna håller med till förvaltningar där 61 procent gör det. En majoritet av medarbetarna inom stadsdelsförvaltningarna, vars medvetenhet alltså höjts minst av alla, är av den uppfattningen. Utifrån svaren kan vi naturligtvis inte veta huruvida farhågorna gäller den egna arbetsplatsen eller andra grenar av stadens organisation.

När det gäller rapporterna om deras egna eventuella muterfarenheter, ser vi att det inom alla förvaltningar liksom inom alla bolag finns medarbetare som säger sig ha blivit erbjudna mutor. Här är spridningen stor: från knappt två procent till 22 procent. Lägst ligger alla stadsdelsförvaltningar. Vårt huvudintryck är emellertid att inom somliga delar är antalet muterfarenheter i Göteborg högt.

Vad vi sammanfattningsvis kan sluta oss till är att det inte är helt enkelt att se något mönster. Variationerna är betydande. Inom en och samma kommun ser vi att andelen som har korruptionsmisstankar och egna erfarenheter av mutförsök varierar kraftigt.

Vår slutsats av detta blir att det korruptionsförebyggande arbetet inte kan isoleras till en bestämd organisatorisk form eller till en viss typ av verksamhet. Det måste bedrivas på bred front och måste tas hem inom de olika förvaltnings- och bolagskulturer som existerar inom staden. När allt kommer omkring kan det inom aldrig så "rena" kommuner finnas zoner där medarbetarna utsätts för betydande mutförsök.

Efterfrågas: Mer etik, riktmärken, kontroll och dialog

Svaret på frågan om hur man ska återskapa förtroendet för politiker och tjänstemän inom Göteborgs Stad är att det framförallt är tydlighet och kunskap om lagar och regler som är centralt för att återskapa förtroendet. Man anser det också viktigt att tydliggöra vad oegentligheter innefattar så att alla kan agera på ett bättre sätt i framtiden. Detta kan exempelvis göras genom att anordna seminarier på arbetsplatser eller inrätta ett telefonstöd dit man kan vända sig vid tveksamhet.

I enkäten gavs möjlighet för respondenterna att inte bara svara på de ställda frågorna utan även framföra övriga tankar och synpunkter. Totalt var det 3 328 personer som utnyttjade denna möjlighet. Vi delade in svaren i tolv kategorier och fann att det är framför allt tre ämnen som många velat diskutera mer; etik och moral, kontroll och personalpolitik.

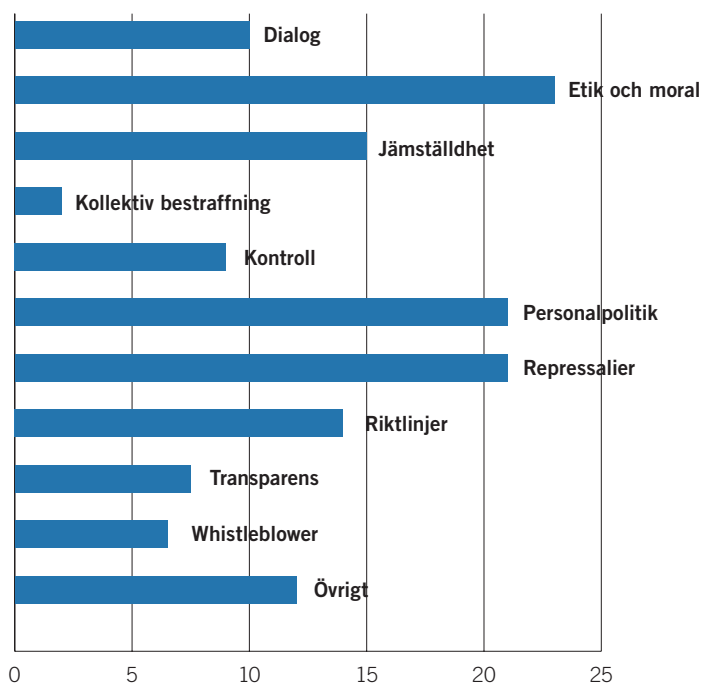
Först kan vi konstatera att det endast är tre procent av alla som gillar idén att ”inte göra något särskilt utan fortsätta jobba på som vanligt”. I stället är det många som vill lyfta fram det etiska och moraliska förhållningssättet, att varje enskild individ måste känna sitt individuella ansvar för skattemedel och hur dessa hanteras eller bör hanteras. Synpunkten framförs att om alla agerade moraliskt skulle några oegentligheter inte behöva hända. Det finns också en tydlig önskan om en bättre kontrollfunktion för att undvika liknande händelser i framtiden. Många framför önskemål om en tydligare revision både internt och externt med önskan om tätare och noggrannare kontroller. Samtidigt talas det om att det är svårt att sätta gränser för hur mycket kontroll man kan ha utan att den blir till ett hinder i arbetet. När det gäller personalpolitik anser man att rekryteringsprocessen bör skötas på ett mer professionellt sätt och vikten av rätt kompetens lyfts fram. Svågerpolitik anses vara ett problem. Vissa lägger fram förslag på rotation bland personalen, medan andra är emot rotation då man på det sättet kan gå miste om kompetens.

Även göteborgsandan tas upp av många. De menar att den och den kultur den bidrar till frodas i manliga strukturer, att det förekommer ”bastumötespolitik” och att lojalitet mellan olika led hindrar att nya riktlinjer får genomslag och följs. Vidare framför många att den som begått ett brott eller andra oegentligheter ska drabbas av stränga konsekvenser av detta och att fallskärmar och avgångsvederlag inte ska utgå i dessa fall.

Sammanfattningsvis prioriterar många således att det ska finnas en värdegrund där ett etiskt och moraliskt förhållningssätt ska råda och där varje individ, anställd eller förtroendevald, tar personligt ansvar för sina

arbetsuppgifter. De ser allvarligt på den kultur man menar finns inom olika verksamheter och som man anser har bidragit till att muthärvan kunnat ske. Vidare anser de inte att kontrollen fungerat fullt ut inom kommunen, utan att kontrollmekanismerna har varit för svaga och att revisionen inte har gjort sitt jobb. Det är också på dessa områden man efterfrågar förbättringar genom tydligare etiska riktmärken och regler.

Fördelning totalt (%)



8. Våra slutsatser

I det här kapitlet drar vi slutsatser av de händelser, åsikter och iakttagelser vi hittills har redovisat. Med stöd i den omfattande mångdisciplinära forskning som analyserat de internationella erfarenheterna besvarar vi de tre frågor fullmäktige ställde: Fanns det något i Göteborg som skapade en grogrund för oegentligheter? Finns det något att lära av andra? Hur kan man återskapa förtroendet för det demokratiska systemet?

Vi menar att oegentligheterna i Göteborg är en kombination av några samverkande organisatoriska, rättsliga och politiska svagheter där medierna regisserar avslöjandena inför en oförberedd, häpen och lamslagen politisk och administrativ ledning.

Fanns det något i Göteborg som skapade en grogrund för oegentligheter?

Göteborg är en stad som är besatt av sin egen självbild. Det är inte svårt att förstå. Stadens moderna resa imponerar. Den rör sig bort från den slagskugga som hänger över den sedan varven, en av dess historiska stoltheter, lades ned och tar sikte mot att bli en kunskapsintensiv, högteknologisk waterfrontstad med global utstrålning. Från en kommun på dekis går den till att bli en tillväxtstinn framtidsstad för framför allt en köpstark urban medelklass.

Det är i detta sammanhang som göteborgsandan får sin näring. Skulle det då vara något fel på den? Nej, felet var att den kommit att dominera totalt. Det blev snart sagt det enda riktmärket, den enda kulturen och den enda styrsignalen. Stadens och göteborgarnas bästa till varje pris.

Felet var att inga andra kulturer odlades. Fastän man transformerade de kommunala strukturerna till halvprivata bolagsstrukturer – utan den offentliga sektorns mekanismer för offentlighet och rättssäkerhet – gjorde man inga ansträngningar att säkerställa att de kommunala bolagens

kultur höll måttet. Eller ville man också bort ifrån den delen av den offentliga kulturen?

Antingen var detta ett utslag av en blind tillit eller var det bara ren och skär naivitet som gjorde att andra styrsystem om regler, moral och etik lades i träda. Ingen av de förtroendevalda eller de högsta cheferna önskade eller legitimerade något annat än lojalitet, ordning och varsamhet med offentliga medel. Deras misstag var att förutsätta att det var de normerna som rådde i förvaltningar och bolag. Man tog inte till sig insikten om att bolagisering och New Public Management i själva verket kräver en starkare rättsstat, mer regler och kontroll.¹⁷⁰ De managementidéer man anammade och de ekonomisystem man köpte in handlade mest om att man vill vara modern och följa med sin tid utan att beakta de långsiktiga konsekvenserna.

Därför tillät man att policies lades på hög och att kontrollen blev eftersatt. Det var inte så noga med skrivna ägardirektiv. Det gjorde inget att förtroendevalda satt på flera stolar. Man försökte kränga av sig det gastkramande regelsystemet för upphandlingar och man ansträngde sig inte särskilt mycket för att översätta och förtydliga de ibland krångliga nationella regelverken så att de fungerade lokalt. Man såg helt enkelt bara möjligheterna – men inte nackdelarna – med en vittgående decentralisering och bolagisering. Göteborgsandan krävde inte organisatorisk närhet. Den snarare möjliggjorde decentralisering av makt och befogenheter, ja framför allt befogenheter. Trots en stenhård politisk styrning låg det ett slags skimmer av frihet över den decentraliserade organisationen.

Det fanns därför av allt att döma en egenhet i stadens organisationsutveckling. I Göteborg fanns anmärkningsvärt litet av ideologisk laddning bakom den väldiga bolagsbildningen. Bolagiseringen syftade ju till att smidigt nå effektiva lösningar på stadens problem med lägsta möjliga skatt. Därmed ville man också minska graden av offentlighet och dra undan beslutsfattandet från medborgarinflytande, delaktighet och insyn. I en studie av den politiska styrningen av stadsdelen Lindholmen på Norra Älvstranden under slutet av 1990-talets slut fäster en forskare uppmärksamheten på att den nya tidens partnerskap, till skillnad mot den gamla tidens, inte inkluderar folkrörelserna och civilsamhället utan förflyttar makten mot privata aktörer. Överenskommelser gjordes mellan de största politiska partierna och näringslivet innan fullmäktige haft en chans till debatt.¹⁷¹

170 Pierre och Rothstein 2010

171 von Sydow 2004

Den nya politiska stilen – en New Public Management-inspirerad partnerskapspolitik – innebär också, som i fallet Södra Älvstrandens omvandling på 2000-talet, att de politiska partierna och de offentliga institutionerna marginaliserades. När till och med uppdraget att ha hand om medborgarinflytandet lades ut på ett kommunalt bolag, kunde inte heller någon offentlig aktör hållas ansvarig.¹⁷²

Göteborgsandan var både det kitt man trodde räckte för att hålla ihop denna väldiga stadsorganisation och det smörjmedel som skulle få dess kullager att rulla friktionsfritt.

Var det göteborgsandan som också gjorde att så många av de ledande politiker och chefer vi har mött fördrog så mycket och fann sig i att bli förödmjukade och sakna inflytande så länge? Fungerade göteborgsandan också som en spegel som förskönade det som för en utomstående är häpnadsväckande och provocerande osunt och rentav stötande?

I sin sämsta tillämpning påbjöd göteborgsandan tystnad. Den skapade inte någon direkt grogrund för några oegentligheter. Men kanske indirekt genom att den dämpade lusten att förebygga oegentligheter och lusten att larma om sådana. Visslaren blev en tjallare. Inom var och en som övervägde att slå larm föreföll göteborgsandan eka som en tystnadsbjudande fråga: Skulle det verkligen gynna stan?

Därför blev mediemisstankarna om ”muthärvan” ett sådant slag mot den narcissistiska göteborgsandan. Att det fanns några anställda som hade lurat staden var en sak och det kunde inte vara unikt för Göteborg. En del kände förvisso ett sorts kollektiv skuld inför detta. Men det som politiker och chefer överlag uppfattade som den verkligt stora skadan tycks vara att bilden av göteborgsandan hade solkats av fifflarna. Men, väl att märka, också av dem som blåst i visselpipan och läckt. Den här omständigheten förklarar också den känsla av skam som många gav uttryck för under intervjuerna. Visst kände, som vi redovisat ovan, några skuld, men skammen var betydligt mer utbredd. *Jag är inte förvånad men besviken och förbannad.*

Vårt svar på fullmäktiges första fråga är alltså: Ja, det fanns något i Göteborg som visserligen inte gjorde att man tillät formella övertramp men som skapade en omedvetenhet och en ouppmärksamhet kring oegentligheter. Vi håller för troligt att denna politiska och politiserade kultur kan kännas igen runtom i Sveriges kommunala förvaltningar och bolag. Vad vi har gjort är att blottlägga de lokala mekanismer och processer

172 Granberg och Åström 2010

som vi har funnit inom Göteborgs Stads bolag och förvaltningar och som vi bedömer har varit särskilt utmärkande i denna kommun.

Varken politisk eller administrativ kraft ägnades åt policies, regler, kontroller eller moral och etik. Man installerade moderiktiga styr- och ekonomisystem men uppföljningen, revisionen och ansvarsutkrävandet tolkades mer som ett rituellt och formellt åtagande än ett reellt. Stadsledningskontoret framstår också som ganska okänsligt för kritik, förslag och rekommendationer från stadsrevisionen. Det var politikens resultat som utgjorde den politiska hårdvalutan. Hur man åstadkom resultatet var en pragmatisk fråga. Att saker och ting sköttes korrekt var något som bara förutsattes.

I olika utsträckning kan liknande förhållningssätt mycket väl prägla andra kommuner. Vad vi sett i Göteborg är en kommun som i hög grad anammade marknadens föreställningssätt, tonade ned rättsstatens betydelse, undergrävde professionella yrkesgruppers betydelse och försvårade medborgerligt inflytande och kontroll. Man distanserade sig från det offentliga regelverket och den offentliga förvaltningskulturen.

Vi har förstått att Göteborgs erfarenheter fungerat som en väckarklocka för många. Andra kommuner kan ha skäl till att i ljuset av vad vi redovisat i det här betänkandet pröva huruvida också de bör genomföra kulturella och strukturella reformer för att skapa en bättre balans bland kraven på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Finns det något att lära av andra?

Vi har försökt att genomgående i det här kapitlet bygga in de lärdomar som forskningen har kunnat dra av internationella jämförelser med korruption och korruptionsbekämpning. I det här avsnittet redovisas några särskilda erfarenheter som gjorts i de kommuner vi besökt liksom några försök som dokumenterats kring hur man arbetat mot korruption i andra länder.

Svenska kommuner vi besökt

I Malmö framhåller revisionsdirektören vikten av att vara med från början vid stora projekt av högriskkaraktär vad avser oegentligheter och korruption. Det mest näraliggande exemplet för närvarande är Eurovision Song Contest. I stället för att granska efteråt är revisionen med från början. Stadsdirektören påpekar att alla bolagen omfattas av LOU. Stråvan är att jämställa bolag och förvaltningar i allt mer. Man försöker också mer och mer att använda sig av förvaltningsformen.

Juristenheten i Uppsala, som regelmässigt granskar alla ärenden, tillämpar ingen intern debitering för sina tjänster. Inte heller halt de valt att ta betalt för sina insatser i kommunens internutbildningar.

Revisionen i Uppsala kommun har under 2012 genomfört en fördjupad granskning i syfte att belysa var kommunen befinner sig avseende arbetet med att förebygga risken för korruption och andra oegentligheter. Slutsatsen blev att detta arbete kan stärkas och att det bland annat beror på att risken för korruption och andra oegentligheter inte är en del av den kommunövergripande internkontrollprocessen.

Rollfördelningen är något som kommunstyrelsens ordförande i Uppsala poängterade. Politikerna måste undvika att axla fler roller parallellt. Strävan sägs vara att låta andra än uppdragspolitikerna vara ledamöter i beställarnämnderna. Man sitter inte i båda sorters nämnder. I dagsläget finns inget kommunalråd som sitter i något kommunalt bolag, utom i det delägda bolaget. Ordförandens erfarenhet är att det finns ett starkt behov av en struktur som möjliggör tydliga uppdrag och så långt som möjligt undviker lösa överenskommelser. Kan man inte skapa den typ av "spårbarhet" som en omsorgsfull diarieföring medger, blir det svårt att till exempel blicka tillbaka för att se på vilket sakunderlag man vid ett visst läge agerade utifrån. Slutligen betonade han vikten av och strävan mot en stor rörlighet på chefssidan (och helst också på politikersidan)

Stadsdirektören i Uppsala håller gemensamma förvaltningsmöten och Vd-möten, eftersom han menar att det egentligen inte finns någon skillnad mellan förvaltning och bolag som motiverar ett särskiljande i detta avseende.

I Stockholm engagerar man ett antal förtroendevalda revisorer i de fördjupade granskningarna. Den juridiska enheten säger sig vara måna om att vara med från början, för att säkra rättsperspektivets närvaro hela vägen. Man poängterar vikten av och svårigheten med att åstadkomma dokumentation i ärenden, även till exempel sms-meddelanden och så vidare. Stockholms stad har en kommungemensam policy angående bisysslor. Man tar in uppgifter någon gång per år.

Både Solna och Falun är kommuner som under de senaste åren har tvingats att arbeta med korruptionsfrågor. I långa stycken sammanfaller erfarenheterna och åtgärderna med dem vi redovisat från Göteborg. I Solna betonade man värdet i att ha ett regelverk för rapportering av bisysslor. Dess juridiska avdelning har varit mycket aktiv med att åka runt och föreläsa om den nya lagstiftningen om mutor. I Falun har man inrättat en gemensam nämnd för upphandlingar.

Danmark: Seende tillit

Lapsley skulle förmodligen ha förstått den reaktion som nyligen kom i Danmark. Anette Risberg har för oss beskrivit hur den danska regeringen initierade ett reformarbete kallat Tillitsreformen för att avbyråkratisera det kommunala arbetet i Danmark.¹⁷³ Man ville komma tillrätta med det misstroende som hade kännetecknat samarbetet mellan staten och kommunerna, ett misstroende som hade sin grund i många år av nitiska regleringar och detaljstyrning från statens sida. Det kommunala arbetet hade blivit alltför fokuserat på dokumentation och måluppfyllelse och lett till att kommunanställda kunde ägna mer tid åt att dokumentera sin yrkesutövning än åt yrkesutövningen som sådan.

Problemet uppmärksammades i 2007, då ett antal personer i ledande ställningar skrev den av många citerade debattartikeln *Tilgiv os - vi vidste ikke, hvad vi gjorde*, där författarna kritiserade det offentliga styrningssystemet som de själva hade initierat i början av 1990-talet. Detta system byggde på kontrakt och måluppfyllelse enligt New Public Management-ideologin. Idén var att kontrakten bara skulle innehålla några få mål som skulle styra förhållandet mellan beställare och utförare, men i verkligheten så fungerade inte dessa enkla styrmedel. I stället började man att införa fler och fler mål, indikatorer, aktivitetskrav och olika utvecklingsprojekt, för att göra styrinstrumenten så perfekta som möjligt. Det hela blev mer och mer oöverskådligt och den övre ledningen i institutionerna var inte längre delaktig förutom en gång om året när verksamheten skulle rapporteras. Allt för mycket dokumentation och rapportering hämmade det faktiska verksamhetsutövandet. Dessutom så utvecklade det sig vid sidan om beställare-/utförare kontrakten en rad andra kontrakt för direktörer samt resultatlönekontrakt. Floran av kontrakt blev oöverskådlig. Artikel-författarna drog slutsatsen att trots att tanken bakom kontraktsstyrningen var att minska byråkrati och detaljstyrning så hade modellen i själva verket utvecklat en ökad byråkratisering och en oöverskådlig detaljstyrning.

Tillitsreformen bygger på den kritik och de idéer som har framförts i den allmänna debatten. Reformarbetet hade initierats av regeringen Fogh Rasmussen och regeringen Løkke Rasmussen. Den fortsätter under regeringen Thorning-Schmidt från oktober 2011. Fokus på reformen skall vara tillit/förtroende, ledning, professionalism och avbyråkratisering. Den offentliga verksamheten skall vara orienterad mot att uppnå resultat i stället för att uppfylla olika processkrav. Detta fokus på resultat skall

173 Risberg 2012

leda till ett större utrymme för professionellt och yrkesmässigt ansvar, moderna ledningsformer och ett ökat nytänkande.

Ett led i reformen är att kommunernas resultat skall mätas i förhållande till kvaliteten på deras arbete, med andra ord så skall inte enbart de ekonomiska resultaten räknas. För att kunna göra det så kommer regeringen att utarbeta nya former för styrningsdialog mellan stat och kommun.

Ekonomi- och inrikesminister Margrethe Vestager använder ofta begreppet *Seende tillid*. I ett flertal tidningsartiklar och offentliga uttalanden har hon klargjort att målet med tillitsreformen är frigöra de offentligt anställda från onödiga arbetsuppgifter så att de i stället kan utföra sina riktiga arbetsuppgifter. Men hon ”talar för det som man kan kalla ’det seende förtroendet’: En respekt för det professionella engagemanget och den kollegiala enheten.” (Citerad av Risberg, 2012). Tillit i stället för kontroll – man skall ha förtroende för den enskilde medarbetaren men även respekt för personens yrkeskunskap och skicklighet.

För att uppnå det vill man introducera ”en god ekonomistyrning”, som enligt regeringsdokumentet betyder att:

Man skall planera i god tid. (...)

Man skall göra en detaljerad budgetering. (...)

Man skall ha en noggrann uppföljning. (...)

Resultaten av verksamheten och aktiviteterna skall utvärderas i förhållande till tydliga mål för förväntad effekt.

Styrningsgrunder och processer skall vara tydligt definierade och beskrivna.¹⁷⁴

Utöver ekonomistyrssystem så vill man som ett led i att förbättra effektiviteten och produktiviteten i den offentliga sektorn lägga ökat fokus på det offentliga ledarskapet, vilket ligger i linje med målet att minska processtyrningen.

Många av forskare, politiker, tjänstemän, medborgare och näringslivsrepresentanter i Danmark verkar vara ”rörande ense”, menar Risberg, om att den offentliga verksamheten måste styras annorlunda än den har gjort hittills. Regeringens och ekonomi- och inrikesministerns reform har ännu inte genomförts helt och hållet så det är svårare att hitta åsikter och uttalanden om hur den tas emot och åsikter om hur den fungerar.

174 Risberg 2012

Och Risberg påpekar i sin rapport till kommissionen:

Det är oklart hur den nya målstyrningen skall genomföras. Flera röster har gjort sig hörda som tvivlar på att målstyrningen kommer att minska byråkratin, man tvivlar också på att den lokala friheten kommer att öka, snarare pekar man på en risk med likriktning inom offentliga verksamheter i regioner och kommuner. De flesta röster som har hörts verkar dock vara ense om att förändringar måste genomföras, att den byråkratisering och kontroll som i dag utövas över offentliga ledare hämmar verksamheten.

”Seende tillit” låter som en mycket attraktiv fras, men det verkar fortfarande oklart om hur detta ska uppnås. De beskrivningar som finns låter ganska bekanta och inte särskilt revolutionerande.

Norge: Etikportal, kontrollsystem och samarbete med civilsamhället

SKL:s norska motsvarighet, Kommunenes Sentralforbund (KS), förefaller göra en offensiv satsning med begränsade resurser. Bakgrunden är en rad allvarliga skandaler i ett antal kommuner. Norska KS går fram på två ben: kontrollsystem och etisk reflektion.

KS har ett intensivt och långsiktigt samarbete med den norska avdelningen av Transparency International. Därigenom får kommunerna tillgång till organisationens expertis samt ett internationellt perspektiv. Transparency Internationals formella oavhängighet gör det möjligt att genomföra oberoende och kritiska granskningar, vilket ökar legitimiteten i anti-korrupsionsarbetet. Medicexponeringen är därmed också mer omfattande.

Arbetet leds av en nationell etikkommitté. Den initierar på egen hand diskussioner och fungerar i viss mån även som nationell helpdesk/rådgivning, hjälper till med policyfrågor och frågor som kommit upp i olika kommuner. Däremot gör den inte några direkta ingrepp eller utredningar i enskilda kommuner även om den kan kritisera enskilda kommuner 3–4 gånger per år. Man bedriver också nationella och regionala seminarier kring till exempel bisysslor.

Ett av den nationella etikkommitténs främsta redskap är den så kallade etikportalen på nätet (www.ks.no/etikportal) som erbjuder råd, skrifter, handböcker, seminarieinbjudningar och kontakter.

Kommittén består av någon KS-ordförande, etikprofessor, generalsekreteraren i Röda Korset, några kommunanställda samt en av de journalister som avslöjade en av korrupsionsaffärerna, den så kallade Vattenverksskandalen.

Arbetet bekostas med medel från Kommundepartementet.

England: Varning för granskningsteknologier, checklistor och foglighetskultur

Irvine Lapsley skriver om New Public Management i England, men eftersom landet stått och står modell för många reformer inom den svenska förvaltningen har hans kommentarer relevans även för Sverige. Hans kritik gäller framför allt det fortsatta härmandet av näringslivet i den offentliga sektorn (särskilt en ständig ökning av management-konsulter), den ”digitala revolutionen och e-government” som för honom helt enkelt innebär förnyade former av byråkratisering, en oavbruten förstärkning av granskningssamhället. Fastän han menar att det är ett mindre allvarligt problem, pekar han också på det ”risk management”-mode som enligt honom är ett hinder för entreprenader. Om granskningssamhället säger han följande:

Det ökande beroendet av revisionstekniker har viktiga konsekvenser för politiker, tjänstemän och medborgare. Det är frestande för politikerna att använda revision som styrnings- och kontrollteknik. De ersätter de prestationsindikatorer som finns på marknaden men som inom offentlig sektor ersätts med revisionsexpertis. Detta är en välkänd del av NPMs utrustning. Risken är att man – utan att vilja det – får som resultat Powers granskningssamhälle. Att prioritera revision i den offentliga sektors förändringsprocess kan leda till en självgodhetskultur där det viktigaste blir att kryssa i rätt ruta. Administrativa chefer kan upptäcka att deras underordnade är fokuserade på att följa de rätta procedurerna och inte på att ge service åt medborgarna.¹⁷⁵

Vårt svar på frågan om det finns något att lära på andra ställen blir att det alltid är viktigt att alltid ta vara på andras erfarenheter av liknande reformer innan man själv beslutar för att eventuellt följa efter. Från svenska kommuner har vi nämnt några konkreta inslag som kan vara relevanta för Göteborg. Bland de skandinaviska länderna förefaller det norska arbetet i våra ögon vara värt att närmare studera. Den danska och engelska självkritiken inom offentlig sektor kan utgöra en bra grund för reflektion.

175 Lapsley 2009, sid 17

Vad kan man göra för att återskapa förtroendet för den demokratiska processen?

Vi vill närma oss denna fråga genom att utveckla några olika perspektiv som vi tror det är viktigt att ha med sig i ett sådant, långsiktigt syftande reformarbete. Med utgångspunkt i skandaler i allmänhet och särskilt de aktuella händelserna i Göteborg, ger vi ett svenskt historiskt perspektiv på korruption. Därefter behandlar vi de förrådiska gränser, den så kallade hybridisering och den ökande komplexitet som utmärker moderna kommunala organisationer och som skapar särskilda villkor för ett förändringsarbete samt några demokratiperspektiv.

Mutor i framtiden: historiska exempel

På ett seminarium i maj 2012 – organiserat av QoG vid Göteborgs universitet – presenterade statsvetaren Jan Teorell en historisk studie av korruptionsrättsfall under åren 1720-1860. Ett delvis överraskande resultat av denna var att varje gång antalet korruptionsfall ökade så följdes detta av en dramatisk nedgång av sådana (1790-1800, 1830-1835, 1840-1850). Det är lätt att förklara: efter varje ökning av bevisade korruptionsfall ökar kontrollen och antalet antikorrupsionsåtgärder. Samtidigt, kan man tänka sig, blir de individer som är frestade av korruptionsmöjligheter mer försiktiga och avstår från mutor och liknande oegentligheter.

Utifrån detta skulle man kunna räkna med att Göteborgs kommun kommer att vara tämligen fritt från korruption under de nästkommande 5-10 åren. Även om det skulle vara så menar vi att det är viktigt att inleda och fortsätta det förebyggande arbetet.

Detta kan kontrasteras mot den uppfattning som tydligen var den rådande i stadens ledning omedelbart efter avslöjandena:

Det var viktigt att visa att det [handlingsplanen] var ett nytt projekt som sattes upp för att lösa ett akut, övergående problem. Det var inte något som skulle vara ständigt pågående.

Vi kan inte hålla med. Det bör vara något som just är ständigt pågående. Vad skulle det då kunna bestå av?

Mutor och bestickningar är mer kopplade till de dagliga uppfattningarna om moral, och löst kopplade till ”etik-koder”. Privatisering och härmande av privat sektor har skapat ”kulturella förklaringar” – ”så gör man där borta”. Socialpsykologerna Silver och Sabini hävdar att sådant lär man sig genom att lyssna på skvaller och rykten:

Skvaller [...] är ett medel för social kontroll: det tillåter individer att uttrycka och binda sig till en viss moralisk position genom att prata om någon offentligt. På så sätt lär vi oss vad folk verkligen tycker om saker och ting.

Reaktioner på skvaller och rykte gör alltså människor själva medvetna om hur de tänker (till skillnad för direkta och hypotetiska frågor i intervjuer och så vidare) och deras reaktioner informerar också omgivningen.

Det är ännu bättre om sådana utbyten av skvaller och rykte lyfts upp till en gemensam diskussion. I det digitala samhället sker de meningsutbytena ofta på webben. Forskarna och cheferna på Xerox kom för några år sedan med en innovation: en samling av berättelser om arbete på en intern sida. Där kan man (anonymt) berätta succéhistorier, men också om händelser som är tvetydiga för kunna ta del av andras reaktioner och omdömen och få idéer om hur man kan hantera sådana situationer. Våra norska kollegor från SINTEF har introducerat en liknande idé i företag. Det som behövs är anonymitet av bidragen (lätt att åstadkomma med nuvarande system) men även en eller flera personer som kan se till att det inte förekommer ”webb-hat” och liknande. En sådan ”ombudsman” måste verkligen ha allas förtroende.

Förrådiska gränser

Thomas Lennerfors säger i sin översikt av organisationsstudier om korrup­tion att ”det som man tydligt kan se i alla de definitioner av korrup­tion som finns är att dikotomin public/private alltid är med, och att det alltid handlar om att denna dikotomi på något sätt överskrids. Det är inte heller så att gränsen är teoretiskt tydlig”. Inom nationalekonomi, säger han, är korrup­tion inte ond per definition. Vissa författare hävdar att den optimala korrup­tionsnivån i ett samhälle inte är noll, eftersom kost­naden för att bekämpa korrup­tion kan överskrida de kostnader som korrup­tionen ger upphov till.

Inom statsvetenskapen skiljer man mellan definitioner fokuserade på offentligt intresse, offentlig tjänst respektive marknaden. Särskilt intres­anta är de definitioner som utgår från det offentliga intresset, eftersom de handlar om de konsekvenser som korrupt beteende får. En handling kan skada det offentliga fastän det inte är korrupt (det kan bli väldigt dyrt och ineffektivt att försöka bekämpa korrup­tion), medan korrupta handlingar inte nödvändigtvis betyder att samhället drabbas.

Denna ”tolerans” för korrup­tionen är kanske lättare att förstå i ljuset

av en studie citerad av Lennerfors – Pinto, Leana, och Pil från 2008 – som skiljer mellan organisationer av korrupta individer, där många individer begår korrupta handlingar för sitt eget bästa, och korrupta organisationer, där grupper av medarbetare begår korrupta handlingar för organisationens bästa. Man kan till exempel tänka sig att Telias agerande i Uzbekistan bör klassificeras på det sistnämnda sättet.

Forskarna Brytting, Minogue och Morino hävdar att det är en hårfin gräns mellan att leverera bra resultat och att vara korrupt. Inte sällan är människor som utför korrupta handlingar omtyckta. I flera av de kommuner vi har besökt betonade man hur förvånade man blivit över att finna att de personer som avslöjats för att ha tagit mutor ”varit så väldigt trevliga och lätta att ha och göra med”. Men i själva verket är det just detta som förklarar en viktig dimension hos korruptionen: Att det inte är de otrevliga som gör korruption möjlig utan just de socialt trevliga och till synes älskvärda, som skapar förtroende. Men resultatet av avslöjandena blir att människor som stått bedragaren nära ofta känner sig skyldiga, och liksom tömda på energi och motivation (traumasymptomet).

Lennerfors påpekar också att organisationsteori under de senaste decennierna har utgått från premissen att marknaden och staten – föreningar av främlingar – inte är den enda organisatoriska formen i dagens globala samhälle. Nätverk är lika viktiga. Nätverk mellan individer och mellan organisationer bygger på tillit och en gemensam historia. Det är inte alltid tydligt vilken skillnaden är mellan goda och korrupta nätverk.

Forskare som Fleming och Zyglidopoulos som refereras av Lennerfors föreslog vidare att korruptionen kan betraktas utifrån två perspektiv: ”bad apple” respektive ”bad barrel” perspektiv: utifrån korrumpade människor eller utifrån korrumpade organisationer eller system. Hittills har vi pratat om förrädiska gränser som individer eller grupper måste hantera; men det gäller även ”barrels”, det vill säga organisationer – och inte minst inom den svenska offentliga sektorn.

Hybridisering – organisatoriska blandformer

Jag råkar känna till byggbranschen bra och vet ju hur det går till där och vilken kultur som funnits. Därför blev jag inte förvånad. Jag fick frukt-korgar till exempel. Och det skulle förvåna mig otroligt om inte revisorererna känt till det. Det var ju en etablerad kultur. Tror inte det är speciellt för Göteborg. Det utmärker byggbranschen. Det finns också mellan företagen i stan och GP. Men jag tycker man ska kräva mer av offentligt anställda.

Men gränsen är inte så enkel att dra:

I en beställarnämnd blev vi översköjda av erbjudanden om jippon, presenter osv.

Det kan knappast råda någon tvekan om att hybridiseringen av olika organisatoriska former bara växer. Det gäller inte bara bolagisering: det finns PPP (public-private partnerships) och en generell blandning, som nu framför allt strömmar från näringslivet till offentlig sektor (till skillnad från 1960- och 1970-talet). Hybridisering betyder också att tjänstemän och politiker fortfarande använder sig av intetsägande byråkratiska formuleringar, men även av näringslivets pep-talk och floskler.

Förrådiska gränser multipliceras: de skapas av nya regler och lagar, men uppstår mycket ofta på särskilda arenor, som till exempel underhåll och investeringar. Sådana gränser uppstår även mellan investering och konsumtion, och mellan driftkostnader och investering. Kommunerna engagerar sig nämligen i ”earnings management”.¹⁷⁶ Detta var inte något okänt fenomen tidigare men har intensifierats efter 1997.

Nämnder och bolag beträder den förrådiska gränsen mellan pragmatism (sunt förnuft som tillåter dem att utföra jobbet) och regler. Felsteg här kan dock betyda tjänstefel, inte mutor och bestickning. En sak är säker: de förrådiska gränserna kommer inte att försvinna, hybridiseringen kommer att fortsätta, och organisationsmedlemmarna – såväl inom offentlig sektor som inom näringslivet – måste vänja sig vid att osäkerhet och tvetydighet är oundvikliga ingredienser av varje organisering. Detta har organisationsteoretiker som Niklas Luhmann och James G. March hävdat sedan länge. Men även om det alltid varit så, råder det ingen tvekan om att i den globala ekonomin, som Göteborg i så hög grad utgör en del av, ökar komplexiteten.

Ökande komplexitet

Om någon nere i organisationen vill lura mig, kan de det. Som ordförande i ett bolag kan jag inte veta allt i detalj. Det måste i stället handla om förtroende för Vd plus att vi har interna kontrollplaner med mera.

Helena Nyhus (S) slutar som kommunalråd. Muthärvan har bidragit.

– Jag är orolig för vem som vill bli politiker, säger hon. (...) Det är en väldigt tuff situation att ta ansvar för saker som man [omöjligen] kan kontrollera och granska.” (GP 2010-10-26)

176 Czarniawska med flera 2013

Det blir fler och fler saker som politiker får ansvar för utan att ha kontroll över eller kunna påverka.¹⁷⁷ Fleming och Zyglidopoulos menar att det också finns ett samband mellan organisatorisk komplexitet och korruption. Ju krångligare och mer svårförståelig en organisation är, desto lättare är det att komma undan med korrupta aktiviteter. Det som de kallar för ”den etiska distansen” ökar, eftersom man kan inte längre se om och hur ens handlingar påverkar andra människor. Det blir lättare att skylla en oegentlighet på någon annan eller på ”systemet” och dess obegriplighet. Dessutom förstärks grupp känslan inom mindre grupper beroende på ökad specialisering.

Den här utvecklingen samspelar naturligtvis med den ökande komplexiteten i hela samhället, och den allt större betydelse som den finansiella sektorn har i det sammanhanget. I sin rapport till oss återger Lennerfors, Fleming och Zyglidopoulos fyra faktorer som tillåter korruption i dagens komplexa ekonomier:

- Finansiell konformitet: Den rådande ideologin är aktieägar-kapitalism. I många industrier är det hårdare konkurrensvillkor än förut och det är svårt att nå upp till aktieägarnas krav och förväntningar. Därför kan det finnas tendenser att fuska för att nå upp till de krav som ställs. Offentliga organisationer kan härma deras beteende utan att dela på deras mål.
- Kortsiktighet: Aktiemarknadens tryck på kortsiktig lönsamhet kan resultera i en övertygelse att korruption kan öka lönsamheten idag, antingen med en medvetenhet om att detta leder till stora problem i framtiden eller med en förhoppning om att ”det kommer att lösa sig”. I de offentliga organisationernas fall är det snarare medias tryck som frestar med kortsiktiga lösningar.
- Finansiell distans: Finansiella analytiker men även riskanalytiker har alltför stor tilltro till kvantitativa data, som gör att man får en allt större distans till hur verksamheten verkligen ser ut.
- Det finansiella systemets komplexitet, som drabbar alla – både företag och offentliga organisationer. Som exempel tar forskarna Enron.

177 Kreiner 2012 (personlig kontakt); Bauman 2012

De båda forskarna drar slutsatsen att man kan prata om *eskalering* av korruption, där ruttna äpplen och ruttna tunnor förstärker varandra (man bör kanske börja prata om ”ruttna träd”?). Vad gäller denna eskalering urskiljer de tre faktorer:

- **Lätthet:** Krav på finansiella resultat och rationaliseringar leder till mer korruption. Korrupta handlingar får följdverkningar på grund av konformitet i organisationen. Ju mer korruption som funnits, desto större risk för mer.
- **Allvar:** Korruption blir värre och värre på grund av mer sofistikerade metoder för ”cover-up”.
- **Spridning:** korruption som ett virus som sprider sig. De åberopar också ”foten i dörren”-principen.

Förutom dessa eskalerande logiker finns det också modererande logiker, hävdar de: kontrollsystem och företagskoder är uttryck för sådana.

Sammanfattningsvis kan man säga att Fleming och Zyglidopoulos både är för pessimistiska (eskalering, osv) och för optimistiska (koder och system), men det är utan tvekan så att den ökande komplexiteten hos dagens organisationer skapar nya förutsättningar för korruption av olika slag.

Intelligent redovisningsansvar

Många idéer och former inom offentlig sektor i Sverige kommer ursprungligen från UK (när de inte kommer från det Mecka av NPM som är Nya Zeeland). Då kan man påpeka att det finns olika röster i debatten även där, och att man kanske bör lyssna på fler av dem.

Baronessan Onora O’Neills serie BBC-föreläsningar ”On Trust” 2002 har väckt stort intresse. Hon hävdar att en kultur av tillit har ersatts med en kultur av misstänksamhet. För henne, som för Sztompka och Bauman – och den danska regeringen – är det viktigt att:

bygga upp ett förtroende som växer utifrån ett aktivt undersökande snarare än utifrån en blind acceptans. I traditionella tillitsrelationer var det aktiva frågandet utsträckt över tiden genom att man pratade och ställde frågor, man lyssnade och gjorde iakttagelser angående hur väl påståenden om vad man vet och om olika handlingar gällde över tid.

Hon har senare utvecklat sin idé om ”intelligent redovisningsansvar”¹⁷⁸. Idén, som ursprungligen utvecklades inom den brittiska utbildningssektorn, har också sammanfattats i relation till redovisning och revision:

Redovisningsansvaret, i sin intelligenta form, tar alltid plats i en särskild kontext. Det gäller inte att visa upp sig själv och sin verksamhet i ljuset av förbestämda kategorier, men det kräver en aktiv undersökning – att lyssna, ställa frågor och prata – för att förstå relevansen och exaktheten hos vissa indikatorer in en viss kontext. Medan transparens måste handla om ögonblicksbilder av vad som presteras vid vissa tidpunkter, kräver det intelligenta redovisningsansvaret en kontinuitet över tid. Bara på så sätt kan man jämföra löften med utfästelser mot resultaten, undvika manipulation av indikatorer, och börja förstå de komplexa förhållanden som döljer sig bakom enkla indikatorer. Det intelligenta redovisningsansvaret kräver direkta möten, rika på information, där det är svårare att spela teater och där retoriken går att jämföra med praktiken.¹⁷⁹

Michael Power har utvecklat denna tanke i det han kallar ”intelligent risk management”:

1. En intelligent riskhantering tillåter inte kontrollsystem och deras förespråkare att ta chefernas hela uppmärksamhet och störa hans eller hennes oberoende och kritisk fantasi. Modeller och mätningar bör vara en del av en större organisatorisk berättelse om osäkerhet. Att prata om risker och att tänka på säkerhet kräver inte ”riskhantering av allt”, den senaste modeflugan.
2. Det behövs faktiskt mer desorganisation och tvetydighet inom riskhantering än man brukar erkänna. Riskhantering måste bygga på inlärning och experiment, inte på regler. Dess framgång beror mycket mer på den mänskliga förmågan att föreställa sig framtiden som annorlunda än nuet, än på kvantitativa prognoser om framtiden.
3. Detta betyder inte att alla tekniker för riskhantering är felaktiga; många internkontrolltekniker är faktiskt nyttiga. Det är viktigt att sådana tekniker, och de processer i vilka de används, bygger på ackumulerad erfarenhet, men även att de skall vara öppna för kontinuerlig kritik och förändring. För detta behövs chefer som är kapabla (och har tillåtelse) att kritisera det formella riskhanteringssystemet.¹⁸⁰

178 O’Neill 2006

179 Roberts 2009, sid. 966

180 Power 2004, sid. 95-96

Demokratin som ritual

Överlag har vi noterat att det finns en positiv hållning till de internkontrollsystem och den självdeklaration som staden nu infört. I lagom proportion är den förstärkta internkontrollen välbehövlig och funktionell, menar samtliga. Men:

Vi skapar inte förtroende genom att tala om vår goda internkontroll. Det måste vi också ha såklart.

Min bild är att politiker inte är tillräckligt pålästa när de säger ja till en kontrollplan som presenteras för oss. Det är för svårt. Man jag vet inte hur kan ska komma åt det.

Allt för mycket kontroller kan göra att man tappar något väsentligt. Arbetstagaren måste känna att organisationen litar på en. Dessutom kan en del välja att inte ta ansvar utan bara hänvisa till kontrollsystemen.

Alla medborgare måste kunna lita på att när man vänder sig till Göteborgs kommun blir man lika behandlad. Jag tror att det förtroendet har naggats i kanten.

Inre problem och relationer får emellertid inte skymma de yttre villkoren för staden. Göteborgarna uppvisade i september och oktober 2011 en lägre acceptans av korruption än andra svenskar.¹⁸¹ De förtroendevalda liksom medarbetarna vittnade samfällt om att den så kallade muthärvan tillfogade dem alla och staden i sin helhet betydande förtroendeskador. Medborgarnas tillit till staden prövades.

Den internationellt sett höga tilltron till de politiska institutionerna har sina gränser. Även i Sverige finns det skäl att ta larm om korruption på största allvar. Riksgenomsnittet kan förleda oss att tro att det är väl beställt överallt. Men forskningen visar att det vore fel. Det finns dessutom ett uppfodrande samband: ju mer man tror att det finns en utbredd korruption, desto svagare är stödet för demokratin.¹⁸² I det här avseendet är den färiska ESO-undersökningen av medborgarattityder till kommunal korruption, som vi redovisat ovan, särskilt nedslående och detta på två sätt. Dels därför att Sveriges kommuner tycks ha elementära trovärdighetsproblem, dels därför att de som anser att kommunal korruption förekommer har en högre sannolikhet för att själva begå korrupta handlingar, för alla andra tycks ju göra det.¹⁸³ Därför blir det synnerligen

181 Bauer och Färdigh 2011

182 Linde och Erlingsson 2012

183 Rothstein och Teorell (kommande)

avgörande huruvida kommunerna kan övertyga medborgarna om motsatsen.

Inga aldrig så preciserade regler och policies förslår något ensamma och isolerade från hur medarbetare och förtroendevalda faktiskt uppträder utifrån uppdrag, visioner, professionella identiteter, ansvar och samvete. Spektakulära projekt må ha sin betydelse. Paradgator och centrala idrottsanläggningar, fashionabla waterfront-lägenheter likaså. Det bygger ett varumärke inom ramen för en *branding* som kan attrahera turister och investerare. Men staden kan naturligtvis inte komma från sin kärnuppgift, att svara för välfärden på ett sådant sätt att samhället – i all sin mångfald – kan hållas samman av respekt, tillit och stolthet.

Ytterst sett vill vi uppmärksamma något som inte minst Göteborgspolitikern genom åren erfarit; det viktigaste som de politiskt och administrativt ansvariga i kommunala förvaltningar och bolag kan göra handlar om något annat, och långt svårare. Förutom att erbjuda medborgare trovärdiga, korruptionsfria institutioner som är öppna, dialogiska, pålitliga, effektiva och rättssäkra, handlar det också om att medverka till att resultaten av alla beslut och åtgärder överensstämmer med medborgarnas övergripande förväntningar om en rättvis och rättfärdig fördelning av de gemensamma resurserna. Med andra ord om en politisk vision som kan laddas med handlingskraft så att staden blir en bra plats att bo på med förstklassig service till alla och med likvärdiga livschanser oavsett vilka föräldrar man har.

Precis som i flera andra kommuner tycks det i Göteborg finnas en stark anda av samhörighet. Som vi sett har den historiska anor. Man talar stolt om den i varma familjemetaphorer. Ledare ur olika lokala eliter går ihop och drar åt samma håll i ett slags pragmatisk resultatriktning genom att mobilisera resurser i egna och gemensamma nätverk för att få en nationell och global framgång som gynnar alla.

Vad är då medarbetarnas demokratiska funktion? De är demokratins väktare. De ska kvalitetssäkra underlagen för och genomförandet av politiska beslut så att dessa håller en rättslig, professionell och demokratisk nivå som gör att medborgarna kan känna tillit.

Med tanke på att avslöjandena om mutmisstankar inte blev ännu fler kan man bli förundrad över och imponerad av att inte rapporteringen i medierna ledde till att dammluckorna öppnades och ännu fler mutberättelser vällde fram. Varför larmade inte fler? Varför hittade man inte mer av oegentligheter? Den här iakttagelsen gäller samtliga kommuner vi har besökt.

I brist på välgrundade misstankar kan man inte principiellt utesluta möjligheten att alla oegentligheter nu kommit i dagen, även om mycket få enkätsvar från anställda och förtroendevalda ger stöd för en sådan positiv tanke. Även intervjupersonerna underströk det osannolika i att mycket stora organisationer som Göteborgs Stads förvaltningar och bolag skulle vara riktigt så välskötta som det verkar när endast ett fåtal åtal om korruption väckts. Inte heller i de andra kommuner vi besökt hör vi något annat; det finns säkert mer, säger alla i ett slags besvärjelse. Möjligen skedde detta mindre kraftfullt i Solna än på andra ställen.

Vad vi måste förstå är att det kostar på att vara den som larmar: utfrysning och stämpling som quisling kan bli följden. Makt utövas på flera sätt: genom öppna beslut och genom att fatta beslut om att inga beslut ska fattas (icke-beslutsfattande). Men makten har också ett tredje ansikte: de svärfångade men starka normer som gör vissa beteenden tillrådliga och andra otillbörliga inom ramen för ett socialt sammanhang.¹⁸⁴

I likhet med andan i andra kommuner kan göteborgsandan mycket väl ha en sådan negativ inverkan att man inte gärna förräder någon och riskerar att själv bli betraktad som förrädare. Hur mycket man än har sett håller man tyst med det, osäker på vad som egentligen är att betrakta som oegentligheter inom det givna normsystemet, osäker på hur mycket ens chefer egentligen vill veta. Kanske löper man också risken att skada bilden av det Göteborg man älskar. Från socialpsykologisk synpunkt är de mångas tystnad inte svår att förstå. Fastän man mycket väl vet vad som är fel väljer man att hålla tyst inför hotet om att bli utfrys.

Med många samhällsforskare – inte minst inom nationalekonomin – kan man hävda att den riktigt svåra frågan *til syvende og sidst* inte handlar om varför offentliganställda tar chansen att vinna fördelar för sig själva och sina nära och kära när möjlighet ges. ”Tillfället gör tjuven”, som det heter. Nej, det som är verkligt svårt att förklara är hur det kommer sig att idéerna om ’det allmänna bästa’, opartiskhet och oförvitlighet trots allt är det normala beteendet i Göteborg såväl som i andra svenska kommuner.¹⁸⁵ Inte korruption alltså, utan bristen på korruption.

Det har funnits en hel del dåliga rutiner. På sätt och vis konstigt att inte mer hänt. Jag trodde att det skulle döljas mer bakom detta. Så en risk att det fanns en underliggande mentalitet.

184 Lukes 1974

185 Rothstein och Teorell (kommande)

När den kommunala förnyelsekommittén 1996 utvärderade kommunernas och landstingens nya organisationsformer hade den lätt att förstå reformernas bevekelsegrunder.¹⁸⁶ Det fanns skäl att öka kostnadsmedvetenheten. Reformerna hade också bidragit till att ” [d]e som verksamheten ytterst är till för synliggjordes”. Men utredningen var starkt kritisk mot ensidigheten. Den ansåg att när man gjort serviceföretaget till förebild i ”ett vida anammat förvaltningsmode” löpte man också risken att tränga undan de andra perspektiv och dimensioner som ger kommuner och landsting deras särskilda legitimitet; vad man kallade den politiska helheten:

...de värdefulla kostnads-, service- och omvärldsperspektiv som förnyelsearbetet förde med sig, liksom diskussionerna om politikernas roll måste behållas. De måste dock växlas över i ett större sammanhang med fler än de ekonomiska värdena för ögonen: i relationen till såväl det näringsliv som det civila samhälle landsting och kommuner är så beroende av men också betydelsefulla för. Av det skälet vill kommittén ge eftertryck åt den lärdom som varnar för en ytterligare splittring av den kommunala organisationen, marginalisering av förtroendevalda och ensidig koncentration på ekonomiska resultat.

Den typen av slutsatser genljöd också i utvärderingarna av de företagsimiterande organisationsförändringar som skedde i norska kommuner under 1990-talet, där forskarna uppmärksammat att en kommun både skapar service och immateriella värden som tillhörighet, identitet och demokrati¹⁸⁷.

Vi är kritiska till de modesvängningar som präglat organisationsutvecklingen i kommunerna. Särskilt i den inflytelserika modell som kallas New Public Management tonar man ned de politiska konflikterna i allmänhet och de partipolitiska skiljelinjerna i synnerhet. De förtroendevalda hänvisas till att syssla med mätbara mål, och tillåts inte att lägga sig i detaljer eller sakfrågor. Modellen erkänner inte hybridisering eller komplexitet utan gör sin mycket förenklade version av effektivitet till ledstjärna. Det är inte undra på att också de bland de förtroendevalda som inte tillhör den politiska eliten känner sig vilsna i ett system som vill inskränka deras betydelse och tämja deras politiska engagemang.¹⁸⁸ Chefer utvärderas inte utifrån hur väl reglerna följts utan utifrån vad de

186 SOU 1996:169

187 Aarsaether och Vabo 2002

188 Montin 2007

faktiskt åstadkommit. ”Målen helgar medlen.” Civilsamhällets organisationer värdesätts mer som utförare av kommunala tjänster än som en oberoende arena för olika medborgargrupperns idékritik och idéburna alternativ. Och de som saknar någon social organisering och politisk representation riskerar bli osynliggjorda.

När ett mode av det slaget sveper över den offentliga förvaltningen är det lätt att det sker sättningar i lasten. Utan att någon egentligen önskar det riskerar värden som det inte talas om, inte belönas, inte preciseras eller kommuniceras att med tiden falla i glömska eller lojt tas för givna. I bästa fall tror man att det ramverk rättsstatens opartiskhetsidé och demokratins jämlikhetsideal svarar för ska finnas kvar – opåverkat och intakt – och uppmärksammar inte när det hotar att falla sönder och dess innehåll riskerar att förvandlas till tomma ritualer. Detta är en slutsats med en giltighet långt utanför Göteborgs stadsgränser. Men det handlar om en ännu mer vidsträckt process: När avståndet mellan medborgarnas bilder och kommunernas faktiska agerande ökar, minskar inte bara medborgarnas tillit till politiker och medarbetare utan också tilliten medborgare emellan¹⁸⁹.

Därför ligger det i allas gemensamma intresse att värna om offentliga institutioner som agerar opartiskt. Utan sådana kvaliteter kan inte heller näringslivet få den stabilitet och den långsiktighet de önskar för sina risktaganden. När gränsen för tilliten till de offentliga institutionerna har passerats, försämras också medborgarnas allmänna välbefinnande.

189 Rothstein och Teorell (kommande)

Tio rekommendationer

Vi konstaterar att kommunen redan tagit några viktiga första steg i den långa läknings- och rehabiliteringsprocessen. Man måste också fortlöpande förtydliga normer för att inom staden och gentemot omvärlden kunna återskapa den trovärdighet och rättfärdiga den kultur som medborgarna har rätt att förvänta sig av sin kommun.

Det har funnits en blandning av naivitet och förgivettagande som tonat ned betydelsen av kontrollsystem, rättssäkerhetsperspektiv och etik. Aningslöshet måste ersättas med medvetenhet. En blind tillit måste ge plats åt en seende tillit. Det måste finnas en borte gräns för vad tilliten kan inrymma. Oegentligheterna i Göteborg kan leda till att tillitens gränser preciseras utan att misstänksamhet och misstro fördenskull tillåts bli en ny norm. Med den danske filosofen Søren Kierkegaard kan man säga att detta i högsta grad handlar om *långsamma spörsmål* som kommer att kräva tid för kritisk och självkritisk reflektion.

1. Skapa tydliga men få gemensamma styrdokument

Det framgår tydligt av våra genomgångar att Göteborgs Stad har varit och är en diversifierad och delvis fragmenterad organisation. Även om decentralisering och en mångfald av organisationsformer må ha uppfattats som nödvändiga eller önskvärda, är det av största vikt för den demokratiska legitimiteten och för skapandet av god förvaltning att den politiska ledningen är tydlig och enhetlig i sin styrning. Den måste motarbeta tendenser till att speciella kulturer, som avviker från de gemensamma grundvalarna, skapas i den decentraliserade förvaltningsorganisationen och i bolagen. Det arbete som påbörjats med en genomgång av de gemensamma regelverken är oundgängligt för att skapa ordning i styrningen. Politiker och chefer måste skaffa sig möjligheter att utveckla den uppsikt över verksamheten som kommunallagen förutsätter. Arbetet bör också fortsättas med kontinuerlig uppföljning och uppdateringar av styrdokumentet. Innehållet i dessa bör också vara en självklar utgångspunkt i den utbildning som vi återkommer till.

Det är viktigt att kommunens medarbetare får en känsla för vad som är onormalt och aldrig kan accepteras. En tilltro till aldrig så raffinerade

uppföljnings- och kontrollsystem kan inte ersätta den enskildes ansvar. De kommungemensamma dokumenten bör också slå fast vad som bör göras om oegentligheter ändå uppstår.

2. Ledningen ska visa vad en god och opartisk förvaltning innebär

Arbetet mot korruption och andra oegentligheter måste vara långsiktigt, konsekvent och uthålligt. Vi menar att sådant arbete måste byggas på de grundläggande värderingar som ska prägla verksamhet i det allmännas tjänst, det må vara på kommunal nivå, i helägda bolag eller statlig förvaltning. Man bör alltså inte se arbetet mot mutor som isolerat utan koppla samman det med ett brett värderingsarbete på alla nivåer. För att verkligen genomsyra organisationen måste detta arbete kopplas till konkreta frågor om hur risker för korruption kan undanröjas och otillbörliga hänsyn motverkas. Politiker och chefer måste vara tydliga i sitt ledarskap i det här avseendet och även här är utbildningsinsatser av stor vikt.

Vi instämmer i Riksrevisionens rekommendation till statliga myndigheter att myndighetsledningarna bör säkerställa att korruptionsrelaterade frågor inkluderas i myndighetens arbete med etik och värderingar. En sådan rekommendation kan med lika stort fog riktas mot landets alla kommuner och landsting med omfattande offentlig förvaltning.

I Regeringsformens första kapitel slås fast:

9 § Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Vår rekommendation till Göteborgs kommun utgår från att man haft en administrativ och politisk kultur som inte gett plats för alla de värden medborgarna har rätt att förvänta sig av kommunens processer och produkter. Rättssäkerheten och offentligheten har eftersatts utan att någon egentligen kanske har önskat detta. Chefer och förtroendevalda har ett ansvar liksom varje yrkesgrupp och varje enskild medarbetare. Etik, samvete och civilkurage är inte något som kan tas för givet.

Ett centralt inslag i den praktiken måste vara ett bejakande av offentligheten. En av korruptionsforskningens mest robusta resultat är att

mediernas oberoende granskning är en av de allra viktigaste faktorerna för att minska korruptionen. Det handlar om att skapa en tjänstemannaetik som underlättar mediernas granskning.

3. Förtydliga politikernas och tjänstemännens roller

De förtroendevalda har flera roller i kommunal verksamhet och måste vara medvetna om att deras dubbla engagemang i fullmäktige, styrelse, nämnder och bolag kan riskera deras trovärdighet och legitimitet. Rollkonflikter kan i viss mån te sig ofrånkomliga men vaksamheten måste vara stor och man bör överväga fler inslag av rotation för olika uppdrag.

Tjänstemännen å sin sida har en undanskymd roll i kommunalagen men ett reellt stort inflytande, bland annat genom delegation och som rådgivare till de förtroendevalda. Ansvaret, inte minst vid myndighetsutövning, är stort och det kräver både kunskaper och integritet hos de enskilda tjänstemännen.

4. Rekrytera chefer och andra tjänstemän utifrån meriter

Göteborgs stad har omfattande riktlinjer för rekryteringsprocessen vid anställningar. Dessa saknar dock inslag av markeringar av de grundläggande kraven för rekrytering. Anställningsbeslut i kommunal verksamhet ska utgå från kraven på saklighet och opartiskhet. Det innebär att beslut som påverkas av privata vänskapsförhållanden eller andra ovidkommande hänsyn måste förhindras. Rekryteringsprocesserna ska vara transparenta och Göteborgs stad bör införa rutiner för att försäkra sig om att rekrytering sker enligt riktlinjerna. Utgångspunkten måste vara att de skickligaste och mest meriterade sökandena anställs och att man inte favoriserar interna sökande eller släkt och vänner.

Opolitiska tjänstemän är en viktig tillgång för den kommun som vill vara trovärdig och skapa tillit. Meritokratin måste vara en ledstjärna i personalpolitiken.

5. Skapa utbildningar och arbetsförutsättningar för professionalitet i kommunal verksamhet

Det finns en omfattande okunskap och osäkerhet kring frågor om vilka värderingar som ska präglade organisationen och vilka krav som en tjänsteman måste uppfylla. Innehållet i de gemensamma styrdokumenterna i Göteborgs Stad måste därför kommuniceras på ett effektivt sätt i hela organisationen. Som ytterst ansvariga måste de förtroendevalda ge utbildningar prioritet och resurser. Därutöver är det deras ansvar att ta till vara den professionella mångfald som tjänstemännen representerar genom att skapa utrymme för och efterfråga medarbetarnas självständiga bedömningar. Tjänstemännens uppgift att bereda ärenden och ge råd till de förtroendevalda måste uppmuntras och respekteras. Inte minst den juridiska sakkunskap som tjänstemän ska svara för måste ges tyngd i verksamheten och inte uppfattas som en ”sista-minuten”-kontroll.

6. Skapa rutiner för anmälan av bisysslor

Göteborgs Stad bör skapa rutiner för anmälningar av bisysslor samt rapportering och sammanställningar av beslut kring enskildas bisysslor. Kontroll och transparens avseende de anställdas bisysslor utgör en viktig del av det korruptionsförebyggande arbetet och har betydelse för den kommunala organisationens legitimitet.

7. Utpeka en tydlig mottagare av interna anmälningar – om man inte kan/vill gå till sin chef

Det finns en utbredd okunskap bland medarbetarna om hur man går till väga om man upptäcker tveksamheter eller oegentligheter men av olika skäl inte kan gå till sin närmaste chef. I närheten av den högsta politiska ledningen bör det därför skapas en funktion i syfte att ta emot anmälningar, värdera och vid behov utreda misstankarna.

8. Professionalisera den kommunala revisionen

Den kommunala självstyrelsen förutsätter att kommunerna själva tar ansvar för sin revision. För att klara det bör revisionen professionaliseras och de politiska hänsynstagandena minimeras. När det gäller redovisningsrevisionen av om verksamheterna skötts korrekt bör man följa de internationellt antagna professionella normerna. Vad beträffar verksamhetsrevisionens bedömningar av om de kommunala målen har uppfyllts med tillfredsställande kvalitet föreslår vi att Sveriges kommuner och landsting (SKL) utvecklar lämpliga normer.

Vi föreslår också en ordning där yrkesrevisorerna, anställda eller upphandlade, utför sin granskning på fullmäktiges uppdrag och sedan lägger fram sina samlade bedömningar där. Det skulle exempelvis innebära att de politiska konsekvenserna av en negativ rapport skulle en fullmäktigeberedning få analysera och fullmäktige skulle sedan, som nu, besluta om ansvarsfrihet. Att ta bort de förtroendevalda revisorerna och deras uppgift att avge rapport och föreslå huruvida ansvarsfrihet ska beviljas kräver dock en lagändring. Vi rekommenderar Staden att aktualisera frågan.

Vi rekommenderar också Staden att ta den nuvarande stadsrevisionens påpekanden på större allvar än hittills.

Revisorerna hade knappast kunnat upptäcka alla oegentligheter av den typ som förekommit i Göteborg eller andra kommuner på senare tid. Men en stark kommunal revision kan fylla en förebyggande funktion, inte minst genom att ta ansvar för att följa upp de interna kontrollsystemen och föra dialoger med ansvariga inom förvaltningar och bolag. Det skulle kunna minska risken för att revisorernas bedömningar nonchaleras.

9. Utveckla former för dialog med medborgare

De politiska partierna såväl som förvaltningarna måste utveckla nya former för dialog med medborgargrupper, inte minst med dem som har de sämsta politiska resurserna för att göra sina röster hörda. Eftersom jämförelsevis få människor i dessa grupper röstar måste kommunen upprätta andra kanaler för att fånga upp deras krav, behov och kritik.

Varje barn och ung människa måste i förskola och skola få chanser att utveckla en kunskapsbas och färdigheter som han eller hon behöver för att hävda sina rättigheter, uppfylla sina skyldigheter och utöva ett politiskt inflytande.

Det gäller också för kommunens förvaltningar och bolag att skapa respektfulla, lyhörda och öppna relationer till enskilda medborgare liksom till medborgargrupper i olika delar av det civila samhället.

Göteborgs organisatoriska utveckling med åtföljande lojalitetskedjor har medfört en kraftig koncentration av makt och inflytande. Bolagiseringen av verksamheterna har dragit undan verksamheter från offentligheten. En eftersatt offentlighetskultur har också gjort det svårare för såväl oppositionen som medborgarna att ha insyn och kontroll över de politiska beslutsprocesserna. Den kommunala demokratin kan inte fördjupas om inte också de politiska partierna vitaliseras och finner nya vägar för kommunikation, mobilisering och artikulering kring de behov och krav som finns bland enskilda medborgare och i det organiserade civilsamhället.

Den formella såväl som den faktiska organisationsutveckling Göteborgs Stad har genomgått har sannolikt haft ett pris: Minskade möjligheter för medborgarna att utöva insyn direkt eller via medierna. När allt kommer omkring var det medborgarna som betalade priset för maktkoncentration, oegentligheter och korruption.

10. Inrätta Göteborgs Stads gästprofessur för forskning om den demokratiska rättsstaten

Som framgått har den politiska och administrativa ledningen för Göteborgs kommun stor anledning att höja medvetenheten bland medarbetare, chefer och förtroendevalda om de problem som kan uppstå i skärningspunkten mellan demokrati, rättsstat och effektiv förvaltning. Det handlar inte om en engångsåtgärd utan om en kontinuerlig fördjupning av kompetensen i dessa frågor. Ett sätt att få ett kvalificerat stöd i det utvecklingsarbetet vore att knyta till sig framstående forskare inom olika ämnen. Vi föreslår därför att kommunen från och med 2014 anslår 1,5 miljoner kronor årligen för inrättandet av Göteborgs stads gästprofessur för forskning om den demokratiska rättsstaten vid den nationella Demokratifonden som nu instiftas i samverkan med Göteborgs universitet.

Fonden stiftas under 2013 av fem professorer i statsvetenskap: Henrik Oscarsson, Bo Rothstein och Lena Wängnerud vid Göteborgs universitet samt Li-Bennich Björkman vid Uppsala universitet och Erik Amnå vid Örebro universitet; www.demokratifonden.se

Litteratur

- Alexander, Jeffrey; Eyerman, Ron; Giesen, Bernhard; Smelser, Neil J.; Sztompka, Piotr; och Wittrock, Björn (2004) *Cultural Trauma*. Berkeley, CA: California University Press.
- Allern, Sigurd och Pollack, Ester (red.) (2012) *Scandalous! The mediated construction of political scandals in four Nordic countries*. Göteborg: Nordicom.
- Andersson, Roger; Bramå, Åsa och Hogdal, Jon (2009) *Fattiga och rika – segregationen ökar. Flyttningsmönster och boendesegregation i Göteborg 1990-2006*. Göteborgs Stad: Stadskansliet.
- Andersson, Staffan (2002) *Corruption in Sweden – Exploring Anger Zones and Change*. Umeå: Umeå universitet.
- Bauhr, Monika och Färdigh, Mathias A. (2011). Korruption i Sverige 2011 – förekomst och acceptans, Lennart Weibull, Henrik Oscarsson och Annika Bergström (red.), *I framtidens skugga*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet, sid. 183-192.
- Bauhr, Monika och Oscarsson, Henrik (2011) Svensk folkets syn på korruption i S. Holmberg, L. Weibull och H. Oscarsson (red) *Lycksalighetens ö*, Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Bauman, Zygmunt (2012) *This is Not a Diary*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich (1992/2001) *Risksamhället*. Göteborg: Daidalos.
- Bergh, Andreas, Erlingsson, Gissur Ó, Sjölin, Mats and Öhrvall, Richard (2013) *Allmän nytta eller egen vinning? Rapport 2013:2 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Björkman, Ulla och Lundin, Olle (2012): *Kommunen och lagen – en introduktion*. Stockholm: Iustus förlag
- Björnberg, Ulla (2010) Staden och invandrarna, i Holgersson, Helena; Thörn, Catharina; Thörn, Håkan och Wahlström, Mattias (red.) *Göteborg utforskat. Studier av en stad i förändring*. Göteborg: Glänta produktion.
- Brunsson, Nils och Jacobsson, Bengt (1998) *Standardisering*. Stockholm: Nerenius&-Santéus.
- Brytting, Tomas; Minogue, Richard och Morino, Veronica (2011) *The Anatomy of Fraud and Corruption: Organizational Causes and Remedies*, Farnham, Surrey: Gower Publishing.
- Charron, Nicholas; Lapuente, Victor och Rothstein, Bo (2011) *Korruption i Europa. En analys av samhällsstyrningens kvalitet på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater*. Stockholm: SIEPS 2011:5
- Christensen, Jan (2009) *Liberalernas stad. Fattigvård och kulturdonationer i artonhundratalets Göteborg*. Göteborg: Daidalos.

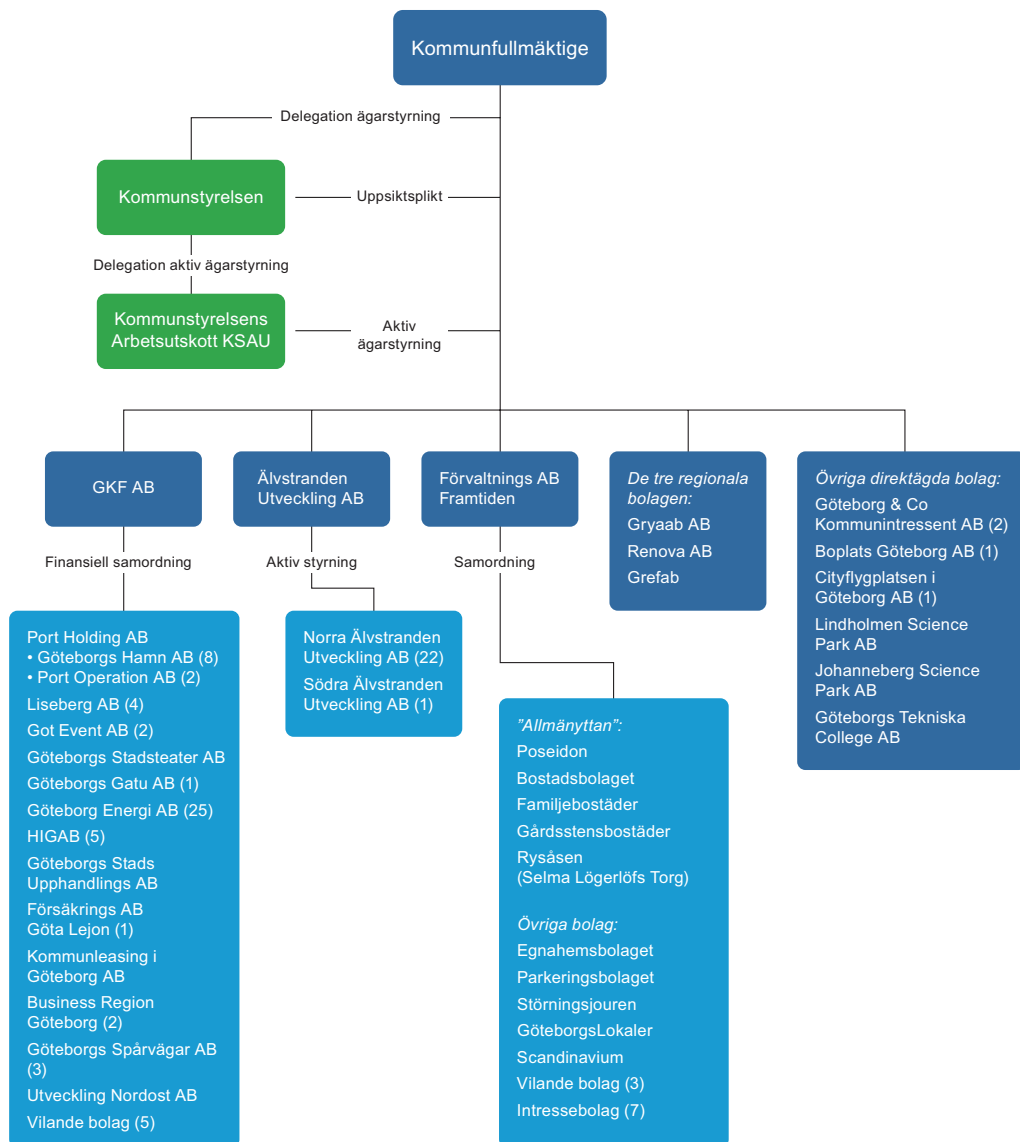
- Cohen, Stanley (1972) *Folk Devils and Moral Panics: The creation of Mods and Rockers*. London: McGibbon and Kee.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1992) Styrningens paradoxer. *Scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Norstedts.
- Czarniawska, Barbara (2002) *A Tale of Three Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Czarniawska, Barbara (2011) Performativity in place of responsibility? *Journal of Change Management*, 24(6): 823-829.
- Czarniawska, Barbara; Porta, Donatella, Pierre och Solli, Rolf (2013) *Help! We have too much money*. I: Czarniawska, Barbara och Löfgren, Orvar (red.) *Coping with Excess: How Organizations, Communities and Individuals manage Overflows*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dalman, Lena; Linde, Helena; Ljung, Magnus; Petersén, Leif; Reuterfors Mattson, Irene; Torngren, Håkan och Wikell, Staffan (2011) *Kommunallagen med kommentarer och praxis*. Stockholm: SKL Kommentus Media, 5 upplagan.
- Dahlström, Carl, Lapuente, Viktor, & Teorell, Jan (2012). The Merit of Meritocratization Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
- Dechow, Niels (2006) Cultivation or civilization? Popular management concepts and their role in reshaping the way management is understood. i: Czarniawska, Barbara och Gagliardi, Pasquale (red.) *Management Education and Humanities*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Edelman, Murray (1988) *Political Spectacle*. Chicago: University Press.
- Ekström, Mats och Johansson, Bengt (2008) Talk scandals. *Media, Culture & Society*, 30(1): 61-79.
- Erikson, Kai (1976) *Everything in Its Path*. New York: Simon and Schuster.
- European Treaty Series. Strassbourg 1999-11-04.
- Erlingsson, Gissur och Öhrvall, Richard (2013) Kommunerna brister i hanteringen av anställdas bisysslor. *Ekonomisk Debatt* 41:3, sid. 5-15.
- Eyerman, Ron (2001) *Cultural Trauma. Slavery and the Formation of African American Identity*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Falkemark, Gunnar (1999) *Politik, lobbyism och manipulation. Svensk trafikpolitik i verkligheten*. Stockholm: Doxa.
- Falkemark, Gunnar (2010) Göteborgsandan, i Holgersson, Helena; Thörn, Catharina; Thörn, Håkan och Wahlström, Mattias (red.) *Göteborg utforskat. Studier av en stad i förändring*. Göteborg: Glänta produktion.
- Fritz, Martin (1996) *Från handelsstad till industristad 1820-1920*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Furåker, Bengt (2010) En postindustriell stad?, i Holgersson, Helena; Thörn, Catharina; Thörn, Håkan och Wahlström, Mattias (red.) *Göteborg utforskat. Studier av en stad i förändring*. Göteborg: Glänta produktion.
- Giddens, Anthony (1990) *Consequences of Modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Granberg, Mikael och Åström, Joachim (2010) Civic Participation and Interactive Decision-Making: A Case-Study, i Amnå, E. (red) *New Forms of Citizen Participation: Normative Implications*. Baden-Baden: Nomos.
- Hagman, Olle (2010) Asfaltindianernas revolt, i Holgersson, Helena; Thörn, Catharina; Thörn, Håkan och Wahlström, Mattias (red.) *Göteborg utforskat. Studier av en stad i förändring*. Göteborg: Glänta produktion.
- Helmus, Ingrid (2013) Korruption ur ett offentlighetsrättsligt perspektiv, i *Allmänt och enskilt, Festskrift till Lena Marcusson*. Uppsala: Iustus förlag.
- Hernes, Gudmund (1978) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hinn, Eskil och Aspegren, Lennart (2009) *Offentlig arbetsrätt – en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*. Stockholm: Norstedts.
- Hjörne, Peter (2013): För kallt för avgång. Krönika den 24 mars 2013, *Göteborgs-Posten*.
- Holgersson, Helena; Thörn, Catharina; Thörn, Håkan och Wahlström, Mattias (2010). Trettiosju studier av en stad i förändring, i Holgersson, Helena; Thörn, Catharina; Thörn, Håkan och Wahlström, Mattias (red.) *Göteborg utforskat. Studier av en stad i förändring*. Göteborg: Glänta produktion.
- Holmberg, Sören (2010). Fortfarande okända regionpolitiker, i Lennart Nilsson (red.) *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Isemo, Alf, och Svensson, Peter (1999) Så slösas skattepengar bort. Kommunala bolag och förvaltningar struntar i att följa lagen. *Göteborgs-Posten*, 22 maj.
- Johansson, Patrik (2004) *I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Kahneman, Daniel (2013) *Tänka, snabbt och långsamt*. Stockholm: Volante.
- Karlsson, Sten O. (2010) Den proletära offentlighetens epok, i Holgersson, Helena; Thörn, Catharina; Thörn, Håkan och Wahlström, Mattias (red.) *Göteborg utforskat. Studier av en stad i förändring*. Göteborg: Glänta produktion.
- Lapsley, Irvine (2009) New Public Management: The Cruellest invention of the human spirit? *ABACUS. A Journal of Accounting, Finance and Business Studies*, 45(1): 1-21.
- Larsson, Per (2012). *Whistleblowing: förutsättningar och skydd för dem som slår larm om korruption och andra oegentligheter*. Stockholm: Transparency International Sverige.
- Lennerfors, Thomas Taro (2012) *Korruption i organisationsteorin*. En rapport beställd av Granskningskommissionen.
- Lennerfors, Thomas Taro (2008) *The Vicissitudes of Corruption – Degeneration, Transgression, Jouissance*. Stockholm: Arvinus
- Linde, Jonas och Erlingsson, Gissur Ó. (2012) The Eroding Effect of Corruption on System Support in Sweden. *Governance*. doi: 10.1111/gove.12004.
- Lindquist, Ulf och Losman, Sten (2013) *Kommunallagen. En handbok med lagtext och kommentarer*, Stockholm: Norstedts, 14 upplagan.

- Luhmann, Niklas (1998) *Observations on Modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lukes, Steven (1974) *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Lundahl, Mikela (2010) Den enfaldiga Göteborgaren, i Holgersson, Helena; Thörn, Catharina; Thörn, Håkan och Wahlström, Mattias (red.) *Göteborg utforskat. Studier av en stad i förändring*. Göteborg: Glänta produktion.
- Lundin, Olle (2010) *Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:6, Stockholm.
- Molander, Per (2005) *Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet – ett spänningsfyllt förhållande*, i Molander, P. och Stigmark, K., (red.) *Lokal självstyrelse, likvärdighet och effektivitet*. Hedemora: Gidlunds.
- Montin, Stig (2007) *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.
- Nyström, Per (1978). En borgerlig arbetarstad, i Jonason, Jan (red.) *Göteborg Svenska Turistföreningens årskrift 1978*. Stockholm: STF
- Olson, Olov (1983) *Ansvar och ändamål. Om utveckling och användning av ett kommunalt ekonomisystem*. Lund: Doxa.
- O'Neill, Onora (2002) Reith Lectures 2002: A Question of Trust. <http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2002/>, 2013-02-120. Även utgiven av Cambridge University Press.
- O'Neill, Onora (2006) Transparency and the Ethics of Communication. I: Hood, Christopher, och Heald, David (red.) *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, 75-90.
- Peterson, Abbey (2010). Brandkatastrofen i Göteborg, i Holgersson, Helena; Thörn, Catharina; Thörn, Håkan och Wahlström, Mattias (red.) *Göteborg utforskat. Studier av en stad i förändring*. Göteborg: Glänta produktion.
- Pettersson, Olof (2005) Lokal självstyrelse: framtida forskningsperspektiv, i Molander, P. och Stigmark, K. (red.), *Lokal självstyrelse, likvärdighet och effektivitet*. Hedemora: Gidlunds.
- Pierre, Jon och Rothstein, Bo (2010) Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust, i Christensen, Tom, och Læg Reid, Per (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. London: Ashgate Publishing Company.
- Power, Michael (2004) *The Risk Management of Everything. Rethinking the Politics of Uncertainty*. London: Demos.
- Protokoll vid regeringssammanträde (2012). Forum för främjande av värdegrundsarbetet inom statsförvaltningen, S2012/9080/ESA.
- Riksrevisionen (2013) *Statliga myndigheters skydd mot korruption*. RiR Rapport 2013:2
- Risberg, Annette (2012) *Seende tillid – En tolkning av Danmarks regeringsreform Danmark i arbejde*. En rapport beställd av Granskningskommissionen.
- Rothstein, Bo och Teorell, Jan (kommande). Causes of Corruption, i Heywood, P., (red), *The Oxford Handbook of Political Corruption*.

- Roberts, John (2009) No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for "intelligent" accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34: 957-970.
- Sandström, Daniel (2013) Paradox när politiken blir fiktion. *Svenska Dagbladet*, 2013-03-23.
- Sahlström, Olle (1998). *Den röde patriarken: en essä om arbetarrörelsens auktoritära tradition*. Stockholm: Atlas.
- Scander, Ralph (1978) *Var skall staden ligga?*, i Jonason, Jan (red.) *Göteborg Svenska Turistföreningens årskrift 1978*. Stockholm: STF
- SKL (2012). *Kommentar till Allmänna bestämmelser* (2012-10-01)
- Silataoja, Marjo E. (2013) Moral panic, moral regulation and essentialization of identities: Discursive struggle over unethical business practices in Finland. *Culture and Organization*, 19(1): 62-84.
- Solli, Rolf; Demediuk, Peter, och Sims, Robert (2005) Namesake: On Best Value and other reform marks. I: Czarniawska, Barbara och Sevón, Guje (red.) *Global ideas. How ideas, objects and practices travel in the global economy*. Malmö/Köpenhamn: Liber/CBS Press.
- Statskontoret (2012). *Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige*. Stockholm: Statskontorets rapport 2012:20.
- Strömberg, Thord (1994) Folkhemmets familjefader, *Bebyggelsehistorisk tidskrift*, nr 28.
- Ståhlberg, Krister (1999) Anpassningspolitiken i finländska och svenska kommuner under 90-talet – en jämförelse. *Kommunal ekonomi och politik*, 3(1): 7-36.
- von Sydow, Åsa (2004) *Exploring Local Governance in Urban Planning and Development: the Case of Lindholmen*. Stockholm: KTH, Department of Infrastructure.
- Sztompka, Piotr (1999/2007) *Trust: A sociological theory*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Teorell, Jan och Rothstein, Bo (2012) Getting to Sweden: Malfeasance and Bureaucratic Reforms, 1720-1850. Göteborg: *QoG Working Papers Series 18*
- Thompson, Kenneth (1998) *Moral Panic*. London: Routledge.
- TI Sverige (2012) *Motståndskraft, oberoende och integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption?* Stockholm: Transparency International Sweden.
- Thörn, Håkan (2013) *Stad i rörelse. Stadsomvandlingen och striderna om Haga och Christiania*. Stockholm: Atlas Akademi.
- Wibeck, Victoria; Forstorp, Per-Anders och Economou, Konstantin (1998) *En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik*. Med Efterord av Pär-Arne Jigenius. Demokratiutredningens skrift nr 2, SOU 1998: 63.
- Wise, Charles, R. och Amnå, Erik (1993). "New managerialism" in Swedish Local Government. *Scandinavian Political Studies* 16 (4), sid. 339-358.
- Wängmar, Erik (2013). *Tillit och korruption: Korruption, maktmissbruk och bristande tillit i svensk lokalpolitik 1963-2011*. Stockholm: Santérus.
- Åberg, Martin (1991) *En fråga om klass? Borgarklass och industriellt företagande i Göteborg 1850-1914*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Skiss över Göteborgs Stads bolagsorganisation



Enkät om din syn på misstankarna om oegentligheter inom Göteborgs Stad

Bakgrundsfrågor

Kön Man Kvinna

Din ålder 25 år eller yngre 26-40 år 41-55 år 56 år eller äldre

Du är verksam inom Förvaltning Bolag **(Om båda är relevanta, v g kryssa för båda)**

Du är Förtroendevald Tjänsteman/Anställd **(Om båda är relevanta, v g kryssa för båda)**

Vi kommer nu att presentera ett antal påståenden. Inget av dem är rätt eller fel utan vi är bara intresserade av din uppfattning. Kryssa i det svarsalternativ du tycker bäst stämmer med vad du själv anser. På den allra sista frågan kan du svara med dina egna ord, om du så önskar.

1. Göteborgs Stad är mer tolerant mot oegentligheter än andra kommuner i Sverige..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

2. Att oegentligheter anmäls kan bero på:

a) att anmälande personen vill skada organisationens rykte..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

b) att anmälande personen vill hämnas på vissa personer Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

c) att anmälande personen vill att saker och ting ska gå rätt till Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

--	--

3. Medierna har stor betydelse för att oegentligheter upptäcks..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

4. De upptäckta oegentligheterna visar att:

a) styrelsen/nämnden inte gör sitt jobb ordentligt..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

b) cheferna inte gör sitt jobb ordentligt..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

c) revisionen inte gör sitt jobb ordentligt..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

5. Whistleblower-funktionen, (*dit man kan vända sig gällande oegentligheter*) är en bra metod för att uppmärksamma oegentligheter..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

6. Att oegentligheter *inte* alltid anmäls kan bero på:

a) rädsla för mobbing, utfrysning eller liknande..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

b) bristande tilltro till att några åtgärder kommer att vidtas..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

c) okunskap..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

d) att man inte bryr sig..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

7. I alla kommuner i Sverige begås då och då oegentligheter..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

8. "Muthärvan" i Göteborgs Stad är ett påhitt av grävande journalister som överdriver och förstörar upp enskilda misstag Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

9. Under min tid som anställd/förtroendevald i staden har jag erbjudits muta vid minst ett tillfälle..... Stämmer inte alls Stämmer ganska dåligt Stämmer ganska bra Stämmer helt och hållet Vet ej/ingen åsikt

- | | Stämmer
inte
alls | Stämmer
ganska
dåligt | Stämmer
ganska
bra | Stämmer
helt och
hället | Vet ej/
ingen
åsikt |
|---|--------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| 10. Avslöjandet om oegentligheter har skadat förtroendet för: | | | | | |
| a) de förtroendevalda | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) de anställda inom Göteborgs Stad | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) hela staden | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
-

- | | Stämmer
inte
alls | Stämmer
ganska
dåligt | Stämmer
ganska
bra | Stämmer
helt och
hället | Vet ej/
ingen
åsikt |
|--|--------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| 11. Whistleblower-funktionen, (dit man kan vända sig gällande oegentligheter) är ett steg mot en kultur av skvaller och angiveri . | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
-

- | | Stämmer
inte
alls | Stämmer
ganska
dåligt | Stämmer
ganska
bra | Stämmer
helt och
hället | Vet ej/
ingen
åsikt |
|---|--------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| 12. När det gäller hur kommunens chefer och politiker överlag hanterat avslöjandena tycker jag att: | | | | | |
| a) politikerna har hanterat situationen skickligt..... | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) cheferna har hanterat situationen skickligt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
-

- | | Stämmer
inte
alls | Stämmer
ganska
dåligt | Stämmer
ganska
bra | Stämmer
helt och
hället | Vet ej/
ingen
åsikt |
|--|--------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| 13. För egen del vet jag vem jag ska vända mig till om jag misstänker oegentligheter | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
-

- | | Stämmer
inte
alls | Stämmer
ganska
dåligt | Stämmer
ganska
bra | Stämmer
helt och
hället | Vet ej/
ingen
åsikt |
|---|--------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| 14. Det som upptäcktes är bara "toppen på ett isberg" | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
-

- | | Stämmer
inte
alls | Stämmer
ganska
dåligt | Stämmer
ganska
bra | Stämmer
helt och
hället | Vet ej/
ingen
åsikt |
|---|--------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| 15. De senaste åren har jag blivit mer medveten om risken för korruption..... | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

16. För att återskapa förtroendet för Göteborgs Stads politiker och tjänstemän diskuteras olika åtgärder. Vad anser du att man bör göra? Du kan kryssa i flera alternativ.

- Låta alla politiker och tjänstemän få utbildning om lagar och regler
- Ordna seminarier på alla arbetsplatser för att diskutera mutor och korruption
- Inrätta ett telefonstöd dit man kan vända sig vid tveksamhet
- Bjuda in journalister till regelbundna möten om vad som händer i staden
- Upprätta tydligare regler om vad man får och inte får göra
- Inrätta ett årligt pris för den som gjort mest för att bekämpa mutor och korruption
- Lära av andra nordiska kommuner som jobbat bra mot mutor och korruption
- Kortare chefsförordnanden
- Rotation bland de förtroendevalda
- Ordna en årlig nationell Antikorruptionsmessa i Göteborg för att visa att vi är den kommun som tagit itu ordentligt med mutor och korruption
- Införa en ny lagstiftning med hårdare straff
- Arbeta mer med att genomföra stadens fyra gemensamma förhållningssätt i de olika verksamheterna
- Inte göra något särskilt utan fortsätta jobba på som vanligt
- Annat förslag, skriv:

17. Övriga tankar eller synpunkter som du vill framföra.

Tack för din medverkan!