

Innehåll

Tack	7
1. Inledning	9
<i>Korruption, maktmissbruk och bristande tillit som begreppsmässiga tolkningsramar</i>	12
<i>Tidigare forskning på området</i>	16
<i>Utvecklingstendenser gällande korruption, maktmissbruk och bristande tillit i landets kommuner</i>	29
<i>Syfte</i>	34
<i>Valet av fallstudier</i>	34
<i>Disposition</i>	36
2. Lånekarusell utan full politisk täckning – Mönsterås köping 1963–1970	38
<i>Bakgrund</i>	38
<i>Skeende</i>	42
<i>Konsekvenser</i>	73
<i>Epilog</i>	74
<i>Sammanfattning</i>	79
3. Tomterna på gräddhyllan blir kommunalråden(s) fall – Halmstads kommun 1976	82
<i>Bakgrund</i>	82
<i>Skeende</i>	84
<i>Konsekvenser</i>	107
<i>Epilog</i>	108
<i>Sammanfattning</i>	111

4. Privata förmåner på kommunens bekostnad	
– Motala kommun 1995–1999	114
<i>Bakgrund</i>	114
<i>Skeende</i>	118
<i>Konsekvenser</i>	171
<i>Epilog</i>	173
<i>Sammanfattning</i>	182
5. Sexmissbruk som grund för förskingring	
– Uddevalla kommun 2003–2004 (2009)	185
<i>Bakgrund</i>	185
<i>Skeende</i>	188
<i>Konsekvenser</i>	220
<i>Epilog</i>	221
<i>Sammanfattning</i>	225
6. Mutade tjänstemän? – Göteborgs stad 2010–2011	227
<i>Bakgrund</i>	227
<i>Skeende</i>	228
<i>Sammanfattning</i>	248
7. Korruption, maktmissbruk och bristande tillit på kommunal nivå	250
<i>Korruption, maktmissbruk och bristande tillit</i>	250
<i>Utvecklingen över tid före och efter NPM</i>	257
<i>Förebyggande åtgärder</i>	264
<i>Fem fall av korruption, maktmissbruk och bristande tillit – syntes</i>	273
Referenser	276
<i>Otryckt källmaterial</i>	276
<i>Elektroniskt material</i>	279
<i>Tryckt källmaterial</i>	281
<i>Litteratur</i>	282
Tabellförteckning	286

1. Inledning

I åtta år grundlurade han alla. Han förskingrade närmare 30 miljoner kronor från Uddevallahem och en boförening på Kurveröd. Alla miljonerna har enligt mannen själv gått till lyxprostituerade. Igår åtalades den drygt 40-åriga före detta ekonomen misstänkt för grov förskingring. Han har erkänt och riskerar som mest sex års fängelse. Åklagaren riktar kritik mot de rutiner som tycks råda både på Föreningssparbanken och på kortkortsföretaget American Express. Dit förde tjänstemannen privat över 9,4 miljoner av de förskingrade pengarna. De övriga 20 miljonerna har tjänstemannen tagit ut kontant flera gånger i veckan, utan att banken reagerat.¹

På detta sätt beskrev tidningen *Bohusläningen* (liberal) år 2004 åtalet mot en tjänsteman i den kommunala bostadsstiftelsen Uddevallahem som förskingrat nästan 30 miljoner kronor, vilka huvudsakligen använts för köp av sexuella tjänster. Fallet fick bara begränsad massmedial uppmärksamhet på nationell nivå och torde vara betydligt mindre känt än ett annat av de fall som berörs i studien, nämligen kommunkandalen i Motala kommun, som upptäcktes i slutet av 1995.

I modern tid har Sverige med internationella mått ansetts ha en synnerligen låg grad av korruption. År 2008 var Sverige, enligt en undersökning utförd av *Transparency International*, det land i världen som av experter uppfattades ha allra minst korruption i samhället. År

¹ *Bohusläningen* 2004-05-15, s 1.

2010 hamnade Sverige på delad fjärde plats i samma undersökning.² Att den offentliga makten har utövats opartiskt och universellt har, enligt statsvetarprofessorn Bo Rothstein, varit en klart bidragande orsak till att den svenska offentliga förvaltningen har haft hög legitimitet hos landets invånare. Även de andra nordiska länderna kännetecknas av låg korruption.³ Det svenska samhället har emellertid, sett ur ett längre historiskt perspektiv, inte alls varit förskonat från utbredd offentlig korruption. Fram till andra halvan av 1800-talet anses korruptionen ha varit utbredd i Sverige, men genom ett flertal viktiga reformer under framförallt perioden 1840–1870 inträdde en påtaglig förbättring. Ett exempel på en sådan reform var att statliga tjänstemän bara fick upprätthålla en tjänst samtidigt. Ett annat exempel var att tjänstetillsättningar i betydligt större utsträckning började baseras på meritering istället för kontakter och börd, framförallt adelskap.⁴

Det skall mycket starkt understrykas att föreliggande bok är utförd inom den vetenskapliga disciplinen historia, men ligger i gränslandet till ämnet statsvetenskap. Det handlar om utpräglade djupstudier av fem fall. Det betyder att djup har gått före bredd som inriktning av studien. Djupet kan för övrigt sägas vara ett utmärkande drag för historieämnet, även om fallen nog är ovanligt detaljerat undersökta även för en historisk studie.

Den tidigare forskning som behandlas hämtas därför huvudsakligen från dessa discipliner, men innehåller också mindre delar medie- och kommunikationsvetenskap och psykologi. Däremot har jag valt att inte ta upp forskning inom olika ekonomiska discipliner och inte heller från juridik, rättsvetenskap och kriminologi. Jag tycker inte att det är rimligt med en så disciplinövergripande kännedom om befintlig forskning. Jag har dock valt att ge några exempel på forskning som utförts inom dessa ämnen, men kan konstatera att perspektiv och uppläggning av studierna skiljer sig mycket mellan dessa ämnen kontra mitt historiska forskningsperspektiv. Det redovisade forskningsläget nedan består nästan undantagslöst av

2 Papakostas 2009, Andersson, Bergh och Erlingsson 2010 s 16f och *Transparency Internationals* hemsida, www.transparency.org, 2011-09-22.

3 Rothstein 2010a s 90f.

4 *Ibid* s 90ff.

inhemsk forskning. Detta har två utgångspunkter. För det första behandlar jag enbart svenska fall i studien. För det andra syftar boken till att kunna användas som läromedel på grundnivå inom universitet och högskolor samt att även kunna nå läsare utanför den akademiska sfären, som politiker och medborgare, särskilt på orter som berörs i fallen.

Boken behandlar framförallt fall av korruption eller maktmissbruk i kommunerna och i de kommunala bolagen, men även ett fall av bristande tillit (ingen brottslig handling) inom den kommunala verksamheten ingår. Det rör sig om sammanlagt fem fallstudier som omspannar åren 1963–2011. Fallstudierna har en förhållandevis hög detaljnivå. En orsak till detta är att beslutsprocessen på den kommunala nivån vid fall av korruption/maktmissbruk/bristande tillit följs noggrant. Om boken når ut till landets kommuner och dess bolag kan det kanske dras vissa lärdomar om hur korruption och maktmissbruk kan förebyggas. Det kan vara av intresse hur kommunerna har hanterat situationen när korruption/maktmissbruk/bristande tillit väl har upptäckts.

Ett uttryck för att frågan om korruption i kommunerna har en viss aktualitet var att regeringen vid sitt sammanträde den 16 juni 2011 uppdrog åt Statskontoret att ta fram ett underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting. Slutredovisning avsågs ske i juni 2012. Underlaget skulle främst behandla följande moment:

- Rättspraxis.
- Forskning på området.
- Uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt bolag ägda av kommuner och landsting.
- Kunskapsnivån om korruption i kommuner och landsting.
- Interna riktlinjer i kommuner och landsting.
- Den kommunala revisionens arbete med att förebygga korruption.

Regeringsbeslutet motiverades bl.a. med att flera fall av mutor och korruption blivit uppmärksammade i landets kommuner under 2010 och 2011. Det fastslogs även att eventuell förekomst av korruption var ett allvarligt samhällsproblem. Det kan noteras att det

forskningsprojekt, ”Tillit och korruption i lokalpolitiken”, som föreliggande bok är en del av, också omnämns i beslutet.⁵

Detta inledningskapitel består av en introduktion till ämnet, begreppsmässiga tolkningsramar, tidigare forskning på området, utvecklingstendenser, i fråga om korruption, maktmissbruk och bristande tillit i landets kommuner, syfte samt disposition. Det är fråga om ett sammanhållet bakgrundskapitel som fungerar som en introduktion till de fem kapitlen med fallstudier. Fallstudierna står dock i huvudsak självständiga i relation till inledningskapitlet, detta då uppläggningsen av fallstudierna inte huvudsakligen baseras på utformningen av inledningskapitlet, även om begreppen korruption, maktmissbruk och bristande tillit används för att kategorisera fallen. Det gör dock delvis det avslutande kapitlet, benämnt sammanfattande analys och slutsatser.

Korruption, maktmissbruk och bristande tillit som begreppsmässiga tolkningsramar

Som tolkningsramar för studien kommer tre begrepp, med empirisk applicerbarhet, att användas, nämligen korruption, maktmissbruk och bristande tillit. Det sistnämnda begreppet kopplas även samman med legitimitetsbegreppet. Dessa tre begrepp används alltså för att hänföra de fem fallen i studien till en specifik kategori i enlighet med den terminologi som har använts inom ramen för det aktuella forskningsprojektet. Jag har här valt att anamma de begrepp och den terminologi som andra deltagare i forskningsprojektet har gjort. Detta gäller särskilt projektledaren, professorn i statsvetenskap Mats Sjölin.⁶

En definition av korruptionsbegreppet går ut på att korruption är ett speciellt fall av oetiskt handlings sätt. Ett utmärkande drag är också att politikern eller den offentliganställda tjänstemannen utöver att bryta mot den offentliga etiken även utnyttjar sin offentliga ställning till att skaffa sig fördelar för egen räkning. Ett

5 Regeringens hemsida, Regeringsbeslut, Finansdepartementet 2011-06-16, Fi2011/2882, Uppdrag till Statskontoret att ta fram ett underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting, www.regeringen.se, 2011-06-17. *Svenska Dagbladet* 2011-06-17.

6 Sjölin 2010 s 31–38.

vanligt samhällsvetenskapligt sätt att betrakta korruption är att se det som beteenden och praktiker som står i strid med vedertagna regelverk för hur offentliga ämbeten skall utövas. Mutor, nepotism och förskingring ses då som tydliga exempel på korruption. Det gäller sålunda en sammanblandning av det offentliga uppdraget med privata intressen. Den privata vinningen behöver inte bara gälla den person som själv direkt är inblandad, utan även närstående personer. Ur ett juridiskt perspektiv utgörs korruption av handlingar som uttryckligen är förbjudna i lag. Med en vidare tolkning av korruptionsbegreppet skall även handlingar som både allmänheten och samhällets elit ser som korrupta räknas som korruption.⁷ I det ovan nämnda regeringsuppdraget till Statskontoret definieras korruption som: ”att utnyttja sin maktposition för att gynna sig själv eller ett intresse som står denne nära”.⁸

En annan definition av korruption bygger på att tanken med att ha en offentlig sektor är att det skall vara till nytta för allmänintresset/samhällsintresset. Politiker och tjänstemän skall ha till uppgift att försöka skapa största möjliga nytta för landets invånare både på kort och lång sikt. Här är alltså resultatet och inte regelverket i centrum. Korruption existerar sålunda i de fall som politiker och tjänstemän prioriterar egenintresset framför allmänintresset.⁹

Ytterligare en korruptionsdefinition bygger framförallt på ekonomisk teori. Offentliga aktörer strävar då efter att maximera sin egen nytta genom att försöka få privata materiella fördelar med hjälp av sin offentliga position så snart det ges möjlighet.¹⁰

Dessa definitioner av korruption är emellertid inte oomtvistade. En invändning går ut på att korruption är mer komplext än vad som är lagligt respektive olagligt. Flertalet länder, inklusive Sverige, har ingen specifik lagstiftning om vad som är korruption. Istället är det uttrycken för korruption i form av mutbrott, förskingring och trolöshet mot huvudman som återfinns i den svenska brottsbalken.

7 Heidenheimer 1989 s 149–163 och Sjölin 2010 s 31ff.

8 Regeringens hemsida, Regeringsbeslut, Finansdepartementet 2011-06-16, Fi2011/2882, s 3, Uppdrag till Statskontoret att ta fram ett underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting, www.regeringen.se, 2011-06-17

9 Sjölin 2010 s 34.

10 *Ibid* 2010 s 34f.

Vidare finns det betydande skillnader mellan lagstiftningen i olika länder om vad som skall räknas som korruption. Att låta den allmänna opinionen vägleda vad som skall ses som korruption är också problematiskt, framförallt därför att den allmänna opinionen i en del fall snabbt kan genomgå förändringar och det är också tänkbart att den lätt kan påverkas (manipuleras) av ledande politiker och tjänstemän i en specifik riktning. Att se korruption som handlingar som sätter egenintresset framför allmänintresset ifrågasätts därför att allmänintresset är ett så brett och svårdefinierat begrepp.¹¹

Därför har alternativa korruptionsdefinitioner övervägts. En sådan inriktning gäller att korruption är ett normativt begrepp som till stor del handlar om vad som är ett rätt respektive orätt handlande av politiker och offentliga tjänstemän.¹²

I föreliggande, empiriskt inriktade, studien har jag valt att framförallt se korruption utifrån det legalistiska perspektivet. Korruption är här främst fall av mutor, nepotism och förskingring som står i strid med den svenska lagstiftningen.

Begreppet maktmissbruk kan självklart vara i stort sett synonymt med korruption, då missbrukandet av den offentliga makten, utfört av politiker eller tjänstemän, mycket väl kan ske i syfte att gynna de egna ekonomiska intressena.¹³ Det är också fullt möjligt att göra sig skyldig till maktmissbruk, i betydelsen lagbrott/regelbrott, inom den offentliga verksamheten, utan att det sker för att gynna de egna ekonomiska intressena eller närståendes intressen. Det är exempelvis tänkbart att göra avsteg från lagstiftningen eller interna regelverk inom offentliga organ för att främja det lokala näringslivets intressen.¹⁴ Det skulle kunna ske med hänvisning till ett övergripande samhälls-/allmänintresse att upprätthålla sysselsättningen. Olagligheter i form av maktmissbruk är vidare tänkbara som ett sätt att undanhålla korrekt information och istället ge missvisande information både inför andra politiker och tjänstemän samt inför medborgarna/väljarna. Möjligen skulle det i förlängningen kunna ses som ett egenintresse genom att den felaktiga informationen kan vara

11 Andersson 2002 s 69ff och Sjölin 2010 s 35f.

12 Sjölin 2000 s 36ff.

13 Erlingsson 2006 och Loxbo 2010 s 40.

14 Andersson, Bergh och Erlingsson 2010 s 15ff.

ett medel att kunna behålla sina egna positioner som politiker eller tjänsteman. Om det handlar om ledande politiker och tjänstemän skulle en framtvungad avgång kunna medföra betydligt sämre privat-ekonomiska förhållanden, även om pensioner och avgångsvederlag ibland kan täcka upp, åtminstone delar av, inkomstbortfallet.

Att misstänkta eller konstaterade (domar har vunnit laga kraft) fall av korrupktion eller maktmissbruk lätt leder till medborgarnas försämrade tillit till de offentliga organen ter sig följdriktigt. Bristande tillit måste rimligen också kunna uppstå bland medborgarna i de fall den offentliga makten i formell mening utövas i enlighet med lagstiftning och lokala interna regelverk, men där merparten av medborgarna anser förfarandet olämpligt. Här finns det även en viss koppling till begreppet legitimitet. Detta i betydelsen att medborgarna frivilligt är beredda att underordnas en politisk auktoritet på central eller lokal nivå, även om de inte delar de nuvarande makthavarnas politiska åsikter. Det kan också uttryckas som att maktordningen uppfattas som giltig av invånarna.¹⁵ Företeelser som anses påverka legitimiteten positivt är opartiskhet, universalism och saktighet. Enligt Bo Rothstein var det de ovan berörda reformerna genomförda under perioden 1840–1870 som har bidragit till att den svenska statliga förvaltningen har fått en så hög legitimitet hos medborgarna. Detta har i sin tur varit välgörande för att skapa en hög grad av tillit hos medborgarna.¹⁶ Tidigare studier visar också att så kallade politiska affärer på kommunal nivå påverkar legitimiteten negativt.¹⁷ Detta ter sig föga förvånande.

De tre kategorierna/begreppen korrupktion, maktmissbruk och bristande tillit används sålunda analytiskt i studien för att kategorisera de fem fallen och denna diskussion sammanfattas också i det avslutande kapitlet.

15 Lidström och Roos 2010 s 139ff.

16 Rothstein 2010b s 122ff.

17 Andersson 1999 s 139f.

Tidigare forskning på området

Forskningen om korruption i det svenska samhället, särskilt inom kommunalpolitiken, anses inte vara särskilt omfattande. Detta har naturligtvis varit ett motiv till att det forskningsprojekt som denna bok är ett resultat av kom till stånd.¹⁸ Som redan nämnts ovan har jag valt att främst beröra svensk forskning inom ämnena historia och statsvetenskap, men också något från medie- och kommunikationsvetenskap och psykologi. Däremot har jag inte tagit upp forskning inom sociologi, ekonomi och juridik och kriminologi och inte heller internationell forskning. Denna forskning är dessutom i allmänhet inte inriktad mot den lokala/kommunala nivån.¹⁹

Mot bakgrund av detta är det av intresse att en tämligen ny doktorsavhandling i historia, skriven av Erik Nydahl, med titeln, *I fyrens tid. Politisk kultur i två ångermanländska landskommuner 1860–1930*, visar på flera fall av kommunal korruption i form av förskingringar. Nydahls avhandling behandlar på inget sätt korruption specifikt, men det visar sig att han ändå finner flera intressanta fall av detta.²⁰ Jag har själv recenserat avhandlingen i tidskriften *Scandia* och just betonat det intressanta med att avhandlingen har kunnat påvisa flera fall av förskingring av kommunala medel.²¹ Denna forskning gäller visserligen händelser som ligger mer än 20 år före min undersökningsperiods början, men måste ändå ses som i hög grad intressant som bakgrundsteckning.

Inom loppet av 15 år, 1925–1940, inträffade tre förskingringshändelser i den då ännu relativt agrart dominerade Stigsjö landskommun (nu tillhörande Härnösands kommun), om även den kyrkliga församlingen räknas med. Det första fallet år 1925 började med

18 Andersson, Bergh och Erlingsson 2010 s 20.

19 Inom juridik finns bl.a. två publikationer av Thorsten Cars. Cars 2001 och Cars 2002. I fråga om ekonomisk vetenskap finns bl.a. en doktorsavhandling i förvaltningsekonomi av Patrik Johansson (sedermera Zapata). Johansson 2004. Vidare finns en mer teoretisk avhandling av Ariane Lambert-Mogiliansky (1996). I sociologi finns bl.a. forskning av Joakim Thelander och Glenn Sjöstrand (redaktör). Thelander 2005, Thelander 2006 och Sjöstrand 2005. Ett exempel på en studie av korruption i ett grannland har gjorts av den norske statsvetaren Torstein Hjellum. Hjellum 2007. Ett exempel på det internationella perspektivet är en bok av Eva Joly 2004. Publikationen kan dock inte ses som regelrätt forskning. Joly 2004.

20 Nydahl 2010 s 194–208.

21 Wängmar 2011 s 176.

att kommunens revisorer riktade allvarlig kritik mot den borgerlige kommunalnämndsordföranden för att kommunens redovisning var oklar. Ansvarsfrihet beviljades inte, utan det togs istället beslut om att genomföra en revision för den senaste 10-årsperioden. Kommunalnämndsordföranden lämnade därefter sitt uppdrag. Revisionen, som både omfattade kommunens och kyrkans räkenskaper, blev klar året därpå, 1926. Den visade att ordföranden/kassören hade begått ett stort antal fel. Totalt hade han slarvat bort eller för egen räkning tagit i anspråk pengar till ett värde av 30 000–35 000 kronor. Revisorerna framhöll att han varken följt kommunala beslut eller gällande regelverk samt att kommunens räkenskaper var i stor oordning. Han ansågs sålunda ha agerat mycket självsvåldigt och gynnat sina egna intressen. Kommunalfullmäktige beslöt att inleda ett civilrättsligt åtal mot den förre ordföranden. När frågan kom upp till behandling i häradsrätten var ett problem att ordföranden fått ansvarsfrihet för alla år utom det sista och att det därför inte kunde utkrävas ansvar för de andra åren. Det framkom också att revisorerna även tidigare upptäckt fel, men avstått från att framföra detta. Rättsprocessen slutade med att kommunen fick ett mindre skadestånd utdömt.²²

Efter denna händelse framfördes det lokal kritik mot att en enskild person hade så stora befogenheter, utan att andra hade någon egentlig insyn. Ordförandens/kassörens stora handlingsutrymme gällde bl.a. bokföringsarbetet, placeringen av fordringar och skulder, skatteindrivningens ordnande och på vilka sätt som kommunen anlidade entreprenörer.²³

Nästa förskingring uppdagades år 1934 och den ansvarige var även denna gång kommunalnämndens ordförande, som representerade borgerligheten. Han ansågs ha förskingrat 14 000 kronor ur kommunens kassa, som han direkt betalade tillbaka. Han fick omgående lämna alla sina kommunala uppdrag. Strax därefter avgick också flertalet av kommunalnämndens övriga ledamöter. Vid den efterföljande rättegången försvarade sig den förre kommunalnämndsordföranden med att hans årsarvode, som under de senare åren uppgick till 500 kronor, var alldeles för lågt i relation till den arbetsinsats han var tvungen att lägga ned på sitt uppdrag. Han

22 Nydahl 2010 s 194f.

23 *Ibid* s 208.

jämförde med en grannkommun, som visserligen var betydligt större till folkmängden, där kommunalnämndsordföranden hade ett årligt arvode på 4 000 kronor. Han tyckte därför att han borde ha haft ett arvode som var hälften så stort, detta med tanke på att Stigsjö kommun vid denna tidpunkt hade 2 200 invånare. Den viktigaste förklaringen till förskingringen hade varit att han gjort privatekonomiska förluster på tiotusentals kronor. Argumentationen om det låga arvodet förmodades vara ett sätt att försöka kunna kvitta retroaktiv lön mot skadestånd. Det framgår inte vilken straffpåföljd som utdömdes.²⁴

Det tredje fallet avslöjades år 1940. Då gällde det den nyligen avgångne ordföranden i kommunalfullmäktige, även han tillhörande det borgerliga lägret, som hade förskingrat medel ur kyrkokassan. Han hade också förskingrat medel från Jordbrukskassan. Tillsammans handlade det om 80 000 kronor. Fallet kan alltså bara ses som kommunal korruption om även den kyrkliga församlingen räknas till kommunbegreppet.²⁵

Nydahl framhöll vidare att 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet (gällande för landskommuner och köpingskommuner) innebar utökade befogenheter för kommunens revisorer, då de nu hade rätt att när som helst under året göra kontroller av räkenskaperna. Trots denna befogenhet och att en förskingring redan inträffat under 1920-talet var det alltså möjligt att historien upprepade sig både 1934 och 1940, även om det andra gången bara gällde kyrkans pengar. Problemet tycks ha varit att revisorerna i alltför stor utsträckning litade på den person som i praktiken på samma gång utförde både ett politiskt uppdrag och ett tjänstemannauppdrag.²⁶ I Nydahls avhandling berörs också att problemen med förskingringar på kommunal nivå vid minst två tillfällen togs upp i riksdagen genom motioner, dels 1923, dels 1934.²⁷

Den specifika forskningen om korruption, maktmissbruk och bristande tillit på kommunal nivå har tidigare företrädesvis genomförts inom ämnet statsvetenskap och ägt rum från slutet av

24 Nydahl 2010 s 203–208.

25 *Ibid* s 208ff.

26 *Ibid* 2010 s 209f.

27 *Ibid* 2010 s 208 och 237.

1990-talet och framåt. I viss mån har även medieforskare intresserat sig för saken, framförallt under andra halvan av 1990-talet som en följd av några kommunkandaler i mitten av 1990-talet, i synnerhet den i Motala, uppdagad år 1995.

I fråga om forskningen i statsvetenskap är det främst Staffan Andersson som bedrivit sådan, men denna går även utanför den primärkommunala sektorn. Andersson har publicerat två större arbeten på området. Den första gjordes som en rapport från *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 1999. I framställningen nedan berörs främst de moment som behandlar kommunal korruption. Inledningsvis berör Andersson det som benämns riskzoner för korruption i Sverige. Detta baseras främst på ett flertal intervjuer. I detta sammanhang poängteras att inom den offentliga sektorn förekommer tjänstemän i rättsfallen i klart större utsträckning än vad politiker gör, men pressen har haft en tendens att i större utsträckning uppmärksamma de fall där politiker varit inblandade. Störst risk för korruption anses finnas inom den kommunala sektorn. Skälet till detta var främst att både den interna och externa kontrollen uppfattades som svagare än på den statliga nivån. Särskilda riskzoner för korruption anses vara myndighetsutövning, upphandling, inköp samt licens- och tillståndsgivning. En riskzon är uppenbarligen relationen mellan offentliga organ/offentligt ägda bolag och den privata sektorn, i synnerhet byggbranschen. En annan riskfaktor för kommunal korruption har varit att ett parti eller ett politiskt block har haft ett långvarigt maktinnehav och att oppositionen uppfattats som svag. Sett till enskilda kommunala befattningar var inköpschef, upphandlingschef, ekonomichef och näringslivschef samt personer som hade tillgång till kreditkort extra utsatta för att bli inblandade i korruption. Kommunala bolag har setts som mer utsatta för korruptionsrisk än den ordinära kommunala verksamheten.²⁸

I boken behandlas också att ett stort antal fall av oegentligheter inom den offentliga sektorn uppmärksammades i media under perioden från slutet av 1995 fram till mitten av 1997. Av de totalt 95 fallen avsåg 29 primärkommunerna, varav åtta närmare bestämt handlade om kommunala bolag. Fallen handlade bl.a. om kommunalpolitiker som fick pengar från byggbranschen, att politiker hade

28 Andersson 1999 s 10–15.

ekonomiska förmåner som var tvivelaktiga samt till synes uppenbara fall av förskingring eller bedrägeri, även inkluderande privata resor på kommunens bekostnad. En sammanställning av domar i mut- och bestickningsbrott under perioden 1979–1996 omfattade totalt runt 150 fall. Hälften av dessa fall avsåg landets kommuner. Kopplingar till byggbranschen var vanligast förekommande, men även vården, transporter, maskinentreprenader och företagsetableringar fanns med bland brotten. I de fall som kommunpolitiker var inblandade gällde det huvudsakligen kopplingar till byggbranschen.²⁹

Andersson hade vidare åren 1997–1998 genomfört ett flertal intervjuer med kommunalpolitiker i Motala respektive Skellefteå kommuner, men också med politiker på riksnivå. I Motala kommun hade 1995 en större kommunkandal kommit i dagen, medan Skellefteå kommun, med ett mindre undantag, klarat sig undan oegentligheter. I intervjuerna framkom bl.a. att försök till mutor inte var helt ovanligt och att problem med jäv ibland underskattades. Upphandling och inköp var, som tidigare nämnts, särskilt korrupsionsutsatta moment. Förekomsten av maktskiften på kommunal nivå framhölls som positivt för att förhindra att korrupcion uppstod. De intervjuade var eniga om att den kommunala revisionen måste förbättras.³⁰ Föga förvånande visade det sig att de oegentligheter som avslöjats inom den svenska offentliga sektorn, inte minst kommunerna, under 1990-talet bidragit till att medborgarnas förtroende för politikerna reducerats.³¹

Anderssons studie avslutas med fallstudier. Tre av dessa gäller kommunal nivå. Det första handlade om Gävle kommun 1995–1996, där ledningen för det kommunala kollektivtrafikbolaget besökt en strippklubb i Bryssel och betalat notan uppgående till 33 000 kronor med kommunens betalkort. En ledamot i kommunfullmäktige (s) hade besökt en så kallad illegal klubb, som senare hade avslöjats av polisen. Vidare hade direktören för länets kommunförbund (alltså inte Gävle kommun) under flera års tid spelat bort pengar, bl.a. på roulette, som betalades med förbundets kreditkort. Styrelsen för förbundet hade inte reagerat trots att det pågått under en längre

29 Andersson 1999 s 92–102.

30 *Ibid* s 103–135.

31 *Ibid* 1999 s 137–143.

tid. Händelserna ledde till att två av kommunalråden i Gävle fick lämna sina uppdrag, likaså ett kommunalråd i Hudiksvalls respektive Ovanåkers kommuner samt ett landstingsråd. På tjänstemannaplanet fick både direktören i kommunförbundet och direktören för länstrafikbolaget avgå. Direktören för kommunförbundet dömdes senare av hovrätten till två års fängelse och skadestånd på över en miljon kronor efter att ha befunnits skyldig till grovt bedrägeri, grov förskingring och trolöshet mot huvudman.³²

Det andra och klart mest kända fallet var Motala kommun, som började rullas upp under hösten 1995 och där de rättsliga processerna pågick ända fram till år 1998. Skandalen handlade bl.a. om att politiker och tjänstemän hade företagit ett flertal utlandsresor, men även inrikesresor, i praktiken av privat karaktär, på kommunens bekostnad, där även anhöriga följt med. Vidare gällde det inköp för privat bruk, bl.a. av personbilar, och överföring av kommunala medel till privata konton. Ett flertal politiker och tjänstemän på högsta nivå i kommunen åtalades för brott och sju av dem fälldes, och vissa fick även betala skadestånd till kommunen. Det gällde bl.a. kommunfullmäktiges ordförande (även kommunal tjänsteman), kommunstyrelsens ordförande och 1:e vice ordförande, ordföranden i den kommunala bostadsstiftelsen och kommundirektören. Samtliga de dömda politikerna avgick från sina kommunala uppdrag. Den mest belastade personen, som både varit tjänsteman och politiker, dömdes till fängelse i ett och ett halvt år för grov trolöshet mot huvudman. Han försvarade sig främst med att medlen utgjorde kompensation för övertidsarbete, varvid kommunstyrelsens ordförande påstods ha gett klartecken till en sådan, något ovanlig, kompensation. Även kommunstyrelsens ordförande dömdes till fängelsestraff, men detta uppgick bara till fyra månader. De övriga fällda fick villkorliga domar i kombination med bötesstraff. Ett allmänt försvar från de dömda gällde också att det sedan lång tid fanns en tämligen generös representationskultur inom kommunen som de enbart byggde vidare på. På ett övergripande plan karakteriseras händelserna som exempel på riskerna med små homogena grupper av personer som tillåts ställa upp egna normer och hur detta kan medföra att olagligheter begås. Detta blev än starkare när sådana grupper fick större ekonomiska

32 Andersson 1999 s 154ff.

resurser till förfogande och där insynen var klart begränsad. En hel del av oegentligheterna skedde inom ramen för näringslivsutskottets arbete med näringslivsbefrämjande åtgärder. Det skall noteras att det inte var fråga om några mutbrott i Motala kommun.³³

I Dorotea kommun, belägen i Västerbottens län och en av landets allra minsta kommuner till folkmängden, var två ledande kommunala tjänstemän i inblandade i varsin händelse under andra halvan av 1990-talet. Kommunens tekniske chef dömdes för tagande av muta. Han hade fått arbete utfört på sin sommarstuga av ett privat byggföretag, då företaget hade förhoppningar om en välvillig behandling av den tekniske chefen när kommunen skulle upphandla byggnation av ett nytt äldreboende. Domen blev villkorlig i kombination med bötesstraff samt att han blev tvungen att betala tillbaka de 136 230 kronor som arbetet på sommarstugan ansågs vara värt. Det andra fallet gällde kommunens ekonomichef. Han hade som bisyssla utfört konsultuppdrag åt den kyrkliga samfälligheten på orten och utöver arvudet för detta gjort utbetalningar till sin privata konsultverksamhet till ett belopp av 649 185 kronor under perioden 1994–1996. Han dömdes år 1998 till fängelse i ett och ett halvt år för trolöshet mot huvudman. Han blev även tvungen att återbetala hela beloppet som skadestånd.³⁴

År 2002 disputerade Staffan Andersson med avhandlingen, *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*, men i fråga om primärkommunala fall av korruption behandlas i huvudsak samma fall som i publikationen från år 1999. Publikationen från år 1999 kan nämligen till stor del ses som en mer empiriskt inriktad förkortad version av det som tre år senare blev en doktorsavhandling. Mellan 1999 och 2002 förändrades inte Sveriges position som ett av de länder i världen som ansågs ha lägst inslag av korruption i samhället. År 2001 uppfattades korruptionen dock vara något lägre i Finland, Danmark, Nya Zeeland, Singapore och Island. Sett ur ett europeiskt perspektiv låg alltså Sverige på fjärde plats efter tre andra nordiska länder. Totalt sett hade det därmed skett en liten försämring i förhållande till situationen i slutet av 1990-talet.³⁵ I avhandlingen ägnas

33 Andersson 1999 s 157–164.

34 *Ibid* s 177ff.

35 Andersson 2002 s 47ff och 63ff.

fall av korruption i landsting/regioner relativt stor uppmärksamhet.³⁶ Om min studie även hade inkluderat denna sekundärkommunala nivå hade forskningsläget blivit betydligt större.

I en licentiatavhandling i statskunskap från år 2004 av Joakim Nilsson berörs kommunkandalen i Motala. Nilsson anlägger emellertid främst ett perspektiv där medias granskning står i förgrunden, varför de brottsliga handlingarna inte blir så centrala i framställningen, även om rättsprocesserna berörs relativt kortfattat. Det kan noteras att Nilsson bygger sin studie på sekundärkällor. I förhållande till Staffan Anderssons ovan berörda studie framkommer inget nytt.³⁷

År 2006 publicerade Gissur Erlingsson en artikel som behandlade frågan om det förelåg något samband mellan kommunala organisationsförändringar och ökad korruption på kommunal nivå. Frågan är utan tvekan intressant och den berörs även i avsnittet nedan. I artikeln berör Erlingsson flera kommunala oegentligheter som upptäcktes vid den intensiva mediegranskning som skedde som en följd av avslöjandet i oktober 1995 om att vice statsminister Mona Sahlin (s) använt regeringens kontokort för privata inköp, även om hon sedan betalat tillbaka genom avdrag på lönen. För det första åtalades ett kommunalråd i Partille kommun för att ha tagit emot mutor av en byggmästare. För det andra tvingades en politiker i Danderyds kommun lämna sina uppdrag, då hon tagit ut 60 000 kronor för förlorad arbetsinkomst i sitt eget företag, som inte bedrev någon verksamhet. För det tredje var det fråga om kommunstyrelsens ordförande i Sandvikens kommun, som för privat bruk köpt videokamera, byggnadsmaterial och ett växthus till ett värde av totalt 40 000 kronor för kommunala medel. För det fjärde hade det framkommit att kommunstyrelsens ordförande i Mullsjö kommun använt 60 000 kronor från ett kommunalt fastighetsbolag för att betala sina egna privata skulder. För det femte var det Motala kommun, som redan beskrivits ovan. För det sjätte hade ett tidigare kommunalråd i Malmö kommun inte lämnat kvitton för inköp med kommunens kontokort till ett värde av över 80 000 kronor. Kommunen valde dock att avstå från att anmäla saken till rättslig prövning.

36 Andersson s 139–234.

37 Nilsson 2004 s 133–142.

För det sjunde blev fyra personer verksamma inom Bollnäs kommun åtalade för mutbrott, då de fått resor, övernattningar och biljetter till VM i friidrott av ett byggföretag som förhandlade med kommunen om ett större byggprojekt.³⁸

Erlingsson kom till slutsatsen att sannolikheten för att det uppstår korruption på kommunal nivå hade ökat under senare år. Ett skäl till detta var införandet av *New Public Management* (NPM), där kommunal verksamhet har försökt efterlikna förhållandena inom den privata sektorn. Denna förändring har bl.a. inneburit att upphandlingsfrågor kommit mer i centrum. En annan del är att kommunala verksamheter har övergått från förvaltningsform till bolag. Nyordningen hade, enligt Erlingsson, lett till att både politiker och tjänstemän fått större möjligheter att kunna få privatekonomiska fördelar. Två försvårande omständigheter i sammanhanget var dels att insynen är mindre god i kommunala bolag, dels att den kommunala revisionen i många fall inte var särskilt handlingskraftig. En annan försvårande omständighet ansågs vara att kommunala tjänstemän blivit mindre benägna att lämna tips om oegentligheter pågår.³⁹

Staffan Andersson och Gissur Erlingsson har skrivit ett kapitel i boken, *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Här ägnas effekterna av NPM relativt stor uppmärksamhet. Detta berör jag även i avsnittet nedan. Ett resultat av särskilt intresse gäller en rapport från Brottsförebyggande Rådet (BRÅ), publicerad 2007. Den ger en antydning om att NPM och andra förvaltningsreformer har medfört ökad risk för korruption inom offentlig sektor. Rapporten påpekade också att det inte sällan fanns brister i kontrollsystemet. Författarna berör också förändringarna av regelverket för den kommunala revisionen som trädde i kraft vid årsskiftet 2010/2011. Det handlade inte minst om att ledamöter av kommunfullmäktige inte längre kunde väljas in i den kommunala revisionen. Två rättsfall gällande primärkommunal korruption berörs kort. Det gäller för det första ett fall där politiker från två kommuner i Jämtlands län bjöds på resor av ett företag som hade lagt anbud på verksamhet i de aktuella kommunerna. Politikerna dömdes för mutbrott. För det andra var det ledningen för ett kommunalt bostadsbolag som tillsammans med sina fruar/

38 Erlingsson 2006 s 17f.

39 *Ibid* s 23.

sambor bjöds på utlandsresor av två byggföretag som lagt anbud på byggprojekt åt bostadsbolaget. Bostadsbolagets ledning fälldes för mutbrott. Anderson och Erlingsson avslutar med att plädera för att systemen för kontroll och ansvarsutkrävande på kommunal nivå måste förstärkas.⁴⁰

Även inom ämnet medie- och kommunikationsvetenskap har det bedrivits forskning om kommunal korruption, men då framförallt hur sådana händelser har behandlats i media. Denna forskning genomfördes framförallt under slutet av 1990-talet som en följd av de kommunala skandaler som uppdagades 1995–1996. I föreliggande avsnitt behandlar jag två sådana studier. Den första gjordes inom ramen för den stora demokratiutredningen, av Victoria Wibeck, Per-Anders Forstorp och Konstantin Economou. Den behandlade i stort sett enbart händelserna i Motala kommun 1995–1996 och perspektivet gällde journalistiken, till exempel objektiviteten och hur tidningarnas ekonomi påverkas av händelserna. Av publikationen framgår det att det var lokaltidningen i Motala, *Motala Tidning*, som genom undersökande journalistisk avslöjade de omfattande oegentligheterna i kommunen. Tidningen engagerade även en utomstående expert, en revisor, för att ge granskningen större tyngd och trovärdighet. Vidare strävade tidningen efter att låta läsarna/kommuninvånarna komma till tals i tidningen för att framföra sina (negativa) reaktioner över det inträffade. Den regionala tidningen, *Östgöta Correspondenten* intog inledningsvis en mindre kritisk hållning till vad som avslöjats, men efterhand övergick tidningen till en mer negativ inställning. De nationella medierna började rapportera om saken först i ett relativt sent skede. Författarna menade att den journalistiska granskning som skett i Motala fick konsekvenser för den praktiska kommunala demokratin. Detta då kommunerna fått ökat tryck på sig att se över interna regelverk för bl.a. kontokort och representation samt att kommunrevisionens arbete tillmättes större betydelse.⁴¹

Den andra studien gjordes av medieforskaren Lars Nord på uppdrag av Styrelsen för psykologiskt försvar. Denna utgjordes av

40 Andersson och Erlingsson 2010 s 192–227. Staffan Andersson har även behandlat samma tema i en artikel tillsammans med Torbjörn Bergman, publicerad i *Scandinavian Political Studies* 1/2009.

41 Wibeck, Forstorp och Economou 1998.

fallstudier av händelserna i Motala respektive Gävle kommun under mandatperioden 1994–1998, med särskild inriktning mot hur den lokala politiken måste genomgå en form av nystart efter avslöjandet av mer omfattande kommunala missförhållanden. Enligt Nord hamnade de båda kommunerna närmast i vanrykte efter att händelserna inträffat. Liksom Staffan Andersson, vilket berörts ovan, inkluderar Nord oegentligheterna i länstrafikbolaget och kommunförbundet i händelserna i Gävle kommun. Nord hävdar redan inledningsvis att de båda händelserna i omfattning och djup sannolikt var de mest omfattande på kommunal nivå sedan den kommunala självstyrelsen infördes 1862. Denna slutsats saknar emellertid specifik källhänvisning.⁴²

Nords framställning om händelserna får ses som relativt översiktlig och baseras i huvudsak på sekundärkällor, inklusive tidningsmaterial.⁴³ På grund av att jag använder mig av bristande tillit som en begreppsmässig tolkningsram är det av intresse att Nord behandlar frågan om demokrati och politiskt förtroende både på ett generellt plan och i de båda studerade kommunerna. På det generella planet konstateras det att det har skett en minskad partiidentifikation under senare år. Vidare anges det att media fått allt större betydelse för den information som kommer medborgarna tillhanda. Nord återger även undersökningar om medborgarnas förtroende för kommunstyrelserna, som åren 1996 och 1997 uppvisade låga förtroendesiffror. Förtroendet för de politiska partierna var dock ännu lägre, medan regeringen och särskilt riksdagen låg bättre till än kommunstyrelserna.⁴⁴

Studien av det politiska förtroendet i Gävle och Motala kommuner inkluderade även en genomgång av resultaten i valet till kommunfullmäktige år 1998, som även jämförs med utfallet i riksdagsvalet. I riksdagsvalet backade det socialdemokratiska partiet i hela landet med 8,9 procentenheter. I Gävle och Motala uppgick förlusten till 11,0 respektive 11,2 procentenheter. Det kan dock noteras att partiet gjort mycket goda valresultat i de båda kommunerna år 1994, med 54,2 respektive 55,6 procent av rösterna. I valet till

42 Nord 1999 s 4.

43 *Ibid* 1999 s 4ff.

44 *Ibid* 1999 s 9–17.

kommunfullmäktige råkade socialdemokraterna ut för något större valförluster. I Gävle minskade röstetalet från 50,7 till 37,4 procentenheter, alltså en reducereing med 13,1 procentenheter. I Motala minskade stödet från 54,8 till 42,2 procentenheter, en tillbakagång med 12,6 procentenheter. I båda fallen var vänsterpartiet mycket framgångsrikt, varför en socialistisk majoritet fanns kvar. Borgerligheten ökade sitt röstetal i kommunerna, men inte tillräckligt för att kunna nå ett maktskifte. I Gävle ökade de fyra partierna från 33,3 till 39,7, medan det i Motala gällde en uppgång från 32,7 till 38,5 procentenheter. Valdeltagandet i kommunvalen sjönk från 84,0 till 77,9 procent (-6,1 procentenheter) i Gävle kommun, medan det i Motala kommun var fråga om en minskning från 84,6 till 79,5 procent (-5,1 procentenheter). I hela landet minskade valdeltagandet från 84,7 till 78,6 procent, vilket innebar en reducereing med 6,1 procentenheter. Det minskade valdeltagandet i Gävle och Motala kommuner var väl i linje med utvecklingen i hela landet och kunde inte tolkas som någon protest mot händelserna under mandatperioden.⁴⁵

Den specifika undersökningen av det politiska förtroendet i de två kommunerna visade bl.a. att en hög andel av medborgarna var av uppfattningen att lokala politiker begår oegentligheter med kon-tokort och liknande. Resultatet ter sig ganska självklart. Ett annat föga förvånande resultat var att medborgarna i Gävle och Motala kommuner i lägre utsträckning än i andra kommuner uppgav sig ha förtroende för fullmäktige och kommunstyrelsen som institutioner. Medborgarnas förtroende var allra lägst i Gävle kommun. I Gävle hade fullmäktige särskilt lågt förtroende, medan det i Motala kommun fanns särskilt lågt förtroende för kommunstyrelsen. En övergripande fråga gällde hur tillfredsställda medborgarna var med hur den kommunala demokratin fungerade i landet som helhet. I Gävle kommun var det 69 procent av medborgarna som var mycket nöjda eller ganska nöjda, medan motsvarande siffra i Motala kommun uppgick till 65 procent. I de fyra jämförelsekommunerna, Härnösand, Östersund, Norrtälje och Sundsvall, där det inte varit några skandaler, varierade siffrorna mellan 61 och 66 procent. Det fanns med andra ord ingen negativ avvikelse för Gävle och Motala i relation till referenskommunerna. Slutsatsen var att förtroendet

45 Nord 1999 s 22–28 och 33ff.

för kommunalpolitiken inte hade försämrats så mycket som kunde förväntas i de båda kommunerna, i relation till de fyra andra kommuner som det gjorts jämförelser med.⁴⁶

Det finns även en artikel från forskare inom ämnet psykologi som behandlar händelserna i Motala kommun. Den aktuella artikeln fokuserar framförallt på ett grupperspektiv. Slutsatsen är att en liten grupp män, benämnd herrklubb, med ledande positioner inom kommunen utvecklade ett destruktivt grupp tänkande. Det byggde på att en mindre grupp personer skapade en orealistisk bild av sig själva och omvärlden. Detta fick sedan betydelse för gruppens sätt att agera och ta beslut. Andra exempel på ett sådant agerande ansågs vara president John Kennedys misslyckade invasion i Grisbukten på Kuba 1961 och händelserna som ledde till president Richard Nixons avgång till följd av Watergateskandalen 1974. Det fanns också en föreställning om att kommunen skulle ledas på samma sätt som ett företag, vilket rättfärdigade en omfattande representation. I efterhand blev det lätt att skylla på gruppens informelle ledare (näringslivskonsulenten/ fullmäktigeordföranden). De övriga medlemmarna i gruppen ville istället framställa sig som passiva och vilseledda av ledaren.⁴⁷

Utöver den vetenskapliga forskningen har det även publicerats böcker om fall av kommunal korruption. Ett exempel är journalisten Britt-Marie Citrons bok om kommunkandalen i Motala, som Citron var med om att avslöja 1995.⁴⁸

Utifrån Rothsteins beskrivning om att den svenska korruptionen begränsades avsevärt från omkring år 1870 och framåt är det utan tvekan intressant att det förekom forskningringar, alltså korruption, i kommunerna under 1920- och 1930-talen i en inte obetydlig omfattning. I övrigt fokuserar den tidigare forskningen på området till största delen på händelser från mitten av 1990-talet och framåt.

46 Nord 1999 s 42–58.

47 Granström och Rosander 1997 s 19ff.

48 Citron 1999.

Utvecklingstendenser gällande korruption, maktmissbruk och bristande tillit i landets kommuner

Bo Rothstein har som kortfattat berörts ovan hävdad att korruptionen i det svenska samhället reducerades avsevärt genom ett antal reformer som främst genomfördes under perioden 1840–1870. En av de reformer som Rothstein nämner är 1862 års kommunreform, som sägs ha medfört en decentralisering av befogenheter till den regionala och lokala nivån. I huvudsak fokuserar emellertid Rothstein på den statliga nivån i sin framställning.⁴⁹

I avsnittet om tidigare forskning berörde jag Erik Nydahls forskning som visade på flera fall av korruption i en landskommun under åren 1925–1940. Nydahl hänvisade kortfattat till att frågan även tagits upp i riksdagen. Jag har därför undersökt riksdagstrycket mer ingående för att få en bild av omfattningen av den kommunala korruptionen. Frågan om kommunala förskingringar togs upp i riksdagen åren 1923 och 1934. År 1923 inlämnade en ledamot av andra kammaren, Ernst Hage, en motion som syftade till en bättre kontroll av kommunernas ekonomiska förvaltning. Hage tillhörde då kommunistpartiet, men återvände 1924 till det socialdemokratiska partiet. Motionens inledning är utan tvekan intressant:

Under de senaste tiderna ha inom olika delar av landet inträffat ett synnerligen stort antal förskingringar och oegentligheter dels från kommunala förtroendemän, dels också från kommunernas tjänstemäns sida. Ett sådant förhållande, som väckt synnerligen stor uppmärksamhet och medverkat till misstro mot all slags kommunal verksamhet, är av den beskaffenhet, att det påkallar uppmärksamhet och riktar tankarna på nödvändigheten och möjligheten att kunna vidtaga åtgärder mot denna utveckling.⁵⁰

Utifrån mina tolkningsramar menar sålunda Hage att det fanns en utbredd kommunal korruption i landet, åtminstone vid denna tidpunkt, och att det hade lett till att medborgarna fått en bristande tillit till den kommunala verksamheten.

49 Rothstein 2010a s 90–112 och Rothstein 2010b s 111–127.

50 *Motion Andra kammaren 1923 Nr 88* s 17.

Enligt Hage fanns det behov av en förbättrad kommunal revision. En del i detta var att revisorerna alltid skulle ha möjlighet att följa de kommunala räkenskaperna fortlöpande och inte väljas vid årets slut, vilket nu i vissa fall skedde. Det borde i särskilda fall finnas möjlighet att utse auktoriserade revisorer. Motionen utmynnade därför i krav på att Kungl. Maj:t tillsatte en utredning för översyn av bestämmelserna om kommunal revision och valen av kommunala revisorer.⁵¹

Konstitutionsutskottet tillstod i sitt utlåtande att missförhållanden funnits i en del fall, men att det under de senaste åren rått särskilda omständigheter, vilket påverkat situationen negativt. Enligt utskottet fanns det inte heller någon utbredd misstro mot kommunerna på det sätt som påstått i motionen. Utskottsmajoriteten föreslog att motionen borde avslås, men det fanns två ledamöter som lämnade blank reservation.⁵² I Första kammaren bifölls utlåtandet utan debatt och votering.⁵³ I Andra kammaren blev debatten ganska intensiv med deltagande av totalt åtta ledamöter, men det blev ändå avslag på motionen utan votering.⁵⁴

År 1934 gällde det två likalydande motioner i respektive kammare, där alla undertecknare tillhörde högerpartiet. I motionen framhölls det att det alltför ofta upptäcktes oegentligheter i landets kommuner och att det måste vidtas åtgärder för att försöka komma till rätta med problemet. Alla brott var inte uppsåtliga, utan det förekom att brotten istället hade sin grund i vårdslöshet, bristande tid och avsaknad av kompetens för uppgiften. I motionen uppgavs det att mellan 1922 och 1928 hade 28 kommunala förtroendemän gjort sig skyldiga till förskingring, där det samlade förskingrade beloppet uppgick till lite över en miljon kronor. I dessa siffror ingick inte förskingringar utförda av kommunala tjänstemän. Tillkomsten av de nya kommunallagarna år 1930 hade inte medfört någon större förbättring av situationen. Under åren 1932 och 1933 hade flera större förskingringar ägt rum. År 1932 hade en kommunalkamrer förskingrat 35 000 kronor och en kommunalnämndsordförande 17 000 kronor. Under det följande året hade en ordförande i en

51 *Motion Andra kammaren 1923 Nr 88 s 17ff.*

52 *Konstitutionsutskottets utlåtande 1923 Nr 10.*

53 *Protokoll Första kammaren 1923-03-14, Nr 18 s 2.*

54 *Protokoll Andra kammaren 1923-03-14, Nr 18 s 12-24.*

kommunalnämnd förskingrat 20 000 kronor och en annan person med samma uppdrag hela 139 400 kronor. Under både 1932 och 1933 fanns det därutöver ett flertal fall av förskingringar, där beloppen var under 10 000 kronor. I motionerna framfördes yrkande om att det skulle tillsättas en utredning för en översyn av landskommunernas räkenskapsväsen.⁵⁵

Motionerna bereddes av andra tillfälliga utskottet i Första kammaren och femte tillfälliga utskottet i Andra kammaren. I båda fallen hade motionerna gått på remiss till Riksräkenskapsverket och Landskommunernas förbund. Det förstnämnda organet höll med motionärerna om att frågan borde utredas, medan Landskommunernas förbund inte ansåg att frågan borde regleras ytterligare. Båda utskotten tillstyrkte att en utredning borde tillsättas.⁵⁶ Både Första och Andra kammaren biföll förslagen om att en utredning skulle tillsättas.⁵⁷

Det kan konstateras att det förekom talrika kommunala förskingringar under 1920-talet och första halvan av 1930-talet. Alla skedde emellertid inte uppsåtligt i syfte att få egen personlig ekonomisk vinning. Det förekom sålunda kommunal korruption under denna period och i vissa fall torde det sannolikt ha uppstått en bristande tillit för den kommunala verksamheten.

Efter andra världskriget började kommunernas verksamhet att byggas ut i relativt snabb takt och det genomfördes det en sammanläggningsreform 1952, varvid antalet kommuner reducerades från 2 498 till 1 037. I de större kommunerna tillsattes det kommunala tjänstemän för den övergripande ekonomiska förvaltningen. Dessa benämndes oftast kommunalkamrer eller kommunalkassör. I en del kommuner behölls systemet med att kommunalnämndens ordförande fungerade som kommunalkassör på det sätt som, enligt Nydahls forskning, visat sig vara delvis riskabelt för att förskingringar skulle uppstå. Detta till följd av att en och samma person hade

55 *Motion Första kammaren 1934 Nr 196* och *Motion Andra kammaren 1934 Nr 369*. Det var fråga om två undertecknare i Första kammaren och 11 i Andra kammaren. Därutöver var det två ledamöter från högern som instämde i motionens syfte.

56 *Första kammarens andra tillfälliga utskotts utlåtande 1934 Nr 9* och *Andra kammarens femte tillfälliga utskotts utlåtande 1934 Nr 6*.

57 *Protokoll Första kammaren 1934-05-26 Nr 37 s 99f* och *Protokoll Andra kammaren 1934-05-05 Nr 32 s 117*.

ett så stort ansvarsområde utan tillräcklig insyn. Under 1950- och 1960-talen tillsatte fler kommuner kamerala tjänstemän, men vid tiden för kommunblocksreformens slutförande 1974 fanns det kommuner som saknade administrativa tjänstemän. Det innebar i regel att ordföranden i kommunens styrelse hade ett förenat ansvar som både politiker och tjänsteman. Efter 1974 övergick den ekonomiska förvaltningen till att vara en uppgift för tjänstemän. Samtidigt med ökningen av antalet tjänstemän började kommunerna att utöver sina lekmanarevisorer anlita utbildade revisorer från kommunernas intresseorganisationer, Landskommunernas förbund, sedermera Svenska kommunförbundet.⁵⁸

Den ovannämnda utvecklingen som innebar att kommunalpolitiker inte längre utförde tjänstemannauppgifter och att professionella revisorer började biträda de kommunala lekmanarevisorerna bör ha medfört att riskerna för att det skulle uppstå kommunal korruption, inte minst i form av förskingringar, blev mindre.

Samtidigt började landets kommuner, framförallt under 1960-talet, att engagera sig i olika former av näringslivsfrågor. Det gällde inte minst att få företag att etablera/lokalisera verksamhet till kommunen. Särskilt i kommuner där en hög andel av de yrkesverksamma var sysselsatta inom jord- och skogsbruk och där strukturomvandlingen frigjorde mycket arbetskraft från denna sektor.⁵⁹ Kontakter mellan kommunal verksamhet och privata företag är, som berörts i avsnittet om tidigare forskning ovan, en riskzon för kommunal korruption.

En samlad bedömning av utvecklingen på kommunal nivå under 1950-, 1960- och 1970-talen blir att riskerna för kommunal korruption och andra former av maktmissbruk och bristande tillit närmast minskade under denna tidsperiod.

Under början av 1990-talet skedde relativt stora förändringar inom de svenska kommunernas verksamhet. Det fanns flera bakomliggande orsaker till detta. En var tillkomsten av en ny kommunallag 1991 som gav kommunen avsevärt större frihet att organisera sin verksamhet, där antalet obligatoriska politiska organ reducerades

58 Fridh och Dahlberg 1962 s 449–489, Tapper 1962 s 289–296, Ivarsson 1988 s 33 och 47–55 samt Hayen 2008.

59 *SOU 1961:9* s 109ff och Wängmar 2005 s 115f.

betydligt. Vidare drabbades landet av en djup lågkonjunktur som medförde att även kommunerna fick vidta besparingsåtgärder. Behovet av nedskärningar förstärktes också av att det rådde ett kommunalt skattestopp under början av 1990-talet. Under mandatperioden 1991–1994 styrdes både landet och ovanligt många kommuner av borgerliga koalitioner. Den nya kommunallagen, behovet av besparingar och det borgerliga övertaget bidrog sannolikt sammantaget till att det i forskningsläget ovan berörda begreppet *New Public Management* fick ett ovanligt starkt genomslag inom kommunsektorn under första halvan av 1990-talet.⁶⁰

New Public Management innebar att kommunerna försökte att ta intryck från det privat näringslivet och överföra detta effektivitetsperspektiv på den egna verksamheten. Införandet av beställare- och utförarorganisationer, entreprenader, kommunala bolagiseringar och ökad delegering av ansvar till tjänstemän kan ses som utmärkande drag för denna förändringsprocess. I den tidigare forskningen i statsvetenskap, som berörts ovan, framförs tesen att förändringarna inom den kommunala sektorn under 1990-talet medförde en ökad risk för korruption och maktmissbruk på kommunal nivå. De många fall av oegentligheter som upptäcktes i landets kommuner under framförallt åren 1995–1996 kunde ses som ett uttryck för detta. Att avslöjandena skedde just vid denna tidpunkt torde dock till största delen ha haft sin grund i den så kallade Sahlinaffären som rullades upp i oktober 1995. Kartläggningar av korruptionsbrottslighet under 2000-talet tyder på att riskerna för korruption och maktmissbruk kvarstår på den kommunala nivån. Detta då den partiella marknadsanpassning som tillkom genom NPM i huvudsak har funnits kvar och utvecklats under de 20 år som gått sedan denna process började inledas i början av 1990-talet.⁶¹

60 Petersson 1994, Montin 2004 och Wängmar 2006 s 73ff och 85f.

61 Petersson 1994 s 136f, Erlingsson 2006 s 17–23, Andersson och Bergman 2009 s 52ff och Andersson och Erlingsson 2010 s 192–205.

Syfte

I föreliggande studie är perspektivet i hög grad specifikt i form av fem fallstudier som är av djupgående karaktär. Den femte studien är mindre detaljerad till följd av att det aktuella fallet ännu inte är avslutat.

Syftet med denna undersökning är sålunda att beskriva, analysera och jämföra fall som utgör exempel på korruption, maktmissbruk eller bristande tillit på kommunal nivå under en längre tidsperiod, närmare bestämt 48 år, från 1963 fram till 2011. Den relativt långa undersökningsperioden har självklart valts med tanke på att det skall vara möjligt att se eventuella förändringar över tid, bl.a. om fallen har ändrat karaktär efter genombrottet för *New Public Management* i början av 1990-talet. Detta behandlas även i avsnittet om val av fall nedan. Fallen undersöks främst på två arenor, dels den kommunala, dels den rättsliga. I båda fallen kommer emellertid även massmedia in som en faktor av betydelse. Den kommunala arenan skall behandlas ur flera olika aspekter. Det gäller för det första ur ett mer kortsiktigt tidsperspektiv om i vilken omfattning politiker eller tjänstemän tvingas att stiga av från sina uppdrag respektive tjänster, samt vilka åtgärder som vidtas för att om möjligt undvika att samma sak kan upprepas. För det andra är det fråga om ett mer långsiktigt perspektiv som främst fokuserar på de kommunalpolitiska effekterna vid det nästkommande valet till kommunfullmäktige, men även vid de val till fullmäktige som kommer därefter. Frågan är sålunda om korruptionen eller maktmissbruket får några mer långsiktiga konsekvenser för de partipolitiska styrkeförhållandena i kommunen. Studien av rättsprocesserna görs inte fullt lika detaljerade, utan inriktas framförallt på avkunnade domar och vilka domskäl som anges. Det är alltså inte fråga om att gå igenom de i en del fall synnerligen omfattande förundersökningarna.

Valet av fallstudier

Att välja ut fall av korruption, maktmissbruk eller bristande tillit på kommunal nivå hade varit betydligt enklare om det funnits någon form av förteckning eller databas över inträffade fall sett över en längre tidsperiod. Flera av de fall som inträffade åren 1995 och 1996 har uppmärksamrats av den tidigare forskningen, inte minst

det som skedde i Motala kommun. Även de år 2010 uppdagade fallen av mutor inom Göteborgs stad har fått en stor massmedial uppmärksamhet.

Mot bakgrund av detta är det mest problematiskt att välja ut fall som har inträffat före mitten av 1990-talet och helst flera år före. Fallen skall sålunda ha inträffat innan NPM slog igenom under 1990-talets första hälft. Då jag för egen del tidigare har bedrivit kommunhistorisk forskning på ett antal olika områden⁶² och dessutom har ett stort personligt intresse för området har jag hört talas om ett antal fall som inträffat både under 1960-, 1970- och 1980-talen. Jag gjorde därför upp en lista över händelser som kunde vara tänkbara att ingå i fallstudien. Dessa fall kommunicerades sedan med Gissur Erlingsson, som är en av de ursprungliga deltagarna i projektet *Tillit och korruption i lokalpolitiken*. I samråd med honom valde jag ut ett fall från 1960-talet och ett fall som ägde rum på 1970-talet. Fallet från 1960-talet (1963–1970) gällde Mönsterås köping, medan fallet från 1970-talet (1976) gällde Halmstads kommun. Min detaljkunskap om fallen var inledningsvis inte så stor att jag hade full kännedom om det var fråga om korruption, maktmissbruk eller enbart bristande tillit. För Mönsterås köping hade jag dock klarhet i att det hade utfärdats fällande domar mot ledande kommunföreträdare. Full klarhet i vilken typ av händelse (korruption, maktmissbruk eller bristande tillit) fick jag först efter att ha påbörjat studien av fallet.

Sedan var avsikten att välja två fall från tiden från 1990-talets början och framåt. Det ena fallet borde vara från 1990-talet och lämpligen utgöras av någon av de många kommunala oegentligheter som uppdagades 1995–1996. Valet föll då på det mest kända fallet, Motala kommun. Detta har visserligen behandlats av tidigare forskning och inte minst i Britt-Marie Citrons bok. Det finns främst två skäl till att välja Motala kommun. Det första skälet är att Motala-fallet sannolikt är det mest omskrivna i modern tid i Sverige och att det därför bör vara med i en studie som lyfter fram enskilda fall på området. För det andra finns det bättre möjligheter att göra jämförelser med resultaten i tidigare forskning än i något annat fall. Att välja Uddevalla kommun hänger framförallt samman med att

62 Wängmar 2003, Wängmar 2005, Wängmar 2006, Wängmar 2007, Wängmar 2008 och Wängmar 2009.

det förskingrade beloppet var så stort som 30 miljoner kronor och därför utgör en av de kvantitativt största kommunala korruptions-skandalerna över tid.

Från början var avsikten att endast undersöka fyra olika kommunala fall. När mitt arbete med fallen inleddes runt årsskiftet 2009/2010 fanns det nämligen inte någon offentlig kännedom om några misstänkta mutbrott inom Göteborgs stad och dess bolag. Fallet i Göteborg har varit ett av de mer uppmärksammade händelserna i fråga om kommunal korruption, maktmissbruk eller bristande tillit under senare tid. Det har därför ansetts lämpligt att även ta med detta aktuella fall. En komplikation är emellertid att de rättsliga processerna inte på långa vägar ännu är slutförda. Fallet kan därför bara behandlas fram till sommaren 2011.

De fem studerade fallen är sålunda följande:

- Mönsterås köping 1963–1970.
- Halmstads kommun 1976.
- Motala kommun 1995–1999.
- Uddevalla kommun 2003–2004 (2009).
- Göteborgs kommun/stad 2010–2011, dock ännu inte avslutat.

Disposition

Boken består av totalt sju kapitel. Det första är alltså ett inledande kapitel, där bl.a. begrepp och tidigare forskning behandlas. Därefter följer de fem kapitlen med fallstudier. Dessa har, med visst undantag för det femte och sista fallet gällande Göteborg, en likartad disposition. Varje kapitel inleds med en bakgrund som framförallt syftar till att ge en beskrivning av fakta om kommunen såsom kommunens bildande genom att kommuner lagts samman, folkmängd samt de parti-/och blockpolitiska styrkeförhållandena över tid, inklusive eventuella kommunala maktskiften. Huvudavsnittet i samtliga fall benämns skeende och detta bryts sedan i allmänhet ned i två delar, dels den kommunala arenan, dels rättsprocesserna. I kapitlet om Halmstads kommun, där inga brottsliga handlingar begicks, tillkommer istället den partiinterna arenan inom det socialdemokratiska partiet och valrörelsen. Nästa återkommande avsnitt i de fyra första fallen har getts namnet konsekvenser. Detta är en form av slutsatser

om vad skeendet resulterade i för konkreta effekter i form av personer som fick lämna sina uppdrag eller tjänster, organisatoriska förändringar samt fällande domar. Det näst sista avsnittet benämns epilog och riktar främst in sig på två företeelser. För det första hur den kommunalpolitiska scenen gestaltade sig vid valen som kommer efter händelserna. För det andra görs det försök att följa upp vad som hände med personer som varit huvudaktörer i de redovisade händelserna. Varje fall avslutas med en sammanfattning som utgör en form av kortanalys av respektive fall.

Det sista kapitlet har en sammanfattande karaktär och delas in i fyra delar: Korruption, maktmissbruk och bristande tillit, utvecklingen över tid före och efter NPM, förebyggande åtgärder samt syntes.