

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning HT 14
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Maria Wallgren
Michaela Sjöstrand
Handledare: Sara Hallberg
Examinator: Ylva Norén Bretzer

Incitament mot korruption

En studie om vilka incitament upphandlande tjänstemän i Göteborgs Stad anser påverkar dem i valet att avstå från korruption.



GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Förord

Vi vill börja med att rikta ett stort tack till alla Er som har medverkat till att vi har kunnat skriva denna uppsats. Tack till alla er tjänstemän på olika förvaltningar i Göteborgs Stad som har ställt upp på intervjuer och så utförligt svarat på våra frågor, trots att ämnet är av känslig karaktär. Utan er goda inställning och samarbetsvilja hade inte uppsatsen varit möjlig.

Vi vill även tacka vår handledare Sara Hallberg för all den tid och engagemang du lagt ner. Din ärlighet och konstruktiva kritik har gjort att vi kunnat nå fram till vårt mål. Stort tack!

Göteborg januari 2015

Michaela Sjöstrand och Maria Wallgren

Sammanfattning

Inledning: Sverige har under lång tid ansetts vara ett land med mycket låg nivå av korruption och har av andra länder setts som ett föredöme. Dock har det på senare år varit ett ökande antal mutskandaler och korruptionshärvor i landet som har gjort att problemet med korruption debatterats flitigt både av politiker och media. Göteborg är en av de kommuner som haft stora problem med korruption och under åren 2010-2011 framkom det att flera tjänstemän i Göteborgs Stad sysslat med olika former av korruption. Ett av de områden som är extra utsatt för korruption är upphandlingsenheterna då de årligen handskas med stora summor pengar.

Syfte: Med denna studie vill vi bidra till en ökad förståelse kring begreppet korruption genom att vidareutveckla tidigare forskares tankar om korruptionsgynnande incitament och istället se på vilka incitament som får individer att avstå från korruption, det vill säga vilka incitament som blir korruptionshämmande. Och vår forskningsfråga blev således följande;

“Vilka incitament anser de tjänstemän som arbetar med offentlig upphandling i Göteborgs Stad, har stor inverkan i deras val om att inte utföra korrupta handlingar?”

Metod: För att uppfylla studiens syfte har vi valt en kvalitativ metod och genomfört semistrukturerade intervjuer med fem olika tjänstemän vid tre olika förvaltningar i Göteborgs Stad. Samtliga respondenter arbetar i någon form med upphandling inom kommunen. Den kvalitativa ansatsen har låtit oss samla in data om individers olika upplevelser och syn på verkligheten som sedan, tillsammans med valda teorier har kunnat beskriva, förklara och tolka syftet med studien

Resultat: Vi har utifrån vår studie kunnat se att de incitament som påverkar våra respondenter mest i valet att avstå från att utföra korrupta handlingar är “Privata normer och värderingar”, “Lagar och regler”, “Interna normer och värderingar” samt “Lojalitet mot kollegor”. Privata normer och värderingar samt lagar och regler är de incitament som rankas högst hos våra respondenter och som även kan skönjas i svaren våra respondenter gav på många av de övriga frågorna.

Nyckelord: Korruption, Frestelsekultur, Offentlig upphandling, Incitament, Rationalistisk institutionell teori.

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	3
1. Inledning.....	6
1.1 Bakgrund	7
1.1.1 Korruption	7
1.1.2. New Public Management	8
1.1.3 Upphandling	8
1.2 Problemformulering	9
1.3 Tidigare forskning	10
1.4 Syfte	12
1.5 Forskningsfråga.....	12
1.6 Avgränsningar	12
2. Teori	13
2.1 Korruption	13
2.2 Den rationalistiska institutionella teorin.....	14
2.3 Incitament mot korruption.....	16
3. Metod	18
3.1 Design.....	18
3.1.1 Val av kvalitativa intervjuer	19
3.1.2 Val av respondenter	20
3.1.3 Val av frågor	21
4. Empiri.....	22
4.1 Inledande frågor	22
4.2 Korruption	22
4.3 Privata attityder och normer	23
4.4 Interna normer och värderingar	23
4.5 Policy.....	24
4.6 Lagar och regler	25
4.7 Utbildning.....	25
4.8 Handlingsutrymme och lojalitet	26
4.9 Avslutande frågor	27
5. Analys och diskussion	28

6. Slutsatser och förslag till vidare forskning.....	32
Källförteckning.....	33
Bilagor.....	37
Bilaga 1 Intervjuguide.....	37

1. Inledning

Sverige har under lång tid ansetts vara ett land med mycket låg nivå av korruption och har av andra länder setts som ett föredöme. Flera internationella undersökningar, bland annat från Transparency International (Internet 1) tyder på att Sverige ligger mycket bra till i förhållande till andra länder. De senaste årens allt fler rapporterade fall av korruption har dock pekat mot att det förekommer frekvent i Sverige, och då främst på kommunal nivå (Bergh, Erlingsson, Sjölin & Öhrvall 2013:28ff).

Det ökade antalet mutskandaler och korruptionshärvor har gjort att problemet med korruption kommit upp på dagordningen och debatteras flitigt både av politiker och media. Göteborg är en av de kommuner som haft stora problem med korruption. Detta uppdagades 2010 i SVT:s program Uppdrag granskning och kort därefter väckte Riksenheten mot korruption åtal mot flera personer inom olika förvaltningar och kommunala bolag i staden (Amnå, Czarniawska, & Markusson 2013:9). Utredningar både inom kommunen men också på statlig nivå tillsattes och ur dessa växte nya lagar och policydokument fram med syftet att förebygga och motverka korruption (Göteborgs Stad, handling 2012 nr. 77).

I artikeln “Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming on the Horizon?” (2008) diskuterar Erlingsson m.fl. huruvida incitamentsstrukturer är det som påverkar om en människa agerar korrupt eller inte. Incitamentsstrukturerna är de *möjligheter* som uppstår för en individ att agera korrupt genom kombinationer av att individen ges ett friare handlingsutrymme och policydokumentens otydlighet, otillräcklig granskning i verksamheten samt otydliga lagar. Dessa förändringar kring incitamentsstrukturen har enligt Erlingsson m.fl. (2008) att göra med New Public Management (fortsättningsvis förkortat NPM) införande i de offentliga organisationerna. I och med NPM har tjänstemännen fått ett friare handlingsutrymme vilket i sin tur är en av förutsättningarna för att korruption skall kunna finnas (Aidt 2003:632f). Ett område som har varit extra utsatt för korruptionrisker är upphandlingsenheter (Upphandlingsstödet 2011:3). Upphandlingen har i och med NPM och den fria marknaden, blivit en allt viktigare del av förvaltningen och de tjänstemän som arbetar med upphandling i de svenska kommunerna handskas årligen med stora summor pengar från den offentliga kassan. Upphandlingen styrs utifrån Lagen om Offentlig Upphandling (LOU), Lagen om Upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) och Lagen om Valfrihetssystem (LOV), samt att den granskas av flera olika instanser. Ytterst är det dock den upphandlande avdelningen och den enskilde tjänstemannen som tolkar lagen och

det finns många tillfällen när stor tilltro ställs till tjänstemannens omdöme och goda vilja att göra det som är moraliskt och lagligt rätt (Upphandlingsstödet 2011:11).

Med denna studie vill vi bidra till en ökad förståelse kring begreppet korruption. Tidigare har en stor del av korruptionsforskning (Erlingsson m.fl. 2008) berört vad som är “korruptionsgynnande”, det vill säga vad som bidrar till att individer väljer att agera korrupt. Vi vill genom vår studie vidareutveckla deras tankar om korruptionsgynnande incitament och istället se på vilka incitament som får individer att avstå från korruption det vill säga vilka incitament som blir korruptionshämmande. Vi är medvetna om att tidigare forskning har försökt att problematisera vad som hämmar korruptionen men i den tidigare forskning som vi har läst, finner vi inga tydliga kriterier för vilka incitament som är korruptionshämmande. Vi vill genom denna studie därför titta på vilka incitament som skulle kunna vara korruptionshämmande och på så sätt är vår ambition att i någon mån vara teoriutvecklande. Genom att titta närmare på vilka incitament som används i Göteborgs Stad för att motverka korruption och korrupta beteenden hos tjänstemännen som arbetar med upphandling, vill vi undersöka vilka incitament de själva anser är det som får dem att avstå från korruption. Med detta hoppas vi kunna säga något om vilka incitament som är avgörande i kampen mot korruptionen och vad som påverkar den enskilda tjänstemannen från att avstå korrupta handlingar.

1.1 Bakgrund

1.1.1 Korruption

Det finns idag ingen tydlig och enhetlig definition av begreppet korruption varken ute i världen eller i Sverige. Enligt många är dock korruption i sin definition förenligt med maktmissbruk. Transparency International definierar korruption enligt följande: *”abuse of entrusted power for personal gain”* och Transparency International Sverige definierar begreppet: *”korruption är att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egen eller annans vinning”* (Internet 2, Internet 3).

I den svenska lagstiftningen finns inget lagstadgat om just korruption som begrepp, utan där utgör korruption ett samlingsbegrepp för förskingring, annan trolöshet mot huvudman och mutbrott (Internet 4). De vida definitioner som finns kring vad som egentligen avses med korruption, gör att det ibland råder otydlighet och förvirring kring vad som är tillåtet och vad som inte är det. Ett problem som kan uppstå då korruption som begrepp inte är lagfört är att när olika aktörer ger korruptionsbegreppet varierande betydelse kan det uppstå en otydlighet i

vad begreppet innefattar. En mer snäv definition av begreppet inbegriper både brott och beteenden som anses olämpliga, men inte brottsliga. Begrepp som nepotism, även kallad vänskapskorruption i dagligt tal, är ett tydligt exempel på en definition som inte klassas som ett brott eftersom gynnandet inte sker mot någon ersättning (Statskontoret 2012). Ännu ett problem med korruptionens otydlighet gällande vad som är tillåtet och vad som inte är det, är när gränsdragningarna mellan vad som är offentligt och vad som är privat blir otydliga. Ett exempel på detta är de kommunala bolagen som blir en slags hybrid mellan det privata och det offentliga. De verkar på en konkurrensatt marknad men står under den offentliga förvaltningens regelverk vilket gör att det ibland uppstår konflikt mellan dem då vissa saker kan vara accepterat på den privata marknaden men inte är godkänt för den offentliga sektorns verksamhet (Laurent 2007). Detta kan bidra till att ett eventuellt utrymme för maktmissbruk och korruption skapas. I Granskningskommissionens rapport ”Tillitens gränser” (2013) lyfter de fram att NPM:s intågande i den svenska förvaltningen har påverkat kommunerna på sådant sätt att viktiga områden som etik- och moralbildning har bortprioriterats, vilket i sin tur skapat utrymme för korruption. Även EU-organet GRECO - Group of States Against Corruption – har varnat för ökade korruptionsrisker i spåren av NPM:s framfart (GRECO 2001).

1.1.2. New Public Management

NPM är ett begrepp som sedan mitten av 1980-talet används för flera olika idéer kring lednings- och styrningsmetoder, främst inom den offentliga sektorn (Røvik, 2008:27). I Sverige började NPM användas under 1990-talet då den finansiella krisen gjorde att den offentliga sektorn tvingades att spara i och effektivisera sin verksamhet (Andersson 2002:247). Under senare år har det påvisats att införandet av NPM i den offentliga sektorn bidragit till en ökad risk för korruption då övergången från offentlig till en delvis privat verksamhet har skapat något som Loxbo (2011) kallar för gråzoner. Dessa gråzoner har uppkommit då snabbt införda marknadsreformer skapat otydlighet kring regler, rutiner och ansvar. Tidigare var tjänstemännens roller mer distinkta men i och med avsaknaden av tydliga regler för vad som gäller när de privata och offentliga regelverken och normerna kommer i konflikt med varandra, blir risken större att de utnyttjar sin ställning för egen vinnings skull (Loxbo 2011:41f).

1.1.3 Upphandling

I Sverige skall enligt lag de flesta tjänster, material och produkter som används inom den offentliga verksamheten (kommun, landsting och stat) köpas in genom så kallad offentlig

upphandling. Principen är att man genom att följa dessa regelverk ska säkerställa att upphandlingen sker på ett konkurrensmässigt rätt sätt och att det görs på affärsmässiga grunder (Internet 5). De lagar man har att förhålla sig till är dels Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) som är det klassiska upphandlingsdirektivet och omfattar varor, byggtreprenad och tjänster. Den andra lagen är Lagen om Valfrihetssystem (LOV) som behandlar de val som offentligt styrda organ står inför när de ska konkurrenspröva en verksamhet. Den tredje lagen är Lagen om Upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) och den bygger i stort på EU-direktivet om offentlig upphandling (Internet 6, Internet 7).

1.2 Problemformulering

Att minimera korruptionen är av stor vikt då förtroendet för vår demokrati och vårt samhällsliga system minskar när medborgare ser att politiker och tjänstemän skor sig på statliga medel eller vinner fördelar pga. sin ställning (Rothstein i Andersson, Bergh, Erlingsson & Sjölin 2014:111ff. Lidström m.fl. i Andersson m.fl. 2014:139:ff). Att organisationerna arbetar med normer och värderingar samt kompletterar med lagar och regler, skulle kunna vara ett sätt att försöka minska förekomsten av korrupta beteenden. Att bara säga att det är fel och omoraliskt med korrupktion tycks inte hjälpa utan andra aspekter så som till exempel hur man arbetar med frågan i den dagliga verksamheten och hur kollegorna gör, verkar ha större betydelse för förebyggandet av problemet (Rothstein 2011). Idag finns det för kommuner möjlighet att få hjälp i arbetet mot korrupktion. Sveriges kommuner och landsting (SKL) ger stöd till kommuner, landsting och regioner i deras arbete för att motverka korrupktion genom kunskapspridning och utvecklingsarbete. De erbjuder färdiga policydokument som ger riktlinjer kring hur man ska upptäcka och förhindra korrupktion samt e-utbildningar för att öka kunskapen om problemet och hur man skall agera om man hamnar i situationer där risk för korrupktion finns (Internet 9).

I rapporten "Tillitens gränser" (2013), som är Granskningskommissionens slutbetänkande om vad som skapat en grogrund för oegentligheter i Göteborg, hävdade författarna bland annat att en så kallad "Göteborgsanda" har bidragit till en organisationskultur som är tillåtande mot mutor, bestickning och vänskapskorruption. Korrupktion kan förekomma i stora delar av den offentliga förvaltningen och främst är den offentliga upphandlingen ett riskområde för korrupktion, då man dagligen handskas med komplexa beslut som måste bedömas individuellt, samt har en nära kontakt och fattar beslut i frågor som rör privata aktörers förhållande med förvaltningen. Exempel på detta är upphandlingar, avtal, tillstånd och tillsättande av tjänster.

Vid upphandlingsprocessen ställs stor tilltro till den enskilde upphandlarens omdöme att i processen följa de lagar och normer som finns i samhället. Då det är omöjligt för förvaltningen att granska alla led av upphandlingsprocesserna ligger det stort ansvar hos upphandlaren att agera laglydigt då denne utser vinnande anskaffare, så att inga tveksamheter kan uppstå kring förfarandet (Upphandlingsstödet 2011:11). LOU tillsammans med LUF och LOV är de lagar som behandlar och reglerar upphandlingsbestämmelserna. Reglerna skall minska osäkerheten kring inköp av varor och tjänster samtidigt som de även ska skapa ett transparent samspel mellan det privata och den offentliga sektorn. Trots att det finns tydliga lagar och regleringar uppstår det ibland gråzoner där det ställs stor tilltro till den enskilde upphandlarens omdöme. Denna problematik anser vi vara intressant och väljer därför att fokusera studien till att omfatta upphandlare på kommunal nivå.

Stat, kommun och landsting, men även intresseorganisationer, tar fram och implementerar olika incitament för att hjälpa de som arbetar ute i organisationerna att avstå från korruption. Men då korruptionsbegreppet är komplext och inga exakta riktlinjer finns för var gränser mellan rätt och fel går, frågar vi oss om de incitament som implementeras verkligen är det som är avgörande för den enskilde tjänstemannens val att avstå från mutor och andra korrupta handlingar. Vi funderar över om tjänstemannen anser att olika incitament har olika stor påverkan, vilket om så är fallet kan vägleda de styrande i vilka incitament som har störst påverkan.

1.3 Tidigare forskning

I media och bland allmänheten finns röster som funderar kring varför det ens behövs forskning om korruption i Sverige, då landet anses vara ett av de länder i världen med lägst korruption. Forskning tyder dock på att all form av korruption, både den omfattande och den av lägre grad, utgör en allvarlig risk för bland annat snedvriden konkurrens. Detta kan leda till ett färre antal entreprenörer som i sin tur kan ge upphov till en minskad investeringsvilja. På sikt kan detta få negativa konsekvenser för landets ekonomi men hotar även legitimiteten och tilltron till den offentliga sektorn och till demokratin i stort (Rose-Ackerman 1999:27ff).

Tidigare forskning kring korruption har främst varit inriktad på fallstudier och jämförelser mellan länder i syfte att kontrollera korruptionen och förstå dess komplexitet. De faktorer som ofta omnämns som orsaker bakom korruptionen i världen är ekonomiska, historiska och institutionella (Treisman 2007:241f). Mycket av den moderna forskningens definitioner av korruption kommer från Arnold Heidenheimer (1970) som definierade korruption i olika

grader för att visa på begreppets komplexitet. Hans indelning påvisar att hur en individ handlar samt vad som ska anses som korruption är beroende av flera omkringliggande faktorer som normer, kultur, vilket lands lagar man följer med mera. Joseph Nye (1967) är även han en av korruptionsforskningens stora namn och vars forskning främst kretsar kring hur korruptionen strider mot de krav som den offentliga förvaltningens uppdrag har genom att många sammanblandar de privata och offentliga rollerna. Susan Rose-Ackerman (1999) har istället fokuserat sin forskning till de effekter korruptionen får för förvaltningen och samhället. Likt många andra forskare anser hon att de reformer, initiativ och vilja som måste till för att stävja korruptionen inte enbart kan komma från ett håll i organisationerna utan att alla nivåer och individer måste sträva mot samma mål för att någon effekt ska uppnås (Rose-Ackerman 1999:328ff).

I Sverige var nepotism och mutor ett stort problem i förvaltningarna under 1800-talet. Under 1900-talet reformerades mycket av det statliga arbetet och korruptionen minskade, vilket fick legitimiteten för svensk offentlig sektor att öka avsevärt. Dock har införandet av NPM under senare delen av 1900-talet gjort att frestelserna ökat för politiker och tjänstemän vilket gjort att korruptionen troligen ökat igen i Sverige (Rothstein 2010:92ff). Studier där Sverige studeras har blivit fler på senare år, förmodligen i och med att allt fler fall av korruption upptäckts i landets offentliga förvaltning. Vetenskapliga studier som gjorts i Sverige är till exempel av Staffan Andersson vid Linnéuniversitetet som skrivit mycket inom ämnet, bland annat ”Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change” (2002) där han studerat korruption i offentliga sektorn i Sverige med inriktning på hur institutionella och kontextuella förändringar påverkar korruption.

Göteborgs Universitet har blivit ett centrum för korruptionsforskning och Bo Rothstein har vid universitetet forskat kring korruption. Han har författat ”Anti-corruption: The indirect big bang approach” (2011) där han beskriver sin tes om att i en korrupt miljö blir även individer som vet att korruption är moraliskt fel möjligen benägna att delta i dessa handlingar då de inte ser någon mening med att avstå från korrupta handlingar då ”alla andra” individer också deltar i korruptionen.

På senare år har ett antal kandidatuppsatser och masteruppsatser berört ämnet med korruption och dessa har framför allt fokuserat på området utifrån vad som händer i Göteborg vid muthärvan. Uppsatser har även berört huruvida en stor förekomst av kommunala bolag i en kommun påverkar graden av korruption.

1.4 Syfte

Vårt syfte med denna studie blir att utifrån de incitament som används i Göteborgs Stad för att motverka korruption och korrupta beteenden hos tjänstemännen, undersöka vilka incitament de tjänstemän som arbetar med upphandling inom kommunen, själva anser är det som får dem att avstå från korruption samt belysa att begreppet korruption är brett och svårdefinierat vilket bland annat Bauhr och Harring (2014) belyser i följande citat; *"En rad företeelser kan vägas in i begreppet, inte minst olika former av brott mot normen om opartisk maktutövning, nepotism och allmänt fiffel"* (Bauhr & Harring 2014:383).

Syftet med studien är sammanfattningsvis dels att bidra till en ökad förståelse kring begreppet korruption men även att försöka klargöra vilka incitament som tjänstemännen själva anser har stor betydelse i valet att avstå från korruption.

1.5 Forskningsfråga

Vilka incitament anser de tjänstemän som arbetar med offentlig upphandling i Göteborgs Stad, har stor inverkan i deras val om att inte utföra korrupta handlingar?

1.6 Avgränsningar

Vi har avgränsat vår studie till att enbart fokusera på den offentliga sektorn då det är mest intressant sett utifrån vår utbildnings inriktning. Vi har valt att enbart fokusera på kommunal nivå då tidigare forskning tyder på att det är på denna nivå det förekommer mest korruption då mycket makt har decentraliserats och lagts på kommunerna istället för på staten. Flera kommuner i Sverige har under de senaste åren drabbats av korruptionsskandaler, men vi har avgränsat vår studie till att omfatta endast Göteborgs Stad. Detta på grund av att det dels är en intressant kommun i och med de mutskandaler som upptäcktes där under 2010 och 2011 men också för att Göteborg efter skandalen tagit fram nya policydokument och nya rutiner för att komma till rätta med korruptionen. Således blir detta intressant då korruptionsarbetet i Göteborgs Stad är levande och relevant bland annat genom framtagandet av nya rutiner och dokument. De visar även engagemang och vilja att vara i framkant gällande korruptionsfrågorna. Vi har valt att avgränsa oss till att studera upphandlingsenheter inom kommunen då upphandling anses vara ett område som löper extra stor risk att drabbas av korruption eftersom de tecknar avtal samt har mycket kontakt med privata företag. Vi har valt att enbart ta med tjänstemän i studien då dessa enligt tidigare forskning anses vara mer utsatta för korruption än vad politiker är.

2. Teori

I det teoretiska avsnittet presenterar vi först korruptionsteori som syftar till att beskriva vad som menas med korruption. Vidare presenteras även den nyinstitutionella teorin, dock med särskilt fokus på den rationella tillämpningen. Denna teori blir vår utgångspunkt i analysen av empirin.

2.1 Korruption

Korruption används i många delar av världen som ett samlingsnamn på oegentligheter som personer i olika maktpositioner begår. En enhetlig definition av begreppet finns dock inte att finna varken i eller utanför Sverige men ofta nämns maktmissbruk som den bakomliggande orsaken. Vad som innefattas i korruptionsbegreppet kan sägas bero på vilka etiska värderingsprinciper man utgår från, alltså vilka normer och värderingar som styr vad som anses som moraliskt och omoraliskt (Andersson m.fl. 2014:45ff). I forskarvärlden definieras begreppet ofta likt Rose-Ackerman (1978:kap 2) benämning som ”*ett missbruk av offentlig makt för egen privat vinning*”. Sjölin (Andersson m.fl. 2014:44f) benämner korruption som att tjänstemän inte följer de regelverk som är uppsatta för den offentliga förvaltningens arbete men menar att det trots allt är svårt att sätta en tydlig definition då detta skiljer sig åt mellan olika kulturer.

Korruptionsbegreppets komplexitet har som nämnts ovan försökt tydliggöras av flera olika forskare. Bland annat har Arnold J. Heidenheimer utvecklat en teori som benämner korruption i olika grader. Andersson m.fl. (2014:36ff) beskriver och förklarar teorin om kategoriserad korruption, där tre olika delar indirekt påverkar hur vi ser på vad korruption egentligen är samt illustrerar begreppets komplexitet;

- **svart korruption** är sådana handlingar som anses som kriminella vilka därför fördöms både av lagar och av samhället.
- **grå korruption** utgör de handlingar som vissa grupper i samhället anser som olagliga medan vissa grupper anser att de är eller borde vara tillåtna. De utgör därmed ett gränsland mellan det som är moraliskt fel och det som enligt lag är straffbart.
- **vit korruption** är när samhället över lag har svårt att bestämma sig för om det ska vara olagligt eller inte. Handlingarna är inte enligt lag straffbara men anses av vissa individer i samhället som moraliskt fel men kan av andra individer anses vara helt försvarbara.

2.2 Den rationalistiska institutionella teorin

Den rationalistiska institutionella teorin härstammar från den nyinstitutionella teorin som i sin tur kommer ur den institutionella teorin. Den institutionella teorin började utvecklas i slutet på 1800-talet och början på 1900-talet. Teorin tog form inom sociologin, nationalekonomin samt statsvetenskapen. Den behandlar organisationers interna krav och aktiviteter som inte alltid återspeglas i den formella strukturen. Man menade att organisationerna utöver sitt effektiviseringsstänk kring varor och tjänster även har andra faktorer som påverkar hur de styrs. Detta i form av de nedärvda handlingsmönstren som skapats inom en verksamhet. De omprövade därmed synen på organisationerna som innan ansetts helt rationella. Istället betraktades organisationerna som institutionaliserade vilket innebär att de bygger på normer och regler som med tiden tenderar att uppfattas som självklara. Stort fokus lades på vad som händer inom en organisations så kallade lokala organisationer (Eriksson-Zetterquist 2009:25ff).

Den nyinstitutionella teoribildningen är en vidareutveckling av den tidiga institutionella teorin och tog sin form under 1970-talet, med bland annat Meyer och Rowan (1977) samt DiMaggio och Powell (1983). De fokuserade på att de organisatoriska strukturerna och processerna inte enbart var lokala (sin egen organisation) utan existerade över gränserna, alltså både inom och utanför sin egen bransch samt geografiskt. DiMaggio och Powell (1983:148) beskriver hur organisationer interagerar med samt påverkar varandra, och genom detta skapar så kallade organisationsfält.

För att tydliggöra att det finns olika uppfattningar inom nyinstitutionalismen presenterar Peter Hall och Rosemary Tylor i sin artikel "Political Science and The Three New Institutionalisms" (1996) tre olika analytiska sätt att angripa nyinstitutionalismen: historisk institutionalism, sociologisk institutionalism och rational choice institutionalism. Den historiska institutionalismen innebär att förändringsprocessen i en organisation är mycket trögrörlig då det finns normer och procedurer som är djupt inbäddade i samhällets struktur. Den rationella institutionalismen karakteriseras genom att aktörerna ses som nyttomaximerare och agerar utifrån handlingsalternativens nyttovärden. Den sociologiska institutionalismen innebär att aktörer baserar sina beslut utifrån kulturella aspekter för vad som är socialt accepterat för att uppnå legitimitet, till skillnad från den rationella som söker efter ett maximerat välmående för att nå ökad effektivitet. (Thelen 1999:370; Peters 2005:12ff). Det finns en delad syn på hur dessa tre skolorna förhåller sig till varandra men trots detta finns en gemensam idé om att institutioner är trögrörliga som skapar mer eller mindre stabila

handlingsmönster genom att möjliggöra vissa handlingar och förhindra andra (Jonsson 2003). Vi väljer i vår studie att fokusera på den rationalistiska institutionella teorin då den tidigare korruptionsforskningens utgångspunkt är att korrupt beteende handlar om nyttomaximering och handlingsalternativens nyttomaximering.

En vanligt förekommande teori för att ta sig an korruptionsproblematiken är som tidigare nämnts den rationalistiska institutionella teorin, som menar att korrupt beteende förekommer i miljöer med en så kallad "frestelsekultur". Med frestelsekultur menar man att den institutionella omgivningen ger individen incitament till att agera korrupt. För att frestelsekulturen skall kunna förekomma krävs att en eller flera av följande punkter existerar:

1. Otydliga regelsystem
2. Om ett korrupt beteende avslöjas ger detta låga straff
3. Korruption medför en hög avkastning snarare än en låg
4. Personerna har många möjligheter att tillskansa sig resurser om de utför korrupta handlingar
5. Granskningen är bristfällig

(Andersson & Erlingsson i Andersson m.fl. 2014:198).

Åsikterna om vad som skapat dessa möjligheter och incitament går isär men återkommande är att NPM-reformen är en bidragande faktor. Det är dock inte NPM-reformen i sig som bidrar till graden av korruption utan det är de ändrade arbetsformerna i och med NPM:s införande. De snabbt genomförda organisationsförändringarna har medfört att regelverk och granskningsorgan inte har hunnit utvecklas och uppdateras i samma takt som förvaltningens arbete och uppdrag har förändrats mot mer marknadsliknande former. I denna förändring måste individen ta ställning till och göra vissa val. När tjänstemannen ser att granskningen är bristfällig och risken för att bli avslöjad för korruption är låg, i förhållande till att vinsten för att utföra en korrupt handling är hög är risken stor att tjänstemannen väljer den korrupta vägen. Om den kultur, normer och moraliska värdering som råder i tjänstemannens förvaltning dessutom är accepterande till ett visst handlingsmönster är risken ännu större att tjänstemannen fortsätter "som vanligt" och utför handlingar som denne inte uppfattar som korruption men som enligt samhällsliga normer uppfattas som, eller enligt lag, är det. Det är i denna otydlighet om vad som anses vara privat och vad som är offentligt samt vad som i regelverk och samhälle anses vara rätt och fel, som en incitamentsstruktur kan uppstå där människor ges möjligheter till att agera korrupt. Frestelsekultur är därmed ett resultat av

otydliga regler i en organisation kring vad som är tillåtet och vad som inte är det (Andersson & Erlingsson i Andersson m.fl. 2014:198f).

2.3 Incitament mot korruption

Vi har genom att ha tittat på olika dokument som berör korruption kunnat finna ett antal incitament som vi tror spelar stor roll i kampen mot korruptionen. Vi har tagit del av dokument och skrifter som publicerats av allt ifrån stat och kommun till EU och olika typer av intresseorganisationer. Vi har även tittat på de dokument som finns i Göteborgs Stad där de beskriver hur de ska förhindra korruption, läst tidigare forskning inom korruptionsområdet och vad olika forskare anser är de faktorer som tycks bidra i valet att inte ingå i korrupta handlingar. Utifrån detta samt med hjälp av vår teoretiska referensram, har vi kunnat finna ett antal incitament som vi tror har en inverkan i kampen mot korruption. Det finns i tidigare forskning inga givna incitament mot korruption men det talas om områden som anses bidra till korruption. Dessa områden tror vi att man även skulle kunna använda mot korruption genom att se andra sidan av myntet. Vi har även i dokument och tidigare forskning kunnat skönja områden som inte tidigare hamnat i någon egen kategori men som vi ser är återkommande och som vi därför tror skulle kunna ha en påverkan.

Alla anställda i den offentliga förvaltningen lyder under den svenska lagstiftningen om mutor och bestickning med efterföljande påföljder, vilken då blir ett incitament. Utöver detta har vi även kunnat finna att Göteborgs Stad jobbar med incitament i form av policy och riktlinjer (Göteborgs Stad, handling 2012 nr. 77) samt utbildning om korruption (Internet 8). De sista incitamenten som berör normer, värderingar samt lojalitet är incitament som vi, genom att studera tidigare forskning och teorier om korruption, tror har en stor betydelse för människor i valet att inte utföra korrupta handlingar.

Nedan presenteras alla incitament som vi valt att utgå ifrån i detta arbete:

Privata normer/värderingar (Andersson & Erlingsson i Andersson m.fl. 2014:192; BRÅ 2010:9; Bergh i Andersson m.fl. 2014:83ff).

Denna kategori kommer av de åsikter vi fått med oss genom livet genom uppväxt, kontakter och möten med andra människor, arbeten, utbildning med mera. Det finns "sociala" lagar som inte i lagens mening är straffbara men som kan straffas genom socialt utanförskap och att det helt enkelt anses vara "skamligt" att utföra vissa handlingar.

Lagar och regler (Brottsbalken 1962:700; Göteborgs Stad, handling 2012 nr. 77).

Denna kategori kommer av de lagar och regler som gäller i Sverige samt i EU, och som tjänstemännen måste rätta sig efter i sitt arbete eftersom man annars kan få påföljder som till exempel böter eller fängelsestraff.

Policy/riktlinjer (Göteborgs Stad, handling 2012 nr. 77).

Denna kategori kommer av de riktlinjer som vägleder mot de handlingar som ger önskat resultat, styr ett beslut eller för att uppnå de uppsatta målen. Riktlinjer är inte som lagarna straffbara men är starka rekommendationer/styrmedel om hur något bör göras/utföras och det är därför individen själv som avgör huruvida denne vill följa dessa riktlinjer eller inte.

Utbildning (TI Sverige 2012:3; Bergh i Andersson m.fl. 2014:83ff; Internet 9; Internet 8).

Denna kategori kommer av de utbildningar som finns att tillgå där korruption berörs och diskuteras. Både de kommunen och de enskilda förvaltningar själva tillhandahåller men även från SKL, privata aktörer samt certifieringar inom området, till exempel SILF. Dessa syftar till att hjälpa individen att få klargjort vad som är okej eller inte i korruptionsavseendet.

Lojalitet mot systemet (Bergh i Andersson m.fl. 2014:83ff; Värdegrundsdelegationen 2014:9; Erlingsson m.fl. 2008).

Denna kategori kommer av den lojalitet man som anställd och som medborgare ofta känner gentemot samhället, kommunen och sin förvaltning. Lojalitet skulle kunna vara avgörande i ett val där individen skulle kunna tänka sig att bryta mot riktlinjer och lagar för att uppnå det som denna anser är bäst för systemet, även om det egentligen kanske inte är det bästa för medborgarna, legitimiteten och/eller demokratin.

Lojalitet mot chefer (Bergh i Andersson m.fl. 2014:83ff; Erlingsson m.fl. 2008)

Denna kategori kommer av den lojalitet man känner mot sina närmaste chefer. Lojalitet skulle kunna vara avgörande i ett val där individen skulle kunna tänka sig att bryta mot riktlinjer och lagar för att vara lojal mot sin chef.

Lojalitet mot kollegor (Bergh i Andersson m.fl. 2014:83ff; Erlingsson m.fl. 2008).

Denna kategori kommer av den lojalitet man känner mot sina närmaste kollegor. Lojalitet skulle kunna vara avgörande i ett val där individen skulle kunna tänka sig att bryta mot riktlinjer och lagar för att vara lojal mot sina arbetskollegor.

Interna normer/värderingar inom förvaltningen/avdelningen (Andersson & Erlingsson i Andersson m.fl. 2014:192ff; BRÅ 2010:9; TI Sverige 2012:3; Värdegrundsdelegationen 2014)

Denna kategori kommer av de normer som “sitter i väggarna” på förvaltningen och/eller i kommunen och som kan innebära att man “gör som man alltid gjort” eller “som andra brukar göra”. Att bryta mot dessa normer skulle till exempel kunna leda till att man blir utstött då man inte gör som de brukar göra inom avdelningen och/eller förvaltningen.

3. Metod

I följande metodavsnitt presenteras studiens tillvägagångssätt genom val av design, hur urvalet genomförts samt hur insamlingen av data gått till. Allt detta ger en överblick av studiens tillförlitlighet och validitet.

3.1 Design

Vi har haft ett strategiskt urval med syfte att utveckla begrepp och teorier. För att kunna studera vårt syfte – att undersöka vilka incitament som tjänstemännen själva anser har stor betydelse i valet att avstå från korruption – ansåg vi att den typ av studie som passade oss bäst var en kvalitativt utformad studie. En sådan studie syftar till att skapa en djupare förståelse för respondenterna och deras tankar. Metoden fokuserar på kvaliteten i materialet det vill säga de ord och känslor som respondenterna uttrycker, med andra ord ett tolkande synsätt (Bryman 2007:468f). Den kvalitativa metoden passade oss väl då den har låtit oss samla in data om individers olika upplevelser och syn på verkligheten som sedan, tillsammans med valda teorier, har kunnat beskriva, förklara och tolka syftet med studien (Bryman 2007:273).

Något som är av betydelse för oss när vi bedömer kvaliteten i vår studie är tillförlitligheten, det vill säga studiens validitet. Ett kriterium för att kunna påvisa att trovärdighet är hög, är att göra val av teoretiska perspektiv och begrepp som är relevanta för studiens syfte (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud 2012:56). För att få en tyngd i vårt arbete har vi därför valt att genomföra intervjuer med personer ute i förvaltningen som arbetar på positioner som enligt forskningen anses vara utsatta för korruption. Vi är dock medvetna om att då ämnet är känsligt kan vi inte vara helt säkra på att våra respondenter vågat uttrycka sina innersta åsikter och känslor, med andra ord det kan finnas en skillnad mellan vad man säger och vad man egentligen gör.

3.1.1 Val av kvalitativa intervjuer

När vi gjorde vårt val av metod utgick vi ifrån vad vi ville undersöka, det vill säga vårt syfte och våra frågeställningar. Utifrån detta valde vi att genomföra kvalitativa forskningsintervjuer. Detta har vi gjort för att få en förståelse för vad våra respondenter tycker och tänker om de frågor vi ställt samt att intervjuerna har tillåtits vara rörliga och att ta olika riktningar (Esaiasson m.fl. 2012:228. Bryman 2007). Utifrån våra val har vi varit medvetna om att vi inte kunnat generalisera svaren men att vi har kunnat se tendenser till mönster och unisona drag. Genom att genomföra intervjuer har vi kunnat skapa oss en djupare förståelse för våra respondenters attityder och åsikter samt haft möjlighet att följa upp med följdfrågor. Vi valde vidare semistrukturerade intervjuer som följt en intervjuguide men som samtidigt låtit våra respondenter ha stor frihet att utforma sina svar på eget sätt (Bryman 2007).

Vi stod mellan valet av att utforma enkäter eller att genomföra intervjuer. En fördel som vi tror att enkäterna skulle kunna ha gett oss är att vi genom dem dels skulle kunnat nå ut till fler respondenter samt att respondenterna skulle kunna varit helt anonyma vilket ofta leder till att de vågar svara mer ärligt och uppriktigt på svåra och komplexa frågor. Men, vi ansåg att i och med enkäter så skulle vi inte kunnat fånga nyanser i respondenternas svar samt att det blivit svårare att uppfatta attityder och vidareutveckla frågorna. Det hade även gått att göra ett slumpmässigt urval och genom en enkätundersökning nå fler respondenter än vad vi gjort med vår studie. Vi har även under hela arbetet varit medvetna om att ämnet vår studie berör, av många, uppfattas som något mycket känsligt. Vi kände därför krav på oss som intervjuare och var väl medvetna om de etiska aspekterna. Vi har därav redan från första mejlkontakten med våra respondenter varit mycket tydliga med studiens motiv. Vi har även varit öppna och tydliga med att i det fall de frågor vi ställt varit otydliga eller om de har frågor, har de kunnat ställa dem till oss. De har sammalunda haft valmöjligheten att kunna avstå från att svara på frågor som de eventuellt skulle kunna ha känt sig obekväma i att svara på. Möjlighet till anonymitet har likaså varit ett alternativ redan från första stund i vår kontakt med respondenterna.

Vi diskuterade till en början de två alternativen i att välja en kvalitativ eller en kvantitativ studie. Fördelen om vi istället hade genomfört en kvantitativ studie skulle kunna ha varit att då studiens ämne är av känslig karaktär skulle en kvantitativ studie byggd utifrån en enkätundersökning kunnat vara till vår fördel eftersom våra respondenter då skulle kunna vara helt anonyma. Men då en kvalitativt undersökande studie syftar till att förstå och analysera ett problem mer djupgående, valde vi att genomföra en sådan typ av studie och därigenom

gjordes ett val att avstå från en helt kvantitativ undersökning. Vi valde dock att i slutet av våra intervjuer ha med något som vi valt att kalla ”Avslutande frågor”, där vi bad våra respondenter att med siffror rangordna de olika incitamentens betydelse och inverkan på dem. Denna typ av blandad metod där några frågor med kvantitativ ansats ställts i vår annars kvalitativ intervju, valde vi att ha med för att bringa djup åt vår undersökning samt för att öka validiteten i undersökningen.

Ur ett metodologiskt perspektiv tror vi att vi skulle ha kunnat vara mer rättfram i våra frågor. Vi blev rekommenderade att omformulera vissa av våra frågor då de ansågs vara av känslig karaktär. Vi tror dock i efterhand att vi hade kunnat våga ställa flera av de frågorna ändå eftersom respondenterna redan innan intervjuerna hölls, blev informerade om att de var anonyma. Vi kände under flera av intervjuerna att våra respondenter hade en öppen inställning till intervjun och ämnet samt att de gärna berättade mer än det vi direkt frågade om.

3.1.2 Val av respondenter

Vi har, som beskrivits i avgränsningar, gjort valet att intervjua aktiva tjänstemän som arbetar med upphandling inom förvaltningen i Göteborgs Stad. Vi kollade upp vilka enheter som upphandlar i Göteborgs Stad genom att gå in på upphandling.nu. Urvalet av våra respondenter gjordes så att vi skickade ut förfrågningar via mejl till ansvariga vid upphandlade enheter inom Göteborgs Stads förvaltningar, totalt sju mejl skickades. Vi valde dock att enbart fokusera på de kommunala förvaltningarna och inte de kommunala bolagen. Detta gjordes då de kommunala bolagen är en hybrid mellan ett privat företag och en kommunal förvaltning varpå vi därför ansåg det relevant att skilja mellan dem och de kommunala förvaltningarna eftersom de till viss del har olika referenspunkter att utgå ifrån i sitt upphandlingsarbete. Av de sju förfrågningar som skickades ut fick vi svar från fem tjänstemän från tre olika avdelningar/kontor, men som alla i någon mån arbetar med upphandling. Med dessa fem genomfördes sedan intervjuer. Att fem individer intervjuades gav oss möjligheten att jämföra alla våra respondenters svar med varandra, vilket vi ansåg som nödvändigt för att kunna dra slutsatser om Göteborgs Stad i stort. Med anledning av att korruption av många uppfattas som ett känsligt ämne och att man skulle kunna härleda till vilken förvaltning och person det avser, valde vi att anonymisera både förvaltning och tjänstemännen efter att några av tjänstemännen uttryckt att de då kunnat tala mer öppet i vissa av frågorna.

Vi hade en tanke från början om att möjligtvis genomföra våra intervjustudier med före detta tjänstemän. Detta eftersom de inte längre är verksamma inom förvaltningen och därför möjligen skulle kunna ha känt sig tryggare och friare i sina svar och på så sätt varit mer benägna att tala om för oss hur det verkligen ser ut inom upphandlingsenheterna. Vi valde trots detta att utföra vår studie med tjänstemän som fortfarande är aktiva inom upphandlingsområdet. Detta för att vi varit intresserade av tjänstemän som är insatta och verksamma i det system som råder i dagens läge och som blivit ett resultat efter de senaste årens policyförändringar.

3.1.3 Val av frågor

Intervjuguiden skapade vi själva utifrån vårt val av teori. De utgångspunkter vi haft i arbetet med att utforma våra intervjufrågor är att vi har utgått ifrån Göteborgs Stads policy och även ifrån LOU, LUF och kapitel 10 i brottsbalken, lagen om mutor och bestickning. Vi använde oss även utav den institutionella rationella teorin och ur den även teorin om frestelsekultur. De ”allmänna” frågorna vi valde att ha med anser vi har hjälpt oss att få reda på deras bakgrundshistoria vilket gett oss möjligheten att förstå deras attityder, normer och åsikter. Vi funderade även över om inställningen kring vissa frågor skulle kunna ha skiljt sig åt ifall de kommit ifrån en privat eller offentligt bakgrund, var på bakgrundsfrågorna kändes relevanta och viktiga att fråga om. “Graderingsfrågor” valde vi att ha med för att kunna komma angripa problemet med korruptionens komplexitet från flera håll. Graderingsfrågorna tillsammans med övriga frågor under intervjun, gav oss en klarare förståelse till respondenternas sätt att svara. Valet av att redovisa ett medelvärde för frågan, “enligt din mening, hur mycket påverkar incitamenten nedan dig i valet att *inte* utföra korrupta handlingar” (bild 2) i våra avslutande frågor, togs utifrån att vi på ett så tydligt sätt som möjligt ville kunna visa upp vilka svarsalternativ våra respondenter sammantaget rankade högst. Vi valde att redovisa medelvärdet framför att välja andra mått då vi ansåg att den gav oss ett snitt på all insamlad data medan andra mått inte i samma utsträckning hade tagit hänsyn till eventuella avvikande data. Vi ansåg att andra mått som median och typvärde inte gav oss den variation som krävdes för att kunna analysera vårt insamlade material.

Under själva analysen av intervjun var vi medvetna om att vårt val av ämne, och i synnerhet att korruption anses vara ett känsligt och laddat ämne, kunnat påverka respondenternas svar. Vi har alltså varit medvetna om att de svar våra respondenter gav oss eventuellt inte är den absoluta sanningen, men å andra sidan kan man aldrig vara säker på att man har funnit den absoluta sanningen, om det ens finns en sådan!?

4. Empiri

Den insamlade empirin är hämtad från fem olika tjänstemän som arbetar med upphandling. Dessa fem respondenter är stationerade på tre olika förvaltningar i Göteborgs Stad. Empirin från respondenterna presenteras nedan tillsammans i kategorier vilka har sitt ursprung utifrån de valda incitamenten, vilka presenterades i stycke 2.3.

4.1 Inledande frågor

Våra respondenter har olika yrkesbakgrunder och erfarenheter. Erfarenheten av upphandling i den offentliga sektorn varierar mellan våra fem respondenter, allt ifrån 3 år upp till 13 år. Flera av dem har dock arbetat inom Göteborgs Stad med andra arbetsuppgifter sedan 1970/1980-talet. Två av de fem respondenterna svarade att de arbetat i den privata sektorn innan de började arbeta i den offentliga sektorn. Alla våra respondenter arbetar med upphandling på sina respektive förvaltningar men deras arbetsuppgifter varierar något sinsemellan. De kombinerar sin upphandlingsroll med arbetsuppgifter som bland annat byggledning, controllerfunktioner och skadeståndsfrågor.

4.2 Korruption

Vi diskuterade tillsammans med våra respondenter att begreppet korruption skulle kunna tolkas och uppfattas på olika sätt, med andra ord kontextberoende. En av respondenterna menade att just definitionen av begreppet korruption inte är något man funderar så mycket på i förvaltningen, som man gör på högskolan. En annan av respondenterna menade att lagtexten är så pass tydlig att respondenten i fråga inte upplever att några tveksamheter behöver uppstå kring korruptionsbegreppet. I och med diskussionen vi förde över korruptionsbegreppet ställde vi frågan kring gråzonsproblematiken och om detta är något man funderar över i sitt arbete. Svaren här varierade men bland annat antydde att det finns gråzoner, men också att *“finns det en tvekan kring om något är fel så är det inte tillåtet”*.

Alla våra respondenter ansåg vidare att det efter mutskandalen i Göteborg under år 2010-2011 har skett en förändring i arbetet kring korruption, dock skiljer sig uppfattningarna åt kring i vilken omfattning detta skett. En tydlig skillnad märktes här mellan de tre olika förvaltningarna. En av förvaltningarna menade att de märkte av mutskandalen genom de nya policys som skickades ut till dem men att det inte är något man arbetat med i någon större utsträckning. En annan av förvaltningarna menade att de upplever en tydlig skillnad efter mutskandalerna; *“Efter 2010 blev det verkligen nolltolerans mot korruption med nya policys”*. De ansåg att det arbetas aktivt med dessa i den dagliga verksamheten. Den tredje

förvaltningen å sin sida menade att de redan innan mutskandalerna, hade tydliga regler och rutiner kring detta men att de upplevt att det ute i resterande delar av kommunen märks en skillnad bland annat i en större vilja att göra rätt. Bland annat beskrev en utav respondenterna att; *“Saker folk inte såg som så allvarligt innan till exempel att spela golf med leverantörer, blev man mer försiktig med efter”*. Samma respondent påpekade även att det inte finns någon anledning att någon gång äta lunch med en leverantör då det finns en möjlighet att det skulle uppfattas som ett riskmoment. En av de andra respondenterna hade en liten annan syn och menade att det ibland kan vara befogat att äta lunch med en leverantör så länge man betalar för sig själv och inte har något känsligt projekt på gång just vid det tillfället. Alla tre förvaltningarna berättade att det blivit en nolltolerans mot gåvor och att man returnerar eventuella gåvor till leverantörerna för att markera den offentliga förvaltningens oberoende och nolltolerans mot mutor.

4.3 Privata attityder och normer

Vi ställde frågan om det går att prioritera effektivitet och legitimitet och hur man resonerar då man eventuellt skulle tvingas prioritera den ena framför den andra. Alla våra respondenter var överens om att det ibland finns en konflikt mellan effektivitet och legitimitet samt att detta är ett återkommande dilemma när man jobbar med upphandling då man ständigt pressas från olika håll. En av respondenterna svarade att man ibland får påtryckningar om att det ska gå snabbt och att de ska spara in tid men samtidigt påtalade respondenten att det finns en rätt så stor förståelse för att det måste gå rätt till. En av respondenterna menade att; *“Du har inte så mycket att tjäna på att ta genvägar egentligen”*. Samtidigt beskrev två andra av våra respondenter att när det är bråttom och man måste klara tidsfristen klarar man detta genom ramavtal, vilket innebär att man redan mellan upphandlande myndighet och leverantör fastställt villkor för en given tidsperiod.

4.4 Interna normer och värderingar

På frågorna som berörde huruvida det finns interna normer och värderingar som “sitter i väggarna” ute bland förvaltningarna, fick vi varierande svar. En av förvaltningarna ansåg sig inte ha några informella regler som påverkar dem i hur deras arbete utförs och hur rutiner skapas. Det vill säga de antydde att det inte fanns några informella värderingar som skulle kunna påverka hur den befintliga lagen och arbetsrutinerna följs. De två andra förvaltningarna såg på frågan på ett annat sätt. De menade att i och med pensionsavgångarna så försvinner “vissa saker” som sitter i väggarna, och att de vid nyanställning jobbar mycket med normer

och värderingar. Båda förvaltningarna såg en stor skillnad i hur det var förr och hur det är idag. En av respondenterna talade om att det genom åren har skett sammanslagningar mellan olika förvaltningar och då har man tydligt kunnat se skillnaden mellan de olika förvaltningarnas interna normer och värderingar. Dessa normer och värderingar har dock inte försvunnit i och med sammanslagningarna utan har levt kvar i det nya och har uppfattats som något som "sitter i väggarna". En annan av våra respondenter beskrev ett liknande "problem" men att detta dock är på väg att försvinna genom pensionsavgångar och att *"det är viktigt att tydligt klargöra för de nya vad som gäller för att inte leva kvar i gammal kultur och vad som sitter i väggarna"*. Det nämndes även att de nya medarbetarna har en "färskare utbildning" och inser vikten av att följa rådande riktlinjer. Något som en av våra respondenter poängterade är vikten av de anställdas förhållningssätt och värderingar genom att lägga fokus på individnivå. Det vill säga att man på avdelningen arbetar med de normer som skapar goda förhållningssätt och värderingar som ska få individerna att själva välja bort handlingar som skulle kunna skapa/bidra till en korrupt situation.

4.5 Policy

På frågorna om de nya policydokumenten från Göteborgs Stad implementerats på förvaltningen samt om de påverkat det dagliga arbetet, svarade alla våra respondenter att de fått ut och/eller hört om dessa dokument men arbetet med dem skiljer sig åt dem emellan. Några av respondenterna menade att de dokument och riktlinjer mot korruption och mutor som man hade på förvaltningarna redan innan, inte skiljer sig märkvärt från de som Göteborgs Stad gav ut. De poängterar att deras arbete inte förändrats men att de över lag märkt av en ökad förståelse för korruptionsproblematiken ute i kommunens förvaltningar efter att de nya policydokumenten publicerades. En annan av våra respondenter svarade att de inte har några egna anvisningar och riktlinjer mot korruption, utan att de enbart använder sig av kommunens befintliga och att de jobbar aktivt med att implementera dem. En respondent beskrev även att en av anledningarna till att man eventuellt arbetar olika mycket med policydokumenten i kommunen är att en del förvaltningar är mer utsatta än andra för att hamna i situationer som riskerar att uppfattas som korrupta. En annan åsikt som framkom var att då dokumenten inte varit tvingande, det vill säga då det endast är riktlinjer, så har de kunnat välja att inte arbeta lika aktivt med dem.

4.6 Lagar och regler

När det gäller kunskap om vad lagen säger om upphandling och korruption så ansåg alla respondenter att de har tillräckligt god kunskap om detta. *“Jag kan inte alla paragrafer utantill men jag har en känsla för vad som är okej och inte”*. Det framkom även att i de fall då lagen är otydlig så har alla tre förvaltningarna god kontakt med advokater och jurister som de anser har den spetskompetens som efterfrågas i det aktuella fallet. Dessutom påpekade flera av dem att då lagen “rör på sig” så är det viktigt att titta på tidigare rättsfall samt fråga jurister som ofta är bättre på att tolka lagen, speciellt när det gäller gråzoner.

När det gäller frågan om högre straffskalor skulle kunna vara ett incitament för att avstå från korruption så svarade våra respondenter att det inte är något de funderar så mycket på. Två av respondenterna gav uttryck för att den sociala biten, till exempel att bli av med jobbet och att få skämmas inför vänner och kollegor, är ett mer avskräckande straff än lagens straff om fängelse eller böter.

4.7 Utbildning

På frågorna om de fått utbildning och information om korruption från sin förvaltning, kommunen eller andra aktörer, svarade respondenterna något varierande. Två respondenter svarade att deras avdelning har en utbildning för nyanställda, där ett pass omfattar korruption och vad man bör tänka på. Denna kurs genomförs i snitt två gånger per år och erbjuds även till gamla anställda som vill “fräscha upp minnet”. En respondent hade även fått erbjudande och information om SKL:s interaktiva utbildning om korruption men hade inte valt att genomföra den, då den inte var obligatorisk och inget påbud funnits om att göra den. Vidare menade respondenten att det här vilar mycket ansvar på den enskilde medarbetaren att tillskansa sig de utbildningar och den information som man anser sig behöva i ämnet då inga krav och påbud kommer från cheferna om detta. En annan respondent menade att det räcker att förlita sig på sitt sunda förnuft i kombination med det lagen säger och att det därför inte krävs några vidare utbildningar inom korruptionsområdet. En annan av våra respondenter uppgav att denne har fått lite utbildning ifrån SKL och att de som arbetar som upphandlare har en god utbildning ifrån början. Respondenten nämnde även att utbildningsmöjligheterna skulle kunna variera beroende på vilken storlek kommunen som man är verksam i har. Respondenten menade på att större kommuner oftare har större tillgång till kunskap och resurser. Två utav respondenterna uppgav att de förlitar sig på sin yrkeskompetens och den kunskap de

tillskansat sig under sina år som upphandlare och därför inte känt något större behov av att genomföra ytterligare utbildningar inom området.

4.8 Handlingsutrymme och lojalitet

När det gäller frågan om man anser sig ha den tid som krävs för att både vara effektiv och att samtidigt ha koll på lagar, policy och riktlinjer så svarade våra respondenter att det förvisso ofta är tidsbrist i projekt men att det ändå måste få ta den tiden det tar att färdigställa ett ärende så att allt blir rätt. En respondent menade att det ibland händer att *“folk blir griniga för att det drar ut på tiden, men generellt är förståelsen god då det handlar om att göra rätt”*.

När det gäller hur granskningen av upphandlingsärendena ser ut, så skiljer sig åsikterna åt mellan respondenterna. En av dem berättade att de har en egen internkontrollsfunktion men att det inte alltid är den bästa vägen att gå då respondenten menade att det är svårt att granska sig själva och sina kollegor. Därför påtalade respondenten även att whistleblowers-funktionen inte är ett hållbart granskningsätt, när det ligger inom samma förvaltning utan att det är viktigt att granskningen förläggs på oberoende part. Respondenterna uppgav att granskningen ökade efter mutskandalen i Göteborg men att det nu har avtagit och mest omfattar den årliga revisionen. Några av respondenterna nämnde även att det ibland görs stickprov i bokföringen vilket medför att *“det spårar tillbaka hela vägen till upphandlingen”*. En av respondenterna beskrev att de gjort riskanalyser på sin avdelning där de gått igenom verksamheten och dess eventuella risker. Ingen av våra respondenter uppgav att de ser granskningen som något jobbigt då de jobbar med transparens och därför har alla nödvändiga dokument lättillgängliga för den som granskar.

När det gäller lojaliteten och samarbetet med kollegorna menade alla respondenter att den är bra, och en av respondenterna nämnde även att kontakten dem emellan är så pass god att man inte ser några problem med att ta upp känsliga ämnen, så som eventuella korruptionsmisstankar. Några av respondenterna beskrev att förhållandet till cheferna är bra men att de ändå oftast väljer att vända sig till kollegan i första hand.

4.9 Avslutande frågor

Som avslutande del på intervjuerna fick våra respondenter ta ställning till ett antal frågor där de ombads rangordna incitament efter vilka som har störst inverkan på dem i deras val att inte utföra korrupta handlingar. Nedan presenteras resultatet:

Fråga 1:

Rangordna följande incitament ifrån 1 till 8 (där 1 har störst inverkan och 8 har minst inverkan), efter vilka som har störst inverkan på dig i ditt val av att *inte* utföra korrupta handlingar:

Respondent:	1	2	3	4	5
Privata normer & värderingar:	1	4	1	1	1
Lagar & regler:	2	1	3	2	2
Policy & riktlinjer:	4	2	2	4	5
Utbildning:	7	5	7	3	4
Lojalitet mot systemet:	5	6	4	4	8
Lojalitet mot chefer:	6	8	5	4	7
Lojalitet mot kollegor:	8	7	5	4	3
Interna normer & värderingar på förvaltningen/avdelningen:	3	3	6	3	6

Störst inverkan (1) Minst inverkan (8)

Av bilden ovan kan man utläsa att det incitament som betyder mest för fyra av fem av våra respondenter är deras privata normer och värderingar. Därefter kan vi utläsa att det är lagar och regler som verkar ha en stor betydelse för våra respondenter. Vidare kan man utläsa att efter dessa två kommer policy och riktlinjer samt interna normer och värderingar på förvaltningen/avdelningen som de som verkar vara viktiga för våra respondenter. Det man kan skönja som de incitament som har något mindre betydelse i sammanhanget, då de rankats med högre siffror och därmed av våra respondenter ansetts ha minst påverkan, är utbildning samt lojalitet mot systemet, chefer och kollegor.

Fråga 2:

Enligt din mening, hur mycket påverkar incitamenten nedan dig i valet att *inte* utföra korrupta handlingar:

Respondenter:	1	2	3	4	5	Medelvärde
Privata normer & värderingar:	10	8	10	10	10	9,6
Lagar & regler:	10	9	9	10	8	9,2
Policy & riktlinjer:	9	6	9	9	5	7,6
Utbildning:	5	5	8	10	10	7,6
Lojalitet mot systemet:	9	4	10	9	7	7,8
Lojalitet mot chefer:	7	3	7	9	5	6,2
Lojalitet mot kollegor:	6	5	10	9	10	8,0
Interna normer & värderingar på förvaltningen/avdelningen:	8	6	9	9	8	8,0

Lite (0) Mycket (10)

Av bilden ovan kan man utläsa att de två incitament som har allra högst påverkan på våra respondenter är Privata normer och värderingar som har 9,6 i medelvärde samt Lagar och regler som har 9,2. Därefter kommer Lojalitet mot kollegor samt Interna normer och värderingar på förvaltningen/avdelningen som vardera har 8,0 i medelvärde. Lojalitet mot systemet följer därefter med ett medelvärde av 7,8. Vidare följer incitamenten Policy och riktlinjer samt Utbildning som båda har ett medelvärde av vardera 7,6. Incitamentet som har lägst medelvärde och således är lägst rankat är Lojalitet mot chefer som har 6,2 i medelvärde.

5. Analys och diskussion

Inledningsvis kan vi konstatera att korruption är något som diskuteras och arbetas med olika mycket, i olika delar av förvaltningen. Detta har vi kunnat förstå av att respondenternas svar på många av våra frågor har varit varierande. En av åsikterna som kom fram var att just definitionen av korruption inte var något man funderade över speciellt mycket ute i förvaltningen men alla var väl bekanta med problematiken med att definiera begreppet korruption. Flera av respondenterna berättade att problemet med gråzoner finns ute i förvaltningen men de menade att det har blivit tydligare riktlinjer för vad som gäller kring mutor och korruption, efter korruptionsskandalen då man jobbat mer med frågor kring korruption och hur man ska komma tillrätta med problemet. Våra respondenter talade om den nolltolerans mot gåvor och aktiviteter med leverantörer, som infördes efter

Göteborgsskandalen. Respondenterna menade att i och med nolltoleransen har det blivit tydligare för dem att veta vad som är okej och vad som inte är det. Utifrån Heidenheims teori om grå, svart och vit korruption kan vi dock se att det mellan förvaltningarna skiljer sig något i vad som innefattas i nolltoleransen. En respondent menade att de aldrig äter lunch med en leverantör medan en annan respondent ansåg att det kunde vara okej att äta lunch med en leverantör så länge man betalade för sig själv och inte hade något känsligt projekt på gång vid det tillfället, med just den leverantören. I de olika respondenternas resonemang kan vi se att det verkar ha blivit lättare för dem att urskilja vad som är okej och inte där det finns gråzoner, med hjälp av nolltoleransen. Den vita korruptionen tror vi dock är svårare att komma tillrätta med då det i den vita korruptionen är samhällets normer som "dömer" och inte det som enligt lagen anses som korrupt. Med detta menar vi att även om upphandlarna agerar helt enligt lagar och riktlinjer kan man ändå dömas av samhället och dess normer om de normerna inte helt överensstämmer med lagens syn på vad korruption är.

Efter våra intervjuer blev det tydligt att ett incitament som betyder mycket för våra respondenter är lagar och regler. Utifrån tidigare forskning som vi tagit del av innan vi genomförde våra intervjuer, trodde vi att det skulle finnas mer otydligheter i lagtexten och att problematiken kring gråzoner skulle vara större än vad det sedan visade sig vara. Våra respondenter menade att lagen är tydlig angående vad som gäller vid upphandling. Samtidigt har vi, utifrån deras resonemang under intervjuerna, kunnat se att det finns gråzoner då de till exempel har olika syn på förhållandet till leverantörerna. Ett exempel på detta är att någon av respondenterna menade att lunch med leverantörer ibland kan vara okej under rätt förutsättningar medan några respondenter helt tog avstånd från detta. Utifrån detta så kan vi se att då lagar och regler är ett incitament som betyder mycket för våra respondenter samtidigt som vi utifrån respondenternas svar ser att det fortsatt finns gråzoner, så tror vi att det från högre instanser borde arbetas mer med att förtydliga de gråzoner som trots allt upplevs finnas för att på så sätt kunna minska de egna tolkningsutrymmet som respondenterna måste handskas med och själva tolka som rätt eller fel.

Vi kan se tendenser till att det som i tidigare forskning och korruptionslitteratur går under benämningen frestelsekultur än i dag lever kvar ute i förvaltningen, dock inte i samma utsträckning som förr. Frestelsekulturen talar till exempel om att otydliga regelsystem ger en ökad korruptionsrisk. Våra respondenter menar att lagar och regler har blivit tydligare på senare år och att de besitter en tillräcklig god kunskap, men som vi nämnt tidigare menar de att det fortfarande finns utrymme för egen tolkning och att det finns en gråzonsproblematik.

Då en av våra respondenter menar att man inte kan alla paragrafer utantill utan att man ibland får gå på sin känsla för vad som är okej eller inte, ser vi även här att det till sist handlar mycket om tjänstemannens eget omdöme och då även dennes egna normer och värderingar. Vi ser även att problematiken med den vita korruptionen kan hamna under denna punkt, det vill säga vad som egentligen hör till korruption och att det är olika beroende på den enskilde individens normer och värderingar. Vidare ser vi att ännu en av frestelsekulturens punkter, den om att personer har många möjligheter att tillskansa sig resurser om de utför korrupta handlingar, skulle kunna existera bland våra förvaltningar utifrån de svar vi fått. Våra respondenter beskriver att det inte är värt risken att begå korrupta handlingar eftersom det kan innebära både rättsliga och sociala påföljder. Dock är det så att mycket stor tilltro ställs till den enskilde tjänstemannens omdöme och goda vilja att göra rätt, eftersom allt de gör inte kan granskas. Att stor tilltro ställs till den enskilda individen gör att det trots allt finns möjligheter och tillfällen att kunna utföra korrupta handlingar. Detta hänger även ihop med nästa punkt i frestelsekulturen som handlar om att när granskningen är bristfällig kan det uppstå möjligheter för korruption. Några av våra respondenter berättade att granskningen förvisso ökade markant efter mutskandalen men att det nu återigen har blivit mindre frekvent med granskning. En av respondenterna uttryckte även att den interna granskningen inte alltid fungerar optimalt då man granskar sina kollegor. Detta tror vi kan göra att man hamnar i en konflikt mellan att vara lojal mot sina kollegor och att fullfölja granskningen korrekt. Det är helt enkelt svårt att granska "sig själva" och risken kan då vara att granskningen blir bristfällig. Detta tror vi även kan hänga ihop med incitamentet "lojalitet mot kollegor" som även det rankades högt i de avslutande frågorna i intervjuerna.

Det incitament som rankades förhållandevis lågt i de avslutande frågorna men som vi under övriga intervjun uppfattade som ett incitament som har stor inverkan för tjänstemännen är de interna normerna och värderingarna. Det var två av tre förvaltningar som menade att de har informella regler som skapar en slags intern kultur inom förvaltningen och att dessa ofta har funnits med sen en lång tid tillbaka och därför är de svåra att komma tillrätta med. Detta kan även kopplas samman med att om det finns normer som sitter i väggarna kan till exempel den interna granskningen bli ännu svårare att genomföra på ett korrekt sätt om de interna normerna har en förlåtande syn på att reglerna inte alltid följs till punkt och pricka, om det anses som bättre för medborgarna och samhället. Detta påtalade dock våra respondenter som något som man idag försöker arbeta bort i förvaltningen genom bland annat nyanställningar då man kan anställa individer som har en annan syn och inställning till korruption, än vad de

äldre tjänstemännen ibland haft. I detta svar från våra respondenter blir det dock tydligt att det trots allt är individernas egna normer och värderingar som till sist spelar en stor roll i arbetet mot korruption.

Sammanfattningsvis ser vi att förvaltningarna jobbar mycket med att arbeta bort frestelsekulturen genom tydligare lagstiftning, utbildning och nyanställning. Dock ser vi i vår studie tendenser till att frestelsekulturen i viss mån lever kvar, trots allt arbete förvaltningarna och kommunen lagt ned på att arbeta bort det som gör att den kan existera. Dock menar våra respondenter att de inte agerar korrupt och vi ställer oss då frågan vilka av incitamenten som gör att tjänstemännen väljer att inte agera korrupt trots att flera av de punkter som frestelsekulturen tar upp, kan vara uppfyllda. Efter intervjuerna vi gjort med våra respondenter kan vi urskilja att det till sist är den enskilde tjänstemannens privata normer och värderingar som ligger till grund för hur kulturen inom förvaltningen ser ut. Som våra respondenter beskriver och som vi kunnat utläsa av deras svar, så finns det en intern kultur inom förvaltningarna som "sitter i väggarna". Denna interna kultur verkar vara "formbar" och flera av respondenterna uttrycker en förhoppning om att den ska försvinna i och med pensionsavgångar och nyanställningar. Den gamla kulturen som inte längre överensstämmer med de normer och värderingar som förvaltningen och samhället idag anser vara gångbara hoppas de helt ska raderas ut. Vid en nyanställning kan förvaltningarna anställa individer som har en syn på korruption som i mångt och mycket mer överensstämmer med dagens samhälleliga syn på vad som är rätt och fel inom korruptionsområdet. Detta hjälper också till att forma den nya organisationskulturen där korruption inte längre skall behöva existera.

6. Slutsatser och förslag till vidare forskning

Denna studie utformades utifrån frågan om “Vilka incitament anser de tjänstemän som arbetar med offentlig upphandling i Göteborgs Stad, har stor inverkan i deras val om att inte utföra korrupta handlingar?”. Vi har genom våra intervjuer kunnat se att de incitament som påverkar våra respondenter mest i valet att inte utföra korrupta handlingar är följande; “Privata normer och värderingar”, “Lagar och regler”, “Interna normer och värderingar” samt “Lojalitet mot kollegor”. De två förstnämnda incitamenten är de som rankast högst i de avslutande frågorna men det är också de incitament som vi ser återkommer som förklaringar i många av respondenternas svar på våra frågor. Incitamenten “Utbildning” samt “Policy och riktlinjer” verkar däremot inte vara något som påverkar våra respondenter i samma utsträckning då vi genom intervjuerna kunnat urskilja att det till stor del är de normer och värderingar som finns hos både individen men även i förvaltningen som påverkar ifall en individ väljer att agera korrupt eller inte. Den förklaring som vi kunnat skönja till varför utbildning och policy/riktlinjer rankas lägre är att de är frivilliga och därför inte känns lika starka som till exempel lagar.

Tidigare forskning talar om en intern kultur som “sitter i väggarna”. Denna interna kultur har vi genom våra intervjuer kunnat förstå existerar ute i förvaltningarna om än i olika omfattning. Flera av våra respondenter är väl medvetna om att denna interna kultur skapas genom individens normer och värderingar vilket vi tror är en kunskap som kan vara en fördel i arbetet mot korruption, då fokus läggs på att arbeta med just individens egna normer och värderingar. Detta sker till exempel genom att de anställer tjänstemän med normer som stämmer mer väl överens med både samhällets och lagarnas syn på rätt och fel. På detta sätt, och med hjälp av de högt rankade incitamenten, tror vi att förvaltningarna är på väg mot målet om att forma en ny organisationskultur utan korruption.

För framtida forskning tror vi att det hade varit intressant att intervjua fler personer som arbetar med upphandling i Göteborgs Stad, för att på så sätt få ett bredare perspektiv. Det hade även varit intressant att genomföra en jämförande studie mellan två eller flera kommuner för att se om det finns någon skillnad mellan kommuner, i vilka incitament man anser vara viktigast i valet att avstå från korruption.

Källförteckning

Litteratur:

Aidt, Toke S. (2003).

Economic Analysis of Corruption: A Survey.

The Economic Journal, Vol. 113, No. 491, P. F632-F652

Amnå, Erik; Czarniawska, Barbara och Markusson, Lena (2013).

Tillitens gränser. Granskningskommissionens slutbetänkande.

Göteborg: Granskningskommissionen i Göteborgs Stad.

Andersson, Staffan (2002).

Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change.

Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet.

Andersson, Staffan; Bergh, Andreas; Erlingsson, Gissur O. och Sjölin, Mats (2014).

Korruption, maktmissbruk och legitimitet.

Lund: Studentlitteratur AB.

Bauhr, Monika; Haring, Niklas (2014).

Åsikter om korruption bortom landets gränser. I Bergström, Annika; Oscarsson, Henrik (Red.), *Mittfåra & Marginal* (s. 383-389). Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Bergh, Andreas; Erlingsson, Gissur Ó; Sjölin, Mats och Öhrvall, Richard (2013).

Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på Svenska.

Stockholm: Elanders Sverige AB.

Bryman, Alan (2007).

Samhällsvetenskapliga metoder.

Malmö: Liber AB.

DiMaggio, Paul och Powell, Walter (1983).

The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.

American Sociological Association, Vol. 48, No. 2, P. 147-160.

Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009).

Institutionell teori - idéer, moden, förändring.

Malmö: Liber AB.

Erlingsson, Gissur O.; Bergh, Andreas och Sjölin, Mats (2008).

Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming on the Horizon?

Local Government Studies, Vol. 34, Issue 5, P. 595-608.

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2012).

Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad.

Stockholm: Norstedts Juridik AB.

GRECO (2001).

Evaluation report on Sweden. Council of Europe, Strasbourg. Jain, Arvind K. Corruption: a Review.

Journal of economic surveys, Vol. 15, No 1.

Göteborgs Stad Kommunfullmäktige (2012).

Policy och riktlinjer mot mutor i Göteborgs Stad.

Handling 2012, Nr. 77. Diarienummer; 0321/11.

Hall, Peter och Taylor, Rosemary (1996)

Political science and the three new institutionalisms

Political Studies Vol. 44, Issue 5, P. 936-957.

Heidenheimer, Arnold (1970).

Political corruption: readings in comparative analysis.

New York: Holt, Rinehart & Winston.

Jonsson, Leif (2003).

Organisering av politiskt arbete i kommuner och institutionell tröghet.

Kommunal ekonomi och politik. Vol. 7, Nr. 2, P. 7-31.

Laurent, Birgitta (2007).

Varför kommunägda bolag?

Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Loxbo, Karl (2011).

Vaksamhet mot korruption och New Public Management.

Scandinavian journal of public administration Vol. 14, No. 3-4, P. 37-60.

Meyer, John W. och Rowan, Brian (1977).

Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony.

American Journal of Sociology Vol. 83, No. 2, P.340-363.

Norin Östin, Jonas; Nygårds, Olle; Sjögren, Hans; Forslind, Helen och Korsell, Lars (2010).

Karteller och korruption - Otillåten påverkan mot offentlig upphandling.

BRÅ 2010:09.

Nye, Joseph (1967).

Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis.

American Political Science Review. Vol. 61, P. 417-427.

Peters, B. Guy (2005).

Institutional theory in political science: the "new institutionalism".

London: Continuum.

Rose-Ackerman, Susan (1978).

Corruption: A Study in Political Economy.

New York: Academic Press.

- Rose-Ackerman Susan (1999).
Corruption and Government. Causes consequences and reform.
Cambridge; Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2010).
Politik som organisation.
Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo (2011).
Anti-corruption: The indirect big bang approach.
Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Røvik, Kjell Arne (2008).
Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet.
Malmö: Liber AB.
- Statskontoret (2012:20).
Köpta relationer - Om korruption i det kommunala Sverige.
Stockholm: Statskontoret.
- Thelen, Kathleen (1999).
Historical Institutionalism in Comparative Politics.
Annual Reviews, Political Science, Vol. 2, P. 369-404.
- Treisman, Daniel (2007),
“What have we learned about the causes of corruption from ten years cross-national empirical research?”
Annual review of political science, Vol. 10, P. 211-244.
- Upphandlingsstödet (2011:11).
Att förebygga korruption - i offentlig upphandling.
Stockholm: Upphandlingsstödet.
- Värdegrundsdelegationen. (2014)
En kultur som motverkar korruption.
Elanders: Värdegrundsdelegationen. Artikelnummer: S2014.024.
- Wersäll, Anna (2012).
Etik och korruptionsrisker i samhällsbyggnadssektorn.
Transparency International Sverige, 2012:3.

Internetkällor:

Internet 1:

Korruption i Sverige. <http://www.transparency.org/country#SWE> (Hämtad 2014-11-20)

Internet 2:

Vad är korruption. <http://www.transparency-se.org/Korruption.html> (Hämtad 2014-12-10)

Internet 3:

Korruption i detalj och index. http://www.transparency.org/cpi2011/in_detail
(Hämtad 2014-12-10)

Internet 4:

Brottsbalken 1962:700 <https://lagen.nu/1962:700> (Hämtad 2014-11-30)

Internet 5:

Upphandlingsreglerna – en introduktion, Konkurrensverket.

<http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglerna.pdf> (Hämtad 2014-12-04)

Internet 6:

Upphandlingsreglerna – en introduktion, Konkurrensverket.

<http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglerna.pdf> (Hämtad 2014-12-05)

Internet 7:

Information om Offentliga upphandlingar. <http://www.offentligaupphandlingar.se/FAQ.aspx>
(Hämtad 2014-12-05)

Internet 8:

Rapport – åtgärder med koppling till granskningskommissionens slutbetänkande, Kommunstyrelsen.

[http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/A4AC0ACF07BBA1A6C1257D41004011D5/\\$File/2.1.5_20140903.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/A4AC0ACF07BBA1A6C1257D41004011D5/$File/2.1.5_20140903.pdf?OpenElement)

(Hämtad 2014-12-05)

Internet 9:

Motverka korruption, Sveriges Kommuner och Landsting.

<http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrning/internkontrollmotverkakorruption/motverkakorruption.1314.html> (Hämtad 2014-10-17)

Bilagor

Bilaga 1 Intervjuguide

Hej!

Först vill vi börja med att tacka för att du vill ställa upp på denna intervju!

Som tidigare nämnt så skriver vi en kandidatuppsats som berör korruptionen inom upphandlingsenheter i Göteborgs Stad. Vårt syfte är att försöka förstå vilka incitament som har extra stor påverkan i valet att inte utföra korrupta handlingar.

Vi beräknar att denna intervju kommer att ta mellan 20 – 30 minuter och vi kommer att spela in samtalet om det går bra för dig? Vi kommer sedan att transkribera intervjun och om du vill får du gärna ta del av transkriberingen när den är klar. Intervjun kommer att vara en del av vår uppsats, som kommer att publiceras på Förvaltningshögskolans rapportserie i slutet av januari. Förutom oss kommer även våra kurskamrater och lärare att ta del av materialet. Om du vill får du gärna ta del av vår färdiga uppsats när den är klar. Vill du vara anonym med ditt namn och/eller förvaltning går det givetvis bra!?

Om du har några frågor får du gärna ställa dem innan vi börjar. Du kan även ställa frågor under intervjuens gång, om det är något som framstår som oklart. Känner du efter vi ställt en fråga att du inte känner dig bekväm med att svara på frågan så är det bara att säga till oss så stryker vi den frågan.

Tack för din medverkan!

Med vänliga hälsningar,

Maria Wallgren och Michaela Sjöstrand

Intervjuguide

Inledande frågor:

- Vilka är dina arbetsuppgifter?
- Hur länge har du arbetat med upphandling?
- Hur länge har du arbetat i Göteborgs kommun?
(före/efter mutskandalen, tidigare i privata sektorn?)

Om korruption:

- Vi har i vår studie definierat korruption som komplext och svårtolkat. Hur stämmer vår definition överens med din definition av begreppet korruption? (Vad tror du att begreppet betyder?)
- Hur arbetar kommunen/din avdelning med korruption? (vilka incitament)
- Har du märkt en skillnad i arbetet mot korruption efter all uppmärksamhet i media runt mutskandalerna som var i Göteborg?
Om ja, vad är det för skillnad?

Attityder:

- Vi har förstått det som att i dagens förvaltning är det viktigt med effektivitet (att saker utförs på ett snabbt sätt) samtidigt som det är viktigt att utförandet sker på ett legitimt sätt (att man följer de lagar som gäller så att medborgarna har förtroende för förvaltningens arbete) T.ex. om du sitter med en upphandling och du tvingas välja mellan att göra jobbet snabbt (effektivt) eller att det kanske drar ut på tiden för att du behöver kolla upp att allt går rätt till enligt lagar och regler (legitimitet).
Går det att prioritera effektivitet eller legitimitet?
Händer det någon gång att man som upphandlare ställs inför detta val?
Vad tror du att du i så fall skulle prioritera?

Om normer:

- Anser du att det finns interna normer och värderingar ("sitter i väggarna") hos er?
Om ja, hur skiljer de sig mot lagar och policys?
Påverkar det ditt arbete?
Om ja, Hur?

Om policy:

- I kölvattnet av nya policydokument mot korruption i Göteborg; Arbetar ni med dem, hur upplever du att de nya dokumenten används?
- Har de nya policydokumenten påverkat dig i ditt dagliga arbete?
(Hur? på vilket sätt?)

Om lagar/regler:

- Anser du att du har kunskap om vad lagen säger om upphandling och korruption?
(LOU, mutor och bestickning i lagen m.m.)
Om nej, anser du dig ha tid, möjlighet etc. till att kunna göra detta?

Är det andra aspekter som påverkar?

- Upplever du att inom upphandlingsområdet finns otydligheter i vad som är okej och inte? Finns det tillfällen när man som upphandlare ställs inför val som är av moralisk karaktär, där lagarna inte är tillräckligt tydliga i vad som är lagligt eller inte?
- Tror du att tydligare lagar med högre straffskalor skulle göra att korruptionen minskade?

Om utbildning:

- Har du fått någon information eller utbildning vad gäller korruption från kommunen?
- Har du fått någon information eller utbildning vad gäller korruption från någon annan aktör än din kommun? (t.ex. certifiering via Silf)

Om handlingsutrymme:

- När du upphandlar, anser du att du har den tiden som behövs för att både vara effektiv och ha koll på/följa de lagar/policy/regler som gäller?
- Hur ser granskningen ut av upphandlingsärendena?
(Hur ofta? Dialog med chef/granskare?)
- Hur ser samarbetet med kollegor ut?
(Rådfrågar? Väljer du att fråga kollegor eller kollar du själv upp lagar/policydokument?)

Avslutande frågor:

Rangordna följande incitament efter vilka som har störst inverkan på dig i ditt val av att inte utföra korrupta handlingar:

- Privata normer/värderingar
- Lagar och regler
- Policy/riktlinjer
- Utbildning
- Lojalitet mot systemet
- Lojalitet mot chefer
- Lojalitet mot kollegor
- Interna normer/värderingar på förvaltningen/avdelningen

Enligt din mening, hur mycket påverkar incitamenten nedan dig i valet att inte utföra korrupta handlingar:

Privata normer/värderingar

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Lite (0) Mycket (10)

Lagar och regler

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Lite (0) Mycket (10)

Policy/riktlinjer

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Lite (0) Mycket (10)

Utbildning

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Lite (0) Mycket (10)

Lojalitet mot systemet

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Lite (0) Mycket (10)

Lojalitet mot chefer

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Lite (0) Mycket (10)

Lojalitet mot kollegor

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Lite (0) Mycket (10)

Interna normer/värderingar på förvaltningen/avdelningen

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Lite (0) Mycket (10)