



**MÄLARDALENS HÖGSKOLA
ESKILSTUNA VÄSTERÅS**

Akademien för hållbar samhälls-

och teknikutveckling (HST)

Samhällsvetenskapliga programmet

Kandidatuppsats i statsvetenskap SKA200

HT 2011

Att motverka korrupktion i landstingen

-En regelstudie

Författare: Mattias Berglund

Handledare: Mikael Axberg

Examinator: Joakim Johansson

1. Inledning	2
2. Syfte och frågeställning.....	3
2.1 Definitioner	4
3. Teori och tidigare forskning.....	4
3.1 Korruption	4
3.2 Etik	6
3.2.1 Institutionellt inflytande	7
3.3 Förtroende och legitimitet.....	8
3.3.1 Förtroende	8
3.3.2 Alienation, cynism och legitimitet.....	8
3.3.3 Grader av legitimitet.....	10
3.3.4 Lokal legitimitet	11
3.3.5 Förtroende för politiker och politiken.....	12
3.3.6 Vad kan förklara ett minskat förtroende?	12
3.3.7 Processer och förtroende	15
4. Metod	15
4.1 Kvantitativ innehållsanalys	16
4.2 Kvalitativ textanalys.....	16
4.3 Avgränsning	17
4.4 Korruption - Ett samlingsbegrepp	17
4.5 Materialinsamling.....	17
4.6 Analysmodell	18
5. Undersökning	21
5.1 Lagstiftning - Mutor	21
5.1.2 Lagstiftning - Jäv.....	22
5.2 Sveriges kommuner och Landsting.....	23
5.3 Internt regelverk.....	26
5.3.1 Klart formulerade	26
5.3.2 Svagt formulerade	28
5.3.3 Oklart formulerade	29
6. Slutsatser	30
7. Avslutning.....	34
8. Referenser	36

1. Inledning

När Socialdemokraternas gruppleddare Jörgen Danielsson tog plats i landstingshuset i Nyköping i januari 2007 var han bara oppositionsledare.

Det innebar att han då hade rätt till samma månadsarvode som ett vanligt landstingsråd: 36 000 kronor i månaden. I verkligheten hade han en månadslön på 44 280 kronor.

Ovanstående stycke stod att läsa i Sörmlands Nyheter den 24 augusti 2010 (Kägo, Ståhle. s. 6). Detta var dock bara början, det visade sig senare att beslutet om denna höjda ersättning fattats bakom stängda dörrar utan demokratisk insyn. När majoritetsförhållandet i landstinget Sörmland sedan skiftade intog Jörgen Danielsson positionen som landstingets högsta politiker. Det nya oppositionsrådet Lotta Finstorp (M) övertog inte bara Danielssons tidigare post utan även dennes ersättning. De höga utbetalningarna hade inte upptäckts av landstingets revisorer under åren ersättningarna betalats ut och de ville enligt Sörmlands Nyheter inte heller granska felaktigheterna då de anser att risk för jäv föreligger. Granskningsuppdraget hamnade istället hos Öhrlings Pricewaterhouse och Coopers vars resultat redovisades efter valet 2010 (Kägo, Ståhle. 2010, ss. 6 -7). Denna rapport angav att trots att landstingets budget för politiken överskridits fanns det inget som tyder på att landstinget Sörmland har lidit någon ekonomisk skada av detta enligt utredaren (Kägo. 2010a).

De eventuella ekonomiska skadeverkningarna är dock inte det centrala i den ovanstående beskrivna härvan. Den demokratiska processen för beslutsfattande har frångåtts, något som riskerar att göra stor skada på medborgares förtroende, inte bara för den sittande styrelsen utan även för landstinget som politisk enhet. Något som i det här fallet kan illustreras med att blankrösterna i Sörmlands landsting under valet 2010 var högst i hela landet (Kägo. 2010b). Denna affär kan således ses som ett fall av raserat politiskt förtroende och en grogrund för missnöje med det politiska systemet i allmänhet och politiker i synnerhet. Detta är fortfarande en i allra högsta grad aktuell fråga som ges mycket medialt utrymme. Bland annat har det inletts en förundersökning för att reda ut om eventuella brott begåtts. Tre politiker och två tjänstemän har kallats till förhör och brottsmisstankar kvarstår fortfarande mot en av de inblandade (Kägo. 2011). I skrivande stund (Januari 2012) är det oklart vad förundersökningen kommer leda till. Oavsett utgången av det rättsliga efterspelet är förtroendet för landstinget skadat. Från allmänhetens sida är det kanske till och med en åsikt

att landstingets styre har agerat korrupt även om det slutligen inte anses så av ordningsmakten.

2. Syfte och frågeställning

Fallet som just beskrivits är ett intressant exempel att inleda med just på grund av var detta har skett, i ett landsting. De regionala nivåerna har inte genererat mycket tidigare forskningsmaterial rörande vare sig politiskt förtroende, korruption eller legitimitet. När denna nivå väl behandlas ges landstinget som politisk enhet endast översiktligt utrymme om något överhuvudtaget. Det verkar snarare finnas ett antagande om att det som är sant för kommuner även bör gälla för landstingen. Detta är något av en förenkling som kan ha bidragit till att skapa ett kunskapshål när det kommer till hur exempelvis skandaler inom denna nivå påverkar bland annat medborgerligt förtroende. Förklaringen till varför det förhåller sig på det här viset går visserligen bara att spekulera i. En tänkbar tolkning skulle dock kunna vara den kommunala verksamhetens stora omfattning vilket leder till att den ofta ses som överordnad och därmed även bör kunna säga något om landstingets jämförelsevis mindre verksamhet. Det är sant att vi som medborgare är i kontakt med service som faller under det kommunala verksamhetsområdet i högre utsträckning än landstingets. Dock är just landstingets verksamhet, då främst sjukvården av såpass stor vikt, med så stora kostnader, att landstinget förtjänar forskningsuppmärksamhet som egen politisk enhet. Detta är särskilt viktigt med medborgerligt förtroende i åtanke då sjukvården faktiskt kan vara skillnaden mellan liv och död. Slutligen är det enligt mig också förbryllande att en av våra tre folkvalda församlingar givits så i jämförelse lite uppmärksamhet som eget undersökningsobjekt på området trots att vad som sker på denna nivå bör kunna ha stor påverkan på medborgares syn på det demokratiska systemet även som helhet. Det är trots allt på medborgarnas samtycke styret vilar.

Syftet med undersökningen är tudelat. Det första delsyftet är att utifrån en teoretisk bakgrund om hur korruption, politiskt förtroende samt legitimitet är kopplat till varandra formulera ett samlingsbegrepp för korruption med koppling till just förtroende och legitimitet. Detta görs för att lägga grunden till det andra delsyftet som är en beskrivande undersökning rörande regelverken mot korruption som landstingen har att förhålla sig till. Detta för att sedan kunna göra en samlad bedömning kring regelverken som helhet. De frågor den faktiska undersökningen ämnar besvara är:

- Vilka regelverk har landstingen att förhålla sig till från staten i form av lagstiftning samt riktlinjer från Sveriges kommuner och landsting för att motverka korruption?
- Hur väl formulerade är landstingens interna regelverk för att motverka korruption?
- Är det samlade regelverket att anse som klart formulerat, svagt formulerat eller oklart formulerat?

2.1 Definitioner

Landsting: Detta kommer användas som samlingsbegrepp för både landsting samt regioner om inte annat anges.

Subnationell: Med detta avses en regional enhet som ryms inom en nationell enhet. I litteraturframställning motsvaras en subnationell enhet av en kommun och/eller ett landsting.

Riktlinjer/Regelverk/Policy: Används synonymt med varandra om inget annat anges i form av döpt material. Detta är ett rent stilistiskt val för att minska upprepningar i texten. Med detta avses en styrande norm för verksamheten.

3. Teori och tidigare forskning

3.1 Korruption

Ett beteende som kan kallas korrupt är ett beteende som grovt strider mot den rådande offentliga etiken och skiljer sig på detta sätt från allmänt maktmissbruk. Korruption innebär traditionellt sätt ett utnyttjande av en offentlig ställning för att tillskansa sig själv eller närstående otillbörliga fördelar. Utifrån denna övergripande definition ryms ytterligare aspekter i korruptionsbegreppet som relaterar till lite olika arenor. Den vanligaste utgångspunkten för korruption ur samhällsvetenskaplig synvinkel kopplar ihop detta med de krav som ställs på innehavare av offentliga uppdrag. Beteenden som bryter mot etablerade regler för utövandet av dessa ämbeten kan därmed ses som korrupta. Typiska exempel på korruption enligt detta synsätt rör tagande av mutor, nepotism eller förskingring av offentliga medel. Denna definition lutar sig ofta på rådande lagstiftning för att karaktärisera korrupt beteende då lagstiftningen kan ses som en indikation över rådande samhällsvärderingar om vilka beteenden företrädare ej får ägna sig åt (Andersson, Bergh, Erlingsson, Sjölin red. 2010, ss. 32-33).

Ett alternativ till korruptionsdefinitionen återgiven ovan utgår istället från att syftet med offentligt driven verksamhet är att tjäna allmänintresset. Målet för politiker och tjänstemän är

att handla så att största möjliga nytta åstadkommes för medborgarna på både kort och lång sikt. Denna definition rör sig således bort från den tidigare beskrivna proceduriella definitionen till förmån för en resultatriktad definition. Korruption förekommer här när egenintresset givits företräde över allmänintresset hos företrädare för det offentliga. Korruption kan även förstås utifrån ett marknadsperspektiv vilket tar bort de normativa inslag i beteendet som ryms i föregående definitioner, det förekommer ingen värdering kring innehållet i det offentliga uppdraget. Utgångspunkten här kommer från public choice teorier om maximering av egennytta som grund för aktörers handlande. Dessa kommer enligt detta synsätt att försöka dra privata, oftast materiella fördelar av sin offentliga position vid första möjlighet till detta. Korruption i detta hänseende rör denna typ av otillåtna transaktioner (Andersson et al red. 2010, ss. 34-35).

Alla dessa vanligare beskrivningar av korruption är dock inte befriade från kritik. En kritik går ut på fenomenet inte kan reduceras till en fråga om vad som är lagligt respektive olagligt framhävs mot den första definitionen, särskilt för att lagstiftning varierar mellan olika länder vilket leder till begreppsrelativism. Den andra ovan nämnda definitionen kan kritiseras på grund av dess anknytning till ett allmänintresse, ett begrepp som innehåller stor otydlighet. Denna begreppsliga vaghet gör det så när omöjligt att faktiskt kunna avgränsa vad som är att betrakta som korruption. Vidare är allmänintresse också ett värdeladdat begrepp i sig, det går även att hävda att allmänintresse som fenomen inte ens existerar. Slutligen finns det även problem med den marknadsorienterade synen på korruption, främst genom att det snarare fungerar som en tänkbar förklaring till korruption framför att beskriva det som fenomen (Andersson et al red. 2010, ss. 35-36). Oavsett vilken av ovanstående syn eller kritik som framförs så finns tre förhållningssätt till hur korruption kan uppfattas. Antingen genom en insikt att korruption är ett mångdimensionellt fenomen vilket gör att flera korruptionsdefinitioner kan samexistera, nya definitioner bidrar snarare till ökad insikt om korruptionens natur. Ett andra förhållningssätt är att likt ovan se korruption som ett mångdimensionellt fenomen. Skillnaden är att vilja sträva efter att skapa teoretiskt grundade typologier av olika former av korruption för att fånga det komplexa i begreppet. Slutligen kan det även hävdas att korruption kräver en gemensam teoretisk grund för att kunna definieras. Detta synsätt avfärdar inte de tidigare angivna men bygger på att korruption till grunden måste förstås som ett normativt begrepp (Andersson et al red. 2010, ss. 37-38).

3.2 Etik

Korruption som fenomen är nära sammankopplat med etik, särskilt utifrån en normativ grundsyn på korruption, vad som är tillåtet och inte i det offentliga. För att kunna svara på vad korruption är måste det kunna relateras till på vilka grunder ett beteende kan anses som oetiskt. För att göra en etisk värdering av ett beteende finns tre tillvägagångssätt. Utifrån den som handlat som subjekt, själva handlingen alternativt effekterna av denna handling (Andersson et al red. 2010, s. 38). Etisk teori är dock endast ett redskap för en allmän utgångspunkt då korruption innehåller aspekter av alla ingångar, både aktörens karaktär samt handlingens effekter kan åberopas. Det krävs vidare en förståelse för vilka de faktiska normerna är som anger vad som är etiskt respektive oetiskt beteende. Dock finns ingen enhetlig utgångspunkt för vad som kan klassificeras som offentlig etik då det inte heller finns några enhetliga normer för den offentliga verksamheten som snarare består av en blandning av flera normsystem. Det finns tre olika på typer av offentlig etik, en minimalistisk som kortfattat innebär att försöka att fastställa en etisk miniminivå för offentlig verksamhet med etiska krav som riktar sig mot aktörer inom det offentliga som baseras på vardagsmoral. Detta synsätt möjliggör ett gemensamt etiskt regelverk som inte lutar sig på normativa teorier om politikens eller demokratins innehåll. Dock blir det utifrån detta synsätt svårt att skilja mellan legitima offentliga intressen och privata intressen vilket är problematiskt då korruption just är en sammanblandning av dessa. En handling som är etiskt beundransvärd i det vardagliga kan exempelvis ses som nepotism i det offentliga (Andersson et al red. 2010, ss. 44-46). En andra form av offentlig etik är den funktionalistiska etiken. Denna syn på etik inriktar sig på de politiska processerna, hur tjänstemän och politiker bör fatta beslut och att försöka identifiera de etiska plikter som är förenade med uppgiften att verka inom offentligheten. Exempel på dessa plikter är öppenhet, rättssäkerhet och deliberation. Fördelen med ett fokus på värden rörande processer är att det är lättare att nå enighet vid utformandet av en gemensam offentlig etik då denna syn likt den föregående inte fokuserar på verksamhetens innehåll (Andersson et al red. 2010, s. 48). Slutligen går det också att anlägga en rationalistisk syn på offentlig etik. Utifrån denna syn är det demokratins innehåll som är det centrala för att förstå offentlig etik. Korruption anses försämra demokratins utflödesida och processerna är endast instrumentella i sammanhanget och kan därför inte vara centrala för offentlig etik. Ett rationalistiskt synsätt ligger nära politisk filosofi där fokus ligger på demokratiska substansvärden som jämlikhet och rättvisa (Andersson et al red. 2010, s. 51).

Ytterligare svårigheter med vilket beteende som anses önskvärt framkommer med extra tydlighet på den regionala nivån när lojalitet blandas in i värderingen. Ett beteende kan vara antingen egoistiskt eller grupplojalt. En gränsdragning som vid en första anblick framstår som klar, något som dock inte är fallet. Att ett egoistiskt beteende innebär ett gynnande av sig själv eller de egna närmaste säger sig självt men var går gränsdragningen för när gynnandet av de närmaste kan anses som samhällsnyttigt? Vid grupplojalitet vars nytta sträcker sig till en samhällsnivå rör det sig om ett så kallat prosocialt beteende. Däremot finns ingen gränsdragning för hur stor gruppen bör vara för att ett beteende skall anses som samhällsnyttigt och därmed prosocialt. Vid ett korrupt beteende på regional nivå blir även den prosociala beteckningen problematisk. Ett prosocialt beteende är alltid grupplojalt men ett grupplojalt beteende är inte automatiskt prosocialt. En tjänsteman som ger släktingar företräde till kommunal service är grupplojal utan att vara prosocial men vad innebär det när en kommunpolitiker ger den egna kommunens företagare och skattebetalare fördelar på bekostnad av de från andra kommuner (Andersson et al red. 2010, ss. 84-85). På regional nivå kan ett sådant agerande vara både just prosocialt, grupplojalt och även önskvärt men på den nationella nivån blir den prosociala sidan av beteende vagare då det kan leda till skillnader i den offentliga servicen mellan olika regioner.

Slutligen finns det ytterligare svårigheter när det kommer till att identifiera och förstå etiska övertramp. Det är lätt att fokus hamnar på grova avsteg från vad som är att anse som ett etiskt beteende vilket blir problematiskt då denna typ av övertramp är relativt ovanliga. I den vardagliga verksamheten är risken snarare större att individuella tjänstemän låter sina egna fördomar och ideologier styra sitt beteende. Denna typ av avsteg blir också en spegling av ett egenintresse som samtidigt inte är ett uttryck för en utbredd öppen korruption inom systemet (Lundquist 2010, ss. 134-135).

3.2.1 Institutionellt inflytande

Förr när korruption skulle förklaras var det vanligt med fokus på den korrupta och dennes fördärvade moral, något som i viss mån fortfarande existerar främst i mediala beskrivningar och hos allmänheten. Som förklaring finns det dock inte mycket av värde att hämta ur detta renodlade aktörsperspektiv som endast kan förklara korruptionens existens genom att hävda att vissa personer är korrupta och därmed beter sig korrupt. Korruption bör snarare förstås utifrån att människor är benägna att tillskansa sig otillbörliga resurser när det finns en möjlighet till detta och inte på grund av deras bristande moral (Andersson et al red. 2010, s. 196). Korruptionsnivåerna bör således ses som en produkt av den institutionella omgivningen

aktörerna verkar inom, korruption är en produkt av en gynnsam frestelsestruktur. Denna förklaring är av rationalistisk art där den eventuella vinsten vägs mot möjligheten att upptäckas. Ett samhälle med institutionell struktur där 1: individerna ges många tillfällen att tillskans sig fördelar genom att ägna sig åt korruption 2: samtidigt som korruption är förenat med hög avkastning 3: i kombination med låg övervakning 4: där straffen är förhållandevis låga samt 5: har ett otydligt regelverk är ett samhälle med gynnsam grogrund för utbredd korruption, denna typ av samhällen har en frestelsestruktur för korrupt beteende (Andersson et al red. 2010, s. 198).

3.3 Förtroende och legitimitet

3.3.1 Förtroende

När politiskt förtroende skall studeras är det viktigt att skilja mellan politiskt självförtroende som är en uppfattning av den personliga förmågan att kunna delta i politiken och mellan systemtilltro. Systemtilltron bygger på hur systemets responsivitet fungerar, det vill säga hur systemet förmår att identifiera och lösa problem. Slutligen är det också viktigt att skilja ut förtroende för politiska aktörer som en tredje dimension. Denna aktörsdimension kan vidare gestalta sig på två sätt, ett specifikt eller ett generellt förtroende (något som är sant även för förtroendets motsatts misstroendet som även det kan te sig generellt eller specifikt). Det generella förtroendet är inte riktad mot någon speciell som det specifika förtroendet vilket riktar sig mot enskilda politiker eller mindre kollektiv. Denna generella och specifika uppdelningen går även att göra på en systemnivå. Det går att tala om ett förtroende för specifika institutioner men även ett generellt förtroende för det demokratiska systemet som helhet (Möller 2000, ss. 29 - 30). Det specifika förtroendet innebär samtidigt ofta en misstro mot de utanför kretsen som åtnjuter sagda förtroende. Vidare är detta en mer pessimistisk inställning till det politiska systemet som ofta innebär en känsla av att vara förfördelad, att systemet är strukturerat så att den pessimistiska missgynnas. Det generella förtroendet däremot leder oftast till det rakt motsatta med en optimistisk syn på egna påverkansmöjligheter samt ett större förtroende till systemet och dess aktörer i allmänhet (Rothstein 2003, s. 158). Således går det även att göra en koppling mellan det specifika och det generella förtroendet tillbaka till det politiska självförtroendet, till hur mycket tilltro som finns till sina egna möjligheter att delta i politiken.

3.3.2 Alienation, cynism och legitimitet

Alienation används i sammanhanget för att förklara människors passivitet när dessa vänder olika demokratiska institutioner ryggen som exempelvis att avstå från att rösta. Alienation är i

detta sammanhang tillämpligt för att beskriva både medborgares och politikers situation. Alienation handlar i grunden om vanmakt, om en vilja att påverka men inte kunna detta. På politikernivå tar sig denna vanmakt till uttryck bland annat genom en känsla av maktlöshet inför exempelvis globaliseringseffekter och medföljande svårigheter att påverka beslutsprocesser. På medborgarnivå kopplas alienation samman med det politiska självförtroendet, hur man anser sig kunna förstå och påverka den politiska beslutsprocessen. På den medborgerliga nivån kan alienationen ta sig uttryck som politiskt utanförskap genom en uppfattad svårighet att kunna påverka men även som ett självvalt utanförskap som grundar sig i ett ointresse för politiken (Möller 2000, ss. 21-22).

När det kommer till misstro mot det politiska systemet är det viktigt att skilja mellan misstro av cynisk respektive skeptisk karaktär. Cynismen representerar en grövre form av misstro då cynikerna i allmänhet inte är mottagliga för kommunikation och har en syn på det politiska systemet som korrupt. Skillnaden när det kommer till en skeptisk inställning till politiker är att en skeptiker saknar likt cynikern tillit men är ändå öppen för kommunikation. Detta exemplifieras väl med det cyniska synsättet att vallöften inte kommer uppfyllas, det är bara röstfiske ställt mot skeptikerns tro på att vallöften inte kommer uppfyllas även om partierna i grund och botten avser att uppfylla dessa (Möller 2000, s. 22).

Avslutningsvis hör förtroendebegreppet ihop med legitimitet, att något upplevs som legitimt innebär att företeelsen inte bara är laglig utan även att den har ett moraliskt berättigande. Kopplat till den demokratiska staten är en uppfattning från medborgare att de politiska institutionerna ses som legitima en förutsättning för statens auktoritet. Om en betydande del av befolkningen inte ser staten som legitim kommer det uppstå problem när verksamheten skall bedrivas. När auktoriteten inte anses rättfärdig sjunker även benägenheten att följa lagar. Legitimitet kan liknas vid att staten är moraliskt berättigad vilket i sammanhanget däremot inte behöver innebära att besluten och institutionerna är moraliskt önskvärda men att de är moraliskt acceptabla. De som inte ifrågasätter den rådande ordningen kan anses acceptera systemet som legitimt. Kopplat till förtroende så kan det sägas att förtroende förutsätter legitimitet men inte vice versa. Medans legitimiteten handlar om samtycke så inrymmer förtroende en större styrka då ett samtycke kan vara svagare och mer outtalat än den form av samtycke som kan likställas med förtroende, något som behandlas närmare i nästa avsnitt (Möller 2000, ss. 23-24). Ett politiskt system kan ha en principiellt eller en instrumentellt grundad legitimitet. Med det första avses legitimitet utifrån en värdegrund och med den andra formen avses en legitimitet baserad på de nyttigheter det demokratiska systemet klarar av att

leverera. Det är dock viktigt att poängtera att dessa olika legitimitetsgrunder inte står i konflikt med varandra utan en stat kan exempelvis vara principiellt legitim men hamna i problem för att den inte klarar av att leverera det medborgarna kräver. Minskningar i förtroende förklaras ofta via skillnader mellan medborgares förväntningar på vad systemet förväntas kunna leverera samt vad det faktiskt levererar. Samtidigt är det dock inte den enda förklaringen utan särskilt i västliga demokratier anses även det demokratiska systemets proceduriella funktionssätt vara minst lika viktigt för förtroendenivåer som förmåga att leverera efter förväntningar (Möller 2000, s. 27).

3.3.3 Grader av legitimitet

Trots den nyss gjorda genomgången av legitimitet kan begreppet fortfarande framstå som diffust. Detta beror mycket på att legitimitet inrymmer flera nivåer, en företeelse kan anses vara mer eller mindre legitim och inrymma olika grader av förtroende. Detta kan illustreras genom en uppdelning enligt sju kategorier från låg till hög legitimitet.

- 1: Order eller tvång. Vi lyder då vi inte anser oss ha något val av rädsla för repressalier.
- 2: Tradition. Vi reflekterar inte över vårt handlande utan det rör sig om en upprepning då vi alltid gjort så.
- 3: Apati. Vi bryr oss inte.
- 4: Pragmatisk eftergift. Trots att vi ställer oss kritiska till det politiska systemet accepterar vi det då vi anser att det ändå är omöjligt att förändra.
- 5: Instrumentellt samtycke. Vi är kritiska till det politiska systemet men accepterar det eftersom att vi gynnas av det på något sätt alternativt förväntar oss att gynnas av det på sikt.
- 6: Normativt samtycke: Vi är benägna att uppskatta det rådande systemet utifrån den information vi besitter.
- 7: Idealt normativt samtycke: Vi befinner oss i ett perfekt system.

I kategori ett går det knappast att tala om ett legitimt system eller något förtroende då det föreligger tvång som omöjliggör någon form av avståndstagande. I resterande sex kategorier går det dock att tala om legitimitet samt olika grader av förtroende. Visserligen en väldigt svag sådan i kategorierna två och tre men samtidigt förekommer inga protester som kan återknytas till föregående avsnitt om legitimitet där den som inte motsätter sig systemet anses acceptera systemet. När det kommer till kategori fyra och fem föreligger legitimitet men en

svag sådan och det är även här det går att börja tala om förtroende vilket dock endast är ett negativt sådant. Det förekommer saker som upplevs som felaktiga men de är inte tillräckligt fel för att ifrågasätta systemet som helhet. Slutligen i kategori sex och sju går det att tala om en stark legitimitet med ett uttalat samtycke till systemet samt höga nivåer av förtroende för systemet (Möller 2000, ss. 25-26).

3.3.4 Lokal legitimitet

När legitimitetsbegreppet ska användas på den subnationella nivån finns det betydande skillnader i dess innehåll. Stater har en formell suveränitet medan regioner befinner sig i en underordnad position. Stater måste även erkännas av andra stater och inte endast av dess medborgare som är fallet med regionala enheter. Så länge en regional enhet besitter en acceptans hos de egna medborgarna samt verkar inom de av staten uppsatta legala ramarna kan den betraktas som legitim. Det kan även anses att lokal legitimitet förutsätter att vissa normativa kriterier är uppfyllda. Denna typ av kriterier kan tänkas variera mellan stater men mellan regioner inom samma nationella kontext bör dessa vara likvärdiga, exempelvis ha fungerande demokratiska och rättsliga institutioner. Den stora skillnaden mellan nationell och subnationell legitimitet är att den nationella legitimiteten inrymmer ett flertal aspekter och den subnationella bör endast förstås utifrån dess förhållande till dess medborgare (Andersson et al red. 2010, s. 141).

Legitimitet har starka band till legalitet, att makten kommer ur fastställda lagar som också följs. Som kriterium för lokal legitimitet är detta dock mindre intressant då lagar fastställs på statlig nivå, kommuner och landsting saknar egna rättsordningar. Den lokala legitimiteten bör istället förstås som en kombination av systemets inflöde, att det finns demokratiska institutioner och processer med möjlighet för medborgarna att påverka fattade beslut, dess genomflöde, hur beslut omsätts till handling samt dess utflöde, systemets möjligheter att faktiskt lösa olika problem. Lokal legitimitet utifrån detta perspektiv kan beskrivas som en kontinuerlig medborgerlig utvärdering av systemets funktioner. Vidare är det viktigt att denna utvärdering inte endast baseras på personliga upplevelser då hela tanken med legitimitet är att begreppet inrymmer ett accepterande av de styrande även om de är av annan politisk åsikt, det är systemets funktion för medborgare som kollektiv som bör vara det centrala. I en kommun eller ett landsting med hög legitimitet bör således handlingar som innebär ett uttryckt stöd för den styrande ordningen vara vanliga samtidigt som det motsatta bör ske där legitimiteten kan anses som låg. Det kan innebära en ren legitimitetskris när medborgare helt enkelt vänder det lokala styret ryggen (Andersson et al red. 2010, ss. 142-144).

3.3.5 Förtroende för politiker och politiken

Begreppet som kommit att beteckna minskat förtroende för politiker blir ofta begreppet politikerförakt. Den lexikala definitionen av förakt inrymmer ett starkt misstroende, att förakta någon kan ses som en syn på någon som mindre värd. Detta starka avståndstagande som ryms i begreppet politikerförakt är problematiskt då just politikerförakt blivit begreppet som ofta lyfts fram i mediala sammanhang för att beskriva ett minskat medborgerligt förtroende för politiker. Det förekommer visserligen individer med så pass starka aversioner mot politiker att det är på sin plats att tala om just förakt men det finns ingenting som tyder på att denna grupp av medborgare är särskilt stor. Tommy Möller argumenterar istället för begreppet politikermisstro för att beskriva fenomenet då detta är ett mer neutralt begrepp som snarare inrymmer skepticism framför det motsatsförhållandet mellan det starka avståndet som inryms i föraktet och den okritiska och blinda tilliten (Möller 1998, ss. 11-12). Misstro mot politiker kan istället ses som en avsaknad av tillit. Det kan finnas en respekt för politiker som samtidigt inte innebär ett förtroende för dessa som kollektiv. Ett sådant synsätt ligger nära ett demokratiskt medborgarideal med en kritisk väljarkår (Möller 2000, s. 21). Vidare bör även en uppdelning göras mellan olika institutioner i systemet. Denna distinktion är viktig att göra då det finns ett värde i att skilja på förtroende för demokratins representativa institutioner (politiska partier, riksdag och så vidare) och de institutioner som har att omsätta beslut i handling. Bo Rothstein gör ett resonemang på teoretisk grund som förklaring till detta. Enligt Rothstein är denna sida av demokratin partisk. Partier representerar i grund och botten ett särintresse vars förda politik inriktar sig på att stödja vissa grupper. Om en person tillhör den grupp som för närvarande åtnjuter majoritet bör förtroendet vara högre än hos de som anser sig tillhöra den politiska minoriteten (Rothstein 2003, ss. 174 - 175). Ett liknande samband mellan partisympati och förtroende har påvisats empiriskt av Ylva Norén Bretzer som finner att människor tenderar att lita på de som de röstat på. Något som främst är tydligt på den nationella nivån men det finns även samband för detta i ett kommunalt perspektiv (Norén Bretzer 2005, s. 196).

3.3.6 Vad kan förklara ett minskat förtroende?

Det går att lyfta fram ett flertal olika tänkbara förklaringar till varför förtroende kan minska. Det kan hävdas att en förskjutning mot postmaterialistiska värderingar är en orsak. Detta på grund av främst två beståndsdelar inom postmaterialismen. En av dessa bygger på att människor i det postmateriella samhället inte är lika benägna att följa auktoriteter, politiker i detta sammanhang. Den andra delen är att människor i den postmateriella världen inte har samma förväntningar på det politiska systemet som förr. Istället för att endast fokusera på

materiellt välstånd fokuseras istället på icke materiella värden så som trygghet, detta då de materiella behoven tas för givna. Detta gör att postmaterialister är mer krävande medborgare därför att den höga materiella standarden i kombination med högre utbildning skapar en mer aktiv och artikulerad medborgare som förväntar sig större inflytande samtidigt som de inte per automatik bejakar auktoriteter. Detta är något som kan ses som ett steg i en utveckling mot en sekularisering även av politiken då alla gamla auktoriteter ifrågasätts. Vidare har även representationens betydelse förändrats i det postmoderna samhället. I denna allt mer diversifierade och individuella verklighet ter sig tanken att några få skall kunna representera breda sociala kategorier långsökt. Detta leder till att det representativa systemet i sig kan ha en alienerande inverkan på människor och verka skadligt för förtroende (Möller 2000, ss. 59-62).

En annan förklaring värd att framhäva är att det politiska systemet är överbelastat. Detta innebär att medborgarna får för höga förhoppningar på vad systemet förmår att leverera. Det är politikens resultat som är i centrum framför dess form. Det uppstår en ond cirkel där systemet får svårare och svårare att tillhandhålla de nyttigheter som medborgarna kräver samtidigt som dessa kräver ytterligare av systemet (Möller 2000, s. 65).

Ytterligare en systeminriktad förklaring rör en ökad uppfattning från medborgerligt håll att det blivit svårare att påverka vilket återknyter till det tidigare diskuterade om vanmakt och alienation. Utifrån denna förklaringsansats antas det att påverkanskraven från medborgarna ökat samtidigt som det politiska systemets kanaler för inflytande upplevs som mer och mer inkapabla att föra fram dessa uppfattningar. Det uppstår ett demokratiskt underskott vid exempelvis ansvarsutkrävning på grund av oklarheter vart beslutet faktiskt fattats. Detta genom att det politiska systemet förändrats, ofta på grund av olika globaliseringseffekter. De centrala institutionerna som har sin grund i nationalstaten minskar i betydelse i takt med att just nationalstaten minskar i betydelse. Genom detta minskar samtidigt medborgares möjligheter att påverka genom dessa institutioner. Även partiernas roll kan sägas ha förändrats. När medborgare i minskad utsträckning engagerar sig i politiska partier försvåras partiernas centrala uppgift att aggregera medborgares preferenser. Banden mellan partierna och väljare har försvagats, partiernas baser bland medborgare har minskat i takt med en minskad betydelse av olika klass- och religiöst betingade konflikter. Ytterligare en anledning till den förändrade rollen för partier är att medborgare blir mer och mer benägna att engagera sig i andra rörelser och i andra former utanför de politiska partierna (Möller 2000, ss. 68-69).

Även specifika händelser kan tänkas ha påverkan. På nittioalets mitt skedde ett antal avslöjanden på kommunal nivå med kommunpolitiker och tjänstemän som använt skattemedel för att finansiera privata utsvävningar. I flera av dessa fall kom det bedrägliga agerandet att stå som representation för en omdömeslöshet och maktfullkomlighet från den politiska nivån. Dock har det visat sig i undersökningar att skillnader i förtroendet hos medborgare i kommuner som drabbats av denna typ av skandaler endast uppvisar ett minskat förtroende för politiker på den lokala nivån, förtroendet för politiker i allmänhet och för det demokratiska systemet ligger kvar på liknande nivåer. Detta skiljer sig från ett mönster som utkristalliserats i internationell forskning där det snarare pekas på ett större förtroende för politiker på den lokala nivån än den nationella vars avlägsenhet blir en grund för misstänksamhet (Möller 2000, ss. 38-39).

Uppdagandet av ovan nämnda skandaler är direkt kopplat till det mediala samhället. Det kan hävdas att det sjunkande förtroendet för politiker förändrats parallellt med den förändrade politiska mediebevakningen. Det har växt fram en speciell medielogik i det moderna informationssamhället. Eftersom det råder ett överskott på information arbetar medierna med förenklingar, dramatiseringar och personifieringar i sin nyhetsrapportering. Politiken har samtidigt anpassat sig till denna nya verklighet. Detta har skapat en konfrontationsjournalistik vilket innebär att politiska konflikter hamnar i rapporteringens centrum på bekostnad av de fall där samarbete förekommer. Från politikens håll har det skett en medialisering som haft stora konsekvenser för det offentliga samtalet där media oftast agerar mellanhand mellan vald och valda. Vidare har refereringen av sakfrågor minskat till förmån för politikens taktiska spel och en ökad kritisk belysning på politiker, något som skapat ett mer cyniskt medieklimat. Denna tonvikt på politikens taktiska baksida i kombination med en journalistroll som fokuserar mer på att tolka och värdera för att belysa motiv bakom handlande framför själva handlandet bidrar till ytterligare cynism, det mediala klimatet blir självförstärkande. Slutligen har personifiering i media skapat en ökad fokus på politiska skandaler och affärer. Det går att urskönja vissa genomgående ingredienser i skandalrapporteringen. Dessa följer en viss dramaturgisk modell med en klar uppdelning mellan hjältar och skurkar. Politiker som ikläds skurkrollen ges begränsat utrymme som främst är till för denne skall ställas till svars för handlingar eller fattande beslut, ofta med en underton att representera en moral i upplösning. Journalistens roll i denna dramaturgi blir att representera moralen, att vara den som återställer ordningen vilket görs genom att framställa den som hotar denna ordning i så dålig dager som möjligt (Möller 2000, ss. 69-71).

3.3.7 Processer och förtroende

Det är inte endast de nyttor som statliga enheter lyckas leverera som påverkar det medborgerliga förtroendet och i förlängningen legitimiteten för systemet. Forskning av Tyler, Casper och Fisher har visat att det snarare är i processen som lett fram till distribueringen av nyttigheter som förtroendet föds. Detta genom att studera människor på väg att dömas för ett brott, något som kan ses som en av de mer extrema myndighetskontakterna. En uppfattning att proceduren som lett fram till straffet varit rättvis visade sig ha en dämpande effekt på den negativa känslan på utfallet av ett myndighetsbeslut. Något som de anser visar på den rättvisa processens centrala roll för förtroendet till myndigheter och stat (1989, s. 645). Proceduriell rättvisa och legitimitet är tätt sammanbunden med gruppsykologi och social identitet. Detta genom att utifrån bedömningar av rättvisenivåer inom gruppens processer bedöma gruppens status. Desto rättvisare behandlingen och bemötandet upplevs från auktoriteter inom gruppen desto större upplevs gruppens status vara vilket ökar medlemmars uppfattning om auktoriteternas legitimitet (Tyler. 2001, s. 432). En liknande koppling har även gjorts av Bo Rothstein som sätter de offentligas företrädarnas etik i centrum. Något som inte bara är viktigt för hur de sköter sitt uppdrag utan även för hur medborgare i kontakter med myndigheter uppfattar vilka normer som styr. Detta genom att en person drar slutsatser för egen del efter andras agerande samt i den motsatta riktningen där en person drar slutsatser om andra utifrån sig själv. Utifrån dessa två mekanismer blir processen central, att processen uppfattas som rättvis är minst lika viktig som resultatet om inte ännu viktigare. Avsaknad av exempelvis nepotism och mutor under processen har ett positivt samband med proceduriell rättvisa. Draget ytterligare ett steg längre så har även en uppfattning om rättvisa kontakter med välfärdsstatens institutioner också en positiv effekt på det generella politiska förtroendet (Rothstein 2003, ss. 189-190).

4. Metod

Studien är en beskrivande sådan då syftet är att faktiskt beskriva hur regelverken landstingen har att förhålla sig till ser ut vilket är karakteristiskt för just en beskrivande studie, att redovisa hur något är beskaffat (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Wängnerud 2004, s. 35). Undersökningen innehåller en blandning av både kvantitativ innehållsanalys samt kvalitativ textanalys, mer om det faktiska genomförandet efter en genomgång av dessa två olika metoder.

4.1 Kvantitativ innehållsanalys

Denna analysmetod innehåller två beståndsdelar, kvantitativ samt innehållsanalys. Med kvantitativ avses det att undersökningen är byggd på likvärdiga och jämförbara uppgifter från ett så pass stort antal enheter att materialet kan analyseras samt uttryckas med hjälp av siffror. Den andra beståndsdelan innehållsanalys innebär att undersökningen av materialet framställs i någon skriftlig, muntlig eller bildlig form. Metoden används främst i undersökningar som ämnar att besvara frågor som rör förekomsten av olika typer av innehållsliga kategorier i ett speciellt material. Detta kan göras på lite olika sätt. Det kan vara en undersökning om hur frekvent en speciell kategori förekommer men även hur stort utrymme en innehållslig kategori ges. Den kvantitativa innehållsanalysen är en således en metod som används för att ta fasta på hur ofta och hur mycket en på förhand utvald kategori förekommer (Esaiasson et al. 2004, ss. 219-220). I undersökningen hämtas verktyg från den kvantitativa analysen då det undersöks först och främst om det de på förhand bestämda kategorierna faktiskt förekommer samt hur stort utrymme dessa ges i det insamlade materialet. Dock krävs en större djupdykning i materialet än vad endast de kvantitativa verktygen erbjuder.

4.2 Kvalitativ textanalys

Den kvalitativa analysmetoden används för att analysera ett givet textmaterial utifrån ett djupare perspektiv än vad som är möjligt utifrån de kvantitativa verktygen. Detta görs genom en läsning av textens delar, helhet samt kontext. Denna metod innebär en möjlighet att finna en texts övergripande mening som går utöver summan av delarna, det vill säga de utvalda variabelernas frekvens eller utrymme inom kvantitativ metod. En textanalytisk frågeställning kan utformas på två olika sätt, en systematisk eller en kritiskt granskande frågeställning. En systematiserande undersökning är en undersökning som ämnar klargöra tankestrukturer, att logiskt ordna innehållet i texterna samt att klassificera innehållet i givna texter. En kritiskt granskande undersökning handlar om att ta ställning till hur en argumentation lever upp till bestämda normer med hjälp av en idékritisk analys eller att med en ideologikritisk analys lyfta fram vilka konflikter och faktiska principer som styr i ett samhälle. Slutligen kan en kritiskt granskande frågeställning även utgöras av en diskursanalys. Med detta avses en uppfattning att språket formar verkligheten och utifrån detta studerar vad texter säger om vad som är gränserna för det samhälleligt acceptabla (Esaiasson et al. 2004, ss. 233-235). De textanalytiska aspekterna i undersökningen hör till dess systematiserande innehåll då delar av materialet kommer att klassificeras och logiskt ordnas utifrån på förhand bestämda kategorier. Denna kvalitativa metod används dock endast på en relativt översiktlig nivå på grund av en stor mängd material, mer om detta i kommande avsnitt om analysmodellen.

4.3 Avgränsning

Studien kommer att inrikta sig på samtliga svenska landsting och regioner bortsett från Region Gotland. Detta på grund av att denna region endast består av en kommun som samtidigt ansvarar för de verksamheter som ett landsting normalt ansvarar över. Region Gotland har således ett ansvarsområde som inrymmer både landstings och kommunal verksamhet vilket gör att dess verksamhet bör ses ur ett kommunalt perspektiv snarare än ett landstingsperspektiv.

4.4 Korruption - Ett samlingsbegrepp

Vidare i undersökningen när det talas om korruption används ett begrepp som går utöver en rent legal definition. Avsteg tas från en normativ grundsyn med en utgångspunkt som inte endast baseras på legalitetsgrund utan där normen snarare kommer från den funktionalistiska etiken, från processer. Detta då det finns vissa etiska plikter som kommer med ett uppdrag i offentlig tjänst som exempelvis rättsäkerhet och opartiskhet. Denna definition innebär ett vidare korruptionsbegrepp som lägger fokus på de demokratiska processerna framför systemets eventuella resultat.

Genom denna definition ges ett vidare utrymme än med ett begrepp som helt lutar sig på rådande lagstiftning. Detta då lagstiftning av förklarliga skäl inte kan ta hänsyn till förtroendeproblematiken som kommer med korrupt beteende och endast kan fokusera på en specifik händelse vilket resulterar i att den strikt legala definitionen landar i korruption som mutbrott och bestickningsbrott (Riksenheten mot korruption u.å).

Genom en proceduriell definition som tar hänsyn till den etiska dimensionen går det att fånga upp handlingars förtroendeskadande verkan genom dess inrymmande brott mot ramar utöver de legala, de ramar som medborgare kan anses värdera högre.

4.5 Materialinsamling

Under arbetets inledande skede togs kontakt med samtliga berörda landsting och regioner (bortsett från Region Gotland) med en kortare beskrivning av arbetet samt en förfrågan om tillgång till material som används inom organisationen rörande etik, mutor, jäv, upphandling och andra eventuella styrdokument som framtagits för att motverka eventuella oegentligheter inom organisationen. Denna kontakt var ett strategiskt val för att öka möjligheterna till ett så heltäckande material som möjligt. Nästa steg i materialinsamlingen bestod av sökningar på landstingens och regionernas hemsidor på orden ”etik”, ”muta” samt ”korruption”. Eventuella

brister i min egen materialsökning uppvägdes genom kontakten där landstingen själva gavs möjlighet att delge material vilket även kunde ge tillgång till eventuella interna riktlinjer som inte nödvändigtvis finns tillgängliga på organisationernas hemsidor. Valet att endast göra en översiktlig sökning på nyckelord kan vid en första anblick tänkas vara begränsad. Detta har dock inte varit fallet. Det material som genererats från egna översiktliga sökningar har i flera fall överensstämt med det material, utöver icke tillgängligt internmaterial som svarande landsting vidarebefordrat. Således har min översiktliga sökning visat sig vara tillräcklig särskilt då den föregåtts av kontakt med berörda från landstingen. Vid avsaknad av både svar från denna kontakt samt bristande material från berörda hemsidor kommer detta behandlas som ett negativt resultat. Detta motiveras med att det på grund av ämnets känsliga natur så bör eventuella regelverk för att motverka korruption vara något som landstingen gärna delar med sig av snarare än tvärtom. Vidare så bör en översiktlig sökning likt den genomförda ha genererat material. Även om det finns tillgängligt någon annanstans på webb eller i tryckt form så är det ändå inte försvarbart att ur ett medborgarperspektiv kräva djupare sökningar för att finna detta. En del av den offentliga etiken rör trots allt öppenhet, något som i ett sådant fall kan anses vara bristande och kan därför tolkas som ett negativt resultat.

Ytterligare material som använts är rådande lagstiftning på området samt riktlinjer och publikationer som tillhandahålles av Sveriges kommuner och landsting (i fortsättningen SKL) med anknytning till ämnet som landstingen har att förhålla sig till utöver eget material. Det finns ytterligare källor att beakta som exempelvis Institutet mot mutor som tillhandahåller material. Detta kommer dock inte inrymmas i undersökningen då detta är en ideell organisation med näringslivet som främsta inriktning (Institutet mot mutor u.å). Eventuella hänvisningar till material kan dock komma att ha påverkan i undersökningen men själva materialet kommer inte studeras av utrymmesskäl.

4.6 Analysmodell

Analysmodellen utgår från en artikel av Gary S Becker där det tas fasta på att brottsligt beteende innehåller en avvägning mellan eventuell nytta med illegalt beteende ställt mot den eventuella nyttan med ett mindre lönsamt lagligt beteende. Detta påvisas genom att använda samma ekonomiska ramverk som förklarar varför en aktör ägnar sig åt legala aktiviteter för att förklara brottsligt beteende. Om straffet överträffar den eventuella nyttan kommer aktören inte välja illegalt beteende, brottet lönar sig inte (1968, ss. 207-208). Beckers variabler för brottsligt beteende har senare omarbetats av Staffan Andersson och Gissur Ó Erlingsson för att kunna tillämpas för att studera korruption vilket redan berörts översiktligt under rubriken

institutionellt inflytande. Förändringar i den institutionella miljön, frestelsestrukturen, bör påverka förekomsten av korruption. Enligt Andersson och Erlingsson kan det anses förekomma en gynnsam frestelsestruktur när institutionerna

1: ger individerna många, snarare än få, möjligheter att tillskansa sig resurser genom att de ägnar sig åt korruption

2: förenar korruption med hög, snarare än låg, avkastning

3: har en låg snarare än hög grad av övervakning/tillsyn

4: ger förhållandevis låga straff om det korrupta beteendet trots allt skulle avslöjas

5: har okända eller oklart formulerade regelsystem (Andersson et al red. 2010, ss. 197-198).

Dock skulle en undersökning baserad på hela analysmodellen bli alltför omfattande utifrån de tillgängliga resurserna och den rådande tidsbegränsningen. Valet stod mellan en mer övergripande undersökning av ett eller ett fåtal landsting utifrån flera variabler eller ett stort antal undersökningsenheter utifrån en mindre del av analysmodellen. Valet föll på det senare. Undersökningen kommer att fokusera på analysmodellens femte punkt, om regelsystemens utformning och om dessa är att anse som klart alternativt oklart formulerade. Detta val gjordes av två skäl. Först och främst av generaliseringsskäl, detta möjliggjorde en totalundersökning med potential att faktiskt kunna nå ett övergripande resultat istället för en djupdykning i en organisation. För det andra är det regelsystemen som är av intresse utifrån det ovan definierade samlingsbegreppet där korruption är ett fränsteg från processen. Regelsystemen är på plats redan innan något annat ställningstagande en aktör kan tänkas göra utifrån den rådande frestelsestrukturens första fyra punkter. Regelverket finns på plats innan genomförandet och det kan således hävdas att ett brott mot eventuellt regelverk i själva genomförandet av politiska beslut är ett brott mot den offentliga etiken. En process som inte präglats av redan uppsatta regler kan anses smittad redan från början och är således ett avsteg från den proceduriella rättvisan och en grogrund för minskat förtroende hos medborgare vid ett eventuellt uppdagande.

För att kunna kategorisera landstingens egna regelverk kommer det under materialgenomgången fokuseras på tre områden. Material rörande mutor, material om etik och referenser till riktlinjer från SKL. Material rörande mutor kommer att bedömas i två nivåer: Först om det finns generellt material om mutor som exempelvis lagtext eller annat av

övergripande karaktär i interna styrdokument och policys. Nästa steg i bedömningen är om det finns material som är avsett att förtydliga ytterligare och kan användas mer i det vardagliga arbetet som exempelvis beloppsgränser eller uppräknings av andra, faktiska saker som inte är tillåtna. Vidare kommer det att fokuseras på etiken inom landstingen som ett område. Då en stor del av verksamheten rör vård så är etikområdet sällan frånvarande, dock rör det sig främst om etiska frågor kopplade till sjukvården och inte den offentliga förvaltningen. Av vikt för undersökningen inom detta område blir att leta efter etiska regler som anpassats till att gälla organisationen som helhet, betoning på värden som kan kopplas till den offentliga etiken (öppenhet, rättsäkerhet, oberoende etc.) samt annat som är indikation på att det förs diskussioner om etik även inom andra områden än de som är direkt kopplade till vård och omsorg. Även förekomsten av ett etiskt råd för diskussion kring etik kommer att tolkas som att vidare etiska diskussioner förs inom landstinget. Slutligen är det också av intresse att se hur landstingen förhåller sig till riktlinjer från SKL, material som ägnas uppmärksamhet senare i undersökning. Detta sker rent praktiskt genom att hitta referenser till sådant material i landstingets eget material i form av länkar, omnämmanden och liknande eller om landstingen själva vidarebefordrat sådant material under materialinsamlingsfasen. Sådana referenser kommer att tolkas positivt då det är en indikation på att materialet är synliggjort och används inom organisationen. Således framkommer sammanblandningen av både den kvantitativa och den kvalitativa innehållsanalysen. Den kvantitativa innehållsanalysen används då det i ett första steg är den faktiska förekomsten av regelverk som studeras. Vidare undersöks även utrymmet de på förhand uppställda kategorierna ges. Sedan rör sig undersökningen metodologiskt mot den kvalitativa innehållsanalysen. Detta genom att det inte endast sker en mätning av förekomsten av material utan även en (visserligen en ur kvalitativt hänseende ytlig sådan) djupare studie av det faktiska innehållet. Detta görs vid analysen av material rörande mutor respektive etiken då innehållet måste studeras ett steg längre än endast utifrån dess förekomst vilket är tillräckligt när det kommer till referenser till material från SKL.

Efter genomgången av undersökningens material rörande mutor, material om etik eller referenser till riktlinjer från SKL tilldelas varje landsting olika delpoäng för sina regelverk som mynnar ut i ett samlingsbetyg enligt endera: Klart formulerade, Svagt formulerade och Oklart formulerade.

Mutdelen: Översiktliga regler mot mutor ger 1 poäng. Finns förtydliganden i form av beloppsgränser eller exempel på situationer med koppling till anställdas vardag och inte

endast övergripande text kring mutor ges ytterligare 1 poäng. Den senare poängdelen, regedel med vardagsförtydliganden krävs i undersökningen för att regler mot mutor skall anses vara klart formulerat. Denna kategori kan generera ett potentiellt högre värde då mutor är centralt ur ett legalt korruptionsperspektiv. Därför är förtydliganden kring vad som kan känneteckna en muta av stor vikt.

Etikdelen: Egna etiska regler eller annat som tyder på en etisk diskussion inom organisationen kan ge 1 poäng.

Referenser till riktlinjer från SKL kan slutligen också ge 1 poäng.

Samlat kan således maximalt 4 poäng erhållas.

För att regelverk skall kunna klassas som Klart formulerade krävs det en samlad poäng på minst 3. För att klassas som Svagt formulerade krävs samlat 2 poäng och slutligen innebär 1 samlad poäng eller mindre att det interna regelverket är att anse som oklart formulerade. Då regelverket i grund och botten är till för personal och även förtroendevalda kommer inga på förhand givna kriterier på detaljnivå att utformas utan det rör sig om en bedömning av allt material för sig med detta i åtanke. En mer detaljerad djupanalys skulle kunna riskera att materialet utsätts för en för hård bedömning i relation till vilka materialet i slutändan skall användas av.

5. Undersökning

5.1 Lagstiftning - Mutor

Aktuell lagstiftning på korruptionsområdet hittas i brottsbalkens 20:e kapitel, andra paragrafen för vad som kännetecknar ett mutbrott:

2 § Arbetstagare som, för sig själv eller för annan, tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, döms för mutbrott till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla, om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han slutat densamma. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år (SFS 2004:785).

Samt lagrummet rörande bestickning i brottsbalkens 17:e kapitel, sjunde paragrafen:

7 § Den som till arbetstagare eller annan som avses i 20 kap. 2 § lämnar, utlovar eller erbjuder, för denne själv eller för annan, muta eller annan otillbörlig belöning

för tjänsteutövningen, döms för bestickning till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år (SFS 2004:404).

Ett mutbrott är således ett brott som kräver två parter, för undersökningens syfte är det dock främst paragrafen rörande mutbrott som är av intresse och bestickning som fenomen befinner sig i utkanten. Det bör dock poängteras att det är märkligt att lagrummet rörande dessa brott vilka, kan sägas vara två sidor av samma mynt, återfinns i två olika kapitel i brottsbalken. Nu till brottsbalkens bestämmelse om vad som konstituerar ett mutbrott. Vid en översiktlig läsning kan reglerna framstå som självklara men så är inte fallet. Först och främst innehåller texten en uppdelning av den kompensation som ska ha begärts eller erhållits för att ett brott ska ha begåtts. Detta genom att tala om både ”muta” samt ”otillbörlig belöning”. Rent bokstavsmässigt kan en person således dömas för mutbrott utan att ha erhållit en, i lagens mening, muta. Vidare uppkommer problem även vid kompensationens andra del. Belöningen det rör sig om måste vara otillbörlig, ett oprecist begrepp som i slutändan blir upp till en domstol att avgöra och inget en offentliganställd kan använda som riktlinjer i sin yrkesroll. Vad som kan klassas som en muta finns i vårt medvetande utifrån sociala normer och liknande, en otillbörlig belöning har inte samma referenser. Mer om denna problematik kring otillbörlighet i nästa avsnitt. Det är också på sin plats att nämna att problematiken kring mut- och bestickningslagstiftningen är känd. Regeringen beslutade 2009 att tillsätta en utredning för att se över just mut- och bestickningslagstiftningen. Denna utredning (SOU 2010:30 Mutbrott) innehåller förslag tänkta att rätta till mycket av den ovan nämnda problematiken. Förslagen som ges är bland annat att lagstiftningen skall samordnas i samma kapitel i brottsbalken samt ett förtydligande av just vad som kan anses som otillbörligt (SOU 2010:38, ss. 13-15). Inget av förslagen har dock i skrivande stund (december 2011) förekommit i någon proposition.

5.1.2 Lagstiftning - Jäv

Lagstiftningen som reglerar vad som är att anse som jäv finns i förvaltningslagen, grundbestämmelserna lyder som följer:

11 § Den som skall handlägga ett ärende är jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller

underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken, 4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller 5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse (SFS:1986:223)

Vidare finns det ytterligare lagstiftning på området som inte kommer behandlas då det inte är av direkt intresse för undersökningens syften bortsett från den tjugofemte paragrafen i kommunallagens sjätte kapitel om styrelsen och övriga nämnder:

25 § En förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävig, om

1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till,
4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (SFS:2003:519).

Lagstiftningen är i jämförelse med mutlagstiftningen relativt klar. Visserligen finns liknande problematik angående formuleringen om synnerlig nytta eller skada som förekommer i bägge paragrafer som vid vad som skall anses som tillbörligt respektive otillbörligt i mutlagstiftningen. Dock är detta inte att anse som ett lika stort problem då lagstiftningen är mer detaljerad utifrån dess punktframställning vilket nästan är att anse som exempel på jävsituationer.

5.2 Sveriges kommuner och Landsting

Sveriges kommuner och Landsting är en intresse- samt arbetsgivarorganisation som representerar alla svenska kommuner, landsting och regioner. Verksamheten bygger på att stärka den kommunala och regionala demokratin och att aktivt tillvarata medlemmarnas intressen (Sveriges Kommuner och Landsting u.å).

Mycket av problematiken som nämndes rörande mutlagstiftningen som riktlinjer förenklas och förtydligas genom en publikation av SKL i samarbete med Finansdepartementet (FD) vars syfte är att fungera som en vägledning för offentliganställda om vad som kan utgöra ett

korrupt beteende. Av speciellt intresse stadgar denna vägledning redan i inledningen vikten av att inte agera på så sätt att medborgares förtroende för den offentliga förvaltningen tar skada samt framhäver den personliga förmågan till etiska val som central när situationer ska bedömas (FD, SKL 2006). Således kommer också kopplingen mellan vikten av medborgerligt förtroende samt etikens centrala roll för det offentliga uppdraget i blickfånget redan i publikationens inledning, något som utifrån denna undersöknings syfte bör bedömas som positivt. Medborgerligt förtroende ges mycket utrymme och kopplas ihop med rollen som anställd i offentlig förvaltning. Denna beskrivna roll innehåller mycket av det som i den tidigare litteraturframställningen hittas under den funktionalistiska synen på offentlig etik. Centralt för offentliganställda utifrån det funktionalistiska perspektivet är att identifiera etiska principer som är förenade med de offentliga uppdraget som ska vara styrande genom alla processer. I SKL och FDs vägledning identifieras en rad av dessa principer. Bland annat framhålls ett ansvar att upprätthålla förvaltningens saklighet och opartiskhet för att bibehålla principer bakom rättstaten. Offentliganställdas agerande skall alltid ske på så vis att förtroendet från medborgarna inte riskerar att rubbas. De plikter den enskilda har att förhålla sig till som är förenade med den funktionalistiska etiken framkommer mycket tydligt. Det hävdas att "En anställd eller förtroendevald ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete" (FD, SKL 2006, s. 5). Således har innehållet i den offentliga etiken givits mer konkret innehåll där särskilt den ovan nämnda passagen sätter ribban väldigt högt för hur verksamheten skall bedrivas. Genom denna publikation preciseras de etiska riktlinjer offentliganställda har att förhålla sig till avsevärt.

I publikationen behandlas lagstiftningsproblematiken som beskrivits i föregående avsnitt rörande vad som kan klassas som otillbörligt. Detta förtydligas inte endast genom ett rekommenderat förhållningssätt, att varje förmån som kan misstänkas påverka tjänsteutövningen är att se som otillbörlig utan även med typiska situationer där otillbörlig påverkan kan tänkas förekomma som rabatter, resor, måltider och så vidare där en offentliganställd bör vara på sin vakt. Vidare ges också ett antal punkter att fundera över som kan hjälpa till att identifiera om något kan anses vara otillbörligt som exempelvis om det finns en koppling mellan förmånen och tjänsteutövning eller vilket inflytande man som anställd har på arbetsgivarens relation till givaren av förmånen (FD, SKL 2006, ss. 7-10).

Även jävsituationer förtydligas i förhållande till lagstiftningen. Detta behandlas på liknande sätt som mutor genom exempel på när opartiskheten kan ifrågasättas som exempelvis om en vän eller ovän är intressent i ett ärende. Likaså här som i avsnittet om mutor ges ett strängt

övergripande råd till offentliganställda att vidta en försiktighetsprincip, att avstå från alla ärenden som kan tänkas skada förtroende för säkerhets skull även om det inte rör sig om en tydlig jävsituation. Slutligen förekommer även ett antal exempel på rättsfall för att ge ett bredare perspektiv på situationer där personer i offentlig sektor bör vara extra vaksamma (FD, SKL 2006, s. 11-14).

Ur tydlighetssynpunkt har det således skett avsevärda förbättringar genom den ovan behandlade publikationen. Dock är det inte läge att sluta arbetet här trots detta. I avslutningen av publikationen framhävs nämligen något väldigt centralt för arbetet med att motverka oegentligheter. Här framhävs myndighetens, kommunens och landstingets ansvar att se till att hålla sina anställda informerade och uppdaterade kring regelverk och dess tillämpning. Vidare framhävs också vikten av egna kompletterande riktlinjer samt att "Det är angeläget att man skapar förutsättningar för återkommande arbetsplatsdiskussioner om hur regler och riktlinjer skall tillämpas" (FD, SKL 2006, s. 13). Denna fras är viktig att ha i åtanke inför senare avsnitt när landstingens egna riktlinjer om etik och regelverk för att motverka korruption studeras.

Sveriges kommuner och landsting har även andra riktlinjer som har mer direkt anslutning till landstingen. Det har träffats en överenskommelse mellan SKL samt läkemedelsindustriförening (LIF) om vilka samverkansformer som skall gälla mellan läkemedelsföretag samt medarbetare inom offentlig hälso - och sjukvård. Detta för att ett samarbete mellan vårdsektorn och läkemedelsföretag är en nödvändighet för en god sjukvård då ett sådant samarbete genererar kunskap om hur produkter skall användas som i slutändan kommer patienter till gagn. Överenskommelsen framhäver vikten av ett öppet samarbete som inbjuder till granskning och även här återkommer vikten av opartiskhet och trovärdighet i relationen parterna emellan. Överenskommelsen är detaljerad och innehåller både övergripande bestämmelser som exempelvis vad som från sjukvårdspersonalens sida bör ses som konsultation och vad som bör ses som en bisyssla till regler rörande förtäring och kostnader på mer detaljerad nivå. Exempelvis att sammankomster skall ske helst på, eller så nära deltagarnas arbetsort som möjligt eller att deltagare i sammankomster varken får erbjudas ersättning av läkemedelsföretagen eller kräva sådan (LIF, SKL 2010, ss. 2-5). Liknande överenskommelser finns även framtagna av SKL tillsammans med branschorganisationer för tandvården, Föreningen för svensk dentalhandel (FS) och Dentallaboratoriernas riksförening (DR) där samverkan mellan medicintekniska företag och anställda inom den offentliga tandvården regleras på liknande vis (DR, FS, SKL 2006).

5.3 Internt regelverk

5.3.1 Klart formulerade

Ett av de tydligare regelverken rörande korruption finns i landstinget i Jönköpings län vars policy för Gåvor, förmåner och mutor är ett av de bättre exemplen på att tydliggöra och förenkla en bedömning av vad som kan anses som otillbörligt. I policyn förs först en diskussion om problematiken mellan tillbörligt och otillbörligt liksom den som tagits upp tidigare i undersökningen. Denna kompletteras ytterligare genom att inte bara hänvisa till ett fast värde på 300 kronor utifrån domstolsexempel utan även till ett antal exempel på förmåner som alltid är att anse som otillbörliga som penninglån, rabatter som inte tillfaller landstinget utan endast anställd och betalda semesterresor för att tydliggöra ytterligare. Vidare följer även en uppräkningslista på vad som kan anses som tillbörligt som bland annat enstaka representationsmåltider eller seriösa kortare studieresor utan kringarrangemang. Denna uppräkningslista av tillåtna förmåner är dock satt i sammanhang med värdet på 300 kronor samt att policyn hänvisar till SKLs branschöverenskommelser där detta regleras ytterligare (Landstinget i Jönköpings län 2004, ss. 1-2). Vidare är det av intresse att Jönköpings etiska råd bidrar med riktlinjer för hur anställda skall ställa sig till gåvor och förmåner från patienter eller anhöriga vilket samtidigt är en tydlig indikation på att en etisk diskussion förekommer inom landstinget som sträcker sig utöver etiska dilemman inom vården. Således finns en direkt koppling mellan gåvor och etik inom landstinget där det etiska rådet rekommenderar ett restriktivt förhållningssätt. Detta inte endast för att motverka misstankar om eventuell särbehandling av vårdtagare utan även för att det inte ska utvecklas en gåvokultur inom landstinget där vårdtagare känner sig tvingade att köpa sig vård genom gåvor till personal (Landstinget i Jönköpings län u.å.). Rådets rekommendation syftar således till ett förhållningssätt där landstingets oberoende och opartiskhet skyddas, två centrala värden för den offentliga etiken är således närvarande även i den etiska diskussionen inom landstinget.

Även Region Skåne tål att lyftas fram som ett exempel på ett klart formulerat regelverk som dock inte liksom Jönköping levde upp till alla av analysmodellens kriterier (en utförlig sammanställning finns under slutsatser) då det etiska perspektivet på verksamheten inte är närvarande. Det finns en väl formulerad policy om gåvor och förmåner samt kopplingar till SKLs olika branschöverenskommelser. Här tydliggörs viss problematik om att mutor inte endast rör direkta gåvor utan lyfter även fram vad som kan anses som otillåtna förmåner i form av rabatter till landstingspersonal från leverantörer i det privata för att nämna ett

exempel. Vidare finns det även starka kopplingar till jävsproblematik inom policyn. Bland annat har policyns framtagande motiverats just genom att fungera som en vägledning mellan vad som kan anses tillbörligt respektive otillbörligt för anställda för att minska risken för situationer där personalens objektivitet kan ifrågasättas (Skåne 2004. ss. 1-6).

Landstinget Sörmland har ett eget framtaget etiskt program med det uttalade syftet att fungera som underlag för det etiska samtalet inom organisationen. Målet med programmet som bygger på samtal med personer inom organisationen är inte endast själva programmet i sig utan även att dessa samtal skall stimulera till ett intresse för etiken hos ytterligare personer utöver de intervjuade. Runt 200 personer har varit involverade i programmets framtagande. Vidare föreslås även att etiska diskussioner ges formellt utrymme inom Landstinget (Landstinget Sörmland 2006, ss. 6-7). Det etiska programmet i sig är väldigt omfattande och tar avstamp i att definiera en värdegrund som i sig inte är direkt kopplad till det offentliga uppdraget utan bygger på mer allmänt hållna principer som människovärde, att alla har samma värde, samma rättigheter och samma rätt att få dessa respekterade. Vidare framhålls även den så kallade "gyllene regeln" och med det avses att allt man vill att andra ska göra för en själv ska man göra för andra. Slutligen framhålls även respekt som en av de centrala delarna i landstingets värdegrund (Landstinget Sörmland 2006, ss. 9-10). Formulerandet av en värdegrund är dock inte att likställa med en etisk diskussion. Förvisso finns det kopplingar mellan människovärdesprincipen och en oberoende offentlig förvaltning men en sådan koppling är alltför lös. Något som faktiskt kan kopplas direkt till redskap för en etisk diskussion är däremot att etik som begrepp ägnas mycket uppmärksamhet. Detta görs inte enbart översiktligt utan det finns förtydligande ambitioner genom hänvisningar till olika former av etik. Behovet av en sammanblandning av olika etiska traditioner lyfts fram. Bland annat genom att visa vilka olika rättesnören som finns att förhålla sig till vid etiska dilemman på arbetsplatsen och hur dessa verkar på olika nivåer för att visa att det krävs en sammanblandning och avvägning av olika former av etik för ett etiskt handlande (Landstinget Sörmland 2006, ss. 17-19). Det etiska programmet avslutas med att identifiera de olika uppgifterna som är förenade med den etiska diskussionen för olika yrkesgrupper inom landstinget. Bland annat framhålls exempelvis det för förtroendevalda att ge formellt utrymme för samtal om etik och att det etiska perspektivet ska vara närvarande i alla beslut. För de vårdverksamma ligger uppgiften inte bara i att tillämpa det etiska förhållningssättet i det vardagliga arbetet utan även att diskutera detta förhållningssätt i relation till just det vardagliga arbetet. Slutligen diskuteras också patientnämndens roll vars uppgifter rör att

fungera som väckarklocka och signalera till fullmäktige och andra berörda när etiska brister synliggörs (Landstinget Sörmland 2006, ss. 48-50). Vårdperspektivet kan anses närvarande trots ambitionen att stimulera en etisk diskussion utöver detta. Detta är något som programmet ändå lyckas med utifrån avsnitten där komplexiteten i etik som begrepp och etiska traditioner behandlas. Det upplevda vårdperspektivet är på grund av att vården är majoriteten av själva verksamheten så när det skall brytas ner till en vardaglig nivå bryts det således ner till en vardag inom vården rent naturligt.

När det rör regler och riktlinjer kring mutor är det i jämförelse med etiken inte lika välutformat. I Landstingets Sörmlands material finns det tecken på att SKLs material används, detta då landstinget har riktlinjer för leverantörskontakter som bygger på och i stort överensstämmer med just detta material. Intressant är vidare att syftet bakom dessa riktlinjer inte endast är till för att kunna ha ett konsekvent förhållningssätt vid kontakter med leverantörer. Riktlinjerna syftar även till att motverka att dessa kontakter inte riskerar att vara förtroendeskadliga eller kunna ifrågasättas vare sig från juridisk eller från etisk ståndpunkt (Landstinget Sörmland 2008, s. 1). Vidare finns det även övergripande regler kring jäv exempelvis att inte anlita närstående eller ge dessa företräde vid anställningssituationer samt inte anlita företag där man själv har engagemang. En uppdelning som fungerar som en överskådlig sammanfattning av lagstiftningen på området. Avslutningsvis anläggs ett restriktivt förhållningssätt där det stadgas att landstingsjuristen ska rådfrågas i alla tveksamma fall (Landstinget Sörmland 2009, s. 1). Således ges hänvisningar till en tillgänglig resurs (landstingsjuristen) att tillgå vid behov istället för att endast ha närmsta chef eller egna avvägningar som grund för att fatta beslut i tvivelaktiga situationer.

5.3.2 Svagt formulerade

Landstinget Dalarna fungerar som ett exempel på när det finns en medvetenhet inom organisationen rörande korruption, dock framgår detta inte tydligt någonstans. Bland annat tillhandahålles endast ett begränsat urval av policydokument varav inget faktiskt berör korruptionsproblematik. Denna uppfattning baseras snarare på innehållet i en rapport som BDO Consulting Group författat efter att på uppdrag av landstingets revisorer granskat eventuella risker för att utsättas för ekonomisk brottslighet samt effektiviteten i eventuella skydd mot detta. Rapporten lyfter fram ett antal saker av intresse för att kunna göra en bedömning av landstingets Dalarnas riktlinjer. Bland annat framkommer det att arbetet för att motverka ekonomisk brottslighet är bristfällig samt att medvetenheten om dessa risker är låg med ett arbete som bedrivs med totalt fokus på huvuduppgiften, offentlig service. Vidare

efterlyses bättre regelverk för förhållningssätt till leverantörer och entreprenörer inom landstinget. Att en av de rekommenderade åtgärderna som nämns är upprättandet av en etisk kod med särskild inriktning mot upphandling talar sitt tydliga språk (BDO 2010, ss. 2-3). Det går att hämta ytterligare några saker ur rapporten. Det sker en uppräkningslista av alla dokument som landstinget har att förhålla sig till inom området. Här framkommer bland annat hänvisningar till SKLs överenskommelser samt från Institutet mot mutor vilket är att bedöma som positivt men ändå väcker vissa frågor när rapporten efterlyser tydligare regler för förhållningssätt mellan anställda och andra aktörer, något som faktiskt regleras i SKLs branschöverenskommelser. Dokumenten finns inom organisationen men hur de faktiskt används lämnas således obesvarat. Vidare är det också intressant att det under uppräkningslistan av dokument inte finns något som verkar vara direkt kopplat till korruptionsbekämpning under avsnittet interna dokument (BDO 2010, s. 6). I ett PM till rapporten rörande åtgärder föreslår landstingets revisorer att åtgärder måste vidtas i organisationen för att öka medvetenheten om olika riskområden och särskilt medvetenheten kring vad som kan anses som en muta eller bestickning (Landstinget Dalarna 2010).

5.3.3 Oklart formulerade

Denna kategori blir av förklarliga skäl innehållslös i jämförelse med de föregående två. Detta för att de landsting vars regelverk bedöms som oklart formulerade görs främst utifrån avsaknad av material på området vilket kommer behandlas vidare under slutsatser. Det finns dock vissa exempel att hänvisa till, Västra Götalandsregionen är ett sådant. Materialtillgången har varit minst sagt bristfällig. Det som tillhandahålls i policyväg är endast visioner inom olika områden, inget område är dock av intresse för undersökningens syfte utan materialet har snarare karaktären av reklam för landstingets verksamhet istället för att kunna fungera vägledande för personer inom organisationen.

Ett annat exempel är Landstinget Västmanland. Det finns en värdegrund i organisationen som innehåller vissa kopplingar till etik. Dock är detta av överskådlig natur där det hänvisas till den representativa demokratin med öppenhet som centralt värde. Detta värde är visserligen ett värde med kopplingar till den offentliga etiken men ägnas minimalt med utrymme. Vidare görs en sammankoppling mellan etik och demokrati som dock inte är vidare utvecklad, något som antagligen beror på att det rör sig om en värdegrund (Landstinget Västmanland. 2003, ss. 7-9). Andra regelverk och riktlinjer av intresse för undersökningen lyser med sin frånvaro.

6. Slutsatser

Om lagstiftningen var den enda referensen för personer verksamma inom landstingsorganisationen att förhålla sig till skulle detta vara problematiskt. Lagstiftningens roll är snarare att bedöma något som redan skett framför att fungera som vägvisare för hur någon ska agera. Problematiken för icke juridikutbildade att applicera lagstiftningen på vardagsituationer visar på behovet av att dess efterlevnad bygger på att innebörden förtydligas och synliggörs inom organisationer. Därför är riktlinjerna från SKL av stor vikt på det viset att mutlagstiftningen bryts ner i termer och exempel som har större kopplingar till offentliganställdas vardag och får därför vägledande kvalitéer. Redan i det här läget går det att börja tala om det existerande regelverket som klart formulerat. Av särskild vikt är även de olika framförhandlade branschöverenskommelserna då de reglerar extra känsliga områden, kontakter mellan offentliganställda och andra aktörer som samtidigt är livsviktiga inom vården i form av utbildning och information om nya läkemedel till exempel. Utan dessa överenskomna regler skulle det kunna finnas stora risker med samarbete där landstingets förtroende skulle kunna skadas utifrån dess anställdas kontakter med näringslivet om detta skedde i oreglerade former. Så efter att lagstiftningsproblematiken förtydligats genom att det finns en vägledning för etiska val när olika situationer ska bedömas samt regler som går närmare detaljnivå för sektorsövergripande samarbete är det samlade regelverken att anse som klart formulerade redan efter genomgången av SKLs material. Undersökningens nästkommande del är dock inte meningslös, vikten av en kontinuerlig diskussion inom organisationer har lyfts fram tidigare och det är därför det interna regelverket är värt att studera separat.

Efter undersökningen av landstingens interna riktlinjer och policyer framgår följande:

Klart formulerade	Svagt formulerade	Oklart formulerade
Landstinget i Östergötland (4) Landstinget i Jönköpings län (4) Örebro läns Landsting (3) Landstinget Sörmland (3) Landstinget i Värmland (3) Landstinget i Uppsala (3) Region Skåne (3)	Stockholms läns Landsting (2) Landstinget Kronoberg (2) Landstinget Dalarna (2)	Landstinget Västernorrland (1) Region Halland (1) Jämtlands läns Landsting (1) Västerbottens läns Landsting (1) Norrbottens läns Landsting (1) Landstinget Blekinge (1) Landstinget Gävleborg (1) Landstinget Västmanland (0) Landstinget i Kalmar (0) Västra Götalandsregionen (0)

Tabell 1. Bedömning av Landstingens interna regelverk

Då uppdelningen är relativt jämn är det svårt att dra några tydliga slutsatser utifrån dessa resultat. Landstingen med regelverk som behöver förbättras är dock i majoritet. Totalt sett finns de största luckorna i landstingen inom den etiska diskussionen. Den diskussion som tidigare material ansett bör förekomma kontinuerligt inom organisationer för att öka medvetenheten och därmed också öka reglernas efterlevnad. Det bör även vara så att riktlinjer framarbetade inom den egna organisationen ges större uppmärksamhet av medarbetarna än andra regler ”ovanifrån”, speciellt om dessa riktlinjer kommer från en etisk diskussion på arbetsplatsen. Vid en totalbedömning av landstingens interna regelverk finns det således vissa brister. Detta bör dock inte ses som något alarmerande utan snarare som en punkt för förbättring. Det har trots allt konstaterats ovan att det samlade regelverket är att bedöma som klart formulerat redan innan det interna arbetet tar vid. Det är viktigt att poängtera detta, undersökningen säger ingenting om förekomsten av faktiskt korruption inom landstingen. Totalt sett blir ändå den samlade bedömningen av det totala regelverket, lagstiftning, SKL och interna dokument att det kan klassas som klart formulerat. Detta utifrån förtydliganden i materialet som finns tillgängligt från SKL.

Efter sammanställningen går det även att dra en del intressanta och oväntade slutsatser som har mer gemensamt med förtroende och legitimitet än undersökningens huvudområde, korruption. Detta genom att först göra en ytterligare uppdelning av landstingen utifrån svarsfrekvensen under materialinsamlingsfasen vilket ger följande uppdelning:

	Klart formulerade	Svagt formulerade	Oklart formulerade
Svar	Landstinget i Östergötland (4) Landstinget i Jönköpings län (4) Örebro läns Landsting (3) Landstinget Sörmland (3) Landstinget i Värmland (3)	Stockholms läns Landsting (2) Landstinget Kronoberg (2) Landstinget Dalarna (2)	Landstinget Blekinge (1) Landstinget Gävleborg (1)
Icke svar	Landstinget i Uppsala (3) Region Skåne (3)		Landstinget Västernorrland (1) Region Halland (1) Jämtlands läns Landsting (1) Västerbottens läns Landsting (1) Norrbottens läns Landsting (1) Landstinget Västmanland (0) Landstinget i Kalmar (0) Västra Götalandsregionen (0)

Tabell 2. Bedömning av Landstingens interna regelverk, justerat utifrån svarsfrekvens

Vi kan således konstatera att hälften av landstingen inte svarat vid kontakt. Vidare ser vi även att kategorin med regelverk som bedöms som oklart formulerade består av en klar majoritet av icke svarande landsting. Detta skulle vid en första anblick kunna avfärdas som ett metodologiskt problem. Jag hävdar att det inte är så enkelt. Att endast se detta som ett bevis på brister i metoden är ett misstag då det innebär att intressanta resultat går förlorade vilket behandlas senare. Först om varför denna uppdelning inte går att avfärda som ett rent metodproblem. Det är förvisso sant att datainsamlingsmetoden kan anses som översiktlig då den endast bygger på tre sökord. Dessa tre sökord har dock faktiskt genererat användbart material från tio av totalt tjugo undersökta landsting, från sju landsting om hänsyn tas till landsting med en poäng i kategorin oklart formulerade då visst material ändå förekommit. Vidare är det så att det i flertalet fall har varit just den egna materialsökningen på hemsidor med just dessa tre sökord som genererat mer av vad som kommit att fungera som bedömningsgrund framför det som tillhandahållits av landstingen. Här är Landstinget i Uppsala det tydligaste exemplet på just detta. Ett regelverk som bedöms som klart formulerat utifrån material som funnits tillgängligt på hemsidan då inget svar givits. Detta kan ställas i kontrast mot Landstinget Gävleborg som faktiskt svarade, ett svar som dock inte genererade mycket material av intresse vilket i kombination med dålig tillgång även på hemsidan ledde till den oklart formulerade bedömningen. Så vi kan konstatera att den något ojämna spridningen inte kan förklaras med rent metodologiska brister, i hälften av fallen (klart- och svagt formulerade regelverk) har relevant material hittats. Vad är det då vi egentligen kan säga om denna uppdelning? Undersökningen visar på brister hos flertalet av landstingen, intressant nog inga brister som har direkt koppling till undersökningens syfte. För att sätta detta i perspektiv bör vi ha det tidigare avsnittet från litteraturframställningen om processer och förtroende i åtanke, om vikten av att kommunicera vilka normer som styr i den offentliga förvaltningen, det vill säga vilka normer som även styr processerna inom landstingen. Även det som kan kallas genomflöde som tidigare i undersökningen visat sig vara en central del i bedömningen av lokal legitimitet bör finnas med i bakhuvudet under kommande diskussion.

De brister som undersökningen funnit som finns i en majoritet av landstingen är brister i kommunikationsförmåga. Här kan vi återigen anknyta till metodvalet med på förhand utvalda sökord över internet. Är det rimligt att tre så översiktliga sökord inte genererar något material? Jag anser att det inte är vare sig rimligt eller ens försvarbart, speciellt med ett medborgarperspektiv i åtanke. Under materialinsamlingsfasen har inga resurser använts som inte är tillgängliga även för medborgare. Det är inte rimligt att regelverk rörande något så

centralt för det offentliga uppdraget inte finns tillgängligt genom enklare sökningar. Vidare är det även under all kritik att inte svara på en direkt förfrågan om dessa regelverk. Det är på sin plats att ställa frågan om svarsfrekvensen hade blivit annorlunda om materialförfrågan kommit från en landstingsinvånare istället för en student. Förhoppningsvis hade landstingen varit mer tillmötesgående men detta är bara spekulationer. Spekulationer som dock är viktiga att ha i åtanke. Jag tvivlar inte på att det i ett antal av alla landsting med regler som bedömts som oklart formulerade finns ett antal för undersökningen intressant riktlinjer på organisationens intranät eller i annat format. Detta leder osökt in på frågan om varför det är så? Borde det inte vara så, som det redan diskuterats under materialinsamlingsdelen, att den typ av material som efterfrågats snarare ges en framskjuten position för alla att ta del av för att visa att det sker ett arbete att bibehålla den offentliga förvaltningens oberoende och för att ingjuta förtroende för organisationen hos medborgarna. Landstingens position i tabellen kan således ses som en indikation på landstingens kommunikationsförmåga där endast de i kategorin klart formulerade bör ges ett godkänt resultat, oavsett om svar givits eller inte. Kategorin som innan uppdelningen utifrån svar var att anse som konstruktiv kritik, landsting med rum för förbättring (svagt- och oklart formulerade) har nu getts en mer negativ betydelse. Denna problematik är större än problematiken rörande brister i etisk diskussion inom landstingen då det är en brist i öppenheten, ett av de viktigaste värdena inom den offentliga etiken.

Slutligen kan det också sägas att klart eller oklart formulerade regler i sig som isolerat undersökningsobjekt inte är tillräckligt för att förklara varför oegentligheter och korruption kan tänkas uppstå. Här kan Landstinget Sörmland lyftas fram som exempel. Ett Landsting som enligt undersökningen har ett klart formulerat internt regelverk men där det ändå förekommit övertramp inom organisationen. Det rör sig inte heller om något som ryms inom området mutor utan har större kopplingar till den offentliga etiken (den korrekta demokratiska processen har frångåtts) och oavsett utgången i ett rättsligt efterspel har det medborgerliga förtroendet fått sig en allvarlig törn. Något som visar på regelverkets svaghet som enskild förklaring då Landstinget Sörmland har väl utarbetade etiska riktlinjer samt en ambition att föra kontinuerliga diskussioner runt etik inom organisationen. Tänkbara förklaringar går fortfarande bara att spekulera i men en rimlig gissning är att det krävs en större undersökning utifrån flertalet om inte alla punkter i den institutionella frestelsestrukturen för att komma närmare en tänkbar förklaring. Vikten av regelverket och då speciellt det interna regelverket förutsätter en mer homogen organisation, något som oftast inte är fallet. Det har skett och sker

fortfarande en omfattande sektorsblandning med privata utförare som opererar på uppdrag av landstingen. Detta behöver dock inte vara ett problem i sig så länge kommunikationen om vilka normer som styr är tydliga från landstingen till de privata aktörerna. Denna kommunikationsförmåga blir central för det offentliga uppdraget. Detta på grund av att plikterna som är förenade med de offentliga uppdraget inte gäller inom privat sektor. Drivkraften bakom verksamheten är annorlunda och således är kulturen annorlunda, lojaliteten är snarare kopplad till företaget och inte till uppdraget. Privata utförare saknar det demokratiska ansvaret i sina verksamheter. Denna problematik tillför en ytterligare dimension som är viktig att vara medveten om. Att föra kontinuerlig etisk diskussion om vad det offentliga uppdraget innebär kommer krävas för att hålla det medborgerliga förtroendet för offentlig förvaltning vid liv när mycket av verksamheten bedrivs av privata aktörer.

7. Avslutning

Under arbetets gång uppkom en händelse som är ett exempel på det som nyss behandlats, brister i att använda sig av policydokument och riktlinjer att ensamt förklara förekomst av oegentligheter på subnationell nivå. Den 20:e december i Eskilstuna-Kuriren gick det att läsa om hur chefen på trafikavdelningen i Eskilstuna skickade tillbaka en gåva bestående av julgodis till en leverantör de just tecknat avtal med. Chefen i fråga hade ingen uppfattning om värdet på gåvan men har enligt artikeln som regel att returnera alla gåvor för att inte ens misstankar skall kunna väckas att något inte gått rätt till. Detta kategoriska avvisande är dock inget genomgående i Eskilstuna kommun som organisation utan är som det framgår i artikeln upp till avdelningscheferna själva att fatta beslut i enskilda fall utifrån sitt eget omdöme och förnuft. En uppskattande gest till personalen kan för de flesta accepteras enligt högste ansvarige för stadsbyggnadsenheten vilket verkar skilja sig från det som kommunens chefsjurist hävdar senare i artikeln. Hon delger istället kortfattat innehåll i policydokument rörande området. Bland annat att en anställd eller förtroendevald inte ens skall kunna misstänkas för att låta sig påverkas. Vidare hänvisas även till råd ur policydokument att tacka nej till alla gåvor för säkerhets skull och att lämna tillbaka alla eventuella sådana (Weinstock 2011, s. 3). Utan att ha studerat kommunens policydokument och endast haft informationen i ovanstående artikel som bakgrund finns det ändå vissa lärdomar att finna om olika regelverks betydelse. Av det som framgår i artikeln verkar det finnas ett regelverk som uppmanar till ett kategoriskt avståndstagande till alla förmåner oavsett storlek, således är inte gränsdragningen mellan vad som är tillbörligt och otillbörligt ett egentligt problem. Chefen för trafikavdelningen gjorde just detta, gåvan returnerades utan att först ta hänsyn till eventuellt

värde. Detta samtidigt som en annan högste ansvarig för en av de större enheterna inte ser mindre gåvor som ett problem, trots regelverket som stadgar det motsatta. Således finns ett regelverk som dock inte verkar efterlevas till punkt och pricka av alla chefer. Detta i sig behöver givetvis inte betyda att det förekommer allvarliga brister med kommunens oberoende utan lyfts mer fram för att illustrera att en eventuell förklaring till förekomsten av oegentligheter inte endast kan finnas i regelverket organisationen har att förhålla sig till.

Som avslutning är det på sin plats att hänvisa till Transparency Internationals korruptionsindex för 2011 där Sverige är placerat som det fjärde minst korrupta landet i världen (Transparency International 2011). Det skulle vara rent felaktigt att tolka eventuella brister som diskuterats i den nyss genomförda undersökningen som förekomst av faktisk korruption. Detta är viktigt att ha i åtanke när ett fenomen som korruption behandlas. Det finns en risk att en onyanserad diskussion om ämnet snarare fungerar som en självuppfyllande profetia än att motverka det. Däremot inte sagt att det inte ska diskuteras. Det är minst lika viktigt att komma ihåg att Transparency Internationals index är ett jämförande sådant. En nations position bestäms i slutändan av omvärldens resultat, den låga graden av korruption är i jämförelse med andra länder. Detta gör att det samtidigt är lika farligt att slå sig för bröstet och naivt anta att korruption inte existerar i det Svenska samhället.

8. Referenser

Andersson, S. Bergh, A. Erlingsson, G Ó & Sjölin, M (red). (2010). *Korruption, Maktmissbruk och Legitimitet*. Stockholm:Norstedts

Becker S G. (1968). Crime and Punishment - An economic approach. *Journal of Political Economy* Vol: 76, nr 2. ss. 169 – 217. Tillgänglig via mdh.se/bibliotek/sok/soktidskrifter

Casper J D, Fisher, B & Tyler, T R. (1989). Maintaining Allegiance toward Political Authorities: The Role of Prior Attitudes and the Use of Fair Procedures. *American Journal of Political Science* Vol: 3 ss. 629-52. Tillgänglig via mdh.se/bibliotek/sok/soktidskrifter

Dentallaboratoriernas riksförening, Föreningen svensk dentalhandel & Sveriges kommuner och landsting. (2006). *Överenskommelse om samverkansformer mellan medicin-tekniska företag och medarbetare i den offentliga tandvården*. Tillgänglig: http://www.skl.se/vi_arbetar_med/halsaochvard/overenskommelser/tandvard_-_samverkan (Hämtad 2011-12-01)

Esaiasson, P. Gilljam, M. Oscarsson, H & Wängnerud, L. (2004). *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 2 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik

Finansdepartementet & Sveriges kommuner och landsting. (2006). *Om mutor och jäv - en vägledning för offentligt anställda*. Regeringskansliet. Tillgänglig: http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/revision/korruption/om-mutor-och-jav-publikation (Hämtad 2011-12-03)

Institutet Mot Mutor . (u.å.). *Om Oss*. Tillgänglig: <http://www.institutetmotmutor.se/om-oss> (Hämtad 2011-12-12)

Kägo, T & Ståhle, M. (2010-07-24). *Hemlig uppgörelse gav olagligt arvode*. Sörmlands Nyheter. Tillgänglig: http://www.sn.se/polopoly_fs/1.787185.1282719436!/20100824-arvodesaffaren-1.pdf (Hämtad 2011-09-27).

Kägo, T. (2010-09-16). *Utredningen visar på brister*. Sörmlands Nyheter. Tillgänglig: <http://www.sn.se/nyheter/arvodesaffaren/1.993590> (Hämtad 2011-09-28).

Kägo, T. (2010-09-24). *Rekordmånga röstade blankt i landstinget*. Sörmlands Nyheter . Tillgänglig: <http://www.sn.se/nyheter/sormland/1.817093> (Hämtad 2011-09-28).

Kägo, T. (2011-12-15). *Karin Welin inte längre misstänkt*. Sörmlands Nyheter. Tillgänglig: <http://www.sn.se/nyheter/nykoping/1.1290053> (Hämtad 2010-01-09).

Landstinget Dalarna, revisorererna. (2010). *Granskning av landstingets arbete med att motverka organiserad ekonomisk brottslighet*.

Landstinget Dalarna. BDO Consulting Group AB. (2010). *Åtgärder för att motverka ekonomisk brottslighet i Landstinget Dalarna*. Utförd på uppdrag av Landstinget Dalarna. Tillgänglig: <http://www.ltdalarna.se/upload/11988/Ekonomisk%20brottslighet%20rapport%202.pdf>. (Hämtad 2011-12-14)

Landstinget i Jönköpings län. (2004). *Gåvor, förmåner och Mutor - Policy och riktlinjer för landstinget, Landstinget i Jönköping*. Internt material

Landstinget i Jönköpings län. (u.å.). *Gåvor och förmåner från patienter och anhöriga till personal inom hälso- och sjukvård och tandvård*. Internt material

Landstinget Sörmland. (2006). *Etik i Landstinget Sörmland- Värdegrund, val och bemötande*. 2: a uppl. Landstinget Sörmland

- Landstinget Sörmland. (2009). *Förhållningssätt vid Jäv i Landstinget Sörmland*. Landstinget Sörmland: Landstingets ledningsstab. Internt material
- Landstinget Sörmland. (2008). *Riktlinjer för leverantörskontakter*. Landstinget Sörmland: Lednings- och verksamhetsstöd. Internt material. Diarenr: LS-LED08-013
- Landstinget Västmanland. (2003). *Landstinget Västmanlands värdegrund verksamhetsidé och vision*. Landstinget Västmanland
- Lundquist, L. (2010). Etik i offentlig förvaltning. i Rothstein, B (red.) *Politik som organisation - Förvaltningspolitikens grundproblem*. 4:e uppl. Stockholm: SNS Förlag
- Läkemedelsindustriföreningen & Sveriges kommuner och landsting. (2010). *Överenskommelse om samverkansformer mellan läkemedelsföretag och medarbetare i den offentliga hälso- och sjukvården*
Tillgänglig: http://www.skil.se/vi_arbetar_med/halsaochvard/lakemedel/samverkansregler/overenskommelse
(Hämtad 2011-12-01)
- Möller, T. (1998). *Politikerförakt eller mogen misstro? Misstron mot politiker och politiska institutioner : en översikt*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet
- Möller, T. (2000). *Politikens meningslöshet - Om misstro, cynism och utanförskap*. Malmö: Liber
- Norén Bretzer, Y. (2005). *Att förklara politiskt förtroende – Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Statsvetenskapliga institutionen Göteborgs Universitet
- Region Skåne. (2004). *Policy och regler för Region Skånes företrädare för mottagande av gåvor och förmåner från privata verksamheter och personer*. Internt material
- Riksenheten mot korruption. (u.å.). *Om brotten/Korruptionsbrott/läs mer*. Tillgänglig: <http://www.aklagare.se/Brottstyper/Riksenheten-mot-korruption/> (Hämtad 2011-12-20)
- Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag
- SFS 1986:223*. Förvaltningslag. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS 2003:519*. Kommunallag. Stockholm: Finansdepartementet
- SFS 2004:404*. Brottsbalk. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS 2004:785*. Brottsbalk. Stockholm: Justitiedepartementet
- Statens Offentliga Utredningar. (2010). *SOU 2010:30 Mutbrott*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer. Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3281&dok_id=GYB338 (Hämtad 2011-12-08)
- Sveriges Kommuner och Landsting. (u.å.). *Om SKL*. Tillgänglig: http://www.skil.se/om_skil/stadgar (Hämtad 2012-01-02)
- Transparency International. (2011). *Corruption perceptions index 2011*. Tillgänglig: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/#CountryResults> (Hämtad: 2011-12-12)
- Tyler, T. (2001). A psychological perspective on the legitimacy of institutions and authorities. I Jost, J T & Major, B (red). (2001). *The psychology of legitimacy – Emerging perspectives on ideology, justice and intergroup relations*. Cambridge University Press
- Weinstock, N. (2011-12-20). *Rakryggat chefsbeslut att returnera julgodis*. Eskilstuna-Kuriren s. 3