



Hanne Skoe

---

# Mekanismer for korrupsjonsbekjempelse

En komparativ studie av anti-korrupsjonsarbeid i offentlig og frivillig sektor, med fokus på Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors

Masteroppgave i styring og ledelse  
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag  
Oslo 2013

## **Innholdsfortegnelse**

Sammendrag/ abstract

Forord

1. Innledning
  - 1.1 Tema
  - 1.2 Bakgrunn/motivasjon for oppgaven
  - 1.3 Problemstilling
  - 1.4 Avgrensning av oppgaven
    - 1.4.1 Norges Røde Kors
    - 1.4.2 Oslo politidistrikt
2. Teori
  - 2.1 Definisjon av korrupsjon og oppfatninger av korrupsjon
  - 2.2 Lovverk
  - 2.3 Webers teorier om 'topp' til 'bunn' ledelse
  - 2.4 Mintzbergs lærende skole
3. Forskningsmetode
  - 3.1 Oppgavens fokusområder
  - 3.2 Beskrivelse av undersøkelsesprosessen
  - 3.3 Elsters mekanismestrategi
4. Analyse av undersøkelsens funn
  - 4.1 Nye regelverk og ny lærdom
    - 4.1.1 Incentiver
    - 4.1.2 Behovet for etiske retningslinjer
  - 4.2 Politiets handlinger/ tillit
    - 4.2.1 Politiet som en viktig samfunnsinstitusjon i et demokrati
    - 4.2.2 Korrupsjon og etikk i politiet
    - 4.2.3 Korrupsjon og ledelse i politiet
    - 4.2.4 Intern og ekstern kontroll i politiet
    - 4.2.5 Fokus på enkeltpersoner kontra systemet
  - 4.3 Varsling
    - 4.3.1 Vern for varsleren
  - 4.4 Teoretisk lærdom
5. Konklusjon
6. Litteraturliste

## **Forord**

Motivasjonen min for å ta en masterutdanning i styring og ledelse har vært en interesse for å forstå mer om feltet, spesielt innen offentlig og frivillig sektor i Norge. Det var vært spennende å lære mer om anti-korrupsjonsarbeid og fokusere på temaet etter hvert som jeg har lært mer.

Jeg ønsker å takke min veileder Pål Veiden for verdifulle tilbakemeldinger og faglige refleksjoner rundt masteroppgaven. Åge Johnsen og Harald Koht har også bidratt med nyttige innspill. Jeg setter stor pris på de to informantene som har stilt opp til samtaleintervjuer. Intervjuene bidro med uvurderlig innsikt i oppgavens tema. Jeg takker også min arbeidsgiver for forståelse og fleksibilitet under masterstudiet. Sist, men ikke minst, vil jeg takke familien og gode venner for oppmuntring underveis.

## Sammendrag

Temaet i oppgaven er anti-korrupsjonsarbeid i Norge og hvilke mekanismer som ligger bak dette arbeidet. Temaet er aktuelt fordi det har vært et fokus på korrupsjon de siste 10- 20 årene. Oppgaven er en komparativ studie av offentlig og frivillig sektor med fokus på Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors. Anti-korrupsjonsarbeid er et omfattende begrep. For å forstå den etiske siden av dette arbeidet bedre, er det nyttig å studere fenomenet på et mikronivå; i denne oppgaven varslingsmekanismer og etiske retningslinjer. Elsters mekanismer bidrar til å forstå dette. Fokuset i oppgaven er på hvordan informasjon om etiske retningslinjer når ut til alle ansatte og hvilke mekanismer som ligger bak varslingsordningene i de ulike virksomhetene. Teorien i oppgaven og informasjon fra informanter vil bidra til å belyse tema. Oppgaven er basert på sekundærkilder. I denne oppgaven baserer funnene seg på tidligere forskning og ulike teorier fra Mintzberg og Weber. Både offentlig og frivillig sektor har elementer av å være lærende organisasjoner. Det er likevel sterkere kontrollmekanismer av anti-korrupsjonsarbeidet i politiet. Den eksterne kontrollordningen i politiet er Spesialenheten for politisaker og blir koblet inn i saker der det er spørsmål om en ansatt har begått et lovbrudd.

Resultatene fra denne studien har vist at det er både likheter og forskjeller i hvilke mekanismer som ligger bak anti-korrupsjonsarbeidet i offentlig og frivillig sektor. Det er særlig etiske retningslinjer, varsling, samt grad av kontroll og åpenhet som er identifisert som de mest sentrale fokuspunktene i anti-korrupsjonsarbeidet. I tillegg er usikkerhet om hvordan informasjon om etiske retningslinjer og varsling best kan nå ut til de mange ansatte i begge virksomhetene viktige elementer. Forholdet mellom administrasjonen og fagenhetene i Oslo politidistrikt, samt mellom sentraladministrasjonen i Norges Røde Kors og de ulike lokallagene står sentralt. For å bekjempe korrupsjon, bør det være større åpenhet rundt temaet. Ifølge Mintzberg<sup>1</sup> er samfunnet i dag i en kritisk ubalanse. Ikke minst kan fokus på å bekjempe korrupsjon bidra til å vende verden mot en ny og mer bærekraftig og etisk økonomisk orden.

---

<sup>1</sup> <http://www.leader.co.za/infocentrearticle.aspx?s=5&c=105&a=3489&p=3>, lastet ned 24.01.2013.

## **Abstract**

Title: Mechanisms for combating corruption in Norway. A comparative study of anti-corruption work in the public and nonprofit sector, with emphasis on the Oslo police department and the Norwegian Red Cross.

The subject of this study is anti-corruption work in Norway. Corruption is a current issue which been given more focus the last 10- 20 years. This study examines the underlying mechanisms measures taken to combat corruption. This thesis is a comparative study of the public and voluntary sector, with emphasis on the Oslo police department and the Norwegian Red Cross. Anti-corruption work is a comprehensive term. To better understand the ethical dimension of anti-corruption work, it is useful to examine the phenomena at a micro level; in this thesis mechanisms regarding whistle-blowing and ethical guidelines. The thesis looks closer at how information about ethical guidelines reaches out to all employees and which mechanisms are underlying the routines for whistleblowing in the various agencies. The theory in this thesis and information from informants will contribute to increase our knowledge about the issue. The thesis relies on secondary data. The findings in this thesis are based on other research and theories from Mintzberg and Weber. The public and voluntary sector both have elements of being learning organizations. Still, there are stronger control mechanisms of anti-corruption work in the police. The external control unit in the police is the ‘Spesialenheten for politisaker’, which is the external control unit that is involved in cases where there is reason to believe that an employee in the police has committed a crime.

This thesis has contributed to more knowledge regarding similarities and differences regarding which factors are underlying in anti-corruption work in the public and nonprofit sector. The most important factors to consider in anti-corruption work are ethical guidelines and whistleblowing, along with the level of control and ability of the organization to be a learning organization. To combat corruption it is important to conduct more research on the issue and be more open about the issue. According to Mintzberg<sup>2</sup>, society today is in critical imbalance. Focus on combatting corruption can contribute to adjust the Norway and world towards a new and more sustainable ethical economic order.

---

<sup>2</sup> <http://www.leader.co.za/infocentrearticle.aspx?s=5&c=105&a=3489&p=3>, lastet ned 24.01.2013.

## **Kapittel 1 – Innledning**

### **1.1 Tema**

Temaet i masteroppgaven er anti-korrupsjonsarbeid i offentlig og frivillig sektor, med fokus på etiske retningslinjer og varsling. Korrupsjon har tidligere vært forbundet med problematikk i utviklingsland. Selv om Norge er et av de ti minst korrupte landene i verden er det et av de mest korrupte landene i Norden (Nyeng, 2011: 247- 248). Den anerkjente korrupsjonsjegeren Eva Joly har uttalt at nordmenn er naive i sin tro på at korrupsjonsproblemet i Norge er lite (Nyeng, 2011: 248). Det er interessant å fokusere på Norge i denne oppgaven da det tidligere ikke har vært forsket mye på anti-korrupsjonsarbeid i Norge. De fleste land og kulturer berøres av korrupsjon, noe som fører til at korrupsjonsproblematikk er en internasjonal sak, ikke kun et nasjonalt problem. Korrupsjon ser ut til å være et tema som har fått økt fokus de siste 10- 20 årene (Nyeng, 2011: 247).

Flere korrupsjonssaker i norsk media de siste årene har omhandlet korrupsjon i Norge (Nyeng, 2011: 248). Sakene omhandler korrupsjon i ulike deler av samfunnet innenfor offentlig, privat og frivillig sektor. Det er uvisst hvor utstrakt korrupsjon er. Ifølge Jan Borgen, tidligere generalsekretær i Transparency International (TI)<sup>3</sup>, har vi bare sett toppen av isfjellet og ingen kan være trygge på at korrupsjon ikke skjer hos dem<sup>4</sup>.

### **1.2 Bakgrunn/ motivasjon for oppgaven**

Utgangspunktet for denne oppgaven er en interesse for samfunnsansvar, etikk og anti-korrupsjonsarbeid. Etter å ha lest diverse litteratur om samfunnsansvar valgte jeg å se nærmere på anti-korrupsjonsarbeid. Dette er et tema preget av mangelfullt innsyn, noe som gjør det interessant, men samtidig vanskelig, å undersøke nærmere. For å snevre inn temaet har jeg valgt å fokusere på etiske retningslinjer og varslingsrutiner. Bakgrunnen for dette er min egen utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring. I tillegg er et vesentlig element at en velfungerende offentlig og frivillig sektor er grunnpilarer i et demokrati.

---

<sup>3</sup> TI er en sivilsamfunnsorganisasjon som arbeider aktivt mot korrupsjon (TI, 2009).

<sup>4</sup> [http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/vil\\_ha\\_politikere\\_pa\\_korrupsjonsskole](http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/vil_ha_politikere_pa_korrupsjonsskole) (lastet ned 02.10.2012)

Det finnes ulike definisjoner av korrupsjon og å finne en entydig definisjon kan være vanskelig. TI (2009) definerer korrupsjon slik:

‘... et tyveri av politiske, sosiale og økonomiske goder fra befolkningen. I fattige land, men ikke bare der, skaper korrupsjon fattigdom, sosial marginalisering og politisk nepotisme’<sup>5</sup>.

I tillegg til TIs definisjon er ytterligere definisjoner av korrupsjon redegjort for i kapittel 2.1.

### 1.3 Problemstilling

Jeg ønsker å undersøke mekanismene bak anti-korrupsjonsarbeid og har derfor valgt følgende problemstilling:

Hvilke mekanismer ligger bak anti-korrupsjonsarbeidet i offentlig og frivillig sektor?

Anti-korrupsjonsarbeid er et omfattende begrep. For å forstå den etiske siden av dette arbeidet bedre er det nyttig å studere fenomenet på et mikronivå; i denne oppgaven varslingsmekanismer og etiske retningslinjer. Kapittel 3, som omhandler forskningsmetoden i oppgaven, redegjør for Elsters forståelse av mekanismer. Denne forståelsen vil knyttes til problemstillingen i oppgaven.

I denne oppgaven har jeg valgt casene Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors. Jeg har hatt samtaleintervjuer med en informant fra hver av disse virksomhetene. Begge informantene har inngående kunnskap om anti-korrupsjonsarbeidet i virksomheten de arbeider i. Jeg har fokusert på etiske retningslinjer og varslingsmekanismer i disse virksomhetene. Informantene har bidratt med økt forståelse av hvordan etiske retningslinjer og varslingsmekanismer fungerer i praksis i Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors. De to casene i oppgaven kan gi nyttig kunnskap om anti-korrupsjonsarbeid, selv om kunnskapen ikke nødvendigvis har overføringsverdi til andre virksomheter i offentlig og frivillig sektor. Formålet med oppgaven er å sammenligne to case som arbeider med anti-korrupsjonsarbeid på ulike måter. Dette er for å avdekke hvilke mekanismer som ligger bak dette arbeidet i de to virksomhetene.

<sup>5</sup> <http://www.transparency.no/index.php?c=13&kat=Hva+er+korrupsjon%3F> (lastet ned 02.10.2012)

## **1.4 Avgrensning av oppgaven**

Avgrensningene i oppgaven er styrt av problemstillingen. Problemstillingen setter fokus på hvilke mekanismer som ligger bak anti-korrupsjonsarbeid i offentlig og frivillig sektor. Korrupsjon og mer spesifikt anti-korrupsjonsarbeid, er et stort tema. Sentrale fokusområder en virksomhet har for å bekjempe korrupsjon er å hindre bestikkelser og habilitetsproblemer. I tillegg må det tilrettelegges for varsling og forståelse av etiske retningslinjer. Oppgaven konsentrerer seg om etiske retningslinjer og varsling. Jeg vil, som nevnt, se nærmere på hvilke mekanismer som ligger bak anti-korrupsjonsarbeidet i virksomhetene. Norges Røde Kors i frivillig sektor og Oslo Politidistrikt i offentlig sektor er valgt fordi de begge utfører viktige samfunnsoppgaver på ulike måter og innen forskjellige rammer. Likevel er det utvilsomt vesentlige forskjeller mellom Norges Røde Kors og Oslo Politidistrikt.

Informanter som skal holdes anonyme fra Norges Røde Kors og Oslo politidistrikt har bidratt med nyttige innspill om deres arbeidsoppgaver knyttet til anti-korrupsjonsarbeid, etiske retningslinjer og varsling i virksomheten. Ingen enkeltstående meninger eller utsagn fra informantene er tatt med i oppgaven. For å sikre en bedre forståelse av Norges Røde Kors og Oslo politidistrikt, som danner grunnlag for denne studien, følger nå to korte presentasjoner av virksomhetene. Begge virksomhetene er forholdsvis komplekse, med et bredt spekter av ansvarsoppgaver. Den mest vesentlige, underliggende forskjellen mellom de to virksomhetene er at politiet har en monopolmakt, da ethvert demokratisk samfunn må ha et fungerende politi. Uten dette likner samfunnet et anarkistisk samfunn. Selv om Norges Røde Kors utfører nyttige samfunnsoppgaver, er ikke samfunnet avhengig av den virksomheten på samme måte som hos politiet.

### **1.4.1 Norges Røde Kors**

Norges Røde Kors er en frivillig organisasjon og et av casene i denne oppgaven. Røde Kors har både ansatte og frivillige. I Norge er det 40 000 frivillige og 400 ansatte. Organisasjonen er del av den verdensomspennende organisasjonen Røde Kors. Norges Røde Kors er i stor grad avhengig av frivillige for å få gjennomført sitt arbeid. Hovedmålet til Røde Kors er å kartlegge, motvirke og yte bistand til mennesker i nød. Røde Kors arbeider lokalt med prosjekter som skal virke forebyggende. 'Vilje til å hjelpe- styrke til å handle' er organisasjonens slagord. Lokallagene er selvstendige men skal følge et landsomfattende regelverk for Norges Røde Kors.



Norges Røde Kors har et strengt etisk rammeverk og har fokus på å unngå korrupsjon, misligheter, misbruk, sløsing og uetisk oppførsel. Organisasjonen har nulltoleranse for korrupsjon, misligheter og misbruk. Røde Kors er medlem av TI Norge. Som medlem av TI Norge samtykker Røde Kors i å bekjempe alle former for korrupsjon<sup>6</sup>. Gjennom denne deltakelsen skolerer ansatte i Røde Kors til å forebygge og undersøke mistanke om misligheter (Røde Kors, 2012). Et grunnprinsipp for Røde Kors er selvbestemmelsesretten ovenfor offentlige myndigheter. Denne må bevares for å sikre tilliten hos befolkningen. 'Røde Kors må hjelpe alle mennesker som lider, selv om staten ikke bryr seg om dem utenfor fellesskapet. Det kan være vanskelig for Røde Kors å opprettholde sin selvbestemmelsesrett' (Pictet, 1986: 56). For å sikre tillit er et av hovedprinsippene i Røde Kors nøytralitet. 'Røde Kors skal ikke ta parti eller på noe tidspunkt la seg engasjere i uoverensstemmelser av politisk, rasemessig, religiøs eller ideologisk karakter Røde Kors' (Pictet, 1986: 8). Ifølge Kors (2011: 23) ønsker organisasjonen å løse interne utfordringer internt. Dersom situasjonen ikke løses på laveste nivå, heves situasjonen til neste ledelsesnivå. I denne prosessen må det skilles mellom sak og person og involvere den enkelte samtidig som man lytter til motparten (Røde Kors, 2011: 24). Distriktsledere, verneombud, HR-seksjon og ressursgruppe i konflikthåndtering kan kontaktes dersom situasjonen ikke løses internt. Norges Røde Kors er en virksomhet med en landsledende administrasjon. Lokallagene er selvstendige med frivillige er underlagt Norges Røde Kors. Norges Røde Kors har en nasjonalforening, det vil si en landsomfattende organisasjon med et hovedkontor.

Denne oppgaven tar for seg anti-korrupsjonsarbeid i Norge. Det presiseres likevel at Norges Røde Kors har de samme varslingsrutinene og etikkerklæringene både hjemme og i utlandet. Anti-korrupsjonsarbeidet til Norges Røde Kors forplikter både ansatte og frivillige.

#### **1.4.2 Oslo politidistrikt**

Oslo politidistrikt er det andre caset i oppgaven. Det er en offentlig virksomhet og Norges største politidistrikt. Det er cirka 2 600 medarbeidere i Oslo politidistrikt. De ansatte er politibetjenter, jurister og sivilt ansatte som sammen skal ivareta publikums behov for trygghet, service og beredskap i hovedstaden<sup>7</sup>. Virksomheten utfører viktige samfunnsoppgaver og har et eget kapittel i statsbudsjettet.

---

<sup>6</sup> <http://www.transparency.no>, lastet ned 05.02.2013.

<sup>7</sup> [https://www.politi.no/oslo/om\\_oss/Tema\\_475.xhtml](https://www.politi.no/oslo/om_oss/Tema_475.xhtml), lastet ned 02.03.2013.

Norges Røde Kors og Oslo politidistrikt utgjør de to casene i oppgaven. Grunnet oppgavens begrensninger er hverken korrupsjon i privat næringsliv eller i utlandet inkludert i denne oppgaven. Likevel vil noe av litteraturen brukt i oppgaven, spesielt hva angår anbefalinger for fremtidig arbeid mot korrupsjon, i utgangspunktet være rettet mot privat sektor. Anbefalingen vil i også kunne være nyttige for offentlig og privat sektor. Habilitet er et interessant tema innen korrupsjon men vil ikke bli tatt med grunnet oppgavens begrensninger. Informantene har bidratt med uvurderlig innsikt i hva som er relevant problematikk i deres daglige arbeid i offentlig og frivillig sektor. Dette vil bli ytterligere gjort rede for i kapittel 3.

Neste kapittel vil omhandle teori i oppgaven. Dette vil knytte caseoppgavene til teorier som kan bidra til å forstå mekanismene bak anti-korrupsjonsarbeid.

## **Kapittel 2 – Teori**

### **2.1 Definisjon og oppfatninger av korrupsjon**

Det finnes flere oppfatninger av korrupsjon. Definisjonen av hva korrupsjon er vil variere fra sektor til sektor. Med bakgrunn i den mulige trusselen som korrupsjon utgjør i både offentlig og frivillig sektor i Norge, bør virksomheter i økende grad se på korrupsjon som problematikk knyttet til Corporate Social Responsibility (CSR). Som Michael Porter og Mark Kramer argumenterer med deres innflytelsesrike artikkel fra 2006 i Harvard Business Review, bør virksomheter integrere CSR i deres strategier. Mens CSR tradisjonelt har fokusert på verdiforskjeller mellom privat virksomheter og samfunnet, er bekjempelse av korrupsjon en mulighet til å fokusere på Corporate Social Value (CSV), samfunnsnytte og kjerneverdier som deles mellom offentlig og frivillig sektor. Både offentlig og frivillig sektor må følge lovgivningen. Motivasjonen for å lage et lovverk som omfatter korrupsjon er motivert av moralske oppfatninger av hva som er riktig og galt (Nyeng, 2011: 251). Dette lovverket implementeres i anti-korrupsjonsarbeidet til offentlig og frivillig sektor på ulike måter. Mekanismene bak dette arbeidet er i stadig endring.

Denne oppgaven tar for seg korrupsjon i Norge. Dagens lovverk som omhandler korrupsjon basert på internasjonale bestemmelser. Tidligere var det tillatt for norske virksomheter å trekke fra på skatten etter at man hadde bestikket offentlige tjenestemenn i utlandet. Dette er ikke lenger tillatt. Denne typen saker har ført til økt fokus på korrupsjonsproblematikk både i Norge og verden. Dette viser seg blant annet ved at Norge har implementert nye lovverk for å bekjempe korrupsjon. I tillegg har Norge konvensjonen av 1997 mot bestikkelse av utenlandske offentlige tjenestemenn, Europarådets strafferettslige konvensjon av 1999 mot korrupsjon 1999 og Forente Nasjoners (FN) konvensjon mot korrupsjon vedtatt i 2003.

Norge har forpliktelser i forhold til det internasjonale regelverket. Norge har et medansvar i å bekjempe korrupsjon, både i Norge og i utlandet. Problematikken knyttet til korrupsjon oppsummeres av Tanzi (1998). Tanzi peker på at korrupsjon reduserer myndigheters evne til å iverksette reguleringer og korrektiver for å rette opp markedsfeil. Korrupsjon virker forstyrrende på incentiver, korrupsjon fungerer som en vilkårlig beskatning, korrupsjon reduserer eller fjerner myndighetenes rolle i forhold til krav om overholdelse av kontrakter og i forhold til eiendomsrettigheter, korrupsjon reduserer legitimiteten til markedsøkonomien og demokratiet, samt at korrupsjon bidrar til økt fattigdom. Derfor, selv om ovennevnte

eksempler kun representert lite utdrag av ulike tilnæringer til hvorfor korrupsjon kan anses som problematisk, er det like fullt, selv om det også finnes perspektiver på korrupsjon som tar til motmæle, rimelig å hevde at det både i offentlig og frivillig sektor hersker en forholdsvis bred enighet om at korrupsjon er et samfunnsproblem som må bekjempes. Dette på tross av at det er ulike tilnæringer til problemet og hvordan man skal bekjempe det.

Vi skal nå se nærmere på lover og konvensjoner som er sentrale for å analysere temaet korrupsjon. Definisjoner av korrupsjon er tett knyttet til lovverk. Derfor vil det neste kapittelet omhandle ulike hvilke lovverk som finnes for å bekjempe korrupsjon. Her vil også internasjonale ordninger og lovverk tas med, ta dette har en sammenheng med norsk lovverk.

## **2.2 Lovverk**

Ifølge TI (2009: 12) finnes det flere internasjonale konvensjoner som omhandler korrupsjon i offentlig, privat og politisk sektor. Et fellestrekk ved konvensjonene er at de krever at tilsluttede stater gjennom sin nasjonale lovgivning igangsetter et omfattende og samordnet arbeid mot korrupsjon. Statene forplikter seg til å kriminalisere korrupsjonshandlinger, trappe opp håndhevingen av lovverket, øke det juridiske og rettslige samarbeidet med andre stater, samt styrke forebyggende tiltak. Dessverre finnes det ingen internasjonale kontrollmekanismer for å sikre at tilsluttede stater etterlever konvensjonene, og mange land henger etter med å iverksette konvensjoner de har ratifisert. Korrupsjon strekker seg ofte over landegrensene og derfor må stater samarbeide for å bekjempe korrupsjon.

Norge har ratifisert og implementert flere konvensjoner mot korrupsjon. Disse inkluderer OECD- konvensjonen om bekjempelse av bestikkelser av offentlige tjenestemenn i internasjonale forretningstransaksjoner), Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon (1999) som omfatter korrupsjon både i privat og offentlig sektor, Europarådets sivilrettslige aspekt mot korrupsjon og FN-konvensjonen mot korrupsjon av 2003 (TI, 2009: 12).

I 2003 ble korrupsjon inkorporert i norsk lov; straffelovens paragraf 276a (Nyeng, 2011: 247).  
Straffeloven av 25.02.1902 nr.10 § 276 a: For korrupsjon straffes den som a) For seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag, eller b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag. Med stilling, verv eller oppdrag i første ledd

menes også stilling, verv eller oppdrag i utlandet. Straffen for korrupsjon er bøter eller fengsel inntil 3 år. Medvirkning straffes på samme måte. § 276 b: Grov korrupsjon straffes med fengsel inntil 10 år. Medvirkning straffes på samme måte. Ved avgjørelsen av om korrupsjonen er grov skal det blant annet legges vekt på om handlingen er forøvd av eller overfor en offentlig tjenestemann eller noen annen ved brudd på den særlige tillit som følger med hans stilling, verv eller oppdrag, om den har gitt betydelig økonomisk fordel, om det forelå risiko for betydelig skade av økonomisk eller annen art, eller om det er registrert uriktige regnskapsopplysninger, utarbeidet uriktig regnskapsdokumentasjon eller uriktig årsregnskap. § 276 c: For påvirkningshandel straffes den som a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv, oppdrag, eller b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av en stilling, verv eller oppdrag. Med stilling, verv eller oppdrag i første ledd menes også stilling, verv eller oppdrag i utlandet. Straffen for påvirkningshandel er bøter eller fengsel inntil 3 år. Medvirkning straffes på samme måte<sup>8</sup>.

Ifølge TI (2009: 12) var dette første gangen ordet korrupsjon ble inkorporert i norsk lov. Norsk lovgivning mot korrupsjon er av det strengeste i verden. Loven omfatter både aktiv korrupsjon, den som tilbyr en utilbørlig fordel og passiv korrupsjon, den som aksepterer et slikt tilbud. Loven kriminaliserer korrupsjon som involverer norske offentlige tjenestemenn og private aktører, korrupsjon som involverer utenlandske offentlige tjenestemenn og private aktører og medvirkning til korrupsjon (TI, 2009: 12). Andre norske lovverk som omhandler ulike former for korrupsjon er skadeerstatningsloven, arbeidsmiljøloven, lov om offentlige anskaffelser, forvaltningsloven, konkurranseloven og hvitvaskingsloven (TI, 2009: 15).

Arbeidsmiljølovens § 2.4, § 2.5 og § 3.6 av 17.06.2005 nr.62 omhandler varsling og vern for varsleren.

AML § 2-4: Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten. (1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. (2) Arbeidstakers framgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det

---

<sup>8</sup> <http://www.lovdatab.no/all/tl-19020522-010-030.html> Lastet ned 06.02.2013

samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. (3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen. AML § 2.5: Vern mot gjengjeldelse ved varsling (1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varslar i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker framlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet. (2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger. (3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler. AML § 3-6: Plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Jeg har nå redegjort for lovverk som skal beskytte samfunnet og virksomheter mot korrupsjon. I kapittel 2.3 og 2.4 vil vi se nærmere på organisasjonsteorier som kan knyttes opp til de virksomhetene som er tatt med som case i denne oppgaven.

### **2.3 Webers teorier om 'topp til 'bunn' ledelse**

Webers teorier omhandler den byråkratiske organisasjonsformen. Den vil være spesielt gjeldende for virksomheter som gjennomfører systematiske rutiner for å lage skriftlige etiske retningslinjer og varslingsrutiner. Den byråkratiske organisasjonsformen som Weber beskriver kan likevel ikke gi en fullstendig beskrivelse av hvordan disse skriftlige rutinene skal nå frem til sine ansatte. Dette kan være en utfordring både i Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors da dette begge er store virksomheter. Oslo politidistrikt har mange ulike enheter mens Norges Røde Kors har ulike lokallag de skal nå ut med informasjon til. Det kan også være en utfordring at lokallagene har mange frivillige og ikke ansatte i virksomheten. Frivillige skal følge de samme retningslinjene hva gjelder etikk og varsling men kanskje kan det at de ikke er formelt ansatt være en utfordring. Etter at Webers teorier om den

byråkratiske organisasjonsformen, eller 'topp til bunn' ledelse, er gjort rede for, vil kapittel 2.4 se nærmere på Mintzbergs lærende skole. Både Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors har ulik grad av disse organisasjonsformene.

Både politiet og Røde Kors kan erfare at det er vanskelig å formidle informasjon om etiske retningslinjer og anti-korrupsjonsarbeid til ansatte på en god måte. Selv om det finnes informasjon om virksomhetens arbeid rundt disse temaene på internett og i diverse dokumenter, er det likevel ikke sikkert at dette når frem til de ansatte på en god og effektiv måte. Webers teorier om ordresystem fra 'topp' til 'bunn' ledelse kan gi oss noen nyttige rammeverk rundt dette.

Weber har hatt stor innflytelse på samfunnsforskning, ikke minst med hans teorier om byråkrati som organisasjonsform (Christensen et.al, 2009: 33). Et byråkratisk styresett er basert på byråkrati, arbeidsdeling og rutiner (Christensen et.al, 2009: 37). I Webers beskrivelse av idealbyråkratiet fremhevet han blandingsformer som vesentlig. Idealbyråkratiet framsto for han primært som et analytisk redskap, mens den historiske virkeligheten har beveget seg og stadig beveger seg i form av blandingstyper (Johansen et al., 2010: 9-10). Som tidligere nevnt bygger denne organisasjonsformen på Weber sin idealmodell 'det rasjonelle byråkrati'. Dette er en abstrakt modell, en begrepsmessig målestokk som organisasjoner kan sammenligne seg med og måle seg mot. Hierarki innebærer en 'topp til bunn' ledelse vertikalt. Mye litteratur vedrørende etikk blant ledere har hatt ledere på et lavere nivå som sitt fokus. Forskning har i stor grad tatt for seg etisk lederskap ved å fokusere på de ansattes syn på etikk blant ledere (Treviño et al, 2003: 7).

Norges Røde Kors er en virksomhet med en landsledende administrasjon mens lokallagene er selvstendige med frivillige og underlagt Norges Røde Kors. I Oslo politidistrikt har de en sentral HR-avdeling som formidler kunnskap til de mindre enhetene. I Webers ordresystem har den overordnede rett til å instruere de som er underordnet. Dette gjøres ved å gi informasjon som er rettet nedover. Det er en grad av autonomi i underorganene i både politiet og Røde Kors. Anti-korrupsjonsarbeid og retningslinjer rundt dette er noe som alle ansatte må forholde seg til. Et kjennetegn i et byråkrati er at det er en stor grad av arbeidsdeling. Rutiner er et viktig kjennetegn. Rutinene sier noe om hvem som er ansvarlig for å utføre de ulike oppgavene. Et annet trekk som kjennetegner Webers teorier er at han i stor grad baserte sine teorier på interne forhold, altså hierarki, arbeidsdeling og rutiner innad i en virksomhet.

Weber så på eksterne forhold som noe som var underordnet det politiske lederskapet. Det politiske lederskapet var regulert gjennom lover. I etterkrigstiden har det vært mer fokus på åpne systemer (Christensen et.al, 2009: 45).

Vi kan se for oss to tilnæringsmåter for å sette fokus på etiske temaer: den første tilnæringsmåten er ovenfra-ned. Den fokuserer på å utvikle strategier, prosedyrer, reguleringer og retningslinjer for å bistå beslutningstakere. Den neste fremgangsmåten er nedenfra-opp. I motsetning til topp-ned fremgangsmåten er nedenfra-opp fremgangsmåten.

Denne tilnæringsmåten begynner med de ansatte som er mest påvirket av problemet og som opplever problemet mest. Nedenfra-opp fremgangsmåten begynner med de som er mest berørt av disse temaene og prøver å komme frem til løsninger gjennom dialog og utarbeide fremgangsmåter og strategier. Begge tilnæringsmåtene kan ha noe for seg i forhold til å sette fokus på etikk. Likevel kan mye tyde på at en tilnæringsmåte som er nedenfra-opp trenger mer arbeid dersom den skal lykkes med at tillit og åpenhet skal være grunnleggende i fremgangsmåten. Topp-ned fremgangsmåten benytter seg av fagekspertene med innflytelse til å utvikle og endre strategier, prosedyrer og retningslinjer i en virksomhet. Disse strategiene kan da benyttes av mange ansatte. Resultatet av et slikt arbeid gjort topp-ned kan gjøres synlig gjennom å utarbeidede retningslinjer eller anbefalinger og de mer umålbare effektene der endringene vil påvirke ansatte under dem i hele virksomheten (Mintzberg et.al, 2009: 356-357).

En fordel ved en topp-ned tilnærming er at standarder og prosedyrer blir utarbeidet slik at anti-korrupsjonsarbeidet blir synliggjort. Det fremgår tydelig hva virksomhetens syn på korrupsjon er og virksomhetens strategier for å bekjempe korrupsjon. Disse dokumentene- her etiske retningslinjer- bør utformes på en slik måte at budskapet kommer klart frem, den taler et felles språk for hele virksomheten og redegjør for virksomhetens holdning til et spesifikt problem. En etisk retningslinje som har et klart budskap vil bistå de som skal fatte beslutninger enn de retningslinjer som er mer uklare og diffuse. Generelt vil retningslinjer som får bred forståelse blant de ansatte også tilfredsstillende lovverk og politiske krav. Likevel bør man ikke bli overrasket dersom topp-ned beslutninger blir tolket på ulike måter og kan oppfattes som uklare. Dette er ikke nødvendigvis en feil i topp-ned ledelsen men feil i hvordan retningslinjene blir tolket. Det er derfor viktig å arbeide for at retningslinjene kan bli



tolket på en god måte og jobbe med hvordan retningslinjene blir oppfattet og forstått lenger ned i systemet.

Ifølge Weber var den mest effektive måten å få ting gjort i et byråkratisk system å innføre et hierarki. Et hierarkisk system kjennetegnes av et sett med ledere, da hver av disse lederne rapporterer til lederen over seg. Et hierarki er en virksomhet som er drevet av en direktør som har ansvar for mange ledere, som igjen har ansvar for mange ansatte. Denne modellen tillater ordre og instruksjoner til å flyte jevnt og effektivt gjennom de ulike nivåene i hierarkiet og informasjon om produksjonen flyter opp igjen til det når den personen som kan gjøre endringene i virksomheten.

Den egentlige fremveksten av et byråkrati kan forstås ved at det har vært en kvantitativ økning i administrative oppgaver (Weber, 1971: 121). Et karakteristisk trekk ved det kvantitative som grunnlag for byråkratisering av sosiale strukturer er en økning i byråkratisk organisering i demokratiske partier (Weber, 1971: 124). Ifølge Weber vil et samfunn som er vant til fredelige forhold, kjenne et behov for orden og beskyttelse; et politi, på alle områder (Weber, 1971: 125). Weber mener at byråkratisering kan være nødvendig innen en del områder for å sikre at dette arbeidet blir administrert på en god måte (Weber, 1971: 125). Ifølge Weber vil en byråkratisk organisasjonsform ha en teknisk fordel til andre organisasjonsformer. Dette begrunnes med at trekk ved en byråkratisk organisasjon, som for eksempel nøyaktighet, hurtighet, entydighet, dokumentkunnskap, kontinuitet, streng underordning, mindre omkostninger og personlige og faglige belastninger (Weber, 1971: 126).

Weber mente at en byråkratisk organisering ville gi rom for faglig kvalitet:

‘... men fremfor alt gir byråkratiseringen størst mulighet for å gjennomføre arbeidsdelingens prinsipp i administrasjonen ut fra rent faglige hensyn, idet arbeidet fordeles på funksjonærer som er spesialister og stadig øker sin faglige dyktighet gjennom kontinuerlig praksis’.  
(Weber, 1971: 127).

Sitatet ovenfor peker på at også en byråkratisk organisasjonsform kan ha lærende elementer i seg ved å systematisk legge til rette for faglig utvikling og oppfordring til spesialkompetanse.

Andre teorier om organisasjonsstrukturer er den lærende organisasjon, som Mintzberg beskriver. De to organisasjonsformene, Webers topp-ned ledelse i motsetning til Mintzbergs lærende skole, er ulike. Likevel er det noen felles elementer som overlapper dem begge. Jeg vil for eksempel anta at spesialister kan vokse ut fra at en leder eller organisasjonsform har vært åpen og lærende. For å se nærmere på hva en lærende organisasjon er og hvordan den kan bidra til at en bedre forståelse av Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors, vil neste kapittel omhandle Mintzbergs lærende skole.

## **2.4 Mintzbergs lærende skole**

I følge Mintzberg, Ahlstrand og Lampel (2009: 228- 229), bør en lærende organisasjon være både fleksibel og effektiv for å oppnå mål. En lærende organisasjon bør kunne lære av tidligere feil og organisasjonen må ta høyde for at uante hendelser kan oppstå. En lærende organisasjon setter først og fremst ny lærdom og utvikling over tid først, og implementering av for eksempel etiske retningslinjer vil da skje naturlig som en del av prosessen (Mintzberg et.al, 2009: 217). Selv om en leder også selv må lære, er det først og fremst hele organisasjonen som sammen må lære da det ofte er mange med god kunnskap i en organisasjon. En ny strategi kan lykkes på flere måter; ved å prøve og feile , samt evaluere fortløpende hva som fungerer. Det er derfor viktig at lederen ikke i forkant har bestemt hvordan hele strategien skal utformes, men er åpen for læring og evaluering underveis. (Mintzberg et.al, 2009: 217). Den lærende skolen bidro til at ledere så læring som en vesentlig del av å utforme en vellykket strategi. Suksesskriterier er kommunikasjon, engasjement og mulighet for å arbeide på tvers av typiske organisatoriske barrierer (Mintzberg et.al., 2009: 219). Kjernekompetanse bygges på bakgrunn av disse faktorene og er igjen et premiss for en lærende organisasjon. En virksomhet kan prøve nye strategier for å lykkes (Mintzberg et.al., 2009: 223). Det er et lederansvar å lykkes som en lærende organisasjon. Ledere bør reflektere over hvordan deres egen oppførsel påvirker virksomhetens problemer og at lederne da endrer hvordan de oppfører seg. Å lære mennesker hvordan de kan endre og justere sin egen oppførsel på konstruktive måter bygger ned barrierene for læring Fremfor kun å lese lærebøker, kan ny lærdom også dukke opp fra subjektive betraktninger, intuisjoner og erfaring. Ifølge Mintzberg et.al (2009: 228) er noen viktige punkter for å lære og forbedre premissene for en organisasjon, å lære fra feil, å stadig evaluere læringsprosessen, å lære fra de som daglig ser hvordan en virksomhet fungerer, å sørge for at alle ledd i virksomheten kan få ny kunnskap og lære og se utenfor virksomheten for å lære (Mintzberg et.al, 2009: 229). Et vesentlig poeng er at den lærende organisasjonen er en motsetning til en mer konservativ type

organisasjon (Mintzberg et.al, 2009: 229). Politiet har tradisjonelt vært mer byråkratisk mens frivillige organisasjoner har vært mer lærende. Virksomheter som klarer å lære av egne feil lykkes bedre. Noe av det meste sentrale i læringsskolen er at den baserer seg på sammensatte og uforutsigbare omgivelser. Den lærende organisasjon er en motpart til den tradisjonelle byråkratiske tankegangen (Mintzberg et.al, 2009: 229). Selv om etablering av gode rutiner er viktig, er ikke strategi først og fremst noe som planlegges og så utføres. Strategiene oppdages i de mønstre som allerede finnes. De formes av at mennesker handler individuelt eller i grupper. Organisasjonen kan ha mange former. Ifølge teorien skal den være fleksibel og tilpasse seg ny lærdom. Det vil si at selve organisasjonsformen også er et resultat av og et uttrykk for læring.

Det mest sentrale ledelsesprinsippet i denne skolen er å styre strategiske læringsprosesser slik at nye strategier stadig kan utformes og vokse frem. En måte å oppfordre til dette på er at lederen har en 'åpen dør' holdning til sine ansatte og relevante aktører. Informasjon bør deles med andre i organisasjonen og andre aktører. Dette kan lederen oppfordre til gjennom uformelle samlinger blant ansatte. Strategi læres av handlinger (Mintzberg et.al, 2009: 217). Inkrementalisme, det vil si en stegvis utforming av strategi, står sentralt i læringsskolen og kan deles i to; inkrementalisme som i seg selv utvikler den strategiske visjonen og inkrementalisme som en prosess som starter en visjon som allerede eksisterer (Mintzberg et.al, 2009: 189- 191). En kritikk av læringsskolen er at læringen vi får fra å observere, ikke nødvendigvis bringer med seg den lærdom som kan hentes fra mer tradisjonelle strategiske teorier.

En virksomhet som baserer sin strategi på å være en lærende skole, kan bli kritisert av virksomheter som støtter mer tradisjonelle og byråkratiske leder stiler (Mintzberg et.al, 2009: 233). Siden lærende organisasjoner er såpass åpne for nye ideer kan det være vanskelig å etablere mer varige komplekse rutiner (Mintzberg et.al, 2009: 233). Etske retningslinjer må etableres, da det ofte er raske endringer og usikkerhet både i offentlig og frivillig sektor (Mintzberg et.al, 2009: 233). Å være altfor åpen for impulser og endringer kan føre til en uklar strategi for en virksomhet. Gode strategier oppstår hverken som resultat av en heftig diskusjon eller i svært fastsatte rutiner. I en krisesituasjon spesielt må en leder ha etablerte rutiner å ty til; dette er spesielt gjeldende i en situasjon da det har oppstått brudd på de etske retningslinjene. For eksempel innen utenrikspolitikken er det viktig å ha tydelige retningslinjer da det stadig kommer tips fra mange ulike personer og instanser (Mintzberg

et.al, 2009: 236). Det kan også være misvisende å ha for mye fokus på læring, fordi en eksisterende rutine og strategi fungerer godt. Et overdrevet fokus på læring kan derfor føre til at man går bort fra/ forkaster en god strategi. En lærende organisasjon er stadig i stand til å evaluere hva som fungerer og ikke fungerer i en virksomhet. Å balansere endring og nytenkning med kontinuitet kan se ut til å være den beste løsningen men ikke alltid lett å få til (Mintzberg et.al, 2009: 236). En leder befinner seg i dette rommet mellom og stadig å vurdere hvilke endringer som trengs samtidig som de må stå for stabilitet (Mintzberg et.al, 2009: 236). Ledere bør også være obs på å ikke adoptere strategier som ikke fungerer og som aldri burde vært implementert (Mintzberg et.al, 2009: 237).

Åpenhet, i tillegg til integritet, ser ut til å være den mest effektive måten å lede på; også for å fremme etiske verdier (Huberts et.al, 2008: 163). Topp-ned ledelse har vært den vanligste styreform innen strategisk ledelse (Mintzberg et.al, 2009: 354). Nedenfra-opp ledelse kan være mer effektiv da små inkrementelle endringer etter hvert kan føre til større, mer betydningsfulle endringer. Endring er en prosess, heller enn en satt strategi som utføres ovenfra og ned (Mintzberg et al, 2009: 354). Mintzberg argumenterer med at det ikke kun bør fokuseres på etikk i privat og offentlig sektor. I tillegg bør det fokuseres på samfunnet, det vil si hvordan skape økonomisk sunne samfunn som består av flere prosjekter som er et samarbeid mellom frivillig og offentlig sektor. Den økonomiske ubalansen som eksisterer i de fleste samfunn kan føre til korrupsjon og til at både private bedrifter og offentlig sektor blir lammet. Derfor bør frivillig sektor inkluderes, ikke kun ha fokus på privat og offentlig sektor. Mintzberg (2009) mener at en balanse mellom privat, offentlig og frivillig sektor er såpass viktig at den har stor innflytelse over innbyggernes tilfredshet og lykke. Samfunnet må styrkes ved at frivillig sektor inkluderes, slik at utnyttelse og korrupsjon ikke får fotfeste. Den offentlige og frivillig sektor bør være sterk og etisk; ikke kun basert på kapitalisme og økonomisk sektor.

I kapittel 2.3 og 2.4 har vi sett på Weber og Mintzbergs teorier om organisering og ledelse. Webers byråkratiske modell vektlegger lover, regulering og rutiner. Denne organisasjonsmodellen er rigid og er i mindre grad åpen for fleksibilitet og ny lærdom enn organisasjonsmodell om en lærende organisasjon. Da lærende organisasjoner stadig er i en læringsprosess er det vanskelig å tenke seg at fastsatte rutiner er det mest vesentlige elementet i en slik organisasjonsmodell.

Kapittel 1 og 2 har redegjort for utgangspunktet for oppgaven og teorien som ligger bak funnene. Forskningsmetoden som har blitt brukt for å undersøke hvilke mekanismer som ligger bak anti-korrupsjonsarbeidet i Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors vil bli forklart nærmere i neste kapittel. I kapittel 3 vil det redegjøres for hvilken forskningsmetode som har blitt brukt i oppgaven. Kapitlet vil også omhandle hvordan Elster og hans forklaringer om mekanismer bak hendelser og fenomener kan hjelpe oss til å forstå mer om mekanismer bak anti-korrupsjonsarbeid.

## **Kapittel 3 – Forskningsmetode**

### **3.1 Oppgavens fokusområder**

Samfunnsforskning kan, noe forenklet, deles i to hovedretninger; kvalitativ og kvantitativ metode (Martinussen, 1984: 432). Kvantitativ metode gir gjerne resultater som kan måles i mengdetermer. Kvalitativ data, eller myke data, gir en forklarende tilnærming til en problemstilling. Det er denne forklarende tilnærmingen, blant annet ved hjelp av Elsters mekanismer, som vil bli undersøkt nærmere i denne oppgaven (Martinussen, 1984: 432). Mer om mekanismer kommer senere i kapittelet, under 3.1.

Samtaleintervjuer med informanter som skal holdes anonyme har blitt benyttet i denne oppgaven. Formålet med intervjuene har vært å analysere virksomheten/ sektoren, ikke individet som sådan. En informant fra Oslo politidistrikt og en fra Norges Røde Kors har blitt benyttet. Mine møter med informantene har i stor grad vært nyttige for å få mer innsikt i dette og hvilke faktorer som er sentrale i anti-korrupsjonsarbeidet i de to virksomhetene. Begge er pålitelige kilder med god kunnskap om virksomhetens anti-korrupsjonsarbeid, spesielt i forhold til etiske retningslinjer og varslingsmekanismer. Innhenting av informasjon er den viktigste motivasjonen (Ringdal, 2011: 216). Dette for å få mer pålitelig informasjon fremfor kun litteratur. Selv om eleven har hatt åpne spørsmål under dette intervjuet, har det vært god anledning for åpne spørsmål. I den grad det har vært mulig, har eleven vist til problemstillingen dersom samtalen har kommet ut av sammenheng. Intervjueren har fulgt en mal men vært åpen for andre innspill. Intervjumalen har derfor ikke blitt fulgt på en detaljert måte, kun som et utgangspunkt. Det viktigste er at informasjonen kommer fram. Etter å ha kommet mer i gang med oppgaven, ble et annet møte med informantene gjort. På denne måten ble det igjen sikret at informasjonen i oppgaven var relevant. Man må være bevisst på intervjuerens egen rolle og de begrensninger og muligheter de gir at spørsmål blir stilt gjennom den personen (Ringdal, 2011: 218). Intervjuene har blitt notert både på laptop og i stikkordsform og blitt skrevet mer i detalj i etterkant av intervjuet. Da dette har vært møter med informanter som skal holdes anonyme, har intervjueren valgt å ikke ta opp samtalen på bånd. Å sikre anonymitet har også vært spørsmål som har vært stilt av informantene og noe som intervjueren har vært interessert i å respektere.

Statistisk sett er det ikke holdbart med det lave antallet informanter som har blitt intervjuet i oppgaven men likevel er det hensiktsmessig å spørre noen informanter om validiteten av

litteraturen og innholdet i oppgaven. Benytte analyser/ meningsmålinger utført av andre, blant annet en meningsmåling utført av TI og Innovasjon Norge i 2009 om holdninger til korrupsjon blant befolkningen i Norge (TI, 2009: 15).

Selv om en informant i Norges Røde Kors er valgt for å bedre forstå frivillig sektor og Oslo politidistrikt for å bedre forstå offentlig sektor, kan vi ikke si at dette har overføringsverdi til hele offentlig og frivillig sektor. Det kan likevel gi noen nyttige innspill om hvilke mekanismer som er viktige i anti-korrupsjonsarbeidet. Dette er fordi det settes sammen med sekundærdata, særlig tidligere forskning om temaet.

### **3.2 Beskrivelse av undersøkelsesprosessen**

Fokuset i oppgaven er hvordan informasjon om etiske retningslinjer når ut til alle ansatte og hvilke mekanismer som ligger bak varslingsordningene i de ulike virksomhetene. Teorien i oppgaven og informasjon fra informanter vil bidra til å belyse tema. Oppgaven baseres på sekundærkilder. Selv om oppgavens fokus omhandler anti-korrupsjonsarbeid i Norge har jeg tatt med noe internasjonal forskning da jeg mener at dette kan bidra til en bredere forståelse av anti-korrupsjonsarbeid i Norge. Ifølge Ringdal (2011: 99) er sekundærdata alt fra dagbøker til aviser, møtoreferater og partiprogrammer. I denne oppgaven baserer funnene seg på tidligere forskning og ulike teorier fra Mintzberg og Weber. Sekundærdata kan benyttes på flere måter i samfunnsforskning. Denne typen data kan brukes i innledninger til artikler og avhandlinger, som et bakteppe for framstillingen ved å dokumentere fakta eller synspunkter og som grunnlag for innholdsanalyser. Informanter er viktige fordi de gir en pekepinn om at innholdet i oppgaven er relevant; at forskeren er på riktig spor. Vi stoler mer på øyenvitner enn på de som beskriver øyenvitnene.

Jeg har gjennomført en komparativ casestudie mellom to virksomheter i henholdsvis offentlig og frivillig sektor; Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors. Jeg brukte sekundærdata og dybdeintervju for å hente data til å besvare problemstillingene mine. Jeg har brukt offentlige-, private organisatoriske-, og internettdokumenter som sekundærdata. Dybdeintervjuene er utført som ustrukturerte intervju for å få ny og mye informasjon I følge Ringdal (2011) er casestudier og komparative design undersøkelser som bygger på en eller flere case. Et case kan være familier, bedrifter, land osv. Målet bak komparativ casestudie er å finne en teoretisk interessant sammenligning mellom to eller flere case. Som regel sammenligner man to forskjellige case. I denne oppgaven har jeg to case, i offentlig og frivillig sektor, som jeg skal

sammenligne. Bakgrunnen for bruk av komparative casestudier er at man kan forstå samfunnsfenomener bedre når et case sammenlignes med et eller flere andre case. I denne studien skal jeg sammenligne to ulike virksomheter i offentlig og frivillig sektor for å avdekke interessante likheter og forskjeller. Både Durkheim og Weber var opptatt av komparative studier og mente at slike studier ville skille sosiologien fra den detaljstyrte forskningen og den generelle forskningen basert på historie (Ragin, 1983:731). I et komparativt studie blir et fenomen sammenliknet med et annet fenomen.

I analyser som benytter samtaleintervju som fundament, er det vanlig å fokusere nærmere på forekomsten av et fenomen og hvordan det fungerer. Et fenomen kan forstås bedre ved å se på mekanismene bak det, i dette tilfellet mekanismene bak anti-korrupsjonsarbeid i Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors. Mekanismer bak et fenomen vil forstås bedre ved å se nærmere på Elsters mekanismestrategier.

### **3.3 Elsters mekanismestrategi**

Elsters teorier om mekanismer bidrar til å forstå hvorfor det er viktig å studere mekanismer bak et gitt fenomen, i dette tilfelle anti-korrupsjonsarbeid. I denne oppgaven benytter jeg Elsters mekanismer som en strategi for å få forstå mer om anti-korrupsjonsarbeid i offentlig og frivillig sektor. Selv om en mekanisme ikke nødvendigvis har overføringsverdi vil den kunne gi verdifull informasjon om et fenomen. Samfunnsvitenskap forsøker å forklare to fenomener: hendelser og fakta (Elster, 1989: 3). Elster er skeptisk til muligheten for å etablere lover om årsaksforhold i samfunnsvitenskap, slik som i naturvitenskap. Elster refererer til sosiale lover og mener at de kan formuleres men at det er behov for videre analyse, for eksempel om begrepet *mekanismer*. Det fremgår ikke alltid tydelig om et fenomen kan forstås grunnleggende som en hendelse eller fakta. Å forklare hendelser kommer foran forklaring av fakta. Der fakta er en konkret ting er hendelser en strøm av flere konkrete ting eller små hendelser. I samfunnsvitenskapen er grunnleggende hendelser individuelle menneskelige handlinger inkludert mentale gjerninger som for eksempel tro. Å forklare en hendelse dreier seg om å si noe om hvorfor noe har hendt. Nesten automatisk må man da også forklare tidligere hendelser som kan knyttes til den nåværende hendelsen. Dette kan også kalles sti-avhengighet. En annen vesentlig mekanisme er kausal effekt og omhandler virkninger av en mekanisme, der virkningen ikke var ment som en konsekvens av mekanismen (Elster, 1989: 4). Det fremgår ikke alltid tydelig hva som er en kausal mekanisme. Å forklare hvorfor noe skjer er ikke nok, vi må gjøre rede for den kausale mekanismen. Vi kan forklare et fenomen,



men vi kan ikke forutsi det. Fenomenet må analyseres grundig. Det er også interessant å se nærmere på hvor mye korrupsjon som tolereres i en virksomhet. Ifølge Elster (1989: 4) kan litt korrupsjon raskt føre til mye korrupsjon. Derfor er det viktig å fortløpende arbeide målrettet mot korrupsjon og slå ned på det før problemet blir for stort.

Ifølge Elster (1989: 8), lønner ikke korrupsjon seg for demokratiet. Elster holder fast ved at sosiale normer holder samfunnet samlet gjennom den mekanismen de bidrar til gjennom sosial kontroll og forutsigbarhet. Samfunnsvitenskap kan forsøke å forklare mye om antatte sannheter (Elster, 1989: 9). Samfunnsvitenskapen kan isolere tendenser og mekanismer, og bidra med å gjøre rede for forhold som kan forklare bakgrunnen til en mekanisme. Dette er en annen grunn til å fokusere på mekanismer fremfor lover. Lover, naturlig nok, er generelle og tilbyr ikke unntak. Ifølge Elster kan man ikke ha en lov som sier at 'hvis p, så noen ganger q'. I motsetning til lover, hevder ikke mekanismer å si noe generelt. Når en mekanisme er definert der p fører til q, har kunnskap utviklet seg fordi vi har tilføyd et nytt element i vår forståelse av bakgrunnen til at hendelser oppstår (Elster, 1989: 10).

Når menneskelig handling skal forklares, mener Elster (1989) at det ikke er mulig å etablere sikre lover som gjør oss i stand til å forutsi hva som vil skje. Elster mener likevel at det er mulig å peke på gjentatte mønstre eller mekanismer. En mekanisme er en lett gjenkjennelig, ofte forekommende årsakskjede. Tidligere erfaringer vil påvirke fremtidige valg. Elster skiller mellom to måter dette skjer på. 'The endowment effect': når en god erfaring gir en god fremtid. "The contrast effect": når en dårlig erfaring gir en god fremtid. Hvis forskerne bygger opp et repertoar av slike mekanismer, som opptrer med ulik grad av hyppighet, kan det gi grunnlag for å gjenkjenne de faktorene som oftest fører til et visst resultat når de opptrer sammen. Elster har selv bidratt til oppbyggingen av et mekanisme-repertoar gjennom studier av ulike typer spørsmål, som barnefordeling ved skilsmisse, grunnlovgivning og selvmordsbombing. Han er særlig opptatt av slike valg og handlinger som det er vanskelig å forklare rasjonelt. Handling blir utløst av ønsker og muligheter. Ifølge Ester bruker vi mekanismene ubevisst som unnskyldninger for å gjøre som vi ønsker.

Mekanismeforklaringer reduserer faren for tilfeldige forklaringer. Ved at det i mekanismer må forklares hele hendelsesforløpet, unngår en falske årsaksforklaringer. Faren med å forveksle kausalitet og nødvendighet blir også mindre ved mekanismeforklaringer. Hele hendelsesforløpet må beskrives, for å finne ut bakgrunnen til hvorfor noe faktisk skjedde.

Når en person står ovenfor flere valg, vil den vanligvis velge utfallet som vil få det beste resultatet (Elster, 1989: 22).

Det er nå redegjort for forskningsmetoden i oppgaven. Ved å bruke metodene nevnt i dette kapitlet vil det være mulig å analysere funnene som er gjort. På den måten vil vi forstå mer om mekanismene bak anti-korrupsjonsarbeidet i Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors.

## **Kapittel 4 – Analyse av undersøkelsens funn**

Analysen i dette kapittelet vil bidra til økt forståelse om hvilke mekanismer som ligger bak anti-korrupsjonsarbeidet i Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors. Analysen baserer seg på teorien i kapittel 2 og forskningsmetoden i kapittel 3. Sitatet nedenfor sier noe om hvorfor det er så viktig å bekjempe korrupsjon.

‘Korrupsjon truer rettssikkerheten, demokratiet og menneskerettighetene, undergraver godt styresett og sosial rettferdighet, virker konkurransevridende, hindrer økonomisk utvikling og setter stabiliteten til demokratiske institusjoner og samfunnets moralske fundament i fare’.

Forord fra Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon (TI, 2009: 7).

TI og Innovasjon Norge utførte i 2009 en undersøkelse om korrupsjon. Formålet med undersøkelsen var å se på hvor meninger om ulike forhold rundt korrupsjon i Norge; hvor omfattende det er, alvorlighetsgraden, om det er et økende eller minkende problem, hvilke sektorer som er mest korrupte og hva de viktigste årsakene til korrupsjon er (TI, 2009: 11). Noen funn av undersøkelsen var at en stor del av befolkningen mener at korrupsjon i Norge har økt de siste årene og at statlige, kommunale, private og frivillige virksomheter i større grad bør iverksette og opplyse om forebyggende tiltak mot korrupsjon for å unngå hendelser og styrke sitt omdømme. De fleste mente at grådighet og liten risiko for å bli tatt var hovedårsakene til korrupsjon.

### **4.1 Virksomhetens evne til å ta til seg ny lærdom**

En virksomhets evne til å ta til seg ny lærdom er viktig for å sikre at anti-korrupsjonsarbeid blir fulgt opp. Offentlige og frivillige virksomheter bør fortløpende rette seg etter nye lovverk, prosedyrer og standarder som innføres. Dersom man unnlater å gjøre dette, kan virksomheten risikere å havne i en situasjon da man blir anklaget for korrupsjon eller for ikke å ta korrupsjon på alvor. En virksomhet som tidligere fikk skattefradrag for bestikkelser som ble gitt til offentlige tjenestemenn, kan i dag høyst sannsynlig møte en anklage om korrupsjon dersom en slik praksis ble avdekket. En slik anklage og eventuell dom vil ikke bare føre til en kraftig bot eller formell reaksjon, men også være skadelig for virksomhetens legitimitet, både i forhold til befolkningen og samarbeidspartnere. Dette vil høyst sannsynlig få konsekvens

for virksomhetens troverdighet og økonomi, både umiddelbart og på lang sikt. Av den grunn er virksomheter avhengig av at de ansatte følger de reglene og retningslinjene som ligger til grunn. Det vil også være nødvendig å innføre incentiver som motiverer til dette. Slike incentiver kan ta form av ulike belønninger for ansatte som følger reglene, samt reaksjoner rettet mot de ansatte som ikke følger disse.

#### **4.1.1 Incentiver**

Anti-korrupsjonsarbeid har en moralsk side. Systemer som er mer åpne ser ut til å ha styrke den moralske disiplinen blant ansatte (Nyeng, 2011: 254). Dersom det eksisterer alternative forståelser som sier at korruperte handlinger er i orden, løper man en større risiko for å havne i situasjoner som ikke er ønskelig fra virksomhetens side. Incentiver og formelle regler og retningslinjer er av den grunn effektivt anti-korrupsjonsarbeid da man gjennom slike kan tegne et bilde av hva som er virksomhetens ambisjoner, samt vise både internt og eksternt hva som aksepteres og ikke aksepteres. Men det vil ikke uten videre gjøre noe med adferden i virksomheten. Dette fordi det eksisterer en rekke faktorer som kan påvirke individer på en måte som fører til at disse ikke forholder seg til retningslinjene. Formelle retningslinjer knyttet til korrupsjon er et betydelig virkemiddel for å bekjempe korrupsjon men ikke nok for å forhindre det.

#### **4.1.2 Behovet for etiske retningslinjer**

Mye av anti-korrupsjonsarbeidet er flettet inn i etiske retningslinjer både i Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors. Etiske regelverk er også kjernen i virksomhetens anti-korrupsjonsprogram. Et etisk regelverk omfatter som regel flere etiske og juridiske temaer med korrupsjonsbekjempelse som et betydelig element. Ifølge Kommunenes Sentralforbund (KS) bør et klart formål formuleres før man utarbeider etiske retningslinjer eller kontrollspørsmål for hvordan man skal handle i en virksomhet (2006: 6). Dette er fordi en handling alltid har et formål. Ansatte handler for å oppnå noe de betrakter som et gode, eller en verdi. Hensikten er også å bidra med et grunnlag for at selskapet selv utarbeider eller reviderer sine etiske retningslinjer som tilpasses det samfunnsansvar selskapet defineres å ha (KS, 2006:1). For at organisasjonen skal komme til det punktet at man i fellesskap er i stand til å utarbeide retningslinjer for seg selv, må det skapes en felles forståelse av utfordringene og en felles forståelse av svaret på dem, og hvorfor de er formulert som de er (KS, 2006: 9).

For å sikre at de ansatte følger reglementet bør de ansvarlige for anti-korrupsjonsarbeidet i en virksomhet stadig har fokus på at vesentlig informasjon om virksomhetens etiske retningslinjer og varslingskanaler når ut til alle ansatte. En skriftlig rutine kan være et godt utgangspunkt. Samtidig kan man stadig tenke seg til nye og effektive måter å nå ut med informasjonen om de skriftlige rutinene til alle ansatte.

Etiske regelverk kan ikke settes til side for at ledelsen skal kunne utføre enkelthandlinger som er utenfor regelverket (TI, 2009: 20). Regelverket bør fastsette etiske standarder for virksomheten som med god margin ligger innenfor alle lover som virksomheten er underlagt. Det etiske regelverket bør vurderes jevnlig, for eksempel hvert tredje år og forbedres etter behov (TI, 2009: 20). Samtidig må det tas i betraktning at regler og etiske retningslinjer ikke alltid er tilstrekkelige for å forhindre korrupsjon. Virksomheter vil i perioder stå ovenfor situasjoner der de må foreta egne vurderinger. Likevel kan det etiske regelverket være et nyttig redskap for å planlegge gitte situasjoner (TI, 2009: 20). I tillegg til de etiske retningslinjene bør det utarbeides varslingsrutiner i virksomhetene.

Det er tre kriterier for å sikre at etiske retningslinjer blir fulgt i en organisasjon. Det ene er at lederen går foran med et godt eksempel. Det andre er at ledere er tydelig på etiske retningslinjer og til sist er at en leder er åpen for å diskutere problematiske dilemmaer som kan oppstå i en virksomhet i forhold til etiske retningslinjer (Huberts, et.al, 2008: 161). Faktisk er leders oppførsel med hensyn til etiske retningslinjer det viktigste for å sikre at retningslinjene blir overholdt. Deres oppførsel har innflytelse ovenfor virksomheten og hvordan ting blir gjort i virksomheten. Det er også en vesentlig faktor at man generelt bør ha tro på at ansatte vil gjøre det som er riktig fremfor det som ikke er akseptabelt i en virksomhet. Ifølge Travino i Huberts et.al (2008: 161) vil ansatte i stor grad unngå uetisk oppførsel dersom de vet at uetisk oppførsel medfører straff. Ledere bør derfor være tydelige på hva som er rett og galt i en virksomhet.

Coleman (1991) påpeker at dersom en organisasjon skal lykkes med implementering av etiske retningslinjer bør det utarbeides motiverende mekanismer som har den iboende egenskapen at de tilbyr en sterk motivasjon til sine ansatte, uten at det koster organisasjonen for mye (tid, penger, omdømme osv). En organisasjon med en slik design gir belønning til ansatte som gjør en god jobb innenfor de områdene som organisasjonen anser som sentrale for sin suksess. Som vi skal se trekker flere informanter fram at man skal gi ansatte som sier nei til å delta i

korrupte transaksjoner anerkjennelse da disse på denne måten bygger opp under den ønskede kulturen.

En frivillig organisasjon som Norges Røde Kors og en offentlig virksomhet som Oslo politidistrikt bør tilstrebe å unngå korrupsjon blant sine ansatte. Dette er spesielt fordi virksomhetene opererer over hele landet og derfor må forholde seg til en rekke ulike sosiale relasjoner spredt utover et bredt spekter av ulike sfærer. Det vil da være essensielt for denne å bygge opp motiverende mekanismer som bidrar til at de ulike ansatte, på de forskjellige nivåene, kjenner tilhørighet og respekt ovenfor virksomhetens retningslinjer, samtidig som adferd som ikke aksepteres også møter negative reaksjoner i de ulike distriktene og lokallagene.

En virksomhet kan ta til seg ny lærdom og holde seg oppdatert er ved å følge anbefalingene til TI. TI har utarbeidet et anti-korrupsjonsprogram med flere anbefalinger rettet mot bekjempelse av korrupsjon. Selv om anti-korrupsjonsprogrammet er rettet mot bedrifter, har programmets elementer også nytteverdi for offentlig og privat sektor. Programmet er helheten av et virksomhets innsats for å bekjempe bestikkelser, herunder verdier, etisk regelverk, detaljerte styringsdokumenter og prosedyrer, risikostyring, intern og ekstern kommunikasjon, opplæring og veiledning, internkontroll, tilsyn, overvåking og sikring (TI, 2009: 19). En effektiv tilnærming til anti-korrupsjonsarbeid bør identifisere høyrisikoområder og tilpasse rutine etter risikosituasjoner og kilder. Et miljø i virksomheten med riktig tone og struktur bør etableres. Dette kan bestå av å ha et ledelsesfokus og signalisere krav til etterlevelse, utøve nulltoleranse for korrupsjon og integrere anti-korrupsjonsarbeid i virksomhetsplaner. Gjennom opplæring, ansettelse, resultatevaluering, forfremmelser og disiplinære tiltak. I tillegg må kontrollrutiner, protokoller og overvåkingsprogrammer for områder med høy korrupsjonsrisiko tas med.

For å skape bevissthet om anti-korrupsjonsarbeidet i en virksomhet, bør det settes av tid til refleksjon (KS, 2006: 9). Det kan ta tid for de ansatte å bli bevisst på de etiske retningslinjene i en virksomhet. Det er også tidkrevende å endre en organisasjonskultur. Derfor må de ansatte få mulighet til å arbeide med refleksjon rundt etiske problemstillinger. Lederen i en virksomhet har stor innflytelse på etiske spørsmål. Det er derfor nødvendig at lederen er et godt eksempel for de ansatte i etiske spørsmål og holdninger. For å sikre at de etiske retningslinjene blir fulgt må ledelsen gi tilbakemeldinger om uønsket atferd slik at slik atferd

stoppes. Lederen bør være bevisst på å se sammenhengen mellom etiske retningslinjer, anti-korrupsjonsarbeid og samfunnsansvar. Bevissthet rund etikk vil bidra til en mer brukervennlig virksomhet. Selv om korte veier til et mål kan virke fristende må den etiske retningslinjene følges konsekvent (KS, 2006: 9).

I politiet er etikk og samfunnsansvar sentrale elementer. Politiet har en monopolmakt og befolkningen forventer derfor høy etikk i politiet. De er avhengige av tillit i befolkningen for å gjøre sitt arbeid på en god måte.

#### **4.2 Tillit til politiet**

Befolkningen bør ha tillit til at korrupsjonsliknende handlinger blant politiansatte blir rapportert. En politibetjent oppfattes gjerne som en rettslig aktør eller håndverker. Politiets mandat beskrives på følgende måte i NOU, 2009 'Et Ansvarlig Politi':

'Politiets mandat er å beskytte og forvalte lover i et demokrati- ikke eliteledelsen i et totalitært regime'  
(NOU, 2009: 42).

Selv om politiets hovedmandat er å beskytte lovene i et demokrati, vil det kunne oppstå lovbrudd også blant politiets ansatte. Denne typen lovbrudd er gjerne underrapportert (NOU, 2009: 32). Politiskjønnnet innebærer at en politibetjent kan velge mellom flere handlingsalternativer. Dette skjønnet kan utøves av en hel politiorganisasjon, ikke kun en enkelt politibetjent. Det stilles svært høye krav til kvaliteten på arbeidsutførelsen i politiet (NOU, 2009: 42). For å sikre at kvaliteten på politiet er best mulig må politiets samarbeid med publikum være optimalt. Noe av muligheten til å oppnå dette er at publikum har tillit til politiets oppgaver og respekterer at politiet tidvis må gripe inn. Åpenhet har vært sentralt når det gjelder å ha et kritisk fokus internt i politiet. Politiet bør likevel ikke problematiseres mer enn nødvendig. Et problemorientert fokus er likevel viktig for å hindre korrupsjon i politiet (NOU, 2009: 43). Det skal ikke mye til for at samfunnet bør ta affære mot problematisk atferd i politiet; nettopp fordi politiet har en monopolmakt (NOU, 2009: 43).

##### **4.2.1 Politiet som en sentral samfunnsinstitusjon i et demokrati**

Korrupsjon er et uønsket element i et demokrati. Korrupsjon kan holdes i sjakk ved håndheving av lover, etiske regelverk og oppmerksomhet fra media (Nyeng, 2011: 253).

Åpenhet er særlig forebyggende for å motvirke korrupsjon (Nyeng, 2011: 254) og dette gjelder både Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors. Selv om Norges Røde Kors nok er en mer lærende organisasjon enn politiet, har begge virksomheter en holdning om at åpenhet kan hindre korrupsjon og uetisk oppførsel. Et velfungerende samfunn må kunne ha tillit til sine samfunnsinstitusjoner. Et demokratisk samfunn kan gå i oppløsning uten tillit til politiet (Nyeng, 2011: 249). Det vil ikke skje i samme grad med svekket tillit til en frivillig organisasjon. Det er ikke enkelt å avdekke korrupsjon i politiet. En sak som helt klart ville vært korrupsjon var om for eksempel politiet krevde penger fra noen som mangler ID-papirer. Dette ville helt sikkert svekket tilliten til politiet og være et klart tegn på at politiet har krenket sin viktigste kjerneoppgave. Man kan ikke se korrupsjon kun fra en enkelt hendelse men den må sees i en større sammenheng; i et kulturperspektiv (Nyeng, 2011: 251). Ifølge Nyeng (2011: 250) kan kritikkverdige korrupsjon gjennomsyre en virksomhet under dekke av alminnelige påskjønnelser og tilbud.

#### **4.2.2 Korrupsjon og etikk i politiet**

Polititjenester bør utføres med bakgrunn i prinsipper om rettferdighet, likebehandling og respekt for menneskerettighetene (Gottschalk, 2010). Det ligger ulike definisjoner bak begrepet korrupsjon i politisammenheng. I USA skiller man mellom politikorrupsjon, maktmisbruk i politiet, uetisk oppførsel og kriminelle handlinger begått av politiet, inklusivt kriminelle handlinger som begås av politiet i fritiden.

Det finnes en del internasjonal politiforskning angående korrupsjon og etikk i politiet. I følge Kaufmann (2005) innebærer korrupsjon sløsing med ressurser. Dette fordi store ressurser blir benyttet for å utføre korrupsjon, samt for å motvirke det. Dersom korrupsjon ikke eksisterte, kunne mange ressurser heller blitt brukt til mer hensiktsmessige investeringer. I NOU 2009: 12 'Et Ansvarlig Politi' trekkes det frem ulike synspunkt, blant annet på at korrupsjon også fungerer som en tilleggsskatt, samtidig som det hindrer økonomisk vekst. Det kan også være en tendens til at innbyggere i stater som er preget av utstrakt korrupsjon i større grad viser mistillit til politiske systemer, noe som i sin tur bidrar til å undergrave den gitte statens legitimitet. Dette kan, som en konsekvens, føre til at lover og regler som styrer den økonomiske interaksjonen i det gitte samfunnet undergraves. Korrupsjon kan altså bidra til å undergrave reguleringer i samfunnet.



### **4.2.3 Korrupsjon og ledelse i politiet**

Det stilles høyere forventninger til polititjenestemenn enn øvrige yrkesgrupper (Huberts et.al, 2008: 159). I det hollandske politiet var korrupsjon tidligere et stort problem. Problemet ble løst først da integritet og etiske problemstillinger ble brakt opp som et eget tema og hvorvidt mottakelse av uakseptable gaver/ korrupsjon er akseptabelt. Ledelsen har det overordnede ansvaret for å sette fokus på korrupsjon og jobbe mot det (Huberts et.al, 2008: 161). Ifølge Huberts et.al (2008: 161), har ledernes oppførsel mye å si for endring av etiske holdninger og retningslinjer. Ledernes holdninger og oppførsel reflekterer hvordan ting egentlig skal gjøres i virksomheten (Huberts et. al, 2008: 161). Det andre perspektivet er at ansatte vet at god oppførsel lønner seg, fremfor dårlig oppførsel (Huberts et. al, 2008: 162). Dersom de ansatte vet at dårlig etikk blir straffet, er det mer sannsynlig at de vil velge god oppførsel. Åpenhet er i følge Huberts et.al. (2008: 162) også helt vesentlig for å unngå korrupsjon. I en åpen organisasjon, kan man være åpen om feil og diskutere tema knyttet til etikk. I lukkede organisasjoner er ikke kritikk tillatt, de ansatte må ikke stå til rede for dårlig oppførsel og det er ikke tolerert å formidle dårlige nyheter.

### **4.2.4 Intern og ekstern kontroll i politiet**

Ifølge TI (2009: 15) er Økokrim og lokale politidistrikter ansvarlige for å etterforske og reise tiltale i korrupsjonssaker. Informasjon om en overtredelse kan rapporteres til Økokrim eller til det lokale politidistriktet. Økokrim har en egen anti-korrupsjonsgruppe og en tipstelefon. Etter at endringen av straffeloven trådte i kraft i 2003, har flere korrupsjonssaker kommet opp for norske domstoler. Etterhvert som flere saker prøves i retten og rettspraksis utvikles, vil det bli lettere for bedrifter å bedømme hvordan domstolene tolker grensene for strafferettslig ansvar. Politiet må få nok ressurser dersom de skal være i stand til å etterforske disse sakene. OECD har flere ganger anbefalt regjeringen å styrke ressursene i politiet for å sikre at korrupsjonssaker blir håndtert på en god måte.

Menneskerettighetsprinsipper er grunnlaget for mye av arbeidet som er utarbeidet for å sikre god internkontroll av politiet. Det kan være at eventuelle forskjeller mellom anti-korrupsjonsarbeid i offentlig og frivillig sektor kan begrunnes med ulik standard i forhold til hva som er akseptert og hva som er uakseptabelt. I følge NOU (2009: 30) er det en tendens til et nytt syn på kontroll av politiet. Kontrollmekanismene går mer og mer i retning av eksterne ordninger som er organisatorisk og praktisk uavhengige av politiet. Både eksterne og interne og kontrollmekanismer legger større vekt på forebygging og erfaringslæring. Interne

kontrollmekanismer i politiet er viktigere enn de eksterne, for å sørge for bedring av yrkeskulturen. Kontrollmekanismer har ikke vært i stand til å endre politiatferden som utføres i deres dagligdagse virke. Interessant nok har avgjørelser i Høyesterett hatt en stor konsekvens for rettssikkerhetsspørsmål. Det operative politiet fant svært enkle metoder for å omgå problemene (NOU, 2009: 30). Andre sentrale elementer i kontrollen av politiet er brukervennlighet, i forhold til klager og anmeldelser fra publikum, korrigerende av problematferd i politiet og bedre kontroll av det daglige politiet. Det er særlig sistnevnte som har en betydningsfull virkning. Ledelsen har en betydelig rolle i forhold til å tilrettelegge for refleksjon og endring. Politiet har et ansvar i samfunnet som ingen andre har. Denne typen ansvar har vært omtalt som 'police accountability'. Uten et fungerende politi som opprettholder lov og orden, vil et samfunn fort kunne erfare lovløse tilstander (NOU, 2009: 30). Opprettholdelse av ro og orden en forpliktelse som politiet har. Ledelse som kontrollmekanisme kan sørge for at politiet arbeider på en forsvarlig måte. Den andre måten er gjennom eksterne kontrollmekanismer, herunder Spesialenheten for politisaker, kun for politiet. I følge NOU: 2009 tyder forskning på at den viktigste kontrollen av politiet er politiet selv. Dette skyldes kanskje at politiet er en nokså lukket virksomhet. Årsaken til at kontrollen politiet utfører selv er mest betydningsfull, er fordi det allerede er en forventning om at politiet skal handle forsvarlig. Tilliten som er gitt politiet som en monopolmakt, må følges opp. En optimalt fungerende internkontroll vil medføre at eksterne kontrollrutiner kun er nødvendig unntaksvis. Ekstern kontroll bør kun brukes der intern kontroll ikke fungerer. Interne kontrollmekanismer må se nærmere på systemfeilene og ikke enkeltpersonene (NOU, 2009: 31).

#### **4.2.5 Fokus på enkeltpersoner kontra systemet**

Ifølge Nyeng (2011: 267), kan korrupsjon være både et individuelt fenomen og et fenomen forankret i organisasjonsstrukturen (Nyeng, 2011: 267). Det er dermed ikke alltid enkelt å oppdage og varsle om kritikkverdige forhold. Uheldige innarbeidete mønstre kan ha bidratt til ukultur som bidrar til at den enkelte personen handler korrupt. I følge forskning innen korrupsjonsfeltet kalles en enkelt person som handler korrupt et 'råttent eple'. Et 'råttent eple' begår korrupsjonsliknende handlinger (NOU, 2009: 31). Ofte blir enkeltpersoner i politiet omtalt som korrupte. Selv om det er enkeltmennesket som velger å handle korrupt er dette en forenkling. Hele systemet må vektlegges, ikke kun enkeltpersoner. Problemer er ikke alltid løst ved å fjerne enkeltpersoner. Det kan være nyttig å undersøke det overordnede systemet, med mer fokus på ledelsen og det strukturelle. Rettsapparatet har begrensede muligheter til å

gjøre noe med korruperte politiansatte (NOU, 2009: 31). Politiet har blitt delegert retten til å utøve makt men ikke på en hvilken som helst måte (NOU, 2009: 32).

#### 4.2.6 Rachlews forskning

Endringsprosesser i politiet krever åpenhet (Rachlew<sup>9</sup>, 2011: 1). Internasjonal forskning på politiarbeid konkluderer med at noe av politiets arbeid med informanter skal holdes hemmelig. Likevel hevder noen forskere at politiet har fått hevet sin kompetanse og kvalitet etter å ha blitt mer åpne og lærende. Dette gjelder for eksempel politiet i Australia og Kanada. Fremfor å holde arbeidet med bruken av informanter skjult, har man i disse landene offentliggjort arbeidet med informantene og dermed unngått mystifisering og hemmelighold. På et mer overordnet nivå, vil åpenhet kunne føre til en positiv utvikling i politiet. På grunn av politiets sentrale rolle i samfunnet vil derfor også demokratiet styrkes. Forskere i USA er også opptatt av mer åpenhet (Rachlew, 2011: 28). For å unngå anklager om uregelmessigheter og uetisk atferd bør politiet åpne opp. Større åpenhet oser ut til å ha en positiv virkning på etikken i politiet. Samfunnet stiller nå i større grad krav om åpenhet. Politiet har i liten grad fulgt denne utviklingen. Samtidig må politiet sørge for at taushetsplikten overholdes og at for eksempel informasjon fra vitner ikke kommer på avveie (Rachlew, 2011: 85). Politiet bør i større grad informere om hvorfor deler av politiarbeidet må holdes hemmelig. På den måten vil samfunnet få mer forståelse av det arbeidet politiet gjør.

Større åpenhet vil bidra til å hindre korrupsjon i politiet. Dette vil også kunne gjelde for frivillige organisasjoner som Norges Røde Kors. Lysskye personer som vurderer å finansiere alvorlige lovbrudd vil ikke like å høre om politiets profesjonelle og målrettede anvendelse av informanter. En tydelig og mer åpen profil fra politi- og påtalemyndighet vil komplisere både planlegging og gjennomføring av ulovlige gjerninger. Effekten vil være avhengig av en rekke faktorer. En klarere formidling av politiets kunnskapsbaserte arbeidsmetoder vil kunne bidra til økt tillit i befolkningen (Rachlew, 2011: 90) Politiet har alt å vinne på åpenhet (Rachlew, 2011: 91).

Hvordan informasjonen om varsling og etiske retningslinjer når ut til alle ansatte er et annet spørsmål. Det er enklere for Norges Røde Kors å nå ut til lokalforeningene om varslingsrutiner og etiske retningslinjer enn i politiet. I politiet må man gå til nærmeste leder

---

<sup>9</sup> Rachlew (2011) har forsket på åpenhet i politiet i forhold til avhør av mistenkte.

med varslingen. I Norges Røde Kors kan man bare trykke på et ikon på nettsiden. Ifølge Kant er informasjonsdeling et etisk vern for å hindre svik og bedrag (Nyeng, 2011: 254). Uten åpenhet blir kampen mot korrupsjon mye vanskeligere. I neste avsnitt skal vi grave dypere i temaet varsling og hvordan det er knyttet til anti-korrupsjonsarbeid.

### **4.3 Varsling**

En sentral del av anti-korrupsjonsarbeidet i en virksomhet er hvordan varsling håndteres og måten informasjon om varsling når ut til de ansatte. (Matthiesen et.al., 2008: 4) definerer varsling på følgende måte:

‘Varsling kan defineres som når et tidligere eller nåværende organisasjonsmedlem, som har vært vitne til forseelser (ulovlige, uetiske, kritikkverdige handlinger) på arbeidsplassen, gir beskjed om dette til personer eller instanser som har mulighet til å endre på forholdet’

(Matthiesen et.al., 2008: 4)

Korrupsjon avdekkes etter tips fra ansatte og utgjør i praksis en stor andel av mislighetssakene, fordi varsling er det vanligste utgangspunktet for avdekking ved misligheter og korrupsjon (Gottschalk, 2012: 129). Varsling er svært belastende (Nyeng, 2011: 267). En vellykket varslingsordning (Nyeng, 2011: 264) forutsetter at varsleren befinner seg i en reell kritisk dilemmasituasjon som krever grundige avveininger. Grensegangen mellom varsling og tysting kan være hårfin. På den andre siden risikerer en varsler om reelt kritikkverdige forhold vanskeligheter og utfrysing (Nyeng, 2011: 264).

I Oslo politidistrikt finnes det tre kanaler for varsling. Varslingskanalene kan enten gå tjenestevei gjennom nærmeste leder, via e-post til politimesteren eller via et advokatkontor. Det kan se ut til at varsling til advokatkontoret økt grad av anonymitet for varsleren.

Varslingsrutinene i Røde Kors ble endret i 2008 (Røde Kors, 2012) da det ble etablert en ekstern varslingskanal. Metoden for å varsle kan enkelt gjøres ved å klikke på et ikon, ’hotline’ på Røde Kors sine sider. Retningslinjene for håndtering av mottatt varsel gjøres også kjent på nettsidene. Her opplyses det om at det ikke tillates sanksjoner overfor de som rapporterer mistanker om illegale forhold eller uetiske atferd. Omgivelsene oppfordres til å hjelpe Røde Kors med å bekjempe korrupsjon, sløsing og misbruk, og publikum oppfordres til

å rapportere mistanker om uetisk og ulovlig atferd. Retningslinjer for håndtering av mottatt varsel gjøres også kjent på nettsidene. Her opplyses det om at det ikke tillates sanksjoner overfor de som rapporterer mistanker om illegale forhold og uetisk atferd. I 2011 omhandlet noen e-poster misbruk av Røde Kors- emblemet i Norge. Det kom inn noen varsler om hjelp til befolkningen i andre land og en klage på en norsk delegat i utlandet (her ble det ikke funnet uregelmessigheter). Varslingene kan dreie som om aktiviteter drevet av eller knyttet til Røde Kors. Kanalen går direkte til Enhet for Kvalitetssikring og internrevisjon (EKI) som skal vurdere alle forhold som blir varslet (Røde Kors, 2012: 24). Man kan også varsle per telefon, e-post eller sende brev.

Internettsidene til Røde Kors er informative og tydelig i forhold til deres anti-korrupsjonsarbeid. Det er enkelt å forstå hvordan man skal gå frem for å varsle. Man kan varsle både på e-post eller per post. På nettsidene fremgår det tydelig at 'Røde Kors oppfordrer publikum til å rapportere mistanker om uetisk eller ulovlig atferd. Det tillates ikke represalier mot dem som rapporterer mistanker om illegale forhold eller uetiske atferd'. Ifølge nettsidene til Røde Kors er det 'viktig at slike forhold avdekkes raskt og at organisasjonen har kanaler og rutiner for varsling'.

EKIs oppgave er å kartlegge en sak og innhente fakta for å undersøke varslingssaken nærmere (Røde Kors, 2008). Varslingssaken kartlegges grundig slik at all relevant informasjon kommer frem. Det innkomne varselet vurderes av EKI, og de vurderer om saken skal er berettiget. Avdelingen som er rammet av hendelsen må bistå kartleggingen. Etter at EKI har undersøkt saken, sendes en redegjørelse til generalsekretæren og ansvarlig leder. Dersom saken omhandler korrupsjon skal saken tas opp med landsstyret i Norges Røde Kors. EKI er opptatt at saken skal undersøkes på en grundig måte. EKI involverer andre instanser som for eksempel HR- seksjonen, etter behov. Dersom EKI vurderer at varslingssaken er berettiget, tas saken opp med generalsekretæren og avdelingsledere. Sensitive saker, som for eksempel mislighetssaker, skal behandles varsomt når det vurderes om saken skal tas opp med vedkommende. Dersom undersøkelsen tyder på at den ansatte er skyldig, skal den mistenkte få anledning til å forklare seg, eventuelt få støtte. Den aktuelle leder vurderer hvorvidt saken skal anmeldes til politiet sammen med personalsjefen. Den som har varslet om saken skal få beskjed om utfallet når saken er ferdig behandlet. Dette forutsetter denne fremgangsmåten at varsleren og mottakeren oppfatter det kritikkverdige forholdet noenlunde likt. Dette har i praksis vist seg å være mer komplisert enn varslingsrutiner kan redegjøre for. Dette berører

nemlig den fortolkningen som ofte finnes mellom varslere og mottakere med hensyn til og EKI involverer andre instanser som for eksempel HR- seksjonen, etter behov. Dersom EKI vurderer at varslingsaken er berettiget, tas saken opp med generalsekretæren og avdelingsledere. Sensitive saker, som for eksempel mislighetssaker, skal behandles varsomt når det vurderes om saken skal tas opp med vedkommende.

Ifølge Johnson (2003), varierer beskrivelsen av varslere etter hvem som omtaler dem. Mens noen omtaler varslere som alt fra rotter, muldvarper og bedriftsforrædere benytter andre mer positive ordelag slik som korrupsjonsbekjempere samvittighetsfulle motstandere og arbeidstakere med etisk motstandskraft. Innen forskningen har varslings også blitt definert på ulike måter.

En innføring og opplæring i at en mottaker av en varslings sak må kunne forholde seg til slike situasjoner bør inngå i utarbeidelsen av en varslingsrutine. Det andre punktet berører aktørenes formelle roller. Hvis klagemottaker besitter en overordnet formell rolle vil de inneha en status som gjør at de kan skrinlegge varslers oppfattelse av det kritikkverdige forholdet (Matthiesen et al., 2008). Varslingsrutiner bør derfor også inkludere informasjon om hvordan man skal etterse at den eller de med makt og myndighet til å stoppe de klanderverdige forholdene ikke reagerer og eventuelt stopper varslingsaken (Matthiesen et al, 2008: 33- 34).

Et fåtall av offentlige ansatte varsler om kritikkverdige forhold (Johnson, 2003: 25). Det er risikofylt å varsle. Likevel velger noen å gjøre dette (Johnson, 2003: 25). Det viser seg at tanker/ avveininger om hvilke konsekvenser det har å varsle om en sak, er en vesentlig faktor for om en person velger å varsle eller ikke (Johnson, 2009:25). Lojalitet til virksomheten man arbeider i og lojalitet ovenfor en selv og sine etiske verdier kan være i sterk konflikt hos en varslere. Varsleren må reflektere over sin egen motivasjon for å varsle; for eksempel om det er noe element av personlig hevn/ vendetta eller personlig vinning som står bak (Johnson, 2003: 31). Ofte har de som ikke varsler vurdert dette nøye før de har konkludert med at de ikke varsler om en sak. Hva gjelder de som faktisk varsler, ser det ut til at de i mindre grad har veid etikk for og imot hverandre. De har gjerne blitt motivert av en sterk følelse av moral og ansvar for å varsle (Johnson, 2003: 48). For en varslere er veier deres føyte ansvar for å hindre fremtidige feil tyngre enn de argumentene som veier mot å varsle. Uansett hvor alvorlig en sak er, ser det ut til at emosjonelle og rasjonelle faktorer er avgjørende for hvorvidt en person

varsler eller ikke (Johnson, 2003: 48). På grunn av dette kan det være nyttig for en person som vurderer å varsle om en sak, å gjennom en 'sjekkliste'. Ved å gå gjennom en 'sjekkliste' vil det være enklere å handle mer rasjonelt.

Selv om noen varslere har gjort en god handling og ofret mye for en viktig sak, kan en person ha sammensatte motiv for å varsle (Nyeng, 2011: 264). Når det har oppstått konflikter, kan det være vanskelig å se tydelig hvorvidt det er hold i en varslingssak eller ikke.

Balansegangen mellom varsling og tysting kan være hårfin. I verste fall kan en varslingssak kamuflere utpressing (Nyeng, 2011: 265).

Korrupsjon er et av fokusområdene i regjeringens St.meld. nr.10 (2008- 2009), Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi slår Utenriksdepartementet fast at regjeringen forventer at norske bedrifter motarbeider korrupsjon, etablerer varslingsmekanismer, utvikler interne regler og retningslinjer samt informerer om sine anti-korrupsjonsprogrammer internt og eksternt (TI, 2009). Selv om dette først og fremst er rettet mot næringslivet i utlandet, er det nærliggende å tro at dette fokuset er like viktig i frivillig og offentlig sektor i Norge.

#### **4.3.1 Vern for varsleren**

Selv om det ikke er tillatt med sanksjoner mot den som varsler, er det vanskelig å måle om dette overholdes. Til tross for den ene og andre umoralske varslere er det nok større grunn til å anta at det er varsleren som trenger vern; deretter AML § 2.5 som beskytter varsleren bedre. Som konsekvens av denne loven plikter arbeidsgiver å ivareta varslernes rettigheter og å legge til rette for ansatte som ønsker å si ifra om kritikkverdige forhold. Det er altså likevel viktig at et varsel erkjenner varsling som et moralsk dilemma slik at argumenter for og imot varsling blir gjort på en grundig og seriøs måte.

En varslere kan oppleve forskjellige reaksjoner på arbeidsplassen (Matthiesen et.al, 2008: 6). Flere får positive tilbakemeldinger. Samtidig kan varsleren oppleve negative reaksjoner som de tar tungt. Dersom en varslingssak angår ledelsen i en virksomhet, kan muligheten for at varsleren skal oppleve represalier være stor (Matthiesen et.al, 2008: 89). Til tross for at eksisterende lovverk skal beskytte varsleren er varslere mer utsatt for mobbing på arbeidsplassen, sykemelding (Matthiesen, 2008: 87). I tillegg til dette opplever varslere større og mindre trivsel på arbeidsplassen enn andre ansatte. Varslere har også i større grad planer om å bytte jobb.

#### 4.4 Teoretisk lærdom

Dette kapittelet har tatt for seg en rekke elementer knyttet til mekanismene bak anti-korrupsjonsarbeid i offentlig og frivillig sektor. En virksomhet bør i stor grad holde seg oppdatert på kunnskap for å hindre korrupsjon. Etske retningslinjer er en grunnleggende del av anti-korrupsjonsarbeidet både i Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors. Ansatte som vet tydelig hva som er akseptert og ikke akseptert vil mest sannsynlig handle mindre korrump. Her spiller virksomhetens ledelse en klar rolle i å spre informasjon om anti-korrupsjonsarbeid og sørge for at de etiske retningslinjene og varsling er forstått. Ledelsen kan gi beskjed om hva som er uønsket atferd.

Det er ikke alltid tilstrekkelig å ha fokus på etiske retningslinjer. I forhold til å ta til seg ny lærdom kan TI tilby mye kunnskap angående korrupsjon og programmer som kan bistå i å forhindre dette. Det er mulig at dette er fordi Norges Røde Kors i større grad er en lærende organisasjon enn Oslo politidistrikt. Det bør det settes av tid til refleksjon rundt samfunnsansvar og etikk i virksomheter for å tillate informasjon om korrupsjon til å feste seg og bli diskutert blant de ansatte. I en byråkratisk, mer lukket virksomhet, kan det være vanskeligere å diskutere tema som omhandler anti-korrupsjonsarbeid enn i virksomheter som er mer åpne.

Varsling er et viktig tema i anti-korrupsjonsarbeid. Røde Kors har klare varslingsrutiner som er gjort rede for i kapittelet ovenfor. Det er ikke nødvendigvis slik at en frivillig organisasjon har færre kontrollmekanismer for varsling enn virksomheter i offentlig sektor. Likevel, i likhet med Oslo politidistrikt, blir få saker varslet. Ifølge Matthiesen et.al (2008: 14) varsler få offentlige ansatte om kritikkverdige forhold. Dette kan bunne i at den strenge byråkratiske organisasjonsformen, som også gjelder varslingsrutiner, kan gjøre det vanskelig å beskytte anonymiteten til varslere. Ved å ha mer åpne varslingsrutiner kan noe av saksbehandlingen bedres. 'Åpen varsling kan også forhindre at fokuset hovedsakelig blir jakten på varslers identitet mer enn å håndtere innholdet i varselet. Uansett er varslers identitet et forhold som skal behandles med fortrolighet av alle involverte parter, og ikke gjøres åpent tilgjengelig i organisasjonen uten varslers samtykke' (Matthiesen et.al, 2008: 89).

Årsaken til at virksomhetene har få varslingssaker kan være at varslere i samme virksomhet eller i andre deler av offentlig og frivillig sektor, tidligere har blitt møtt med sanksjoner og



represalier fordi de har varslet (Matthiesen et.al, 2008: 14). Det kan derfor se ut som om noe av det samme kan gjelde ansatte i frivillige organisasjoner. Det kan være virkningsfullt for en virksomhet å ha en sjekkliste tilgjengelig for de ansatte, slik at de kan vite hva de bør se etter og kjenne til for å varsle om en sak. Varsling er et tema som også har blitt tatt opp som et fokusområde. At få saker varsles, bekrefter at det ikke er tilstrekkelig å lage rutiner og sende ut informasjon om etiske retningslinjer og varslingsrutiner. Ledelsen må aktivt jobbe for at dette blir kjent i virksomheten. En virksomhet bør være mer lærende i form av å tenke ut nye måter å nå frem til de ansatte om anti-korrupsjonsarbeidet sitt. Samtidig er en kritikk av den lærende skolen at en strategi kan bli kaotisk dersom ikke klare retningslinjer ikke ligger til grunn for arbeidet (Mintzberg, 2009: 234). Det kan derfor være nyttig med dokumentasjon som ligger til grunn samtidig som virksomheten. Formelle rammer og rutiner rundt anti-korrupsjonsarbeidet kjennetegner både Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors, noe som antyder en weberiansk byråkratisk modell.

Selv om enkeltpersoner begår korruperte handlinger, må ledelsen ha evne til å se på eventuell strukturelle feil i en virksomhet for effektivt å bekjempe korrupsjon. Enkeltpersoner foretar en viktig avveining i forhold til om de velger å varsle om en sak. Selv om mer kunnskap om korrupsjon, informasjon om virksomhetens etiske retningslinjer og varslingsrutiner når ut til de ansatte, kan ikke dette alene hindre korrupsjon. Ifølge Weber (1971: 163) vil det handlende menneske selv måtte ta et valg om hvilke verdier som veier tyngst ut fra 'egen samvittighet og personlig livsanskuelse'.

## 5 Konklusjon

Formålet med denne studien var å undersøke hvilke mekanismer som ligger bak anti-korrupsjonsarbeidet i offentlig og frivillig sektor, med fokus på Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors. Ved å sette varslingsrutiner og etiske retningslinjer i offentlig og frivillig sektor i sammenheng med anti-korrupsjonsarbeid, har jeg tydeliggjort det daglige arbeidet som gjøres i disse virksomhetene for å bekjempe korrupsjon. Dette ser vi ikke minst når varslingsrutinene i Røde Kors og politiet har blitt gjort rede for.

Følgende utsagn av Joly understreker at det er konkrete, daglige tiltak kan bidra til å bekjempe korrupsjon:

‘Vi må unngå at fremdriften i anti-korrupsjonsarbeidet stagnerer og havner tilbake på festtalenivå’  
(Joly, 2004: 16).

Resultatene fra denne studien har vist at det er både likheter og forskjeller i hvilke mekanismer som ligger bak anti-korrupsjonsarbeidet i offentlig og frivillig sektor. Ulik grad av kontrollmekanismer og åpenhet er identifisert som de mest vesentlige fokuspunktene i anti-korrupsjonsarbeidet.

Etter å ha sett nærmere på Oslo politidistrikt, tyder mine funn på at den byråkratiske organisasjonsform er mer gjeldende for Oslo politidistrikt enn Norges Røde Kors. Det er sterkere kontrollmekanismer av anti-korrupsjonsarbeidet i politiet.

Det er noe usikkerhet om hvordan informasjon om etiske retningslinjer og varsling best kan nå ut til de mange ansatte i begge virksomhetene. Webers ordresystem er gjeldende når vi skal forklare informasjonsflyt om anti-korrupsjonsarbeid i offentlig eller privat sektor. Stor avstand mellom sentraladministrasjon og enheter i politiet, samt sentrale Røde Kors, og lokallagene kan bidra til å forklare dette. Dette er fordi det er en viss avstand mellom administrasjonen og fagenhetene i Oslo politidistrikt og mellom sentraladministrasjonen i Norges Røde Kors og de ulike lokallagene. Dette kan tyde på en byråkratisk organisasjonsform i begge virksomhetene.

Både Oslo politidistrikt og Norges Røde Kors ønsker å være lærende organisasjoner. Det er stor interesse for å sette på fokus på anti-korrupsjonsarbeid i de ulike virksomhetene og en tro på at åpenhet både kan bidra til å hindre korrupsjon og bidra til at informasjon om etiske retningslinjer og varsling når ut til de ansatte på en mer effektiv måte slik at alle ansatte skjønner hva som er akseptabelt og uakseptabelt, samt gjøres kjent med de etiske retningslinjene i virksomhetene. Forutsatt at virksomhetene gjør et grundig forarbeid på hva man ønsker å oppnå med anti-korrupsjonsarbeidet, bør åpenhet kunne bidra til å styrke anti-korrupsjonsarbeidet tilstrekkelig til at det bedre kunnskapen om anti-korrupsjonsarbeidet i de ulike virksomhetene. Likevel kan det være mer utfordrende for Oslo politidistrikt å være en lærende organisasjon enn for Norges Røde Kors. Dette er fordi at for enkelte grupper, som politibetjenter, kan opplysninger og arbeidet på grunn av faktiske forhold ved arbeidets karakter, være av en så sensitiv karakter at åpenhet kan være vanskelig.

Det er få varslingsaker både i Norges Røde Kors og Oslo politidistrikt. Det er vanskelig å si hva dette skyldes. Etiske retningslinjer og varslingsordninger i seg selv tilstrekkelig for å hindre korrupsjon. Ledelsen må jobbe aktivt for at anti-korrupsjonsarbeidet forankres i virksomheten og når ut til de ansatte. Man kan ikke uten videre si at det skyldes lite eller ingen korrupsjon. I tillegg til rutinemessige varslingskanaler kan medarbeiderundersøkelser, evalueringer av prosjekter, direkte melding til øverste leder, være mulige alternativer for å varsle om kritikkverdige forhold. Det at begge virksomhetene har hatt få varslingsaker kan tyde på misforstått lojalitet til sine ledere i begge virksomheter. Mulige tiltak for å motivere ansatte til å varsle om misligheter bør igangsettes. En 'hotline', tilsvarende den som finnes på Norges Røde Kors nettsider, kan gjøre det enklere å varsle (Johnson, 2003: 108). Røde Kors er opptatt av at varsleren skal få tilbakemelding på utfallet av saken. Vi kan imidlertid ikke vite at alle virksomheter i offentlig og frivillig sektor har like tydelig rutiner på dette. Ifølge Johnson (2003: 107) vil ikke varsleren som har brukt en slik 'hotline' nødvendigvis få vite om den videre saksgangen og utfallet av varslingsaken. I tillegg vil en byråkratisk organisasjonsform ofte føre til at en varslingsak blir meldt direkte ned til den ansvarlige enhet. Dette kan i verste fall føre til at varslers leder blir underrettet, noe som er problematisk dersom det er lederen som har utført den korrupsive handlingen. Ved å gå frem på denne måten vil også anonymiteten til varsleren bli satt på spill (Johnson, 2003: 107).

For å bekjempe korrupsjon, er det viktig med større åpenhet rundt temaet. Ansatte må gjøres oppmerksomme på hvordan de til daglig kan handle på en etisk forsvarlig måte samt oppfylle

de krav og forventninger som stilles til dem. Økt kunnskap om korrupsjon og hva som er tillatt i en virksomhet vil bidra til å gjøre de ansatte mer bevisste og samtidig føre til en høyere moral på arbeidsplassen, som i seg selv vil virke forebyggende (Olsen, 2007: 203). Anti-korrupsjonsarbeid er en langvarig læreprosess som styrkes gjennom at etiske retningslinjer og varslingsrutiner blir fremhevet og jobbet med på alle nivåer i en virksomhet (Pope, 2000: 27). Ifølge TIs anti-korrupsjonsprogram er bedre kommunikasjon en vesentlig del av å bedre virksomhetens anti-korrupsjonsarbeid. Ifølge TI kan kommunikasjonen rundt anti-korrupsjonsarbeidet styrkes blant annet gjennom opplæring av ansatte, virksomheter nettsider, ledelseskurs, workshops, teambuilding og informasjon fra juridiske rådgiver (TI, 2009: 42). Ved å se nærmere på mekanismer som ligger til grunn for anti-korrupsjonsarbeidet, har vi fått økt forståelse for den skrittvis prosessen som skaper et fenomen.

## Kapittel 6 – Litteraturliste

Christensen, Tom, Per Lægveid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik. 2009.

*Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Coleman, James. 1991. Constructed Organization: First Principles. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7: 7-23.

Elster, Jon. 1989. *Nuts and Bolts*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gottschalk, Petter. 2010. *Police Management: professional integrity in policing*. New York: Nova Science Publishers.

Gottschalk, Petter. 2012. *Økonomisk kriminalitet i ledelsen*. Oslo: Akademika forlag.

Huberts, Leo W.J.C, Jeroen Maesschalck og Carole L. Jurkiewicz. 2008. *Ethics and Integrity of Governance: perspectives across frontiers*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Johnson, Roberta Ann. 2003. *Whistleblowing: When It Works-And Why*. London: Lynne Rienner Publishers.

Joly, Eva. 2004. *Kampen mot korrupsjon- fra utopi til virkelighet*. Kristofer Lehmkuhl Forelesning 2004. [http://brage.bibsys.no/nhh/bitstream/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_23363/1/Lehmkuhl\\_2004.pdf](http://brage.bibsys.no/nhh/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_23363/1/Lehmkuhl_2004.pdf), lastet ned 02.02.2013.

Kaufman, Daniel. 2005. *Myths and Realities of Governance and Corruption*. World Economic Forum. <http://www.worldbank.org/bi/governance/pubs/gcr2005.html>, lastet ned den 03.11.2012.

Kommunenes Sentralforbund. 2006. *KS Bedrifts prosessveileder om etikk, samfunnsansvar og anti-korrupsjonsarbeid*.

[http://www.ks.no/PageFiles/14198/proscesveileder\\_web\\_Bedrifter.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/14198/proscesveileder_web_Bedrifter.pdf)-, lastet ned 05.04.2013.

- Martinussen, Willy. 1986. *Sosiologisk analyse: en innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Matthiesen, Stig Berge, Brita Bjørkelo, og Morten Birkeland Nilsen. 2008. *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*. Bergen: Det psykologiske fakultet.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand og Joseph Lampel. 2009. *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. Essex: Prentice Hall.
- NOU 2009: 12 *Et ansvarlig politi: åpenhet, kontroll og læring*. Justis- og politidepartementet.
- Nyeng, Frode. 2011. *Etikk og Samfunnsansvar*, Oslo: Abstrakt Forlag.
- Olsen, Anders Berg. 2007. *Økonomisk kriminalitet: avdekking, gransking og forebygging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pictet, Jean. 1986. *Røde Kors Prinsippene*, Oslo: Norges Røde Kors.
- Pope, Jeremy. 2000. *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*. London: Transparency International.
- Porter Michael E. og Mark A. Kramer. 2006. *Strategy and Society: The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility*, The Harvard Business Review.
- Rachlew, Asbjørn Andre. 2011. *Justisfeil ved politiets etterforskning - noen eksempler og forskningsbaserte tiltak*. Oslo: Universitetet i Oslo, Det Juridiske fakultet.
- Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, London: University of California Press.
- Ringdal, Kristen. 2011. *Enhet og mangfold*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Røde Kors. 2008. *Retningslinjer for ekstern varsling*.  
<http://www.rodekors.no/Global/HK/Organinsasjon/Dokumenter/Retningslinjer%20ekstern%200varsling.pdf>, lastet ned den 25.01.2013.

Røde Kors. 2011. *Lokalforeningshåndboka*, red. Torill Enersen og Ingrid Naustdal. Oslo: Røde Kors.

Røde Kors. 2012. *Anti-korrupsjonsarbeid 2011*. Oslo: Røde Kors.

St.melding nr.10 (2008- 2009), *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*.  
Utenriksdepartementet

Tanzi.Vito. 1998. *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*.  
*IMF Working Paper No. 98/63*.

Transparency International (2009) *Beskytt din Virksomhet! Håndbok i antikorrupsjon for norsk næringsliv*, Oslo: Transparency International Norge.

Treviño, Linda Klebe, Michael Brown og Laura Pincus Hartman. 2003. A Qualitative Investigation of Perceived Executive Ethical Leadership: Perceptions from Outside and Inside the Executive Suite. *Human Relations* 2003, 56: 5.

Weber, Max. 1971. *Makt og Byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norske Forlag