

Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun

Carina Gunnarson

Den sårbara staten. En forskningsöversikt
om hur organiserad brottslighet påverkar
stat och kommun

Den sårbara staten.
En forskningsöversikt
om hur organiserad
brottslighet påverkar stat
och kommun

Carina Gunnarson

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-50702500
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun
Carina Gunnarson
© 2023 Författaren och SNS Förlag
Tryck: Books on Demand, Tyskland
ISBN 978-91-89754-32-4

INNEHÅLL

Förord	7
Sammanfattning	9
1. Inledning	17
2. Relationen mellan organiserad brottslighet och stat	25
3. Den lokala nivåns sårbarhet i Sverige	39
4. Påverkansmetoder	48
5. Sårbara sektorer och områden	62
6. Varför så lite forskning?	75
7. Slutsatser	79
Referenser	89

Förord

Organiserad brottslighet beskrivs som systemhotande, och de svenska institutionerna har visat sig vara sårbara för infiltration, korruption och välfärdsbedrägerier. Vilka metoder använder den organiserade brottsligheten för att påverka förvaltning och politik? Vilka branscher och områden på lokal nivå är särskilt sårbara?

Rapporten ger en kunskapsöversikt av hur organiserad brottslighet påverkar eller kan tänkas påverka myndigheter. Fokus ligger på den lokala förvaltningen på kommunnivå. Författaren ger också rekommendationer till forskare, politiker och chefer på lokal nivå att hörsamma för att dels öka kunskapen i ämnet, dels motarbeta kriminaliteten.

Rapportens författare Carina Gunnarson är affilierad forskare vid statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet och till vardags verksam som forskare vid FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut. Rapporten är en del i SNS treåriga forskningsprojekt »Brottslighet och samhälle«. Det är SNS förhoppning att den ska bidra till ökad kunskap och medvetenhet om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun och hur det kan motverkas. För analys, slutsatser och förslag svarar rapportförfattaren. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS initierar och presenterar forskningsbaserade och policy-relevanta analyser av centrala samhällsfrågor.

Forskningsprojektet följs av en referensgrupp med representanter för ett tjugotal företag, myndigheter och organisationer. Från referensgruppen har också finansiering till projektet erhållits. Referensgruppen ansvarar dock inte på något sätt för rapportens innehåll. SNS framför ett tack till referensgruppen, som består av Advokatsamfundet, Akavia, Arbetsförmedlingen, Avarn Security, Domstolsverket, Fas-

tighetsägarna Sverige, Finansdepartementet, Fryshuset, Försäkringskassan, Göteborgs Stad, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelshandlarna, Malmö stad, Mellby Gård, MKB Fastighets AB, Polisförbundet, Polismyndigheten, Skatteverket, Stockholms stad, Svensk Försäkring, Svenskt Näringsliv och Åklagarmyndigheten.

Martin Hällsten, professor i sociologi vid Stockholms universitet, ingår i referensgruppen som representant för SNS vetenskapliga råd. Andreas Bågenholm, lektor och forskare vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, har vid ett akademiskt seminarium granskat ett utkast till rapporten.

Stockholm i oktober 2023.

Louise Lorentzon
forskningsledare, SNS

Sammanfattning

Sverige har traditionellt beskrivits som ett land där risken för korruption är låg. Trots att olika korruptionsindex under många år indikerar att Sverige är ett av världens minst korrupta länder, har utvecklingen under den senaste tioårsperioden naggat denna bild i kanten. De svenska institutionerna har visat sig vara sårbara för infiltration, korruption och välfärdsbedrägerier. Den svenska förvaltningsmodellen utmanas i dag av kriminella aktörer, såväl individer som grupper. I flera rapporter varnar myndigheter för risker med infiltration, påtryckningar och otillbörlig påverkan på den svenska statsförvaltningen. Detta till trots är forskningen ännu mycket begränsad om hur och i vilken omfattning organiserad brottslighet påverkar stat och kommuner i Sverige.

Syftet med denna rapport är att ge en kunskapsöversikt över hur organiserad brottslighet påverkar eller kan tänkas påverka myndigheter. Översikten baseras på internationell forskning om organiserad brottslighet, medan de delar som rör Sverige främst baseras på rapporter från svenska myndigheter och organisationer, rapportering i media samt författarens forskning om myndigheters samverkan i Södertälje. Rapporten ger en bred överblick över ett forskningsområde som är relativt nytt och där forskning om Sverige ännu är mycket begränsad. Genom att ta del av forskning från andra länder, bland annat Italien, kan vi lära oss något om den organiserade brottslighetens metoder och relation till staten.

Tyngdpunkten i rapporten ligger på den organiserade brottslighetens påverkan på förvaltningen på kommunal nivå. Det finns flera skäl till det valet. För det första är svenska kommuner sårbara för påverkan; stora välfärdsresurser fördelas på lokal nivå, institutionella reformer har

genomförts under de senaste decennierna samtidigt som den kommunala revisionen är svag. För det andra har erfarenheter från flera svenska kommuner, bland annat Södertälje, visat att denna sårbarhet på ett systematiskt sätt kan utnyttjas av kriminella aktörer.

De frågor som rapporten belyser är:

- › Vilka olika modeller finns för relationen mellan organiserad brottslighet och stat?
- › Vilka institutionella och kontextuella faktorer gör förvaltningen på lokal nivå i Sverige sårbar?
- › Vilka metoder använder organiserad brottslighet för att påverka förvaltning och politik?
- › Vilka branscher och områden på lokal nivå är särskilt sårbara för påverkan?

Rapporten identifierar fyra typologier för relationen mellan organiserad brottslighet och stater: evolutionsmodellen, maktkampsmodellen, den klientelistiska modellen och nätverksmodellen.

Genomgången visar att kriminella grupper har olika typer av organisation och variation i sin vilja och förmåga att påverka förvaltning och politik. I vissa fall finns en vilja att »flyga under radarn« för att undvika konfrontation med statliga myndigheter. I andra fall finns en tydligare ambition och förmåga att närma sig förvaltning och politik. Strategierna kan variera: från öppen konfrontation till samförstånd och samarbete.

Forskningen om organiserad brottslighet har under senare år riktat alltmer uppmärksamhet mot nätverksanalys och den gråzonsproblematik som uppstår i kontaktytorna mellan den legala och illegala sfären. Det handlar här om att uppmärksamma aktörer som på olika sätt bistår med information eller tjänster som möjliggör kriminell verksamhet, exempelvis läkare, advokater, bankanställda, politiker eller tjänstemän. Nätverken kan också involvera andra yrkesgrupper som mekaniker, leverantörer, chaufförer, spanare eller våldsbenägna personer, som på andra sätt underlättar kriminell verksamhet.

Poängen med att identifiera olika modeller för relationen mellan organiserad brottslighet och stat är att de visar hur relationen kan variera mellan olika kontexter, mellan olika kriminella grupper, olika branscher och över tid. Relationen kan variera beroende på den kriminella aktörens vilja och kapacitet att påverka staten. Aspekter att ta

fasta på i analysen är bland annat gruppens ledarskap, organisation, vilja och kapacitet att interagera med staten. Relationen påverkas även av hur staten agerar och reagerar mot kriminaliteten. Det är exempelvis viktigt att analysera om det finns politisk medvetenhet om problemen, om partierna har en verklig vilja att motverka kriminaliteten och hur lagstiftningen är utformad.

Flera faktorer gör den kommunala nivån i Sverige sårbar för påverkan. Det kommunala självstyret är starkt i Sverige när det gäller funktioner, resurser, personal och skatteuppbörd: 23 procent av den totala arbetskraften och 81 procent av alla offentliganställda är anställda på lokal nivå. Det är på kommunal nivå som den största delen av välfärdsresurserna fördelas. Därtill har tjänstepersoner på lokal nivå en viktig funktion eftersom de fattar beslut som har stora ekonomiska konsekvenser för individer. På lokal nivå fattas även viktiga beslut som rör ekonomisk verksamhet, till exempel utskänkningstillstånd och markexploatering. Utifrån befintlig forskning om korruption identifieras flera riskfaktorer, till exempel reformer som möjliggjort för privata aktörer att erbjuda välfärdstjänster i privat regi men med offentlig finansiering. Andra sårbarheter som rapporten belyser är stort handlingsutrymme för tjänstemän, svag kommunal revision, förekomst av så kallad tystnadskultur, geografisk och social närhet mellan tjänstemän och medborgare samt normer i det omgivande samhället.

De påverkansmetoder som används kan variera mellan olika kriminella aktörer. *Våld och hot* är den mest synliga påverkansformen. Det är troligen den typ av påverkansförsök som utsatta personer har större benägenhet att dokumentera eller rapportera. Hot kan dock framföras på en mängd olika sätt och vara alltifrån subtila till mer explicita. Flera rapporter i Sverige har undersökt hur tjänstemän, journalister och rättsväsende inom olika branscher påverkas av påtryckningar i form av bland annat hot och våld. De flesta studier är inriktade på statliga myndigheter med stor variation dem emellan. En dold form av påverkan kan vara utnyttjande av sociala nätverk för att få tillgång till information för att påverka ett beslut eller förhindra ett visst agerande.

Påverkan genom *korruption* är ännu relativt outforskat empiriskt i Sverige, och det saknas studier som undersöker i vilken utsträckning organiserad brottslighet är involverad i korruption av svenska myndigheter. Korruption sker i det fördolda och är svår att upptäcka och bevisa, vilket gör att den sällan syns i brottsstatistiken. Korruption

kan även ske indirekt via en mellanhand där tvång används som resurs för att tvinga parterna att respektera ett avtal. En ytterligare variant är den påverkan som sker genom *infiltration av myndigheter*. Genom tillgång till kontakter via »insiders« kan kriminella aktörer komma över information som gör det möjligt att genomföra kriminella aktiviteter. Infiltrationen kan även leda till att myndighetsbeslut påverkas, att utredningar eller anmälningar försvinner, att kontroller inte genomförs som de ska, att aktörer förvarnas inför kontroller och att tjänstemän väljer att inte agera som en följd av själv censur. Infiltration är svårt att undersöka och bevisa, och forskningen om denna problematik är i Sverige nästintill obefintlig.

Rapporten lyfter även att påverkan kan ske på politisk nivå. De metoder som kan användas är politisk mobilisering inför val, påverkan av valnämnder, ryktesspridning om politiska kandidater eller partifinansiering. Journalister har uppmärksammat flera händelser som indikerar att det finns kopplingar mellan kriminella aktörer och politiker på lokal nivå. Denna koppling är dock svår både att undersöka och bevisa.

Översikten identifierar flera branscher och områden som är sårbara på lokal nivå. De aktiviteter som kriminella aktörer i Södertälje bedriver spänner över ett brett spektrum. I intervjuer och observationer från olika samverkansmöten i Södertälje kommun konstateras att organiserad brottslighet påverkat och påverkar kommunens samtliga verksamhetsområden. Analys av domar, utredningsmaterial och intervjuer behövs för att ytterligare belysa hur påverkan går till i praktiken. De sårbara områden som identifierats och beskrivs i rapporten är välfärdsbedrägerier, folkbokföringsbrott, offentliga upphandlingar, byggbranschen, markanvisningar och exploatering av mark, sopbranschen samt för eningsbidrag. I redogörelsen ges exempel på brottsupplägg utifrån medierapportering från Södertälje och andra kommuner.

Konsekvenser

Närvaron av avancerad organiserad brottslighet innebär ofta mycket stora påfrestningar för staten och dess myndigheter. Svenska myndigheter beskriver den som systemhotande. De värden som står på spel rör några av statsvetenskapens kärnfrågor, nämligen statens våldsmonopol och kontroll över det egna territoriet, rättsstatens principer samt medborgares demokratiska rättigheter. Problemen blir särskilt allvarliga

om den organiserade brottsligheten infiltrerar politiken och genom korruption påverkar politiska beslut och myndighetsutövning. En sådan utveckling innebär att rättsprincipen om krav på en normbunden, opartisk och saklig maktutövning med respekt för allas likhet inför lagen sätts ur spel.

Korruption sker i det fördolda, vilket underminerar möjligheten för medborgare att utkräva politiskt ansvar för de beslut som har fattats. Påverkan bryter även mot principen om rättssäkerhet eftersom den leder till en ojämlig fördelning av det offentligas resurser. Andra risker med korruption är att kostnader för utfört arbete och tjänster skjuter i höjden, fördelningen av offentliga kontrakt blir icke-transparent, vilket leder till allmänt slöseri med det offentligas resurser. I förlängningen riskerar medborgares tilltro till demokrati, offentliga institutioner och politiker att undermineras. Även tilliten till andra människor kan ta skada, likaså det samhällskontrakt som den svenska modellen vilar på. De långsiktiga konsekvenserna kan vara minskad vilja att betala skatt, delta i val, anmäla brott eller på andra sätt engagera sig i olika samhällsfrågor. Fallet Italien visar även att närvaron av organiserad brottslighet kraftigt hämmar ekonomisk utveckling och demokrati.

Rekommendationer

Rapporten avslutas med rekommendationer till forskare, politiker samt till myndigheter och kommuner.

TILL FORSKARE: MER GRUNDFORSKNING BEHÖVS

Det behövs mer kunskap om hur kriminella aktörer påverkar förvaltning och politik i Sverige. Trots larmrapporter från svenska myndigheter och kartläggningar av myndigheter och organisationer saknas det forskning om hur och varför den svenska förvaltningen påverkas. Det finns tre forskningsfrågor som förtjänar ytterligare belysning:

- › Är vissa förvaltningsmodeller eller branscher mer sårbara/mer resistenta än andra? Vad beror eventuella skillnader i så fall på? Hur går påverkan till?
- › Hur kan effektiva kontrollinstrument utformas för att minska möjligheterna till påverkan?
- › Hur påverkas sårbarheten av faktorer som normer och värderingar i den samhälleliga kontexten?

Det bör framhållas att den här typen av forskning är nödvändig, men svår och tidskrävande att genomföra. Den behöver bygga på empiriska data som rör individer inom politik, förvaltning och lokalt näringsliv. En förutsättning för att kunna genomföra den här typen av analys är att etikprövningstillstånd beviljas.

TILL POLITIKER: DET KRÄVS POLITISK VILJA OCH EN AVVÄGNING MELLAN OLIKA MÅLKONFLIKTER

Den organiserade brottsligheten innebär stora utmaningar för det offentliga maktutövandet. En grundläggande förutsättning för att kunna motverka organiserad brottslighet är en politisk vilja att prioritera och driva frågan. Erfarenheter från Italien visar att detta arbete måste bedrivas kontinuerligt och över mycket lång tid. På kommunal nivå måste den politiska ledningen i varje kommun tydligt ge stöd och mandat till de chefer och tjänstemän som ska arbeta mot kriminaliteten. Arbetet mot organiserad brottslighet kan leda till målkonflikter. I rapporten identifieras några avvägningar som måste avgöras på politisk nivå:

- › Kontroll av klienter kontra hjälp och stöd till klienter.
- › Kontroller av ärenden kontra snabb handläggning.
- › Kostnader för kontroller. Hur mycket får myndigheters kontrollverksamhet kosta?
- › Samverkan mellan myndigheter kontra sekretess för att skydda individers integritet.
- › Kontroll av medarbetare kontra tillit till medarbetare och skydd av deras integritet.

TILL POLITIKER OCH CHEFER PÅ LOKAL NIVÅ: SYNLI GGÖR PROBLEM OCH SKAPA ARBETSMETODER

Politiker och chefer på lokal nivå har ansvar för att

- › leda arbetet
- › synliggöra påverkansmetoder genom systematisk dokumentation
- › bryta tystnadskulturer
- › skapa arbetsmetoder som skyddar tjänstepersoners integritet, till exempel genom att lyfta beslut från tjänstemän till nämnder om tjänstemän utsätts för hot.

Det krävs institutionella svar från staten för att motverka organiserad brottslighet, till exempel genom lagstiftning, förändrade arbetsme-

toder och ökade kontroller. Utöver det krävs ett långsiktigt förebyggande arbete för att stärka samhällets motståndskraft och motverka värderingar, normer och vanor som gynnar den organiserade brottsligheten, exempelvis tystnadskultur och låg tillit – mellan människor och till staten. Det italienska exemplet visar att den typen av arbete inte bara bör riktas till vissa individer eller grupper, utan är ett förebyggande arbete där alla medborgare kan bidra.

I. Inledning

Sverige har traditionellt beskrivits som ett minst troligt fall för korruption. Upprepade undersökningar har under många år visat att Sverige hör till en grupp av europeiska länder som karaktäriseras av välfungerande institutioner och låg korruption.¹ Trots att olika korruptionsindex indikerar att Sverige är ett av världens minst korrupta länder, har utvecklingen under den senaste tioårsperioden naggat denna bild i kanten. De svenska institutionerna har visat sig sårbara för infiltration, korruption och välfärdsbedrägerier. Den svenska förvaltningsmodellen utmanas i dag av kriminella aktörer, såväl individer som grupper.

Svenska myndigheter har i flera rapporter varnat för risker med infiltration, påtryckningar och otillbörlig påverkan på den svenska statsförvaltningen. I en myndighetsgemensam rapport liknas staten rent av vid en »bankomat« för organiserad brottslighet.² Läckagen från välfärdssystemen har i ett betänkande uppskattats till mellan 11 miljarder och 27 miljarder kronor per år, där de felaktiga utbetalningarna motsvarar cirka 5,5 procent av de totala utgifterna, och då är inte ålderspensionssystemet inräknat.³ Ekonomistyrningsverket (ESV) har i en senare skattning bedömt den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2021 till mellan 13 och 16,3 miljarder kronor.⁴

Svinnet från de offentliga systemen är med andra ord mycket stort. Angreppen riktas mot ersättningar som betalas ut både till enskilda och

1. Rothstein (2021); Andersson (2008); Transparency International, Corruption Perceptions Index.

2. Polismyndigheten (2021), s. 10.

3. SOU 2019:59, s. 19.

4. Ekonomistyrningsverket 2023:26, s. 18.

företag. För ekonomiska förmåner som är kopplade till näringsverksamhet handlar det i första hand om assistansersättning, men även om andra stödformer som det statliga tandvårdsstödet och olika former av anställningsstöd. Assistansersättningen utnyttjas i kombination med Sveriges regler kring arbetskraftsinvandring, där arbetstillstånd inom personlig assistens systematiskt utnyttjas för illegal migration, exploatering av arbetskraft samt så kallad brukarimport.⁵ Brottsuppläggen beskrivs som avancerade.

Trots att svenska myndigheter uttrycker stor oro och beskriver kriminaliteten som systemhotande, är forskningen ännu mycket begränsad om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun i Sverige.⁶ Ett stort antal rapporter från myndigheter och fackföreningar har visat att påtryckningar på tjänstepersoner förekommer. Däremot medger myndigheterna själva att det saknas kunskap om vem eller vilka som ligger bakom hoten och påtryckningarna. I en myndighetsgemensam rapport från 2021 konstateras att det i dag inte finns någon samlad kunskap om hur stor andel av otillåten påverkan som härrör från organiserad brottslighet eller från missnöjda medborgare.⁷

På internationell nivå finns ett växande forskningsfält som uppmärksammar relationen mellan organiserad brottslighet och stat. Det finns anledning att ta del av denna forskning om länder som ofta har betydligt längre erfarenhet av avancerade former av organiserad brottslighet än Sverige.

Syfte och frågeställning

Syftet med denna rapport är att belysa och diskutera hur organiserad brottslighet påverkar kommun och stat. Vilken relation har organiserad brottslighet till staten?

De delfrågor som rapporten kommer att diskutera är:

- › Vilka olika modeller finns för relationen mellan organiserad brottslighet och stat?
- › Vilka institutionella och kontextuella faktorer gör förvaltningen på lokal nivå i Sverige sårbar?

5. Polismyndigheten (2021), s. 23.

6. Esaiasson, Gunnarson och Rothstein (2021).

7. Polismyndigheten (2021), s. 15.

- › Vilka metoder använder organiserad brottslighet för att påverka förvaltning och politik?
- › Vilka branscher eller områden på lokal nivå är särskilt sårbara för påverkan?

Rapporten genomförs som en forskningsöversikt utifrån existerande forskning om relationen mellan organiserad brottslighet och stat. Den teoretiska översikten baseras på internationell forskning om organiserad brottslighet, medan de delar som rör Sverige främst baseras på rapporter från svenska myndigheter och organisationer, rapportering i media samt på min egen forskning om myndigheters samverkan i Södertälje. Rapporten ger en överblick över ett forskningsområde som är relativt nytt, och där forskning om Sverige ännu är mycket begränsad.⁸ Den internationella litteratur som finns i ämnet kan därmed bidra med olika perspektiv på hur relationen mellan organiserad brottslighet och stat kan analyseras och förstås.

Begrepp

ORGANISERAD BROTTSLIGHET

Organiserad brottslighet är vare sig ett enhetligt eller tydligt begrepp. Det används som ett samlingsnamn för att beskriva olika typer av kriminella nätverk eller organisationer som finns i ett mycket stort antal varianter – från tillfälliga nätverk till hierarkiska och strukturerade organisationer som är stabila över tid.⁹

Maffia brukar förknippas med italiensk organiserad brottslighet. Traditionellt har den sicilianska maffiagruppen Cosa Nostra varit mer hierarkisk, mer centraliserad och med en tydlig uppdelning av territoriet i jämförelse med Neapels Camorra, som består av ett stort antal grupperingar, med stora inbördes variationer, som är föränderliga över tid.¹⁰ Hur kriminaliteten är organiserad kan variera mellan olika branscher. För vissa verksamheter är en territoriell förankring mycket viktig, till exempel för indrivning av skyddspengar och social kontroll, medan

8. Esaïasson, Gunnarson och Rothstein (2021).

9. Allum och Gilmore (2019); Gounev och Ruggiero (2012); Finkenauer (2005); Varese (2010); von Lampe (2008).

10. Se rapporter från italienska Direzione Investigativa Antimafia (DIA). Relazioni semestrali. <https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it>

andra verksamheter som narkotikahandel kräver samarbete mellan olika grupper som har ansvar för olika delar av leverantörskedjan.

Med definitioner som utgår från den organiserade brottslighetens strukturer riktas analysen mot organisationen, till exempel frågor som ledarskap, antal medlemmar, social eller etnisk sammansättning, arbetsfördelning, intern sammanhållning, grad av professionalisering, rekrytering, geografiskt territorium, aktiviteter, motiv och mål etcetera. Med definitioner som utgår från att den organiserade brottsligheten är nätverk riktas analysen i stället mot den väv av kontakter som omgärdar ett kriminellt nätverk. Organiserad brottslighet analyseras då i perspektivet att det är en social organisation som består av olika typer av nätverk, både tillfälliga och mer varaktiga, och som uppstår i olika konstellationer.

Med en nätverksdefinition på organiserad brottslighet är inte fokus primärt på de som är medlemmar i en organisation, utan på de kontakter som omgärdar det kriminella nätverket.¹¹ I det större nätverket ingår så kallade möjliggörare eller insiders, som bistår den kriminella verksamheten med information eller olika tjänster som underlättar kriminell verksamhet. Det kan exempelvis handla om att ha tillgång till läkare, advokater, tjänstemän, politiker, affärsmän, chaufförer eller andra kontakter som är nödvändiga för verksamheten.

Brottslighetens organisering i Sverige har historiskt inte varit ett prioriterat forskningsområde bland forskare i Sverige.¹²

I en studie från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), som bygger på ett omfattande empiriskt material, beskriver forskarna fem kriminella organiseringstyper i Sverige. De kategorier som använts i ESO-rapporten bygger på Polismyndighetens kategoriseringar utifrån en svensk empirisk kontext. De fem kategorier som Polisen identifierat är: 1) nätverk, 2) partiella organisationer, 3) gatugång, 4) mc-gång samt 5) maffia.¹³ Forskarna beskriver nätverk som består av individer som inte har någon känd grupptillhörighet.

11. Ruggiero (2012), s. 7.

12. Mondani och Rostami (2023), s. 41.

13. Rapporten omfattar perioden 2011–2016 och bygger på två källor: Polismyndighetens registerdata om personer med tillhörighet till organiserad brottslighet samt Brås registerdata över personer misstänkta för brott. Klassificeringen i texten bygger på den första källan. Brås misstankeregister har delats in i fyra kategorier: våldsbrott, ekonomisk brottslighet, narkotikabrott och övriga brott. Mondani och Rostami (2023), s. 47–48.

Det kan till exempel handla om brottsaktiva individer i socialt utsatta områden. Partiella organisationer består av individer som har begått tillfälliga brott tillsammans med andra (till exempel rån) eller grupper som saknar formell organisation, men som har ett dokumenterat brottsligt samarbete över tid. Gatugäng beskrivs som distinkta subgrupper i marginaliserade bostadsområden med sina egna koder och värderingar. Exempel på mc-gäng är Hells Angels och Bandidos som beskrivs som »självmarkerande« eftersom de använder sig av västar, tröjor eller tatueringar för att visa och stärka sin gruppstillhörighet.¹⁴ Maffia används som begrepp för grupperingar som besitter förmåga att påverka politiska, kulturella och ekonomiska strukturer i samhället, såsom Södertäljenätverket och kriminella klaner.¹⁵

I ESO-rapporten visar forskarna att gruppernas geografiska fördelning följer befolkningstätheten i Sverige med en koncentration till storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö följt av större städer (Linköping, Norrköping, Uppsala, Örebro, Umeå) och kommuner nära storstäderna (Botkyrka, Lidingö, Vallentuna, Kungsbacka, Mölndal, Trelleborg och Vellinge).¹⁶

Polismyndighetens kategorisering av organiserad brottslighet, och som forskarna bygger sin analys på, är inte invändningsfri. I jämförelse med internationell litteratur saknas vissa kategorier, till exempel internationella brottssyndikat. Man kan också tänka sig alternativa kategorier som utgår från hur kriminaliteten är strukturerad, vilka aktiviteter de bedriver, eller kriminalitet som samhällsstyrning (*governance*).¹⁷ Hur maffia ska definieras är exempelvis långt ifrån självklart.¹⁸ Det finns också en variation mellan olika typer av maffiagrupper avseende organisation, aktiviteter och förmåga att påverka det kringliggande samhället. Maffiagrupper kan till exempel *samtidigt* ha kopplingar till gatugäng, en tydlig organisatorisk struktur och bestå av nätverk.

14. Gatugäng och mc-gäng definieras av oklara skäl inte i ESO-rapporten. De beskrivningar som används för gatugäng och mc-gång kommer från Mondani och Rostami (2022), s. 274–276.

15. Mondani och Rostami (2023), s. 47–48.

16. För en mer noggrann beskrivning, se Mondani och Rostami (2023), s. 58–71.

17. Se t.ex. von Lampe (2016).

18. För en översikt över olika definitioner, se Klaus von Lampes websida, Organized Crime Defined (organized-crime.de). Se även Allum och Gilmour (2019); Varese (2010); von Lampe (2008).

Trots detta kan man ändå konstatera att det, utifrån Polismyndighetens definition, finns olika typer av grupper i Sverige och att deras verksamhet är koncentrerad till storstäder, deras kringliggande kommuner samt ett flertal större svenska städer.

STATEN

Begreppet staten är brett definierat och omfattar i denna rapport såväl politik som offentlig förvaltning. Påverkan från organiserad brottslighet kan ske på flera nivåer: nationell, regional och lokal. När det gäller påverkan på förvaltningen i ett svenskt sammanhang kan påverkan riktas mot statliga myndigheter, polis- och rättsväsende och mot den kommunala förvaltningen, till exempel kommunens socialkontor, samhällsbyggnadskontor, fritidsförvaltning och utbildningsförvaltning. Påverkan kan ske mot kommunala bolag och mot den regionala förvaltningsnivån. När det gäller den politiska nivån kan påverkan ske mot partier och enskilda politiker på nationell, regional och lokal nivå.

Tyngdpunkten i rapporten ligger på den organiserade brottslighetens påverkan på förvaltningen på kommunal nivå. Det finns flera skäl till det valet. För det första är svenska kommuner sårbara för påverkan; stora välfärdsresurser fördelas på lokal nivå, institutionella reformer har genomförts under de senaste decennierna samtidigt som den kommunala revisionen är svag. För det andra har erfarenheter från flera svenska kommuner, bland annat Södertälje, visat att dessa sårbarheter på ett systematiskt sätt kan utnyttjas av kriminella aktörer. Ett avgörande skäl till avgränsningen till kommunal nivå är dock pragmatiskt: jag har under ett par års tid forskat om kommunala samverkansformer i Södertälje.¹⁹ Även om forskningen haft ett fokus på former och innehåll i myndigheternas lokala samverkan, har jag genom observationer och intervjuer fått insikter om hur kommunal verksamhet påverkas av organiserad brottslighet och en insyn i vilka branscher som är sårbara för påverkan.

19. Forskningen har bedrivits inom ramen för projektet »Överskrida gränser i socialt arbete. Samverkan i partnerskap i interventioner i särskilt utsatta områden i Sverige« (Forte 2018-01353). Övriga medverkande är Torbjörn Forkby (projektledare), Jerzy Sarnecki, Amir Rostami, Kristina Alstam och Paula Wahlgren.

Nämnas bör att beskrivningen av de olika branscherna är kortfattad. Varje bransch skulle förtjäna separata analyser med fördjupade studier av domar, utredningsmaterial och genomförande av intervjuer. Sådana fördjupade fallstudier skulle exempelvis kunna analysera likheter och skillnader mellan olika branscher och variationer mellan olika kommuner.

Det finns rapporter som belyser att liknande sårbarheter finns även i den statliga förvaltningen. En central rapport är den myndighetsgemensamma rapporten *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2021*. I rapporten skriver de tolv medverkande myndigheterna att myndigheter, företag och banker är särskilt exponerade för korruptionsförsök, infiltration och otillåten påverkan där syftet är att skaffa information, påverka beslut eller tillgodogöra sig pengar från brott.²⁰ Inom ramarna för denna rapport har det dock inte funnits möjlighet att fördjupa hur statliga myndigheter påverkas, och inte heller att belysa om eller hur regional nivå påverkas.

Frågan om hur gäng påverkar förvaltningen kommer heller inte att kunna fördjupas i rapporten. I ett italienskt sammanhang beskriver forskare gäng som disparata grupper som har svaga band till institutioner. De är involverade i konventionell kriminalitet, stöld och försäljning av narkotika, med en organisatorisk struktur som är instabil och föränderlig.²¹ I exempelvis Neapel ingår våldsbenägna ungdomar för rekrytering till Camorrans familjer, klaner och karteller. Ungdomarna i Neapel tillhör ofta inte någon specifik grupp, enligt italienska antimaffiapolisen *Direzione Investigativa Antimafia*, men är en viktig rekryteringsgrund för mer etablerade grupper.

I det svenska fallet har Polisen visat ett samband mellan gängens skjutvapenvåld och bedrägerier som riktar sig mot privatpersoner.²² Däremot förefaller det ännu saknas studier om hur och i vilken utsträckning gäng påverkar offentlig förvaltning. Inflytandet kan vara

20. I rapporten medverkar Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket samt Åklagarmyndigheten. Polismyndigheten (2021).

21. Ruggiero (2012) s. 11; Allum, Gilmour och Hemmings (2019), s. 7.

22. Polismyndigheten (2022); *Svenska Dagbladet* (2022).

både direkt och indirekt; direkt i form av hot och påtryckningar i enskilda ärenden som rör dem själva eller indirekt genom att våldsbenägna personer förekommer i kretsen kring personer som har kontakt med förvaltningen.

2. Relationen mellan organiserad brottslighet och stat

Kvalitativa fallstudier dominerar

Forskning om organiserad brottslighet genomförs ofta som kvalitativa fallstudier av enskilda grupper i ett land. Det finns flera förklaringar till varför jämförande studier om organiserad brottslighet är svåra att genomföra. En svårighet är att lagstiftning om organiserad brottslighet varierar mellan länder, vilket gör det svårt att hitta jämförbar statistik. Ett annat skäl är att tillgången till material oftast är begränsad, vilket gör insamlingen av data både tidskrävande och svår. Ett tredje skäl är att kriminaliteten är kontextberoende med stora variationer mellan, men också inom, länder. Organiserad brottslighet varierar beroende på social, politisk, ekonomisk och geografisk kontext, liksom beroende på hur den har utvecklats historiskt och hur de institutionella och politiska strukturerna är utformade.²³

Forskningen domineras av fallstudier av extrema fall som Italien, Ryssland och Japan där starka och strukturerade former av organiserad brottslighet har etablerade kontakter med politisk nivå.²⁴ I översikter över organiserad brottslighet i Europa dominerar fallstudier av länder i södra eller östra Europa.²⁵ Tillgången till material är relativt stor i Italien, som har en lång historia av avancerade former av organiserad brottslighet. Italienska antimaffiapolisen DIA (*Direzione investigativa*

23. Allum och Gilmore (2019), s. xvi.

24. Della Porta och Vannucci (1999); Varese (2001); Hill (2003).

25. Allum och Gilmore (2019); Gounev och Ruggiero (2012); Briquet och Favarel-Garrigues (2010); Varese (2010).

antimafia) publicerar varje år utförliga rapporter om den organiserade brottsligheten och det italienska parlamentet informeras regelbundet av den parlamentariska antimaffiakommissionen. Infiltration av kommunala myndigheter och politik har tidigt uppmärksammats i forskningen.²⁶ Sedan 1991 finns en lag i Italien som gör det möjligt att upplösa kommunstyren som är infiltrerade av organiserad brottslighet. Mellan 1991 och 2021 upplöstes 275 kommunstyrelser, de flesta av dem i södra Italien.²⁷ Vittnesmål från avhoppare och domar utgör ett rikt forskningsmaterial.

När det gäller Japan, som också har en stark tradition av organiserad brottslighet, är forskningen relativt begränsad, men det finns enligt forskare stor tillgång till information eftersom den japanska yakuzan (*bōryokudan*) är synlig, till exempel genom officiella kontor, utgivning av egna tidningar och finansiering av film.²⁸

I ett europeiskt perspektiv är forskningsområdet om relationen mellan organiserad brottslighet och politik, med undantag för Italien, relativt nytt. I en mycket omfattande översikt ingår fallstudier av Frankrike, Sverige, Tyskland, Italien, västra Balkan, Ukraina, Bulgarien och Ryssland, jämte studier av ett stort antal stater i Amerika, Afrika och Euroasien.²⁹ Fallstudierna uppvisar en stor variation, eftersom kriminaliteten ser olika ut, uppträder i helt olika kontexter och i skilda politiska system. Den tematik som behandlas, och som är av relevans i ett europeiskt perspektiv, är att det generellt saknas information och data om relationen mellan organiserad brottslighet. Studierna visar att kriminaliteten rör sig på ett kontinuum från gatugång till organiserad brottslighet och maffia. De visar också att relationen varierar från lobbning till nepotism och korruption och att formerna för korruption ser olika ut på olika politiska nivåer. Antologin visar även att relationen mellan organiserad brottslighet och politik inte bara kännetecknas av stabilitet, utan att relationen ofta är instabil, våldsam, hemlig, föränderlig och under ständig omförhandling. Till sist konstateras att

26. Pantaleone (1972); Graziano (1978), Chubb (1982); Vannucci (1997); Santino (1997).

27. Avviso pubblico. Comuni sciolti per mafia.

28. Bulvanföretag är företag som har etablerats eller styrs av en person inom yakuza, eller av en person som har kopplingar till dem. Baradel (2021), s. 76.

29. Allum och Gilmore (2019).

om det finns en möjlighet att tjäna pengar inom politiken, kommer korruption att finnas.³⁰

I ett annat referensverk om korruption och organiserad brottslighet i Europa riktas analysen mot korruption av offentlig och privat sektor i EU:s medlemsstater, med fördjupade analyser av ett urval länder: Bulgarien, Frankrike, Grekland, Italien, Ryssland, Spanien och Storbritannien.³¹ Boken ger ett teoretiskt bidrag om hur relationen mellan den legala och illegala sfären kan analyseras och förstås, exempelvis genom att belysa de nätverk som länkar en kriminell organisation till politisk nivå. Relationen till politisk nivå kan vara på systemnivå, som när hela det sociala systemet genomsyras av korruption; på institutionell nivå, när en institution tolererar korruption; eller på individuell nivå, som när en person använder korruption om ett tillfälle öppnar sig. De olika fallstudierna speglar en stor variation, från Frankrike där frågor om korruption och organiserad brottslighet fått mycket begränsad uppmärksamhet från politisk nivå, media och i forskning till Italien där organiserad brottslighet är synnerligen väldokumenterad.

Generellt råder en brist på forskning om organiserad brottslighet i en nordisk kontext.³² Den statsvetenskapliga forskningen om och hur organiserad brottslighet påverkar staten i Sverige är så gott som obefintlig. Forskare som har studerat korruption i en svensk kontext har identifierat flera sårbarheter i det svenska systemet på lokal nivå, exempelvis i form av svaga kontrollsystem och bristande mediebevakning.³³ Som dessa forskare har konstaterat finns det mycket begränsad forskning om korruption i länder som Sverige som i litteraturen beskrivs som ett »minst troligt fall« för korruption. Argumenten är att landet har stabila institutioner, hög ekonomisk utvecklingsnivå, starka organisationer och demokratisk stabilitet, vilket är faktorer som hämmar korruption.³⁴ Man skulle dock kunna vända på logiken och säga att Sverige är ett troligt fall för korruption med hänvisning till

30. Allum, Gilmour och Hemmings (2019), s. 17.

31. Gounev och Ruggiero (2012).

32. Gunnarson och Rostami (2019); Gunnarson (2006); Ingvaldsen och Lundgren (2009).

33. Andersson och Bergman (2009); Castillo (2014), Erlingsson, Bergh och Sjölin (2008).

34. Andersson (2008).

landets universella välfärdssystem och dess tillitsbaserade förvaltning. Forskningen har endast i begränsad utsträckning genomfört empiriska analyser av konkreta korruptionsfall. Historikern Erik Wångmar har dock grundligt analyserat fem fall av korruption och maktmissbruk i fem svenska kommuner under perioden 1963–2011, med ett särskilt fokus på inblandade politiker och tjänstemän.³⁵ I inget fall har korruptionsforskarna analyserat eller diskuterat kriminella aktörers påverkan på statliga eller kommunala myndigheter.

Forskningen om organiserad brottslighet i Sverige har bedrivits av kriminologer och sociologer och har varit inriktad på mc-gäng och gängrelaterad problematik, medan betydligt mindre uppmärksamhet har ägnats åt avancerad organiserad brottslighet i form av familjebaserade nätverk och avancerade kriminella organisationer.³⁶ En vetenskaplig studie har genomförts av den organiserade brottsligheten i Södertälje och som ger en översikt över kriminalitetens verksamhetsområden och förankring i det omgivande samhället.³⁷ Kriminologer och sociologer har relativt nyligen börjat intressera sig för välfärdsbedrägerier som riktar sig mot de statliga och kommunala välfärdssystemen under perioden 1995–2015. Forskarna har bland annat uppskattat de belopp som välfärdsbedrägerier genererar och analyserat antalet ärenden i Polismyndighetens olika register och antalet individer som är verksamma i kriminella nätverk.³⁸

Det finns även en växande populärvetenskaplig litteratur som analyserar organiserad brottslighet i Sverige, till exempel Johanna Bäckström Lernebys uppmärksammade bok *Familjen* som belyser klanbaserade strukturer i Göteborg.³⁹

35. Wångmar (2013).

36. För en översikt över den organiserade brottslighetens utveckling över tid, se Mondani och Rostami (2022), s. 271–275.

37. Gunnarson och Rostami (2019).

38. Mondani och Rostami (2022), s. 269–307.

39. Bäckström Lerneby (2021). Även Per Brinkemo har skrivit flera böcker om klaner, se Brinkemo (2020). Övrig litteratur om organiserad brottslighet, se Wierup och Larsson (2007); Wall (2012); Kayhan (2017); Törnkvist (2018).

Typologier utifrån empiriska exempel

I detta avsnitt diskuteras olika typologier för hur relationen mellan organiserad brottslighet och stat kan analyseras.

Som nämnts i inledningen är varken organiserad brottslighet eller staten enhetliga aktörer. Det finns stora variationer mellan olika kriminella grupper. Påverkan kan riktas mot olika nivåer av staten eller mot olika delar av förvaltningen. Relationen mellan organiserad brottslighet och stat varierar mellan olika geografiska, sociala, politiska och ekonomiska kontexter beroende på kriminalitetens historiska utveckling och politisk och institutionell kontext. Relationen kan variera över tid, mellan länder och inom länder, beroende på gruppernas varierande förmågor att etablera en relation till politisk nivå, men också beroende på hur staten har svarat.

En variant är att den kriminella organisationen existerar parallellt och oberoende av staten. En annan att den organiserade brottsligheten ingår i ett samarbete med statliga representanter. En ytterligare variant är att den organiserade brottsligheten har infiltrerat staten genom »egna« tjänstemän eller politiker som påverkar beslutsfattandet. Politiker och tjänstemän kan själva ha en aktiv roll i organisationen av kriminella marknader.⁴⁰ Forskningen om organiserad brottslighet har alltmer uppmärksammat interaktionen i den så kallade gråzonen mellan legala och kriminella aktörer.⁴¹ Så kallade möjliggörare eller insiders begår inte alltid illegala handlingar själva, däremot förmedlas information som hjälper kriminella aktörer att begå brott. Hur gråzonsproblematik ska avgränsas och studeras är svårt. I extrema fall är delar av staten penetrerad av kriminella intressen och då finns anledning att diskutera begrepp som exempelvis »failed states« som beskriver en situation där staten har kollapsat och inte längre fungerar.⁴²

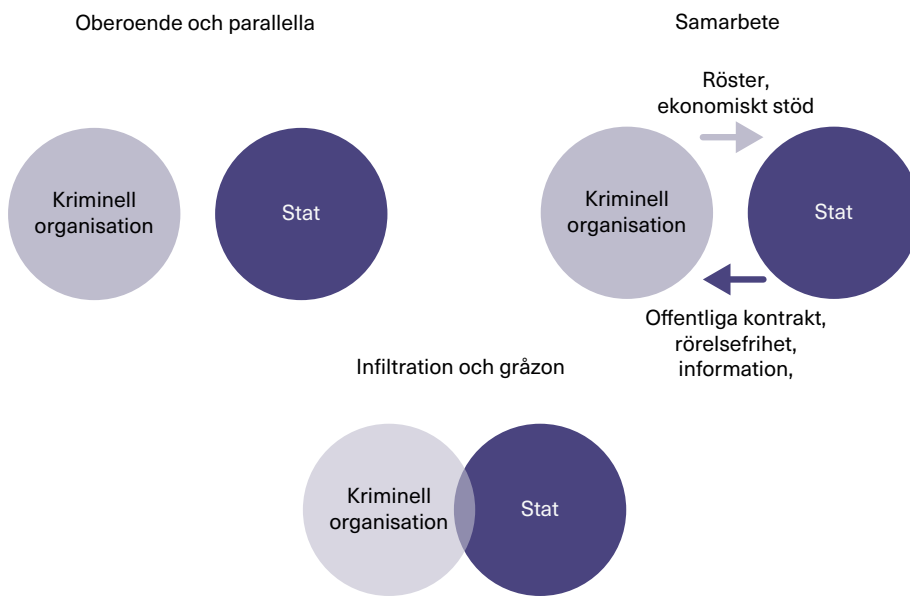
Ur forskningsområdet har jag identifierat fyra typologier för hur relationen mellan organiserad brottslighet och stat kan analyseras och förstås: evolutionsmodellen, maktkampmodellen, den klientelistiska modellen samt nätverksmodellen. Hur relationerna mellan organiserad brottslighet och stat kan se ut illustreras i figur 1.

40. Briquet och Favarel-Garrigues (2010), s. 2–3; Chubb (1982).

41. von Lampe (2016).

42. Bayart, Ellis och Hibou (1999).

Figur 1. Relationen mellan organiserad brottslighet och stat: oberoende, samarbete och infiltration.

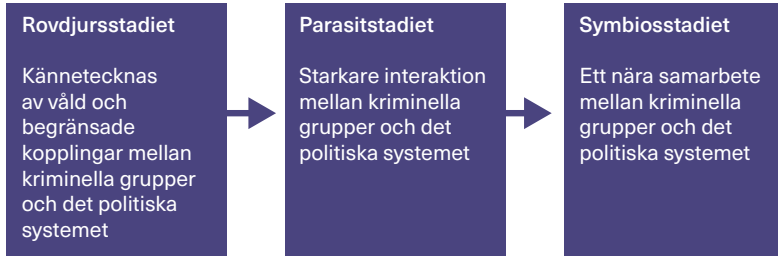


EVOLUTIONSMODELLEN

Flera forskare har föreslagit att kriminella gruppers relation till staten utvecklas från ett rovdjursliknande stadium, vidare till ett mer parasitliknande stadium, som senare utvecklas till en symbiotisk relation till staten.⁴³ Den så kallade evolutionsmodellen visar hur brottslighetens relation till staten kan förändras över tid (se figur 2).

Det första stadiet kännetecknas av våld och av att kopplingarna till det politiska systemet är begränsade. Det andra stadiet innebär att interaktionen mellan den kriminella gruppen och det politiska systemet har blivit starkare. I det sista stadiet har ett nära samarbete etablerats mellan aktörerna; relationen är symbiotisk. Våld förekommer framför allt i det första stadiet, etableringsstadiet, då det handlar om att konkurrerande grupper försöker etablera sin makt genom att visa sin våldskapacitet. När den kriminella gruppen väl börjat etablera sig i den

43. Modellen beskrivs i Beare (2015).

Figur 2. Evolutionsmodellen.

offentliga sfären, blir våld en mindre attraktiv strategi eftersom det kan leda till motreaktioner från staten.⁴⁴

En fördel med modellen är att den möjliggör jämförelser mellan olika kriminella grupper och deras kopplingar till den politiska eller ekonomiska sfären. Den kan också hjälpa till med att identifiera vad det är som gör att relationen förändras i relation till staten.

Samtidigt är indelningen i tre utvecklingsstadier mycket grov. Det så kallade parasitstadiet kan rymma stora variationer, från korruption på individnivå till korruption på institutionell nivå. Det samarbete som etableras kan vara mer eller mindre stabilt över tid, bland annat beroende på den organiserade brottslighetens egen förmåga (kapacitet, ledarskap, resurser) eller förändringar i den politiska eller samhälleliga kontexten. Våld kan förekomma i alla stadier, exempelvis om politiker inte levererar det som utlovats till den kriminella gruppen.

⁴⁴. Gounev och Ruggiero (2012), s. 9.

Det kan även ifrågasättas om det finns någon slags evolutionär utveckling av organiserad brottslighet. Vissa kriminella grupper varken vill, siktar på eller kan etablera kontakter eller samarbete med staten, medan andra grupper både vill och har förmåga att etablera ett samarbete.

MAKTKAMPSMODELLEN

Andra forskare har identifierat tre typer för hur organiserad brottslighet kan förhålla sig till staten. Enligt författarna reagerar den organiserade brottsligheten med olika strategier när staten försöker kontrollera eller bekämpa kriminaliteten. Dessa strategier har grupperats i tre kategorier: undvikande av kontakt (flykt), korruption och konfrontation.⁴⁵

- › *Flykt*: kriminella försöker undvika kontakt med staten. De agerar i det fördolda och engagerar sig i aktiviteter som inte drar till sig uppmärksamhet från polis- och rättsväsende. Den organiserade brottsligheten är oberoende av staten, vill agera självständigt och interagerar inte med politik; de kriminella aktörerna »flyger under radarn«.
- › *Korruption*: kriminella söker beskydd och stöd från myndighetspersoner. De använder sig av mutor och sociala kontakter (nätverk) för att få fördelar. Hot kan förekomma. De kriminella försöker påverka politiska beslut, till exempel genom att vissa lagar blockeras som går emot deras intressen, eller också vill de försäkra sig om att staten inte blandar sig i deras intresseområden. Påverkan kan rikta sig mot tjänstepersoner vid myndigheter och politiker på nationell, regional eller lokal nivå.
- › *Konfrontation*: kriminella aktörer försöker underordna staten genom våld och konfrontation. Våldet riktas mot polis och politiker. Attacker kan förekomma för att få staten att »lyda«.

Modellen har utformats utifrån analys av organiserad brottslighet i Mexiko och Brasilien och speglar förhållanden som markant skiljer sig från Sverige, till exempel vad gäller ekonomisk utveckling, demokrati, kriminalitet, ländernas storlek och statens möjligheter att kontrollera det egna territoriet. Modellen bidrar med att lyfta fram att kriminella

45. Bailey och Taylor (2009).

aktörer kan ha som strategi att undvika kontakt med staten. Den lyfter också fram en extrem situation, konfrontation, där kriminaliteten försöker tvinga staten till underordning. Modellen kännetecknas av maktkamp, kanske även av instabilitet, eftersom de två parterna har motsatta intressen.

DEN KLIENTELISTISKA MODELLEN

Italienska forskare har lyft fram den klientelistiska modellen för hur relationen mellan organiserad brottslighet och stat kan förstås. Modellen har utvecklats utifrån italienska erfarenheter för att belysa det samarbete som existerat mellan italiensk maffia och den politiska nivån. Den belyser aktörernas ömsesidiga intresse av att etablera ett samarbete och den logik som upprätthåller samarbetsrelationen. Relationen mellan politiker och maffialedare beskrivs som en »dold marknad« där aktörerna erbjuder olika varor eller tjänster som beskydd, information, våld eller hot.⁴⁶ Modellen skulle kunna ses som en utveckling av det så kallade symbiosstadiet som beskrivits i utvecklingsmodellen ovan. Det är också en utveckling av korruptionsstadiet eftersom den lyfter fram båda parternas intresse av ett samarbete.

Modellen har utvecklats utifrån en kontext med stabila politiska partier och starka kriminella grupper under en period av ekonomisk tillväxt och stora offentliga investeringar. Den etablerade sig under en period, då politisk mobilisering skedde genom så kallade klientelistiska relationer på nationell, regional och lokal nivå, och där södra Italien var en stabil röstresurs för det kristdemokratiska partiet *Democrazia Cristiana* (DC), som var regeringsparti under perioden 1944–1994.⁴⁷ Modellen bygger på en bytesrelation där maffian mobiliserade röster till vissa partier och i gengäld åtnjöt privilegier, till exempel i form av amnesti, lagar, icke-intervention och offentliga kontrakt. Genom maffians röstrekommandationer och mobilisering av väljare har den i utbyte garanterats statliga investeringar och icke-inblandning.⁴⁸ Men även här finns olikheter mellan olika grupper och deras förmåga att etablera samarbete med politisk nivå. Liksom Italien har Japan starka

46. Vannucci (1997), s. 51.

47. Representanter från partiet har suttit i samtliga italienska regeringar under perioden 1944–1994. Partiet upplöstes 1994.

48. Della Porta och Vannucci (1999), s. 217.

kriminella organisationer (*Yakuza*) som har etablerat samarbete med myndigheter.⁴⁹

Till skillnad från den förra modellen som präglas av att organiserad brottslighet har en mer konfliktartad relation till staten, vilar denna modell på att parterna interagerar i det som skulle kunna beskrivas som ett fredligt samförstånd. Samarbetsmodellens styrka är att den lyfter fram båda aktörernas intresse av ett samarbete. Däremot belyser den inte hur relationen etableras eller hur maktbalansen förändras över tid. Maktbalansen och samarbetet kan förändras av strider, motsättningar och konkurrens mellan olika kriminella grupper. Det kan också hända att politiska förändringar sker, till exempel i samband med maktskiften, eller att de ekonomiska resurser som är nödvändiga för att upprätthålla samarbetet sinar. Däremot är modellen bra på att lyfta fram stabilitet och kan vara lämplig i analyser där ett samhälle har stora kriminella organisationer med den sociala och territoriella kontroll som är nödvändiga för att kunna mobilisera röster. Så länge som maktbalansen inte förändras mellan parterna, kan modellen fungera under en lång tid, såsom fallet Italien också illustrerar.

NÄTVERKSMODELLEN

Internationell forskning om organiserad brottslighet har alltmer rört sig i riktning mot att lyfta fram kriminalitetens nätverksstruktur och de överlappningar som finns mellan den legala och illegala sfären och den gråzonsproblematik som uppstår i mötet mellan de två sfärerna. En översikt över forskningsläget om italienska maffiagrupper visar att forskare alltmer har inriktat forskningen på två frågor: 1) den växande närvaron av maffiagrupper i den legala ekonomin i deras geografiska områden och de överenskommelser de gör med entreprenörer, professioner och andra ekonomiska aktörer, 2) interaktionen mellan maffiagrupper och olika yrkeskategorier, så kallade *white-collar criminals*, som är verksamma inom den legala sfären, exempelvis tjänstemän, advokater eller läkare. I det italienska fallet har det blivit tydligt att maffian utöver att använda sig av traditionella strategier som hot och våld, i dag använder sig av korruption och andra metoder att påverka det legala samhället för att konsolidera sin makt och stärka sin förmåga att

49. Baradel (2021); Adelstein (2009); Gunnarson (2011).

göra affärer.⁵⁰ Forskare som studerat italienska maffiagrupper beskriver relationen mellan organiserad brottslighet och stat som en triangulär relation med maffiagrupper, politiska aktörer och näringsliv.⁵¹

Frågan om hur ett nätverk ska definieras och vilka som ingår i nätverket har inget självklart svar. Forskare har föreslagit att nätverkens sociala organisering kan analyseras utifrån två olika perspektiv: som en association eller som en transaktion. Med ett synsätt på den kriminella organisationen som association består nätverket av individer som delar något slags kulturell gemenskap. Om den sociala organiseringen ses som transaktion, består nätverk av individer som är involverade i en gemensam aktivitet, oavsett om de tillhör samma association och oavsett om de har en gemensam social eller kulturell gemenskap. Transaktionerna kan handla om kortvariga möten eller mer utvecklade, fasta och koordinerade aktiviteter.⁵² Vilket perspektiv som väljs får med andra ord konsekvenser för den analys som görs.

De kriminella nätverken kan vara organiserade på olika sätt: från tillfälliga allianser till familjedrivna företag. Det kan handla om nätverk som även omfattar kontakter med tjänstemän eller andra personer som man behöver för att kunna genomföra sina transaktioner. Fokus riktas mot olika former av allianser och partnerskap och där det kan behövas olika kompetenser för att kunna genomföra en specifik kriminell aktivitet. Vilka aktörer som ingår i dessa kan variera med olika konstellationer av tjänstemän, advokater, läkare eller politiker, och som interagerar och medverkar på olika sätt kring en specifik aktivitet. Möjligheter till kriminella upplägg kan även uppstå inom det sociala nätverket, till exempel genom att man får tillgång till information och har de positioner som krävs inom nätverket för att kunna dra nytta av möjligheter som öppnar sig. Poängen är att man genom ett nätverksperspektiv lyfter fram att det kan ingå personer som är verksamma *både* i den illegala och legala sfären.⁵³

Med ett nätverksperspektiv på kriminaliteten identifieras den gränsproblematik som kan uppstå i kontaktytorna mellan den legala och illegala sfären. Var gränsen går mellan de två sfärerna kan vara mycket

50. Allum, Clough Marinaro och Sciarrone (2019).

51. Della Porta och Vannucci (1999).

52. Ruggiero (2012), s. 7–9.

53. Ruggiero (2012), s. 7–9.

svårt att avgöra. Det handlar här om att uppmärksamma aktörer som på olika sätt bidrar till att göra kriminella aktiviteter möjliga. Det kan handla om läkare, advokater, bankanställda, politiker eller tjänstemän som på olika sätt bistår med information eller tjänster som möjliggör kriminell verksamhet. Det kan handla om kunskap om systemet, vilka »affärsmöjligheter« som finns, hur kontrollsystem är utformade eller var olika ärenden befinner sig i beslutsgången. I de fall där en kriminell grupp etablerat relationer till den legala sfären, kan gränsdragningen mellan den legala och illegala världen vara diffus.⁵⁴ Nätverken kan också involvera andra former av kontakter, som mekaniker, leverantörer, chaufförer, spanare eller våldsbenägna personer, som på andra sätt är behjälpliga för att bedriva kriminell verksamhet.⁵⁵ Detta betyder inte att alla som ingår i nätverket är kriminella, däremot bidrar de i hög grad till kriminaliteten genom sina tjänster.

Nätverksperspektivet utesluter inte betydelsen av faktorer som vänskap, familjeband, etnisk bakgrund eller andra sociala faktorer som kan vara viktiga för att skapa sammanhållning och tillit inom nätverket. Nätverksstrukturen kan ha vissa fördelar ur ett kriminellt perspektiv eftersom de är flexibla och anpassningsbara, vilket kan göra dem mer motståndskraftiga än mer hierarkiska strukturer där de kriminella aktörerna kan ha tydligare roller.⁵⁶

För att kunna avgöra vilka nätverk som bidragit till kriminell aktivitet krävs utredningar och tillgång till domar där forskare får möjlighet att djupstudera specifika fall. Som exempel kan nämnas den studie som genomförts av italienska forskare om maffians infiltration av migrationsboenden i Rom.⁵⁷

SAMMANFATTNING

Detta delkapitel visar att kriminella grupper har olika typer av organisation och varierar i vilja och förmåga att påverka förvaltning och politik. I vissa fall finns en vilja att »flyga under radarn« för att undvika konfrontation med statliga myndigheter. I andra fall finns en tydligare

54. Gounev och Ruggiero (2012), s. 7.

55. Gambetta (1993), s. 37.

56. Ruggiero (2012), s. 10.

57. Forskningen möjliggjordes genom ett omfattande utredningsmaterial som gjorde det möjligt att kartlägga korruption kopplad till mottagningscenter för migranter. Martone (2017), s. 12.

ambition och förmåga att närma sig förvaltning och politik. Strategierna kan variera, från konfrontation till samförstånd och samarbete. Samtidigt har inte alla kriminella grupper den kapacitet som krävs för att kunna interagera med förvaltning och politik. Vissa kriminella aktörer kan vara betydligt skickligare än andra i att etablera kontakter med politisk nivå. De reaktioner och den mottaglighet för påverkan som finns hos myndigheter kan också variera både mellan olika verksamheter och över tid. I det italienska fallet etablerades ett samarbete mellan det kristdemokratiska partiet och syditalienska maffiagrupper som varade under flera decennier.

Utifrån forskningslitteraturen har jag identifierat fyra typologier för hur relationen mellan organiserad brottslighet och stat kan analyseras: evolutionsmodellen, maktkampsmodellen, den klientelistiska modellen och nätverksmodellen. Modellerna sammanfattas i figur 3.

Poängen med att identifiera olika modeller för relationen mellan organiserad brottslighet och stat är att de hjälper oss att analysera hur relationen kan variera mellan olika kontexter, mellan olika kriminella grupper, olika branscher och över tid. Relationen kan variera beroende på den kriminella aktörens vilja och kapacitet att påverka staten. Viktiga aspekter att ta fasta på i analysen är bland annat gruppens ledarskap, organisation, vilja och kapacitet att interagera med staten samt de aktiviteter som gruppen bedriver. Vilken mognadsgrad har den kriminella grupperingen?

Relationen påverkas även beroende på hur staten agerar och reagerar mot kriminaliteten. Viktiga aspekter att analysera är till exempel politisk medvetenhet om problemen, vilja att motverka kriminaliteten, enskilda partiers inställning, deras politiska stöd samt existerande lagstiftning. Som fallet Italien har visat har den politiska nivåns inställning till maffian varierat mellan samförstånd och öppen konfrontation. Andra aspekter som är viktiga är hur polis- och rättsvårdande myndigheter är organiserade och vilka metoder och resurser man har för att motverka kriminaliteten.

Nätverksmodellen är den modell som tydligast lyfter fram de bredare kontaktytor som omgärdar en kriminell organisation och hur den är förankrad i det omgivande samhället. I stället för att analysera kriminella organisationers interna maktstruktur, riktas analysen mot kontaktytorna med olika typer av möjliggörare och insiders som läkare, advokater, poliser och tjänstemän i det offentliga. Analysen kan också

Figur 3. Fyra typologier.

riktas mot kriminalitetens kontaktytor med andra typer av samhällsaktörer, exempelvis i föreningslivet. Utmaningen för forskare (och utredare) är att få tillgång till information om nätverk och kunna avgöra var gränsen går mellan legal och illegal verksamhet – den är ofta diffus.

De typologier som har diskuterats i detta kapitel handlar om relationen på nationell nivå, men de skulle mycket väl kunna tillämpas även på regional och lokal nivå. Modellerna skulle också kunna användas som analysverktyg för olika branscher eftersom relationen kan se olika ut och variera mellan olika verksamhetsområden.

Efter denna genomgång, som haft blicken mot det internationella forskningsläget, ska vi i nästa avsnitt rikta blicken mot Sverige och den lokala nivån.

3. Den lokala nivåns sårbarhet i Sverige

Svenska korruptionsforskare har identifierat faktorer som gör att kommunal nivå i Sverige är mer sårbar än nationell nivå för korruption.⁵⁸ I detta avsnitt diskuteras några institutionella faktorer som gör den kommunala nivån sårbar, men även faktorer i det omgivande samhället.

Institutionella faktorer

STORA VÄLFÄRDSRESURSER

Till att börja med kan konstateras att det kommunala självstyret är starkt i Sverige när det gäller funktioner, resurser, personal och skatteuppbörd: 23 procent av den totala arbetskraften och 81 procent av alla offentligt anställda är anställda på lokal nivå.⁵⁹ Det är på kommunal nivå som den största delen av välfärdsresurserna fördelas i form av a-kassa, äldreomsorg, barnomsorg, stöd till handikappade, socialbidrag, bostadsbidrag med mera. Den kommunala nivåns uppdrag har ökat dramatiskt sedan 1950-talet som en följd av välfärdsstatens expansion.⁶⁰

År 2022 motsvarade kommunernas totala kostnader 773 miljarder kronor, där skola, äldreomsorg och stöd till personer med funktionsnedsättning är centrala ansvarsområden. Tillsammans svarar de för nära tre fjärdedelar av kommunernas totala kostnader. Bidrag och transfereringar motsvarade 3,9 procent av kommunernas totala budget, alltså drygt 30 miljarder kronor.⁶¹

58. Se Erlingsson, Bergh och Sjölin (2008); Erlingsson (2006).

59. Lidström (2016).

60. Larsson och Bäck (2008), s. 218, 227; Montin (2016).

61. Sveriges Kommuner och Regioner (2022).

En generell välfärdsstat i kombination med en tillitsbaserad förvaltning där stora välfärdsresurser fördelas på lokal nivå, gör svenska kommuner sårbara. Därtill har tjänstepersoner på lokal nivå en mycket viktig funktion eftersom de fattar beslut som har stora ekonomiska konsekvenser för individer, till exempel försörjningsstöd, bostadsbidrag eller assistansstöd.⁶² På lokal nivå fattas även viktiga beslut som rör ekonomisk verksamhet, till exempel utskänkningstillstånd och markexploatering.

REFORMER AV FÖRVALTNINGEN

Den kommunala förvaltningen har genomgått mycket stora förändringar sedan 1990-talet. Forskarna pekar ut att korruption ofta påverkas av förändringar i offentlig sektor, såsom privatisering, decentralisering och delegering av makt. Svenska korruptionsforskare bedömer att riskerna för korruption i svenska kommuner har ökat som en följd av stora institutionella förändringar på lokal nivå.⁶³ Reformerna inspirerade av *new public management*, NPM, introducerades under 1990-talet, vilket forskarna bedömer som en risk i den kommunala verksamheten. Reformerna har skapat möjligheter för privata aktörer att erbjuda välfärdstjänster utförd i privat regi men med offentlig finansiering av verksamheten.⁶⁴ Det problem som identifieras är att reformerna innebär att offentlig verksamhet är organiserad på ett semi-privat sätt, vilket gör att gränsen mellan det offentliga och det privata blir diffus. Samtidigt som reformerna har lett till ökad valfrihet för brukare, har de skapat nya incitament för individer att delta i korruption när kommuner bildar och äger oberoende företag.⁶⁵ En annan förändring är bolagisering av kommunal verksamhet, där bolagen nästan har ett monopol på sin marknad med svag konkurrens. Samtidigt har insynen i verksamheten minskat, vilket bedöms ha ökat incitamenten för korruption.⁶⁶

Italienska forskare har visat att privatiseringen av välfärdsstatens funktioner i Italien har skapat en ny marknad för kriminella företag. Korruptionen har spridit sig till administratörer, politiska representanter, tjänstemän och andra yrkeskategorier, vilket har gjort det svårt att

62. Lidström (2016), s. 365.

63. Erlingsson, Bergh och Sjölin (2008).

64. Lindbom (2001); Blomqvist (2004).

65. Andersson (2008); Andersson och Erlingsson (2010); Castillo (2014).

66. Erlingsson, Bergh och Sjölin (2008).

dra en tydlig skiljelinje mellan legal och illegal verksamhet. En avreglerad marknad har underlättat för kriminella aktörer som genom maffia-företag har vunnit offentliga upphandlingar inom ett flertal branscher. Infiltrationen av mottagningscenter för migranter har visat sig vara en lukrativ bransch i Italien, vilket har avslöjats i rättegångar mot organiserad brottslighet i Rom. Kostnaderna för migrationscenter uppgår till cirka 1 miljard euro varje år, vilket har attraherat ett stort antal aktörer i form av kooperativ, föreningar m.m.⁶⁷ Med få kontroller, bristande insyn i hur mottagningsstrukturer identifierades, hur flyktingar fördelades och hur offentliga upphandlingar gjordes – och med tillgång till nyckelpersoner i förvaltningen – visade den rättsliga utredningen hur migranter fördelades till vissa kooperativ, som drevs av personer som hade kopplingar till organiserad brottslighet och annan kriminalitet.⁶⁸

HANDLINGSUTRYMME ÖVER BESLUT

Graden av handlingsutrymme påverkar risken för korruption. Det handlar här om det utrymme som en enskild tjänsteman eller politiker har att fatta beslut eller agera på egen hand,⁶⁹ vilket ger politiker eller tjänstemän en autonomi som innebär att beslut fattas på grundval av tjänstepersonens egen bedömning. Det kan handla om ett handlingsutrymme inom olika områden, till exempel bidragsbeslut inom socialtjänsten eller assistensstöd från Försäkringskassan. Det kan också handla om betygsättning i skolan där påtryckningar om högre betyg kan förekomma i alla skolor och samhällsklasser. Frågan om betygsinflation undersöks i en rapport från Konkurrensverket, men då med ett fokus på skillnader mellan kommunala skolor och friskolor.⁷⁰ I relation till organiserad brottslighet kan olika typer av påtryckningar vara svåra att hantera för lärare och skolor om det i elevers sociala omgivning finns personer med våldskapital med kopplingar till organiserad brottslighet.

67. Italien har tagit emot mycket stora migrationsströmmar sedan 2011. År 2011 kom 63 000 migranter till Italien; 2012 uppgick de till 13 000 och 2013 till 43 000. År 2014 tog Italien emot 147 000 båtflyktingar, som en följd av konflikterna i Eritrea, Libyen och Syrien. Se Martone (2017), s. 9.

68. Martone (2017), s. 11.

69. Stechina (2008), s. 43.

70. Vlachos (2010).

MEDDELARFRIHET OCH TYSTNADSKULTUR

Meddelarfriheten brukar lyftas fram som en faktor som motverkar korruption. Meddelarfriheten innebär att tjänstemän har rätt att informera utomstående, till exempel journalister, om missförhållanden inom myndigheters verksamhet, det vill säga att agera som visselblåsare utan att deras identitet blir röjd. Denna rättighet har betraktats som ett viktigt instrument för att skydda förvaltningen från korruption.

Flera studier pekar på en utveckling sedan 1980-talet där tjänstemän har blivit alltmer ovilliga att kritisera sina kollegor och chefer, och att man hellre är tyst i de fall man stöter på felaktigheter i de egna organisationernas agerande. Forskarna hänvisar till flera studier som visar att tjänstepersoner har blivit mer obenägna att agera som visselblåsare. Så kallade tysthetskulturer kan ha flera förklaringar. En förklaring som forskarna tar upp är att det är en effekt av den ekonomiska krisen under 1990-talet och osäkra anställningsförhållanden, som gjort anställda mer lojala med sina arbetsgivare.⁷¹ Den kan vara en följd av att medarbetare vet att de frågor som de försöker lyfta inte tas väl emot, ignoreras eller motarbetas. Den kan bero på att man saknar kunskap, kompetens eller vilja att ta itu med problem. Det kan även vara en konsekvens av myndighetskulturen: man kan sakna utbildning, metoder eller tradition att arbeta med frågor som rör organiserad brottslighet. Tystnadskultur kan naturligtvis även vara en följd av att tjänstemän är utsatta för hot och påtryckningar och skräms till tystnad. Om förvaltningen är infiltrerad kan det vara mycket svårt för de tjänstepersoner som vill ta upp frågor som handlar om påtryckningar eller korruption.

Att tystnadskultur är ett problem i relation till organiserad brottslighet på kommunal nivå har belysts i en uppmärksammas konsultrapport som bygger på intervjuer med anställda inom det sociala området i Göteborgs Stad.⁷² Den visade på en tystnadskultur som innebar att tjänstepersoner inte vågade uttala sig om sin arbetssituation, att de var utsatta för påtryckningar från kriminella och att det fanns medarbetare som upplevde att de blev tystade av chefer. Det är också ett problem som ofta påtalas i intervjuer och samtal med tjänstepersoner vid olika myndigheter i Södertälje kommun. I samverkansöverenskommelsen mellan Södertälje kommun, Södertälje lokalpolisområde och Söder-

71. Se Erlingsson, Bergh och Sjölin (2008), s. 601.

72. Ekström (2021).

törns brandförsvarsförbund för perioden 2021–2024 är en prioriterad målsättning »att bryta den växande tystnadskulturen« genom myndighetsinternt arbete och utbildning.⁷³

Frånvaro av stöd från strategisk nivå har även tagits upp i en rapport från Sveriges Kommuner och Regioner. Studien baseras på ett 80-tal intervjuer i 30 kommuner, där det framgick att »de själva eller kollegor blivit utfrusna eller baktalade, i arbetsgruppen eller av chefer, när de berättat om oegentligheter«, vilket bottnade i »en upplevelse av att cheferna inte förstår hur omfattande problematiken är«.⁷⁴ I Visions enkät till socialtjänstens medarbetare svarade 29 procent av respondenterna som hade utsatts för hot, våld eller personangrepp att de hade fått inget eller otillräckligt stöd av sin arbetsgivare efter det inträffade.⁷⁵ Självzensur och tystnad kan vara en strategi i denna typ av organisation eftersom tjänstepersoner vet att det inte tas väl emot inom organisationen.

Oavsett vad tystnadskulturer beror på är tystnad en faktor som gynnar organiserad brottslighet. Tystnad ökar möjligheterna för otillbörlig påverkan på enskilda tjänstemän eftersom den enskilda tjänstepersonen blir mer utsatt och isolerad om han eller hon inte kan prata om eller dela erfarenheter och information med sina kolleger och chefer.

SVAG KOMMUNAL REVISION

Enligt det europeiska anti-korrupsionsorganet GRECO (*Group of States against Corruption*) är kontrollsystemet på lokal nivå i Sverige svagt eftersom det saknas oberoende kontrollorgan som granskar den lokala förvaltningen.⁷⁶ Detta är något som korrupsionsforskare i Sverige också har lyft fram som en sårbarhet. De institutionella reformer som har genomförts på kommunal nivå i Sverige, och som skapat nya möjligheter till korruption, har inte lett till några förändringar i den kommunala revisionen, som beskrivs som en »lam anka«.⁷⁷ Frånvaron av oberoende och professionell revision på kommunal nivå har även kritiserats av Inga-Britt Ahlenius, tidigare generaldirektör för Riksre-

73. Södertälje kommun, Södertälje lokalpolisområde och Södertörns brandförsvarsförbund (2021), s. 5, 8.

74. Sveriges Kommuner och Regioner (2021a), s. 23.

75. Vision (2021), s. 20.

76. Greco (2001).

77. Erlingsson, Bergh och Sjölin (2008), s. 605.

visionen och undersekreterare för FN:s internrevision OIOS (*Office of Internal Oversight Services*).⁷⁸

SVAG MEDIEBEVAKNING

Brist på insyn (transparens) är en korruptionsfrämjande faktor som ofta betonas i korruptionsforskningen. Transparens brukar kopplas till pressfrihet och offentlighetsprincip, vilket omfattar rätten att ta del av offentliga handlingar och beslut. Korruption försvåras eftersom extern granskning skapar insyn som gör det svårare för korruption att få fäste. Högre grader av pressfrihet brukar förknippas med lägre nivåer av korruption.⁷⁹

I internationell jämförelse ligger Sverige i topp vad gäller skydd av pressfrihet och offentlighetsprincip. En sårbarhet i Sverige är att det finns stora variationer i medietäckning genom lokala redaktioner som bevakar kommunal och regional nivå. Medietäckning och mediegranskning kan vara mindre omfattande på lokal nivå än på nationell nivå. En aktiv mediebevakning av lokal politik är central för att få insyn i oegentligheter inom den egna kommunen.

Faktorer i den lokala kontexten

I den italienska debatten är maffiagruppernas territoriella kontroll över ett geografiskt område central. Genom denna kan den lokala maffiagruppen etablera monopol på all ekonomisk verksamhet, utkräva skyddspengar från de lokala affärsmännen, rekrytera nya medlemmar och utöva social kontroll. Den sociala kontrollen används till exempel för att mobilisera röster i allmänna val, för att tjäna pengar, för att utöva makt eller för att få tillgång till en frizon där kriminella aktörer kan få skydd från de boende i området. Mer konkret kan det innebära att de boende i området inte avslöjar var kriminella aktörer befinner sig, att de inte samarbetar med polisen och inte vittnar. Genom detta sociala skydd har flera kända maffialedare kunnat leva relativt normala liv i sina hemorter trots att de sedan länge varit efterspanade av polisen.⁸⁰ Kontrollen över ett lokalt område ger också möjlighet för kriminella

78. Enligt kommunallagen är revisorsuppdraget en förtroendeposition, det vill säga en politiskt vald person. Se Ahlenius (2023); Skattebetalarna; Lifvendal (2017).

79. Stechina (2008), s. 48.

80. Jamieson (1982); Arlacchi (1986); Gambetta (1993); Hess (1998); Orlando (2001).

grupper att expandera till andra områden.⁸¹ Möjligen är den territoriella kontrollen ett särdrag för italienska maffiagrupper, som är starkt lokalt förankrade.

I den svenska debatten används begreppet parallella samhällsstrukturer, som etablerats av Polisen, och som används för att beskriva de alternativa maktstrukturer eller maktordningar som har utvecklats i utsatta områden i svenska kommuner. Begreppet används för att beskriva kontexter där det förekommer alternativa rättsskipningssystem, alternativa ekonomiska system, till exempel i form av privata lånesystem och illegala ekonomier. Den kontroll som kriminella aktörer utövar lokalt kan dock variera mellan olika områden. Områdena uppvisar även stora variationer vad gäller demografi, sysselsättningsgrad, medborgares attityder, kriminalitet med mera.⁸²

SOCIAL OCH GEOGRAFISK NÄRHET

Den sociala och geografiska närheten i kommunerna är ytterligare en faktor som bidrar till den lokala nivåns sårbarhet för påverkan. Ibland bor tjänstepersoner och medlemmar i kriminella organisationer i samma område, har barn i samma skola, går i samma kyrka eller är med i samma idrottsförening. Kriminaliteten kan vara »inbäddad« i olika sociala strukturer som föreningar och organisationer i det omgivande samhället.⁸³

Möjlighet att identifiera påverkbara personer är en faktor som skapar sårbarhet. I det italienska fallet framhålls ofta att maffian är duktig på »intelligence«, det vill säga att identifiera personer som är »möjliga att närma sig«.⁸⁴ Förutom att veta vilka personer som är påverkansbara, måste man närma sig dessa personer vid rätt tillfälle och på ett sätt som gör att personen påverkas. En sårbarhet i Sverige är att tillgången till öppna personuppgifter är omfattande. Det är mycket lätt att ta reda på var en person bor, vilket fordon individen har, vem individen bor ihop med etcetera, vilket kan utnyttjas för att skrämja eller hota personer. För att påverka en person på andra sätt, till exempel genom korruption, krävs däremot mer personkännedom.

81. Varese (2011).

82. Se Forkby m.fl. (2023); Esaiasson (2019).

83. Gunnarson och Rostami (2019).

84. Individer som bedöms som »svåra« eller hårdnackade, om de har familj eller släkt inom polis eller militär, lämnas däremot i fred.

Förutom att kriminalitet riktar in sig på påverkansbara individer, kan den rikta sig mot individer i specifika grupper, beroende på deras etniska eller nationella bakgrund. En studie om Tyskland visar att italienare bosatta i Tyskland har varit utsatta för brott från den italienska maffiagruppen 'Ndrangheta, som har etablerat sig i flera tyska städer. Våld och hot har använts mot italienska restaurangägare, inte mot tyska, eftersom den italienska gruppen »förstår deras kriminella mentalitet«.⁸⁵ Hur denna form av »matchning« eller påverkan ser ut i ett svenskt sammanhang vet vi än så länge mycket lite om.

SPRIDNING AV NORMER OCH VÄRDERINGAR

I lokala kontexter är det tydligt att organiserad brottslighet använder sig av normspridning för att påverka lokalsamhället och stärka sin kontroll över ett visst territorium. Erfarenheter från andra länder, till exempel Italien och Japan, visar att organiserad brottslighet aktivt använder kulturella symboler och värderingar för att påverka människors värderingar och normsystem.⁸⁶ De metoder som används kan vara ryktesspridning eller värderingar som förmedlas genom sociala medier, musik, populärkultur och film.⁸⁷ Det kan handla om syn på staten, polisen, andra människor, våld som problemlösare eller uppfattningar om könsroller. Den typ av normer och värderingar som sprids kan rikta sig till vissa sociala grupper, subkulturer, men också till en bredare allmänhet. Hur djupt förankrade dessa normer och värderingar är och hur mottagliga människor är för den här typen av opinionsbildning kan variera mellan olika områden och grupper.

Värderingsmönster och normspridning är något som har uppmärksamats av italienska maffiaforskare. Genom tillgång till förhörsprotokoll och intervjuer finns en rik tillgång till empiriskt material, som visar maffians värderingsmönster.⁸⁸ Historiskt har religion använts som ett sätt att förbättra maffians image, där religiösa symboler har blandats med maffiasymboler, till exempel i samband med initiationsriter.⁸⁹ I modern tid finns exempel på hur maffiagrenen 'Ndrangheta i Kalabrien använder sig av musik och sociala medier som »kriminell propaganda«

85. Bedetti och Dalponte (2019), s. 59.

86. Se Gunnarson (2008), kap. 5.

87. Direzione Investigativa Antimafia (2021), s. 22; Hill (2003); Gunnarson (2011).

88. Lo Verso och Lo Coco (2002).

89. För en sammanfattning av denna aspekt, se Gunnarson (2008), s. 64–68.

mot staten och ordningsmakten.⁹⁰ Kvinnors roll för normspridning i lokalsamhället har uppmärksamats i flera studier. Som framgår av denna litteratur kan kvinnor främja och bejaka vissa värderingar i det som skulle kunna kallas för maffia- eller vendettapedagogik, men det finns även exempel på kvinnor som mobiliserat sig mot maffian och aktivt tagit avstånd från maffians dominans i det lokala samhället.⁹¹

Fallet Palermo illustrerar att det finns möjlighet att bemöta denna typ av opinionspåverkan, till exempel genom politiska initiativ, genom värderingsarbete i skolan eller genom mobilisering av det civila samhället. Hur detta arbete kan gå till i praktiken har analyserats i flera studier.⁹² Även i Japan har denna typ av normspridning hanterats av japanska myndigheter till exempel genom manga, för att bemöta den hjältebild som ungdomar kan ha av japanska kriminella organisationer (*Yakuza*).⁹³ Vilka normer som förmedlas och hur normspridningen går till är, så vitt jag vet, ännu outforskat i ett svenskt sammanhang.

Sammanfattningsvis finns flera faktorer som gör den kommunala nivån i Sverige sårbar för påverkan av organiserad brottslighet:

- › handlingsutrymme eller bristfälliga rutiner
- › omgivningens attityder
- › reformer av förvaltningen
- › social och geografisk närhet
- › stora välfärdsresurser
- › svag mediegranskning
- › svag revision.

90. Direzione Investigativa Antimafia (2021), s. 22.

91. Principato och Dino (1997); Siebert (1997); Bartolotta Impastato (1987); Puglisi (1990).

92. Schneider (1994); Santoro (1998); Schneider och Schneider (2003); Gunnarson (2008); Forno och Gunnarson (2011).

93. Gunnarson (2011).

4. Påverkansmetoder

De metoder som används för att påverka stat och kommun kan variera mellan olika kriminella aktörer beroende på deras förmåga. I detta avsnitt följer en presentation av metoder för påverkan – från mer öppna former som våld och hot till mer dolda i form av korruption eller andra typer av kontakter.

Från subtila signaler till våld och hot

Våld och hot är den mest synliga påverkansformen och troligen den typ av påverkansförsök som utsatta personer har större benägenhet att dokumentera eller rapportera. Hot kan dock framföras på en mängd olika sätt. Det kan vara allt från subtila hot till situationer som uppfattas som mer hotfulla, till exempel att personer står och väntar på parkeringen utanför arbetsplatsen eller hotfulla brev eller telefonsamtal. Det kan också handla om småskalig förstörelse i form av förstörda bildäck, repor i lacken på bilen, stölden eller anlagda bränder. I vissa fall kan det även förekomma symboliska hot, som i det sicilianska fallet i form av pistolkulor i brev, begravningsblommor eller lim i nyckelhål till affärslokaler. Mer våldsamma signaler – och som har använts i Södertälje – är skott mot polisstation och placering av bomber på tjänstepersoners bilar.⁹⁴

Den här typen av symboliska budskap bygger på att det finns en förförståelse i vad signalerna betyder och som kan vara knutna till en viss kulturell kontext. Lim i nyckelhål eller sopor utanför affärsloka-

94. Se Gunnarson och Rostami (2019); Flink, Gunnarson och Åkerwall (2022).

ler är exempel på symboler som används av maffian i Palermo mot entreprenörer för att signalera vem som bestämmer över affärsverksamheten. Signaler kan vara otydligt framförda, och det finns exempel på misslyckade påtryckningsförsök där mottagaren inte har förstått signalen eller där påtryckningen framförts på ett klumpigt sätt eller saknar trovärdighet.

En mer dold form av påverkan kan vara att sociala nätverk utnyttjas för att få tillgång till information för att påverka ett beslut, förhindra ett visst agerande eller få tillgång till information som man kan dra nytta av exempelvis i samband med en offentlig upphandling.⁹⁵ Sociala nätverk kan vara i form av familjeband, barndomsvänner eller andra relationer som byggts upp genom fritidsintressen och aktiviteter. Det kan handla om att tjänstepersoner får frågor om ärenden från vänner, släkt eller andra personer som man har kontakter med privat. Påtryckningar kan göras i anslutning till den egna arbetsplatsen, i hemmiljö, genom sociala medier eller genom telefonsamtal. Det kan även vara så att man i sociala sammanhang får frågor som rör olika ärenden eller att man träffas på idrottsarenan, privata fester, i spellokaler eller vid andra tillställningar. Den privata och den yrkesmässiga rollen kan här sättas på spel, i synnerhet i mindre städer där »alla känner alla».⁹⁶

Flera rapporter i Sverige har undersökt hur tjänstemän, journalister, rättsväsende inom olika branscher påverkas av påtryckningar i form av bland annat hot och våld. De allra flesta är inriktade på statliga myndigheter och tjänstemännens utsatthet för hot, våld eller trakasserier. I Brå-rapporten *Otillåten påverkan på myndighetspersoner* undersöks trakasserier, våld, skadegörelse samt otillbörliga erbjudanden som riktar mot tjänstemän vid tolv statliga myndigheter samt a-kassorna för två fackförbund.⁹⁷ Resultaten visar på stora variationer mellan olika myndigheter, där utsattheten var högst för Justitiekanslern, IF Metall och Kronofogdemyndigheten, följt av Migrationsverket, Kriminalvården och Åklagarmyndigheten. Kartläggningen visade att individer inom organiserad brottslighet främst var intresserade av att påverka

95. Della Porta och Vannucci (1999), s. 39–45.

96. Akavia (2021).

97. Resultaten bygger på drygt 45 000 enkätsvar och 140 intervjuer med tjänstepersoner från Arbetsförmedlingen, Sveriges Domstolar, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Justitiekanslern, Kriminalvården, Kronofogden, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten, ST:s a-kassa och IF Metalls arbetslöshetskassa. Brå 2016:13.

tjänstemän på Tullverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården.⁹⁸ Undersökningen visade också att organiserad brottslighet, förortsbaserade nätverk och ungdomsgång försökte att skrämma tjänstepersoner till passivitet genom subtila hot, till exempel genom referenser till tjänstepersonens familj eller genom att vara fler till antalet.⁹⁹ Intervjuer från samma studie visar att de subtila hoten är svårtolkade och sällan anmäls.¹⁰⁰

Fackförbundet Akavia har i rapporten *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst* belyst otillåten påverkan av verkssamma inom åtta statliga myndigheter.¹⁰¹ Resultat från en digital enkät 2021 visar att 26 procent av medlemmarna har utsatts för våld, trakasserier, skadegörelse, hot, mutförsök eller annan form av otillbörlig påverkan i sitt arbete under de senaste två åren. Mest utsatta var anställda vid Kronofogdemyndigheten och Migrationsverket. Undersökningen omfattade även tjänstepersoner i kommuner och regioner, som upplevde en högre trygghet än statligt anställda medlemmar: drygt 60 procent av medlemmarna i kommuner och regioner uppgav att de aldrig kände sig otrygga, i jämförelse med 36 procent i statlig sektor.¹⁰²

Enligt Akademikerförbundet SSR, som organiserar stora delar av socialtjänstens medarbetare, har närmare 70 procent av SSR:s medlemmar utsatts för hot och våld kopplade till deras tjänsteutövning.¹⁰³ En annan rapport är fackförbundet Visions rapport *Har du familj...? En rapport om utsatthet för hot, personangrepp och våld i socialt arbete* som bygger på drygt 1 400 enkätsvar från flera yrkeskategorier inom det sociala området, bland annat socialsekreterare, biståndshandläggare, behandlingspersonal, kuratorer och fältassistenter. Resultaten visar på en stor utsatthet: 45 procent hade någon gång de senaste 12 månaderna blivit utsatt för någon form av hot, våld, personangrepp eller förtal, där hot var den vanligaste incidenten. Behandlingspersonal och socialsekreterare var de mest utsatta yrkesgrupperna. Utsattheten

98. Brå 2016:13, s. 121.

99. Brå 2016:13, s. 10.

100. Brå 2016: 13, s. 146, 158.

101. I enkäten ingår tjänstepersoner vid Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheterna, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket.

102. Akavia (2021), s. 5.

103. Danielsson, Gunnarsson och Henriksson (2022).

ledde till rädsla och otrygghet, som även spillde över på tjänstepersonernas fritid.¹⁰⁴

Från sporadisk till systematisk korruption

Korruption uppstår i en informell social relation och fullbordas i hemlighet. Den bygger på tillit, eller åtminstone något slags samförstånd, mellan parterna.¹⁰⁵ Korruption är inte ett entydigt fenomen utan kan vara småskalig och bygga på en relation mellan två aktörer. I de fall korruptionen är mer systematisk och omfattande kan fler aktörer vara inblandade. Omfattningen kan variera från sporadisk till systematisk korruption. Den kan omfatta interaktion med olika aktörer inom politik, näringsliv och förvaltning. Syftet med korruptionen kan vara att gynna en individ, en familj, en grupp vänner, en etnisk grupp, en institution eller ett politiskt parti. De resurser som utbyts kan variera: vinsten kan vara direkt eller indirekt, det kan handla om pengar, men också om att få tillgång till andra nyttigheter eller tjänster, till exempel i form av resor, badrumsrenoveringar etcetera. Utbytet av varor och tjänster kan vara omedelbart eller fördröjt och värdet kan variera.¹⁰⁶

Korruption kan användas för att påverka mer långsiktig inriktning på politiska beslut, till exempel i form av frånvaro av antimaffialagar i Italien, som att försöka påverka enskilda beslut som rör en individ, till exempel tillstånd eller olika former av bidrag i Sverige.

En vanlig definition av korruption är att en person använder sig av allmänna resurser för privat vinning, genom en dold transaktion som innebär att personen bryter mot existerande regler. Avvikelsen från normen kan variera, från mindre förseelser till mer omfattande i förhållande till de lagar som gäller.¹⁰⁷ En form av korruption är trolöshet mot huvudman, som innebär att någon missbrukar en förtroendeställning och att detta missbruk innebär skada för huvudmannen.¹⁰⁸ Enligt Polisen är den tydligaste formen av korruption »att ge eller ta

104. Vision (2021), s. 4.

105. Papakostas (2009) s. 119; Della Porta och Vannucci (1999), s. 9.

106. Della Porta och Vannucci (1999), s. 17–18.

107. Della Porta och Vannucci (1999), s. 16.

108. Polismyndigheten. Korruption – lagar och regler. Korruption | Polismyndigheten (polisen.se).

emot en muta eller annan otillbörlig belöning«. ¹⁰⁹ Den definition som används av *Quality of Government Institute* vid Göteborgs universitet har politikens implementering som utgångspunkt: »När lagar och politik implementeras, ska tjänstemän inte ta hänsyn till något annat om medborgaren/fallet än vad som i förväg har fastställts i policy eller i lag.« ¹¹⁰ Denna definition tar med andra ord fasta på förvaltningens *output*, det vill säga hur den offentliga makten utövas i praktiken. De resurser som fördelas ska ske på ett opartiskt och förutsägbart sett och inte beroende på vem mottagaren är. ¹¹¹ Man ska till exempel inte få bidrag, sjukvård, högre betyg eller utskänkningstillstånd för att man känner eller är släkt med någon i förvaltningen, utan offentliga resurser ska fördelas enligt de lagar och den policy som finns.

Korruptionsforskaren Emmanuel Wittberg har i sin doktorsavhandling identifierat olika typer av korruption: bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman, mutor, klientelism, nepotism, vänskapskorruption, politiskt patronage samt olika typer av situationer där det uppstår intressekonflikter. Tre former av korruption – bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman – innebär att någon använder sin position på ett sätt som direkt gynnar honom eller henne personligen. Det handlar alltså om ett agerande som omfattar *en* aktör. För de övriga korruptionsformerna handlar det om att två parter etablerar något slags social relation och samarbete som gör att båda får ut något av samarbetet. Det kan till exempel handla om mutor, men också gåvor som syftar till att etablera en långvarig relation som kan användas vid senare tillfällen. Nepotism och vänskapskorruption omfattar alltid en andra aktör, till exempel en vän, en släkting eller en tidigare kollega och innebär att parterna har någon form av social relation. Wittberg konstaterar att de sociala korruptionsformerna som omfattar mer än en aktör är svåra att upptäcka, bevisa och få fällande dom på, vilket gör att de sällan syns i brottsstatistiken (se tabell I). ¹¹²

Wittberg har inte berört den roll som organiserad brottslighet kan ha i korruptionen. Italienska korruptionsforskare har lyft fram att relationen mellan den som ska korrumpas och den korrumperande

109. Polismyndigheten. Korruption – lagar och regler.

110. Rothstein (2021), s. 6; Rothstein och Teorell (2008).

111. Rothstein (2011), s. 12–17.

112. Wittberg (2023), s. 14–17.

Tabell 1. Översikt över olika former av korruption och deras karaktärsdrag.

Typ av korruption	Direkt eller indirekt	Social?	En eller två aktörer i transaktionen	Möjlighet för legala sanktioner
Bedrägeri	Direkt	Nej	En aktör	Stark
Förskingring	Direkt	Nej	En aktör	Stark
Trolöshet mot huvudman	Direkt	Nej	En aktör	Stark
Muta	Direkt eller indirekt	Ibland	Två aktörer	Stark
Klientelism	Direkt	Ja	Två aktörer	Svag
Nepotism	Indirekt	Ja	Två aktörer	Svag
Vänskapskorruption	Indirekt	Ja	Två aktörer	Svag
Politiskt patronage	Indirekt	Ja	Två aktörer	Svag
Andra former av intressekonflikt	Indirekt	Ja	Två aktörer	Svag

Källa: Wittberg (2023), s. 15.

aktören kan vara indirekt via en mellanhand som förmedlar kontakter, håller i förhandlingar och ser till att transaktionen genomförs.¹¹³ I frånvaro av tillit mellan parterna kan tvång användas som en ytterligare resurs för att få parterna att respektera ett avtal, eftersom organiserad brottslighet har resurser som kan användas för att påverka aktörer som hotar att avslöja korruptionen. Vem som anlitas för att tvinga aktörerna till samarbete kan variera: en hög politiker, en hög tjänsteman, en inflytelserik person i någons sociala nätverk eller en maffiaboss/maffiaklan.¹¹⁴

Eftersom korruptionen har många olika skepnader är det nödvändigt, menar forskarna, att kartlägga *hur* korruptionen går till, innan man kan gå in på frågan om *varför* den uppstår.¹¹⁵

113. Della Porta och Vannucci (1999), s. 20–23.

114. Sergi och Vannucci (2023), s. 5–9, 17.

115. Della Porta och Vannucci (1999), s. 24.

KORRUPTION I SVERIGE

Hur korruptionen ser ut i ett svenskt sammanhang har undersökts i några studier. En pionjär är statsvetaren Staffan Andersson som i flera arbeten har belyst institutionella sårbarheter som ökar risken för korruption i Sverige.¹¹⁶ Historikern Erik Wångmar har genomfört empiriska studier av korruption och maktmissbruk i svenska kommuner under perioden 1963–2011. De fall som ingår i studien är Mönsterås (1963–1970), Halmstad (1976), Motala (1995–1999), Uddevalla (2003–2004, 2009) samt Göteborg (2010–2011). Wångmars slutsatser är att korruptionen i svenska kommuner är underskattad, men att det finns dokumenterade fall av korruption som går tillbaka till 1920- och 1930-talen. I likhet med andra korruptionsforskare bedömer Wångmar att 1990-talet är en brytpunkt i utvecklingen, mot »större inslag av korruption, maktmissbruk och bristande tillit i landets kommuner».¹¹⁷ Införandet av *new public management* är en förklaring, men framför allt lyfter Wångmar fram svag kommunrevision och svag mediegranskning som förklaringar till korruptionen.

Journalisten Britt-Marie Citron har i boken *Sölve & Co. Korruptions-skandalen i Motala* granskat händelseförloppet som ledde till fällande dom. Liksom Wångmar lyfter Citron fram den svaga kommunala revisionen som en akilleshäla i den kommunala förvaltningen. Andra faktorer som påverkat i fallet Motala är långvarigt maktinnehav, uddlös politisk opposition, svagt rekryteringsunderlag till politisk nivå och maktkoncentration till en grupp politiker och högre tjänstemän. Enligt Citron har den politiska nivån präglats av en kultur med en synnerligen frikostig syn på kostnader för representation.¹¹⁸

En ytterligare studie har genomförts av sociologen Daniel Castillo med ett fokus på mutor och korruption i statliga Systembolaget och hur införande av marknadsreformer påverkar korruption. Analysen visar att marknadsreformen medförde större manöverutrymme för chefer i det statligt ägda företaget, nya informella relationer mellan chefer och privata företag samt ökade krav på »gentjänster» från företagen.¹¹⁹ Wittberg har visat att risken för korruption finns i samband

116. Andersson (2008); Andersson (2012).

117. Wångmar (2013), s. 274.

118. Citron (2014).

119. Castillo (2014).

med anställningar i offentlig sektor, på hyresmarknaden och i samband med offentliga upphandlingar.¹²⁰

Ett ytterligare fall som fått stor medial uppmärksamhet är Göteborgshärvan 2010. Här handlade det om att tjänstemän i kommunen hade mutats av en byggherre i utbyte mot kommunala bygg- och renoveringsuppdrag. Härvan i Göteborg har även uppmärksammats av forskare och utvärderats av en granskningskommission med oberoende forskare.¹²¹ Denna har följts upp i en studie av statsvetare vid Göteborgs universitet, som genom enkäter undersökt förekomsten av korruption i svenska kommuner. Forskarna fann ett visst samband mellan bolagisering och korruption, även om det var svagt.¹²² Korruptionsforskare gör ändå bedömningen att bolagisering har medfört ökade risker för korruption.¹²³

Dessa studier har förtjänstfullt identifierat flera sårbarheter på lokal nivå och lyft att flera förändringar har skett på kommunal nivå som ökat risken för korruption. Med ett undantag har studierna genomförts för ett tiotal år sedan och alltså inte belyst dagens situation. Det är heller ingen studie som undersökt i vilken utsträckning kriminella individer eller organiserad brottslighet är involverade i korruption av svenska myndigheter. Ett ytterligare bidrag är att Wångmar och Citron i sina empiriska analyser av konkreta fall har visat att korruption på kommunal nivå i Sverige inte är något nytt.

Infiltration av förvaltningen

Genom att ha kontakter i myndigheter på lokal nivå kan kriminella aktörer få tillgång till information som gör det möjligt att genomföra kriminella aktiviteter. Infiltrationen kan även ge möjlighet att påverka myndighetsbeslut. Om infiltrationen finns på högre nivåer eller är omfattande i förvaltningen kan det utvecklas ett slags tyst samförstånd eller en norm om att handläggning av ärenden och beslut går till på ett visst sätt. En utredning i Kanada om byggbranschen i Quebec visade en situation där politiker, tjänstemän på alla nivåer, inspektörer, byggföretag, partier och kriminella organisationer ingick i ett upplägg där

120. Wittberg (2023).

121. Amnå, Czarniawska och Marcusson (2013); Erlingsson och Linde (2011).

122. Dahlström och Sundell (2014).

123. Erlingsson, Bergh och Wittberg (2021); Erlingsson, Bergh och Sjölin (2008).

alla tjänade på samarbetet i form av kontrakt, mutor och provision. Att lyfta frågor om oegentligheter i en sådan kontext var mycket svårt för de visseblåsare som slutligen valde att vittna om problemen.¹²⁴

PÅVERKAN AV BESLUT OCH KONTROLLER

En allvarlig situation är om politiker och chefer påverkar eller ändrar på tjänstepersoners beslut eller ärendehantering för att gå externa aktörer till mötes, till exempel genom att bevilja tillstånd på felaktiga grunder. Hur omfattande denna problematik är vet vi inte, även om det finns exempel på fall som har uppmärksammats i media.¹²⁵ Utredningar eller anmälningar som »försvinner« kan vara en indikation på att påverkan sker.¹²⁶

Påverkan av beslut kan även handla om *icke-agerande* i form av till exempel uteblivna eller slarvigt genomförda kontroller, så att illegal verksamhet kan fortsätta. Det kan också handla om att en aktör *förvarnas* inför en förestående kontroll, så att allting »ställs till rätta« inför en inspektion. Ett extremt exempel i sammanhanget är det samarbete som etablerades mellan japansk polis och japansk organiserad brottslighet under en historisk period (1950-talet) då den japanska polisen var decentraliserad, splittrad och underfinansierad och i en svagare position i förhållande till japanska brottssyndikat. Även under senare perioder i Japan har polisen tolererat organiserad brottslighet eftersom den har bidragit till att kontrollera småkriminalitet.¹²⁷

Frågan om infiltration är svår att undersöka och bevisa. Så vitt jag vet är forskningsläget mycket begränsat, rent av obefintligt, i ett svenskt sammanhang om denna problematik.

Påverkan på politisk nivå

Forskare inom fältet brukar betona att organiserad brottslighet, till skillnad från terrorism, inte har en ideologisk agenda. Att organiserad brottslighet stödjer vissa politiska partier har en instrumentell förklaring: man vill stödja det parti som betyder minst problem för den egna

124. Beare (2015).

125. Nandra (2023).

126. Sveriges Radio (2023).

127. Hill (2003), s. 56–64.

verksamheten så att man får »agera i fred«. ¹²⁸ Som beskrevs i kapitel två är den samarbetsmodell som etablerades mellan organiserad brottslighet och det kristdemokratiska partiet *Democrazia Cristiana* (DC) i Italien på nationell och lokal nivå både välkänd och omskriven.

På systemnivå finns forskning som pekar på att korruption är vanligare i länder med proportionella valsystem än i länder med majoritetsval. En annan skillnad är att korruption är vanligare i partibaserade valsystem än i system som är personbaserade. Däremot förklarar dessa »systemvariabler« inte varför det finns variationer inom ett land eller varför korruption inom ett land ökar eller minskar över tid. ¹²⁹

POLITISK MOBILISERING I VAL

Forskare som studerat kopplingar mellan organiserad brottslighet och politik i Italien har visat att det kan handla om att mobilisera röster för ett visst parti eller att stödja vissa politiska kandidater/politiker i allmänna val. Det kan man göra till exempel genom att ge röstrekommandationer så att väljare röstar för ett visst parti eller en viss politisk kandidat. Det kan även handla om så kallade klientelistiska nätverk används för att »köpa« röster och där väljaren tar emot gåvor eller ekonomisk ersättning för att lägga sin röst på en viss kandidat. I ett italienskt sammanhang påtalas betydelsen av personligheter i lokalsamhället, så kallade *grandi elettori*, som har möjlighet att mobilisera ett stort antal röster från olika grupper i väljarkåren, till exempel från en viss valkrets eller ett geografiskt område, genom sin status eller sitt personliga inflytande över dessa väljare. ¹³⁰

Om valsystemet ger möjlighet till personval, kan det handla om att mobilisera röster för en viss politisk kandidat. För att kunna ha det inflytandet över väljare, krävs att man har inflytande över dem man vill påverka, till exempel genom att man är en ansedd person och har status. Tilltron till valsystemet kan här vara en faktor som påverkar röstbeteendet – om det finns tvivel om att röstningsprocedurerna inte är hemliga och att det går att avslöja hur individer har röstat, ökar möjligheten för organiserad brottslighet att påverka väljare i ett visst geografiskt område.

¹²⁸. von Lampe (2016), s. 263.

¹²⁹. Se Erlingsson, Bergh och Sjölin (2008), s. 599.

¹³⁰. Chubb (1982), s. 164–177.

Med det listvalssystem som tillämpas i Sverige är möjligheterna att välja in vissa kandidater mer begränsade än i länder som har större inslag av personval. Med listvalssystem är det partierna som granskar och rangordnar valbara kandidater. Det innebär att partierna har större kontroll över urvalet, vilket begränsar möjligheten för väljarna att välja in andra kandidater än de som föreslås av partiet. Idealt sett ger det partierna möjlighet att exkludera »vildhjärnor« eller kandidater som uppfattas ha en problematisk bakgrund. Eftersom partierna har en central funktion i urvalsprocessen av kandidater kan de också bli måltavla för påverkan. Visserligen finns det sedan 1998 möjlighet att göra personval genom att sätta ett kryss på valsekeln, men enligt svenska valforskare är effekten ganska begränsad eftersom svenska väljare i högre grad röstar på partier än på individuella kandidater.¹³¹

I ett svenskt sammanhang är partiernas valnämnder centrala aktörer eftersom det är dessa som bestämmer vilka kandidater som ska stå på partiernas vallistor. Om kriminella aktörer har intresse och kapacitet att presentera valbara politiska kandidater, blir partiernas granskning av politiska kandidater avgörande. I januari 2023 fick Botkyrka stor nationell uppmärksamhet efter det att kommunalrådet Ebba Östlin (S) röstats bort vid ett medlemsmöte och där kriminella aktörer, enligt rapporteringen, ska ha deltagit vid omröstningen.¹³² Partiets interna utredning tillbakavisar dock att infiltration skulle ha ägt rum.

RYKTESSPRIDNING

Ryktesspridning kan användas som metod för att förstöra politiska kandidaters rykte. Denna mekanism kallas av Saviano för »smutskastningsmaskineriet« (*la macchina di fango*), och går ut på att människor som försöker motarbeta den organiserade brottsligheten nedvärderas eller blir misstänkliggjorda.¹³³

Enligt Saviano går smutskastningen till så att något plockas ur sitt sammanhang, ofta en privat angelägenhet, som sedan används mot den person som man vill svärta ned. Domaren Giovanni Falcone i Italien anklagades exempelvis för att vara karriärist och för att agera mot maf-

131. Berg och Oscarsson (2015).

132. Cantwell (2023); Expressen (2023a); Lifvendahl (2023); Expressen (2023b); Svenska Dagbladet (2023), Wennblad (2023a).

133. Saviano (2010), s. 41.

fian för sin egen vinnings skull. Han anklagades för att själv ha placerat ut en bomb i sitt sommarhus för att dra till sig uppmärksamhet för att »få en skjuts i karriären». ¹³⁴ Borgmästaren Leoluca Orlando, som under 1990-talet bedrev en stark antimaffiakampanj i Palermo, anklagades för att själv vara en del av maffian med argumentet: »Om han verkligen hade velat bekämpa maffian så hade han varit död.» ¹³⁵

Smutskastningen kan se olika ut i olika kontexter. Tillvägagångssättet varierar beroende på vem som är måltavla. Om det till exempel handlar om en präst, som arbetar med barn i maffiadominerade kvarter, kan rykten om pedofili vara en metod att förhindra prästens arbete. Om det handlar om en politiker, kan man angripa personens privata moral eller sprida misstankar om missbruk, sexköp eller olämpliga karaktärsdrag.

PARTIFINANSERING

Påverkan kan även ske genom finansiellt stöd till ett specifikt parti. Parti- och kandidatfinansiering tillhör riskzonerna för korruption. I en SOU-utredning konstateras att i »flera europeiska länder har de stora korruptionsskandalerna rört den så kallade politiska finansieringen (pengar som används för valkampanjer men även till partiernas organisationer)». ¹³⁶ Sedan 2018 finns en svensk lag om att partier ska redovisa vilka medel som inkommit till verksamheten och varifrån dessa kommer. Enligt denna får partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och deras ersättare samt partikandidater inte ta emot anonyma bidrag för ett värde som överstiger en viss summa (0,05 prisbasbelopp). ¹³⁷

Granskning av journalister vid TV4:s Kalla fakta-redaktion har visat att flera etablerade partier på riksnivå varit redo att kringgå lagen om att ta emot donationer. I granskningen framgick att fem av riksdagens åtta partier inför dolda kameror hade föreslagit olika metoder för anonyma donationer. En metod som föreslogs var bulvanupplägg, det vill säga att donationerna ges via en annan person för att hemlighålla den riktiga givaren. En annan metod var familjemetoden, att donationerna sprids ut på ett större antal givare. En tredje metod var att flera perso-

¹³⁴. Saviano (2010), s. 51.

¹³⁵. Orlando (2001), s. 171.

¹³⁶. SOU 2014:22, s. 30.

¹³⁷. Lag 2018:90, paragraf 9.

ner köper ett stort antal lotter som ett sätt att stödja partiet, eller att givaren donerar pengar till en stiftelse som i sin tur kan skänka pengar till partiet.¹³⁸ TV4:s granskning visar på en anmärkningsvärd töjbarhet bland svenska partier på högsta nivå.

POLITISKA SIDBYTEN

Vissa reformer som införts på kommunal nivå har, enligt forskare, ökat risken för korruption. Offentligt finansierade tjänster genomförs i privat regi, till exempel genom bolagisering, vilket gör att de formella och informella kontaktytorna ökat mellan företag och tjänstemän i offentlig sektor. Upphandlingar och kontrakt involverar förhandlingar, vilket skapar närmare kontakter mellan den offentliga och privata sfären, och detta bedöms öka risken för påverkan.

Sidbyten mellan politiska uppdrag och privat företagande är en annan riskfaktor, som har visat sig relevant i fallet Södertälje. Utredningen och de fällande domarna i den så kallade hemtjänsthärvan visade att ägaren för hemtjänstföretaget Jome tidigare hade varit en högt uppsatt politiker i kommunen.¹³⁹ Politikern hade som förtroendevald i Södertälje kommunfullmäktige medverkat i diskussioner om introduktionen av lagen om valfrihet (LOV) och var enligt informanter väl införstådd i kontrollsystem och systemets utformning. Senare startade politikern ett hemtjänstföretag, Jome. De bedrägerier som uppdagades ledde till att 22 personer dömdes för bedrägeribrott och den före detta politikern hade haft en central roll som vd för företaget. Hovrätten fann att politikern hade genomfört grova bedrägerier vid sammanlagt 280 tillfällen och som verksamhetschef haft en nyckelroll i det kriminella upplägget.¹⁴⁰ Möjligen skulle utvidgade karantänsregler kunna vara en metod för att försvåra denna typ av upplägg.

SAMMANFATTNING

Att undersöka kopplingen mellan kriminella aktörer och politisk nivå är mycket svårt. Journalister har dock uppmärksammat flera händelser som indikerar att sådana kopplingar finns på lokal nivå. Som visats i detta avsnitt finns skäl att närmare utreda om och hur påverkan sker.

¹³⁸ TV4 Kalla fakta; SVT (2022c).

¹³⁹ Kadhammar (2015); Flink, Gunnarson och Åkerwall (2022).

¹⁴⁰ Svea hovrätt, Dom 2018-11-15, B9208-16.

Som nämnts är partiernas valnämnder centrala aktörer för att granska och föreslå kandidater på valbar plats. Det finns också anledning att vara vaksam på partiernas finansiering och olika upplägg som gör det möjligt att kringgå existerande regler. Kapitlet visar också betydelsen av granskande media och granskning av oberoende aktörer.

Förutom det uppmärksammade fallet i Botkyrka finns flera indikationer på möjliga kopplingar mellan politisk nivå och organiserad brottslighet. Efter valet 2022 och ett förväntat maktskifte i Södertälje rapporterade media om att det fanns »besvärande frågetecken kring flera av partierna i det nya högersamarbetet« där det i kulisserna figurerade »en person som i en hemlig polisrapport pekas ut som nära knuten till kriminella nätverk i Södertälje». ¹⁴¹ I februari 2022 hittades en mördad man med kriminella kopplingar i en lokal SD-politikers bil i stadsdelen Ronna i Södertälje. ¹⁴²

Frågan om relationen mellan kriminella aktörer och politisk nivå är ännu outforskad i en svensk kontext. Brå har av regeringen fått i uppdrag att genomföra en studie under 2023–2024. ¹⁴³

141. Karlsson (2022); Dahlberg (2022).

142. Holm och Mossige-Norheim (2022).

143. Larsson (2023).

5. Sårbara sektorer och områden

Forskning och erfarenheter från Södertälje

I detta kapitel beskrivs några branscher som har visat sig känsliga för påverkan av organiserad brottslighet. Kapitlet bygger på forskning och erfarenheter från Södertälje. De aktiviteter som kriminella aktörer i Södertälje bedriver spänner över ett brett spektrum av ekonomiska verksamhet. I polisdokument beskrivs avancerade former av kriminalitet som, förutom välfärdsbedrägerier, omfattar illegal utskänkning, illegal uthyrning av lägenheter, spelklubbar, svartklubbar, illegala körskolor, utlåningsverksamhet med mera. Kriminella aktörer har även intressen i kontantintensiva branscher som restauranger, frisörer, caféer, livsmedelsbutiker, bilverkstäder och hotell. Vidare finns en omfattande illegal verksamhet omkring festvåningar som bland annat är kopplad till brott mot alkohollagen, skattebrott, bokföringsbrott, nyttjande av svart arbetskraft samt penningtvätt, det vill säga då inkomster från illegal verksamhet investeras i den legala ekonomin.¹⁴⁴

Kriminella härvor har avslöjats i Södertälje som bland annat riktat in sig på välfärdsbrott, mark- och fastighetsaffärer, brott riktade mot näringslivet, fusk med ekonomiskt bistånd, bygglov och folkbokföringsbrott.¹⁴⁵ Flera fällande domar belyser omfattningen av organiserad brottslighet i Södertälje. I september 2014 fälldes dom i Svea hovrätt i det så kallade Södertäljemålet. I ett pressmeddelande konstaterade hovrätten att det i Södertälje »har funnits ett nätverk som har ägnat sig åt kriminell verksamhet med bland annat illegalt spel, indrivnings-

¹⁴⁴. Polismyndigheten (2019); Flink, Gunnarson och Åkerwall (2022).

¹⁴⁵. Södertälje kommun och Polisen (2022).

verksamhet med våldsinslag och utpressning».¹⁴⁶ Bevakningen av den lokala tidningen *Länstidningen* är omfattande och ger insyn i såväl myndigheternas arbete som kriminaliteten i Södertälje.

Från mina intervjuer och observationer från olika samverkansmöten i Södertälje kommun, har det framgått att organiserad brottslighet påverkat och påverkar kommunens samtliga verksamhetsområden. Tjänstepersoner inom olika verksamhetsområden har i samtal berättat om hur de eller deras kolleger har varit utsatta för påtryckningar. Exempel fanns på lärare som har utsatts för påtryckningar om betygssättning. Det har förekommit att poliser inte kunnat arbeta kvar i sin hemkommun och att brandmän som filmats inte har velat bära sina namnbrickor i vissa stadsdelar. Det har handlat om parkeringsvakter och hemtjänstpersonal som inte har velat arbeta på vissa platser på grund av hot och våld eller en känsla av otrygghet. Det fanns även exempel på att bygglovshandläggare har beviljat felaktiga bygglov¹⁴⁷ och att tjänstemän vid arbetsförmedlingen har förfalskat anställningsavtal.¹⁴⁸ Enligt kommunens förra säkerhetschef har det köpts bygglov och intyg i Södertälje kommun. Exempel finns även på att politiska positioner har utnyttjats.

Påverkan kan rikta sig mot olika nivåer, till exempel nämnder och kommittéer, där beslut fattas om bygglov, utskänkingsrättigheter, markanvisningar, offentliga investeringar, upphandlingar eller andra beslut som är av ekonomiskt intresse för kriminella aktörer. I de fall där påverkan riktar in sig på tjänstemän och förvaltning kan den riktas mot tjänstepersoner på gräsrotsnivå.

Som tidigare nämnts krävs det analys av domar, utredningsmaterial och intervjuer för att kunna belysa hur påverkan går till i praktiken. I avsnittet nedan beskrivs i stället – och mycket kortfattat – olika branscher som har visat sig vara sårbara för påverkan från kriminella aktörer. Informationen bygger på exempel från Södertälje, som har kompletterats med några nedslag i andra svenska kommuner, men också med exempel från Italien.

¹⁴⁶. Svea hovrätt (2014).

¹⁴⁷. Karlsson (2016).

¹⁴⁸. Arvidsson (2017).

Välfärdsbedrägerier

Välfärdsbedrägerier som forskningsområde är relativt outforskat i ett jämförande perspektiv. Den sårbarhet som finns i de svenska välfärdsystemen kan i hög grad förklaras med att de är både omfattande och generösa i ett jämförande perspektiv. Infiltration av sjukvården och kriminella aktörers utnyttjande av migrationsstöd har uppmärksammats i det italienska fallet.¹⁴⁹

Välfärdsbedrägerier är ett område som har fått mycket stor uppmärksamhet under de senaste åren i Sverige, även på nationell nivå. Flera utredningar har även tillsatts som har i uppdrag att belysa omfattningen av välfärdsbedrägerier och hur de ska motverkas.¹⁵⁰ I flera myndighetsrapporter lyfts frågan om välfärdsbedrägerier och påverkan inom det sociala området. Ett exempel är en undersökning som har gjorts av Sveriges Kommuner och Regioner och som bygger på intervjuer med ett 80-tal personer i 30 kommuner.¹⁵¹ Medierapporteringen om välfärdsbedrägerier är numera omfattande.¹⁵² En studie av Brå visar att välfärdsområdet är ett av de tre vanligaste områdena för infiltration av organiserad brottslighet.¹⁵³

Uppmärksammade domar från fall i Södertälje och Botkyrka kommun belyser hur välfärdssystemen har utnyttjats av kriminella aktörer. Södertälje/Botkyrka har flera uppmärksammade fall av välfärdsbedrägerier som lett till fällande domar, såsom Assistanshärvan, Jomefallet och den så kallade Kyrkohärvan.¹⁵⁴

- › Assistanshärvan – fusk med Försäkringskassan motsvarande ett värde om närmare 30 miljoner kronor. Ledde till fällande dom för 34 personer. Företaget Elma Personlig Assistans mottog betalning för stöd till handikappade individer men där tjänsterna aldrig eller bara delvis utfördes.¹⁵⁵

149. Camera dei deputati/Senato della Repubblica (2018), s. 194–203; Martone (2017).

150. Socialdepartementet 2021:39; SOU 2017:37; SOU 2018:14; SOU 2019:59.

151. Sveriges Kommuner och Regioner (2021a); Inspektionen för socialförsäkringar (2022); Brå 2022:1.

152. Lund (2022); Dagens Arena (2022), SVT (2022b); Sveriges Radio Ekot (2023); Lindberg (2023); Svenska Dagbladet/TT (2023).

153. 5 av 38 undersökta fall var inom välfärdsområdet. Nilsson, Skinnari och Korsell (2018), s. 133.

154. För en översikt, se SVT (2019).

155. Svea hovrätt (2015).

- › Jomefallet – fusk med hemtjänsten. Lönerna vid det privata företaget Jome omvårdnad betalades delvis genom nystartsbidrag från Arbetsförmedlingen, motsvarande ett värde om cirka 5 miljoner kronor. Fällande dom i Svea hovrätt för 22 personer.¹⁵⁶
- › Kyrkohärvan – polisutredningar avslöjade 2015 hur den syrisk-ortodoxa kyrkan i Hallunda systematiskt missbrukat bidrag från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan motsvarande 6 miljoner kronor för fiktiva anställningar av vänner, släktingar etcetera. Fällande dom i hovrätten i januari 2018.¹⁵⁷

Brottsupplägget i den så kallade assistenshärvan innebar att företaget Elma skrev falska tidrapporter för icke utfört arbete. Enligt kommunen anställdes personer ur den kriminella miljön som personliga assistenter. Brottsupplägget i Jomefallet visar hur företaget fakturerade kommunen för arbete som inte utfördes eller utfördes i lägre omfattning än antalet inrapporterade timmar. I telefonavlyssningar framkom att vårdnadstagare instruerades att till exempel vara nedbäddade och att vara slarvigt klädda inför besök av kommunens biståndshandläggare. De kunde även instrueras att ha en käpp framme (som de normalt inte behövde) eller att inte ta smärtstillande medel så att de skulle ha mer ont under besöken av hemtjänsten. Hemtjänstfusket var systematiskt och hade ett tydligt brottsupplägg där företag inspirerat och hjälpt varandra, till exempel genom att varna varandra inför kommunala granskningar.¹⁵⁸

Stora variationer finns mellan olika välfärdssystem och deras sårbarhet. Omfattningen av felaktiga utbetalningar inom de statliga välfärdssystemen och variationer mellan olika system har kartlagts i en rapport från Ekonomistyrningsverket.¹⁵⁹ De ersättningar som bedöms ha störst felaktiga utbetalningar gäller assistens, sjukpenning, lönebidrag och tillfällig föräldrapenning. Lönebidrag, nystartsjobb och assistansersättning har, enligt rapporten, stora fel sett till andel eller belopp. Gemensamt är att ersättningen betalas ut till ett företag, där »möjligheten för en oseriös aktör att få ut mycket stora belopp på felaktiga grunder är påtaglig«.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Svea hovrätt (2018); SVT (2018).

¹⁵⁷ SVT (2019); Södertälje kommun och Polisen (2022), s. 20.

¹⁵⁸ Södertälje kommun/Polisen (2022). s. 19.

¹⁵⁹ Ekonomistyrningsverket 2023:25, 2023:26.

¹⁶⁰ Ekonomistyrningsverket 2023:26, s. 18–19.

Folkbokföringsbrott

En fast adress, där man är folkbokförd, är nyckeln in till välfärdssystemen i Sverige, något som Brå beskriver i rapporten *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemen*.¹⁶¹ Adressen är nyckeln till var man röstar, betalar skatt och för hur samhället planeras. Man måste vara folkbokförd på en adress för att få ett personnummer och tillgång till subventionerad vård och många andra samhällsförmåner som förskoleplats eller skolplats. För kommuner är det helt centralt att veta vilka som bor i kommunen och i ett visst område för att till exempel kunna planera hur många parkeringar, förskoleplatser och skolplatser man ska ha.

Att skriva sig där man inte bor är brottsligt och kan ge böter eller fängelse i upp till två år. Folkbokföringsbrott kan vara mer eller mindre medvetna handlingar. I debatten lyfts till exempel okunskap eller slarv fram som förklaringar till felaktiga folkbokföringsuppgifter. Enligt Södertäljepolisens finns flera olika motiv till folkbokföringsbrott: att dölja vistelseort och försvåra för myndigheter, att genomföra bidragsbrott, ekonomisk vinst eller slarv och okunskap.¹⁶²

Det kriminella upplägget kan se olika ut med kopplingar till såväl välfärdsbedrägerier som illegal uthyrning och svartarbete. I Södertälje har det varit vanligt att äkta par genomför en »skenskilsmässa«. På papperet är paret skilt, men i praktiken fortsätter de att bo tillsammans för att få försörjningsstöd till två adresser. Felaktig folkbokföring kan också användas genom att ungdomar »flyttar hemifrån« och är skrivna på en annan adress, samtidigt som de bor kvar hemma. Upplägget gör att föräldrarna kan söka bostadstillägg samtidigt som man får in hyra från inneboende på den nya adressen. En annan verksamhet, som är en följd av felaktig folkbokföring, är olovlig andrahandsuthyrning, där lägenheter eller andra lokaler hyrs ut till ockerhyror.¹⁶³

Det kriminella upplägget kan även ha en internationell dimension, något som Sveriges Radios podd *P3 Krim* har belyst i ett reportage om rysktalande nätverk som arrangerar äktenskap för att begå brott. Myndigheterna har identifierat ett avancerat brottsupplägg som innebär att rysktalande nätverk har flugit in EU-medborgare till Sverige,

¹⁶¹. Brå 2015:18.

¹⁶². Polisen (2021).

¹⁶³. Södertälje kommun och Polisen (2022).

hjälpit dem att folkbokföra sig i landet och öppna svenska bankkonton. Identiteterna har sedan överlämnats till nätverken som använt dem för att starta företag, tvätta pengar och utnyttja välfärdssystemen. De skapade svenska identiteterna används för skenäktenskap, människo-exploatering, bidragsfusk och annan ekonomisk brottslighet.¹⁶⁴

På kommunal nivå i Södertälje är folkbokföringsbrott en verksamhet som är satt i system och där adresser säljs genom bekantas bekanta, på köp- och säljsajter på nätet eller på gatan. Förutom att vara en dörröppnare till välfärdssystemen leder folkbokföringsbrott till att kommunerna får problem att planera sin verksamhet eftersom kommunen inte vet hur många och vilka som bor i ett område. Det får till exempel konsekvenser för planering av lekplatser, förskola, skola, sophantering, parkeringsplatser etcetera.¹⁶⁵ Andra följder är trångboddhet (med sociala konsekvenser som följd), otrygghet (man vet inte vem som bor i fastigheten), förslumning, ökade kostnader för slitage och underhåll, felaktiga utbetalningar och förstärkt parallellsamhälle.¹⁶⁶

Folkbokföringsbrott har under det senaste året fått medial uppmärksamhet.¹⁶⁷ Däremot saknas kunskap om problemets omfattning.

Offentliga upphandlingar

Offentliga upphandlingar är en »klassisk« verksamhet för organiserad brottslighet. I det italienska fallet kan det till exempel handla om upphandling av stora infrastrukturprojekt där det också finns ett stort antal underleverantörer som blir involverade i projekten. Det finns i Italien en mycket stor uppfinningsrikedom i hur man kan kringgå upphandlingsregler. Företag har till exempel skapat karteller där man i förväg kommer överens om budgivning och turas om vem som ska få uppdraget.¹⁶⁸

Offentliga upphandlingar är ett sårbart område också i Sverige. År 2018 uppgick offentliga upphandlingar till drygt 780 miljarder kronor,

164. Sveriges Radio P3 Krim (2023).

165. Södertälje kommun och Polisen (2022).

166. Polisen (2021).

167. Lund (2022); Expressen (2022); Löwendahl, Rytterbrant och Al Jasairi (2022); Hem & Hyra (2018; 2020; 2022); Expressen (2020); Kudo (2022); Dagens Nyheter (2022).

168. Sciarrone (2011).

vilket motsvarar cirka 18,3 procent av BNP.¹⁶⁹ Enligt Brå är organiserad brottslighets roll i offentliga upphandlingar ett område där det råder stor okunskap.¹⁷⁰

Upphandlingar är sårbara eftersom det på lokal nivå kan saknas den kunskap och erfarenhet som krävs för att göra urval, kontroller och uppföljning av upphandlingar. Efter införandet av lagen om valfrihet (LOV) i hemtjänsten i Södertälje ökade kommunens kostnader med 60 miljoner kronor (50 procent). Det var endast i de privata utförarnas verksamheter som kostnaderna rusade, däribland i företaget Jome Omvårdnad som nämnts tidigare, men liknande mönster fanns i flera bolag.¹⁷¹

Byggbranschen

Byggbranschen är en sektor där organiserad brottslighet har starka intressen. I ett internationellt perspektiv har maffians infiltrering och intressen i byggbranschen i Italien uppmärksammats i flera publikationer. En klassiker i maffiasammanhang är Judith Chubbs bok från 1982, *Patronage, Power & Poverty in Southern Italy*, där den organiserade brottslighetens nära kopplingar till politiken är ingående belyst.¹⁷² Maffians infiltration av byggbranschen har tidigt beskrivits i Pino Arlacchis *Mafia Business: The Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism* som ger en ingående inblick i hur kriminella entreprenörer agerar och vilka konsekvenser det får.¹⁷³ En explorativ undersökning av Brå indikerar att byggbranschen är den bransch som är mest påverkad av organiserad brottslighet i ett svenskt sammanhang.¹⁷⁴

Bygg- och konstruktionsbranschen är intressant för kriminella aktörer, eftersom stora ekonomiska intressen står på spel. Branschen ger möjlighet till penningtvätt och illegala lån och är nära kopplad till både avfallshantering och bristfälliga arbetsförhållanden för anställda.

169. Lundberg m.fl. (2022), s. 9.

170. Nilsson, Skinnari och Korsell (2018), s. 133.

171. Södertälje kommun och Polisen (2022), s. 19.

172. Chubb (1982).

173. Arlacchi (1986).

174. I studien var 9 av 38 undersökta fall kopplade till byggbranschen. Nilsson, Skinnari och Korsell (2018), s. 33.

Italienska maffiaforskare har visat hur upphandling av offentliga byggkontrakt utnyttjas av organiserad brottslighet.

Bygg- och konstruktionsbranschen är lätt att penetrera för maffiaintressen eftersom det ofta handlar om små företag. Vinsterna är stora, då det finns möjlighet att få offentlig finansiering. Maffians roll är att välja ut de företag som får kontrakt och bestämma vilka som anställs, vilket gör att man kan kontrollera den lokala arbetsmarknaden. Maffians inflytande kan vara direkt eller indirekt: direkt genom att man kontrollerar vem som får ett kontrakt, indirekt genom att få tillgång till subkontrakt. Aktiviteter kan handla om grävningsarbeten, bortförsel av jordmassor, uthyrning av maskiner, anställningar, hantering av avfall eller försäljning av byggmaterial. Maffian kan också avkräva byggföretag så kallade skyddspengar, som ett slags försäkring innan ett byggprojekt börjar.

Konsekvenserna av denna typ av infiltration är mycket stora: byggnormer respekteras inte, material som används kan vara av bristfällig kvalitet och arbetsvillkoren för byggarbetare oreglerade, vilket leder till att arbetsolyckor är vanliga. Kostnaderna för produktionen kan bli betydligt högre än planerat och tidsplanen för olika projekt spräcks, eftersom företagen vinner på tilläggsbeställningar och förseningar i arbetet.¹⁷⁵ Ett känt och uppmärksammat exempel är renoveringen av Palermos operahus Teatro Massimo, som var stängt i 23 år på grund av administrativ ineffektivitet, korruption och maffiaintressen i byggbranschen.

Problemen kan finnas i olika delar av processen: vid beslut och planering, vid upphandlingen, vid genomförandet av projektet och vid efterkontroller och utvärdering av arbetet.¹⁷⁶

I fallet Södertälje är det nybyggda området Glasberga omgärdat med stora problem, något som *Länstidningen* har rapporterat om, men som också tas upp i Polisens problembeskrivning, där det konstateras att i anläggandet av stadsdelen Glasberga sjöstad har »en stor andel av etableringen» missköts och hanterats av »oseriösa företag».¹⁷⁷ Enligt samma rapport finns även tecken som tyder på att byggsektorn har stora problem med »svarta pengar, svart arbetskraft och påverkan från

175. Arlacchi (1986); Chubb (1982).

176. Sciarrone (2011), s. 179–189.

177. Polismyndigheten (2018), s. 6.

kriminella». ¹⁷⁸ Området har också haft upprepade problem med att kommunens mark tagits i anspråk av markägare och där kostnaden för återställande – och ibland även sanering – av mark har fallit på kommunen. ¹⁷⁹

Markanvisningar

Markanvisningar är traditionellt ett område som inte är omgärdat av lika strikta regler som offentliga upphandlingar. Det innebär att en kommun anvisar mark till en entreprenör som får exploatera och utveckla verksamhet på ett visst markområde. I plan- och bygglagen definieras begreppet markanvisning som »en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande». ¹⁸⁰

Markanvisningar kan vara en väg in i byggbranschen, eftersom det ger möjlighet att etablera sig som en seriös byggherre. Det möjliggör också penningtvätt genom investeringar i olika exploateringsprojekt. En före detta tjänsteman i Södertälje berättar:

Om man får en markanvisning av kommunen för att bygga något som inte är en upphandling, utan kommunen anvisar marken till en byggherre och skriver ett avtal om att han ska bygga något. Då är det otroligt värdefullt att bli kvalificerad som en seriös byggare som lyckas komma åt en markanvisning i en kommun. Sedan kan man sätta i gång och tvätta pengar med svart arbetskraft och allt vad det är. Det finns exempel i Södertälje, Glasberga, det har du säkert hört talas om. Det ... jobbet jag höll på med, det var att ta på sig de här glasögonen och tänka: vad är det som kommunen sitter på som värden? Diskussionen om markanvisning var jätteintressant. Det visade sig att det inte finns några krav på vandel när man tar sig an ett företag och ge en möjlighet till att exploatera. De blir markanvisade och får rätten att bygga. ¹⁸¹

¹⁷⁸ Polismyndigheten (2018), s. 6.

¹⁷⁹ SVT (2021b); Lindström (2023).

¹⁸⁰ Sveriges Kommuner och Regioner (2021b), s. 5.

¹⁸¹ Intervju med f.d. tjänsteman i Södertälje kommun, 4 februari 2021.

Markanvisningar och försäljning av mark används för penningtvätt, då illegala inkomster används för investeringar och verksamhet i den legala ekonomin. Sedan 2016 har Södertälje kommun infört extra bakgrundskontroller av intresserade köpare innan man säljer mark.¹⁸² Markanvisningar är ett område som inte har uppmärksammats i media, så vitt jag vet, och där det saknas forskning.

Sopphantering

Avfallsbranschen är också intressant för kriminella aktörer, och den bransch som är mest penetrerad av maffian i Italien. Journalisten Roberto Saviano har beskrivit de lokala maffiornas dumpning av miljöfarligt avfall i södra Italien, och belyst de miljökonsekvenser som denna hantering får när avfallet hamnar i naturen, på åkrar och i vattendrag.¹⁸³ Branschen är mycket lukrativ, internationellt och i Sverige, eftersom kostnaderna för miljöfarligt avfall är höga, risken för upptäckt begränsad och straffsatserna låga.¹⁸⁴

Illegal avfallshantering är en internationell marknad med flöden från nord till syd, och från väst till öst – till länder där avsaknaden av lagstiftning och kontroller gör det billigt att dumpa avfall. Kostnader för sanering faller ofta på markägare eller kommun. Stora möjligheter finns för inkomster inom alla delar av avfallshanteringen – från den som »producerar sopor« till insamling av sopor, förvaring, transport, behandling och slutförvaring. Avfallet kan komma från industrier och byggbranschen och bestå av plast, mobiler och annat avfall som hamnar på illegala soptippar och andra öppna platser (havet, sjöar, grottor, övergivna lokaler, småvägar etcetera). Det finns även exempel på att avfallet har blandats ut med jord och sålts som gödningsmedel till jordbruk. Många aktörer är inblandade: entreprenörer, lastare, chaufförer och mellanhänder som kopplar ihop klienter med vissa företag.¹⁸⁵

Avfallsbrott är ett omfattande problem i många kommuner i Sverige. Detta har bland annat uppmärksammats vid seminarier organiserade av Avfall Sverige och Naturvårdsverket, och som jag har medverkat i.

¹⁸². Södertälje kommun och Polisen (2022), s. 22.

¹⁸³. Saviano (2010), kap. 5.

¹⁸⁴. Johansson (2022).

¹⁸⁵. Favarin och Thachuk (2023); Saviano (2010), kap. 5; Massari och Monzini (2006); Andreatta, Favarin, Lisciandra och Millemaci (2022).

Illegal avfallshantering och ekobrott är en fråga för Polismyndigheten. I början av 2023 fälldes sex personer för grova ekobrott i en så kallad ekohärva.¹⁸⁶ Enligt Naturvårdsverket är miljö- och avfallsrelaterad brottslighet grovt underskattad. Förutom att det är en lukrativ bransch för oseriösa aktörer, medför miljö- och avfallsbrottslighet stora konsekvenser i form av skador på vatten och mark. Sanering medför höga kostnader för stat och kommun. Inspektörer och annan personal som arbetar med avfallshantering utsätts för hot och våld när de genomför sina uppdrag. Sopor lagras, säljs och transporteras över kommun- och landsgränser. I Polisens myndighetsgemensamma rapport refereras till en kartläggning över avfallsbrottslighet som genomfördes av Länsstyrelsen i Skåne län år 2016. Kartläggningen visade att omkring 5 procent av alla lastbilstransporter genom hamnar i region Syd var illegala och/eller bristfälliga avfallstransporter.¹⁸⁷

I Södertälje kommun är sophanteringen nära kopplad till näringsverksamhet inom byggbranschen och restaurangbranschen där stora mängder sopor dumpas i naturen.¹⁸⁸ En stor andel av soporna bedöms härröra från organiserad illegal verksamhet, även om det ofta är svårt att identifiera sopornas härkomst och ställa personer till svars.¹⁸⁹

Problem med sopdumpning finns även i andra kommuner i Sverige, till exempel i Västerås, Botkyrka, Strängnäs samt Marhult i Uppvidinge kommun utanför Växjö. I Botkyrka kommun har avfallet från företaget *Think Pink* lett till en svårsläckt och miljöfarlig brand på sottippen i Kagghamra.¹⁹⁰ Till bilden hör att avfallshantering är dyrt för företag. Det finns alltså incitament att anlita billiga entreprenörer. Enligt experter i avfallsbranschen är kontrollerna svaga och bygger på företagens självrapportering; risken för upptäckt är låg, straffen är låga och vinsterna höga. Mörkertalen är stora.¹⁹¹

186. Polismyndigheten (2023).

187. Det totala antalet utgående transporter uppgick till 889 000. Polismyndigheten (2021), s. 13.

188. Lindström (2022d, f, g, h); Kudo (2022).

189. Länsstidningen (2023).

190. Sveriges Radio (2021); Slagbrand (2017); SVT (2021a; 2022a).

191. Denna information bygger på mina samtal med experter i samband med ett seminarium organiserat av Avfall Sverige den 16 mars 2022 och Naturvårdsverkets miljöbalksdagar 20–21 september 2022.

Föreningsbidrag

Med en stark folkbildningstradition och ett starkt föreningsstöd i Sverige har även detta blivit en marknad för bedrägerier. Frågan om stöd har blivit belyst av Riksrevisionen i två rapporter: en som handlar om det statliga stödet till studieförbund och en som handlar om det statliga stödet till civilsamhället.¹⁹²

Statsbidraget till studieförbunden motsvarar närmare två miljarder kronor årligen, där de mottagande aktörerna har stort förtroende från staten att själva förvalta och kontrollera dessa medel. Riksrevisionens granskning visade dock på omfattande problem på flera nivåer: från regeringens styrning till studieförbundens utbetalningar och kontroll samt Folkbildningsrådets styrning och uppföljning av medlen. Riksrevisionens granskning visade att för »en betydande andel av studieförbundens utbetalningar« saknades tillräckligt underlag. Granskningen visar också att det fanns »en överhängande risk för att statsbidraget går till annat än folkbildning«. Riksrevisionens bedömning var att såväl kontrollen som transparensen i hur statsbidraget används »behöver stärkas väsentligt«.¹⁹³

I Riksrevisionens rapport om stödet till civilsamhället granskades stödet till fyra statliga myndigheter: Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Socialstyrelsen, som 2021 tillsammans svarade för drygt 1,4 miljarder kronor av det statliga stödet till civilsamhället. Riksrevisionens slutsats var att myndigheternas stöd »inte är tillräckligt effektivt« utan byggde på en tradition av tillit. Analysen visade att det fanns en ökande risk för att tilliten utnyttjades »av oseriösa aktörer« och att myndigheterna inte hade anpassat sin kontroll till den förändrade riskbilden, vilket på sikt riskerade att skada förtroendet för statsbidragen och civilsamhällets verksamhet.¹⁹⁴

På lokal nivå finns flera exempel på hur Södertälje kommuns granskningar av bidrag lett till skärpta krav och indragna bidrag. Flera artiklar i media har belyst ämnet. I fallet Södertälje har det bland annat handlat om att föreningar har överdrivit sina medlemstal, vilket har gett högre

192. Riksrevisionen (2022a; 2023).

193. Riksrevisionen (2022a), s. 5.

194. Riksrevisionen (2023), s. 4.

bidrag från kommunen. Men det kan också handla om föreningar som inte betalat sina skulder till kommunen eller missbrukat de bidrag som har betalats ut.¹⁹⁵ I pressen har det rapporterats om liknande problematik i kommuner som Stockholm och Järfälla.¹⁹⁶

Ämnet är svårgenomträngligt och politiskt känsligt. Samtidigt som det finns en politisk vilja att uppmuntra civilsamhällets engagemang och ett starkt tryck från civilsamhället att hjälpa till, finns en risk att otillräckliga kontroller leder till att bidrag används av det jag skulle benämna som »det ocivila civila samhället« och där medlen används för andra ändamål än det var tänkt.

195. Granström (2022); Lindström (2022a, b, c); Karlsson (2023).

196. By (2022); Wennblad (2023b).

6. Varför så lite forskning?

Kopplingen mellan organiserad brottslighet, myndigheter, näringslivet och politisk nivå är känslig och svår att forska om eftersom den sker i det fördolda. Relationen varierar beroende på de kriminella gruppernas struktur, verksamhet, vilja och förmåga att närma sig politik och förvaltning. Framgångsrik korruption eller påverkan förblir osynlig – eftersom den inte upptäckts – medan det är misslyckade påverkansförsök som uppmärksammas och kan studeras. Den bild man får av problemen är med andra ord skev och sällan eller aldrig fullständig.

Bristande tillgång till material är ett problem som brukar framhållas av forskare.¹⁹⁷ I Tyskland är forskningen om organiserad brottslighet och dess relation till staten begränsad, vilket enligt forskare beror på politiskt förnekande av problemen, svag mediebevakning och begränsad tillgång till öppen information.¹⁹⁸ Kunskapsläget om organiserad brottslighet och dess påverkan på politik i Frankrike är begränsad på grund av sent uppmärksammande av problemen, begränsad rapportering i media och bristande tillgång till information. I frånvaron av politisk vilja från regeringar, civilsamhälle eller partier, och troligen också forskningsfinansiering, har forskarvärldens intresse för frågan varit begränsad.¹⁹⁹

Påverkan sker i det fördolda, vilket gör att forskningen är hänvisad till de fall där det finns tillgång till öppet material i form av utredningar

197. Allum och Gilmore (2019); Galeotti (2018); Varese (2001); Della Porta och Vannucci (1999; 2012); Sciarrone (2011); Hill (2003); Lupo (1996).

198. Bedetti och Dalponte (2019).

199. Briquet och Favarel-Garrigues (2019); Gounev och Ruggiero (2012).

eller fällande domar. Även här kan materialet vara begränsat eftersom utredningar om hur påverkan går till är tidskrävande och det är svårt att belägga om och hur påverkan har skett.

Fallet Italien har visat att det är särskilt svårt att bevisa kopplingar mellan organiserad brottslighet och politisk nivå, i synnerhet på nationell nivå.²⁰⁰ Det material som samlas in kan vara i form av indicier som inte räcker för en fällande dom. Individer som är inblandade har intresse att förneka att de har påverkats av kriminella aktörer. Kontakten kan vara indirekt och ske genom ombud, som gör det svårt att etablera en direkt länk mellan kriminella aktörer och politisk nivå.

Förutom utredningsmaterial och domar kan alternativa metodkällor vara intervjuer med experter från offentlig och privat sektor: politiker, tjänstepersoner, entreprenörer, fackföreningsfolk, domare eller andra personer med insyn i hur påverkan går till. I det italienska fallet har även avhoppare, så kallade kronvittnen, från maffian haft stor betydelse för hur förståelsen av hur kriminaliteten är organiserad. Ett problem är att den typen av information kan vara tendentiös eftersom olika intervjupersoner kan ha intresse av att framhålla viss typ av information, framställa sig själv i god dager och undanhålla information. En annan typ av material är nyhetsartiklar. Genom att kombinera olika typer av material (triangulering) kan forskare därigenom få viss insyn i delar av ett dolt skeende.²⁰¹

Generellt beskrivs forskningsområdet som både underforskat och underteoretiserat på grund av begränsad tillgång till material.²⁰² Det är också svårt att bedriva jämförande studier eftersom lagstiftning och dokumentation varierar mellan länder. Den begränsade tillgången till forskning om organiserad brottslighet och hur den relaterar till stat och förvaltning kan förstås också förklaras av att det är en relativt ny företeelse i ett nordeuropeiskt perspektiv och att det tar tid innan nya ämnesområden får genomslag i forskningen.

En annan förklaring till bristen på forskning är disciplinär; forskning om organiserad brottslighet och korruption bedrivs ofta i separata spår

200. Fotografen Letizia Battaglia är den enda som på bild har lyckats fånga Italiens premiärminister Giulio Andreotti (*Democrazia Cristiana*, DC) på samma bild som Nino Salvo, en central person för relationen mellan Cosa Nostra och »vännerna i regeringen«. Stille m.fl. (1999), s. 82–84.

201. Della Porta och Vannucci (1999), s. 25.

202. Allum och Gilmore (2019), s. 3.

i olika vetenskapliga discipliner. Som rapporten visat finns många korruptionsforskare i Sverige; däremot har de inte forskat om organiserad brottslighet. Kriminologer i Sverige har forskat om mc-gäng och ungdomsgäng men inte närmast sig frågor som rör korruption. Detta är ett mönster som påtalas även i den internationella forskningslitteraturen: experter på korruption har sällan haft kunskap om organiserad brottslighet, medan forskare om organiserad brottslighet ofta har begränsad kunskap om korruptionsforskning. Hur frågan ska undersökas beskrivs av forskarna som »ett nyckelproblem».²⁰³

Däremot finns en hel del jämförande forskning om korruption, som är relevant i sammanhanget, och som närmare skulle kunna användas i forskning om organiserad brottslighet. Den typ av djuplodande analys som historikern Erik Wängmar har gjort om korruptionsfall i Sverige skulle kunna vara modell. Även partiforskning skulle vara relevant för att uppmärksamma kopplingar mellan politiker och deras så kallade klienter genom partifinansiering och utdelning av olika former av patronage.

Metodmässiga utmaningar är att verksamheten är dold, vilket gör att kvantitativa undersökningar i form av enkäter troligen underskattar problemets omfattning. Att arbeta mer kvalitativt och göra fördjupade analyser av specifika fall är en vanlig metod, oftast för att man har fått tillgång till ett material. Dilemmat är att den typen av analyser gör det svårt att avgöra hur utbredda problemen är. Mondani och Rostamis analys av välfärdsbedrägerier bygger på Polisens uppgiftssamlingar och därmed på ärenden som har kommit till Polisens kännedom. Bortfallet av information är troligen stort eftersom många ärenden inte leder vidare till polisanmälan.²⁰⁴

Riksrevisionens granskning visar stora variationer mellan olika myndigheters rapporteringsrutiner. Polisanmälningar görs sällan och läggs ofta ned.²⁰⁵ Fackförbundet Visions rapport om hot mot socialtjänsten visar också att bortfallet är markant: av de som blivit utsatta svarar endast 21 procent att händelsen hade polisanmälts.²⁰⁶ En liknande

203. Gounev och Ruggiero (2012), s. 22.

204. Mondani och Rostami (2022), s. 269–307.

205. Riksrevisionen (2022b), s. 56–60.

206. Vision (2021), s. 10.

undersökning av fackförbundet Akavia visar en påfallande låg anmälningsbenägenhet: en dryg sjättedel av de som hade utsatts för hot, våld eller trakasserier gjorde en polisanmälan.²⁰⁷ En annan förklaring till mörkertalen kan vara att försöken till påverkan är diffusa. Det kanske sker i form av ett telefonsamtal från en vän eller en bekant en helt vanlig söndagkväll. Han eller hon kanske bara frågar om ett ärende. Är det en händelse som man i så fall ska rapportera om?

207. Undersökningen riktades till tjänstepersoner vid Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheterna, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket. Akavia (2021), s. 10.

7. Slutsatser

Närvaron av avancerad organiserad brottslighet innebär ofta mycket stora påfrestningar för staten och dess myndigheter. Svenska myndigheter beskriver den som systemhotande. De värden som står på spel rör några av statsvetenskapens kärnfrågor, nämligen statens våldsmonopol och kontroll över det egna territoriet, rättsstatens principer samt medborgarnas demokratiska rättigheter. Problemen är särskilt allvarliga om den organiserade brottsligheten infiltrerar politiken och genom korruption påverkar politiska beslut liksom myndighetsutövning. En sådan utveckling innebär att rättsprincipen om krav på en normbunden, opartisk och saklig maktutövning med respekt för allas likhet inför lagen sätts ur spel.²⁰⁸

Korruption sker i det fördolda, vilket underminerar möjligheten för medborgare att utkräva politiskt ansvar för de beslut som har fattats. Påverkan bryter även mot principen om rättssäkerhet eftersom det leder till en ojämlik fördelning av det offentligas resurser. Andra risker med korruption är att kostnader för utfört arbete och utförda tjänster skjuter i höjden, fördelningen av offentliga kontrakt blir icke-transparent och det leder till allmänt slöseri med det offentligas resurser.

Utbredd korruption kan, om den inte stoppas i tid, leda till en snöbollseffekt eller ond cirkel som gör att icke-korrupta personer anpassar sig till eller accepterar hur systemet fungerar. I förlängningen kan medborgares tilltro till demokrati, offentliga institutioner och politiker undermineras.²⁰⁹ Även tilliten till andra människor kan ta skada, likaså

²⁰⁸ Djurberg Malm och Sannerholm (2022), s. 5.

²⁰⁹ Della Porta och Vannucci (1999), s. 9–10.

det samhällskontrakt som den svenska modellen vilar på. De långsiktiga konsekvenserna kan vara minskad vilja att betala skatt, delta i val, anmäla brott eller på andra sätt engagera sig i olika samhällsfrågor. Fallet Italien visar även att närvaron av organiserad brottslighet kraftigt hämmar ekonomisk utveckling och demokrati.

Utifrån denna kunskapsöversikt kan vi konstatera att det finns flera rapporter som belyser hur statliga myndigheter påverkas, men betydligt färre om hur kommunal nivå påverkas. Svenska korruptionsforskare har dock identifierat flera institutionella sårbarheter på kommunal nivå, som behöver följas upp med empirisk forskning. Utifrån den genomgång som har gjorts av forskningsläget i denna rapport finns några punkter som är relevanta att lyfta fram.

- › Förmågan att påverka förvaltning och politik varierar mellan olika grupper beroende på gruppernas organisation, ledarskap, nätverk och förmågor. Det är därför viktigt att analysera den kriminella aktörens organisation, kapacitet och vilja att påverka förvaltningen.
- › Relationen mellan organiserad brottslighet och stat varierar mellan olika grupper och över tid; från oberoende till samarbete och infiltration. Relationen påverkas *både* av den organiserade brottslighetens kapacitet och statens agerande mot kriminaliteten.
- › Påtryckningar på staten kan se ut på olika sätt, från osynliga påverkansformer till mer eller mindre öppna former av hot och våld. Korruption ser mycket olika ut och varierar i omfattning. Den sker i det fördolda och är svår att bevisa och mörkertalen är stora. Den kan syfta både till personlig vinning och till att skapa mer långvariga relationer mellan två aktörer. Påverkan kan rikta sig mot såväl politiker som förvaltning.
- › Den lokala nivån i Sverige är sårbar. Stora välfärdsresurser fördelas på lokal nivå, mediebevakningen kan vara mindre omfattande och kontrollmekanismerna svagare än på nationell nivå. Det finns en social och geografisk närhet mellan tjänstemän och medborgare som kan utnyttjas.
- › Flera branscher och verksamhetsområden på kommunal nivå är utsatta: välfärd, folkbokföring, upphandlingar, föreningsverksamhet, byggbransch, markanvisningar, avfallsbransch, för att nämna några.

Vad forskare kan bidra med

Mer grundforskning behövs om hur kriminella aktörer påverkar förvaltning och politik i Sverige. Trots larmrapporter från svenska myndigheter och kartläggningar av myndigheter och organisationer saknas det forskning om hur och varför den svenska förvaltningen påverkas. Tre områden som skulle förtjäna mer forskning är:

- › Är vissa förvaltningsmodeller eller branscher mer sårbara/mer resistent än andra? Vad beror eventuella skillnader i så fall på? Hur går påverkan till? Här finns redan i dag flera rapporter från myndigheter och fackförbund som forskningen skulle kunna bygga vidare på.
- › Hur kan effektiva kontrollinstrument utformas för att minska möjligheterna till påverkan? Vad kan man lära sig utifrån internationella erfarenheter av såväl brottsförebyggande som brottsbekämpande metoder? Finns det brister i lagstiftningen som behöver åtgärdas? Vilka arbetsmetoder behöver införas?
- › Hur påverkas sårbarheten av faktorer i den samhälleliga kontexten? Hur ser exempelvis normerna ut i det omgivande samhället? Vilken relation finns mellan den organiserade brottsligheten och allmänhet (motstånd, acceptans, samarbete, stöd)?

Den forskning om korruption som hittills har bedrivits utgör en god utgångspunkt för att närmare analysera de processer och mekanismer som är i rörelse då organiserad brottslighet påverkar förvaltning och politik. Denna typ av påverkan fångas inte in av enkäter och statistik, utan här krävs fallstudier, kvalitativ forskningsmetodik och intervjuer. För att belysa hur organiserad brottslighet påverkar staten i ett svenskt sammanhang krävs att forskare från flera statsvetenskapliga subdiscipliner (till exempel förvaltnings-, korruptions- och partiforskning) belyser frågan ur sina respektive perspektiv. Det behövs även en flermetodansats där man kombinerar kvantitativ och kvalitativ undersökningsmetodik.

Om och hur kriminella aktörer påverkar politiken på olika nivåer är hittills outforskat i Sverige. Som nämnts finns flera exempel, som också har uppmärksammat i svenska medier, på att lokala politiska partier är sårbara på kommunal nivå. Den kommunala revisionen beskrivs som svag och behöver stärkas.

Hur regionerna påverkas är ännu inte uppmärksammat. I Italien är det välkänt och uppmärksammat att maffiagrupper infiltrerar privat och offentlig sjukvård i södra Italien. Infiltrationen har möjliggjort inflytande över anställningar, budget, upphandling av material och kontrakt för service som till exempel lokalvård och mat. I den parlamentariska antimaffiakommissionens rapport till det italienska parlamentet konstaterades bland annat att infiltrationen lett till administrativ ineffektivitet, övertrasserade budgetar, avvikelser från meritbaserade anställningar samt låg kvalitet på anställda och den vård som genomfördes.²¹⁰ Med covid 19-pandemin infann sig ytterligare möjligheter till berikning för kriminella nätverk inom sjukvårdssektorn.²¹¹ Hur ser det ut i Sverige?

Som diskuterats i denna rapport finns det även flera områden som är sårbara för påverkan och där det behövs mer forskning: offentliga upphandlingar, markanvisningar, byggsektorn, välfärdssystemen, avfallsbranschen, folkbokföring etcetera.

Det bör framhållas att den här typen av forskning är nödvändig, men svår och tidskrävande. Den behöver bygga på empiriska data som rör individer inom politik, förvaltning och lokalt näringsliv. En förutsättning för den här typen av analys är att etikprövningstillstånd beviljas.

Vad politiker kan och bör göra

Den organiserade brottsligheten innebär stora utmaningar för det offentliga maktutövandet. Erfarenheter från Italien visar att en grundläggande förutsättning för att kunna motverka organiserad brottslighet är att det finns en politisk vilja att prioritera och driva frågan. Arbetet måste bedrivas kontinuerligt och över lång tid. På kommunal nivå måste den politiska ledningen i varje kommun ge stöd och mandat till de chefer och tjänstemän som ska arbeta mot kriminaliteten.

Den svenska förvaltningen bygger på öppenhet, tillgänglighet, tillit och transparens, något som tidigare har lyfts fram som en faktor som hämmar korrupktion. Erfarenheterna har dock visat att öppenheten kan utnyttjas av kriminella aktörer för att dra nytta de svenska välfärdssystemen. Hur avvägningen mellan öppenhet och tillit ska avvägas mot

210. Camera dei Deputati/Senato della Repubblica (2018), s. 194–203.

211. Gunnarson (2020).

ökade kontroller är en fråga som har avgörande konsekvenser för förvaltningens organisation och medborgarnas tillgänglighet till service och ersättningar. Bedömningar av hur avvägningen ska göras kan inte lämnas till tjänstemannanivå, utan det är politiker som ska tydliggöra hur tjänstemän ska prioritera mellan olika mål.

Några av de politiska målkonflikter som identifierats utifrån min forskning om Södertälje är:

- › *Kontroll av klienter kontra hjälp till klienter.* Socialtjänsten är enligt lag skyldig att ge hjälp till medborgare. Hur ska avvägningen mellan hjälp och kontroll hanteras i praktiken? På kort sikt riskerar införandet av hårdare kontroller att drabba svaga grupper som har svårare att navigera genom de offentliga systemen än kriminella aktörer. Å andra sidan hotas systemens överlevnad om kontrollerna inte är tillräckliga.
- › *Kontroll kontra snabb handläggning till medborgarna.* För att förhindra att offentlig service missbrukas måste kontroller skärpas. Dessa innebär att högre krav ställs på klienter och att handläggning av ärenden blir mer tidskrävande, vilket måste vägas mot klienters behov av snabb handläggning. Hur ska denna avvägning hanteras i praktiken? Vad är en rimlig handläggningstid?
- › *Kostnader för kontroller* är ytterligare en aspekt, som bland annat har berörts av Ekonomistyrningsverkets rapporter.²¹² Hur mycket får myndigheters kontrollverksamhet kosta? Hur ska de genomföras?
- › *Samverkan mellan myndigheter kontra sekretess.* För att motverka organiserad brottslighet måste myndigheter samverka och utbyta information. Samtidigt finns en sekretesslagstiftning som ska skydda medborgarna. Hur ska avvägningen hanteras mellan brottsbekämpning och sekretess?
- › *Kontroll av medarbetare kontra tillit till medarbetare.* För att undvika infiltration av förvaltningen har Södertälje kommun valt att införa bakgrundskontroller av kommunens tjänstemän.²¹³ Facket

212. Ekonomistyrningsverket (2023:25; 2023:26).

213. Enligt uppgift i *Länstidningen* ska kontrollerna omfatta fyra brottstyper: sexualbrott, narkotikabrott, våldsbrott och ekonomisk brottslighet. Kontrollen ska göras vid nyanställningar och på dem som arbetar i kommunen, inklusive anställda i Telgebolagen. Nilsson Lysell (2021).

har motsatt sig denna typ av kontroller eftersom det är integritetskränkande för personalen.²¹⁴ Frågan har rests om vem som ska kontrolleras. Alla eller bara ett urval? Hur görs i så fall urvalet? Vilken avvägning ska arbetsgivare göra? Även Justitieombudsmannen (JO) har riktat kritik mot bakgrundskontrollerna.²¹⁵

Till slut, konsekvensanalyser av nya reformer bör göras och kontroller införas från början för att undvika att systemen utnyttjas.

Vad kommuner och myndigheter kan och bör göra

Södertälje kommun har varit transparent om problemen med organiserad brottslighet i kommunen. Under de senaste åren har arbetet mot den organiserade brottsligheten utvecklats, bland annat genom internutbildning och genom inrättande av gemensamma samverkansstrukturer, som går under benämningen PAX.²¹⁶ Södertälje ingår som en av åtta kommuner i Skatteverkets satsning för att motverka folkbokföringsbrott och är en av fem kommuner som valts ut av Polismyndighetens nationella operativa avdelning som modell för att motverka välfärdsbedrägerier.

Stora polisiära satsningar har gjorts i Södertälje mot den grova organiserade brottsligheten. Efter dubbelmorden på spellokalen Oasen i Södertälje 2010 genomfördes Operation Tore 1. Insatsen omfattade samarbete med ett stort antal myndigheter: olika avdelningar inom Polismyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten med flera.²¹⁷ Därefter följde Operation Tore 2 som bland annat omfattade samarbete med Försäkringskassan och Skatteverket vad gäller utredning av välfärdsbrott som kyrkohärvan, assistanshärvan och hemtjänsthärvan. Operation Mareld följde på Operation Tore 2 och innebar en satsning på utsatta områden i hela landet.²¹⁸ Operation Mareld har under 2020 följts av insatsen Tore 3, som inte har något slutdatum.

214. Frimodig Keskisimonen (2023); Leitner (2023).

215. SVT (2023).

216. Södertälje Kommun. Arbete mot organiserad brottslighet – PAX.

217. Gunnarson och Rostami (2019).

218. SVT (2019; 2020).

Brås utvärdering av Tore 2 har haft ett fokus på myndigheternas samverkan som hade avgörande betydelse för insatsens utfall. Analysen visade bland annat att nivåerna av anmälda brott och den upplevda oron och utsattheten för brott minskade i Södertälje efter det att Tore 2 inleddes 2011. Samtidigt var det enligt utvärderingen svårt att bedöma effekterna på parallellstrukturen.²¹⁹

Tydligt är dock att kriminaliteten har satt Södertälje på kartan. Flera fällande domar finns tillgängliga som belyser problematiken där. Det finns en bevakning av lokala medier genom *Länstidningen*, som aktivt bevakat och skrivit om problemen i kommunen. Mediebevakningen har i perioder även omfattat nationella medier; både av den politiska turbulens som följde på kommunalvalet 2022 och av det stora antalet skjutningar som ägde rum i Södertälje under hösten 2022.

Nedan tas några av de framgångsfaktorer upp som tjänstemän i Södertälje har lyft fram i intervjuer. De baseras även på mina egna observationer efter att ha deltagit vid olika samverkansmöten i Södertälje kommun.

POLITIKERS OCH CHEFERS ANSVAR ATT LEDA ARBETET

Politiker och chefer har ett särskilt ansvar att leda arbetet mot organiserad brottslighet. Utan detta stöd blir det mycket svårt för tjänstepersoner att agera. Det är därför viktigt att valberedningar rekryterar chefer och politiker som har den kunskap som krävs för uppgiften. Som flera studier har visat har medierna en viktig roll i att granska det arbete som görs – eller inte görs – på kommunal nivå. Visselblåsare kan spela en viss roll, men det kan vara svårt för en enskild tjänsteperson att agera i dessa frågor och samtidigt vara kvar på sin arbetsplats. Politiker och chefer är avgörande och deras ansvar sammanfattas här:

- › Ansvar att uppmärksamma och synliggöra problem genom att skapa rutiner så att olika former av hot eller påtryckningar – från mer subtila till mer explicita – dokumenteras på ett systematiskt sätt.
- › Ansvar att bryta eventuella tystnadskulturer genom att skapa möjligheter för anställda att diskutera problemen med kolleger och chefer.
- › Ansvar att ge stöd till anställda som rapporterar om oegentligheter.

219. Brå 2022:2, s. 7–14.

ÄNDRA ARBETSRUTINER

- › Skydda gräsrotsbyråkraternas integritet. Möjlighet finns att lyfta beslut från den enskilda tjänstepersonen till respektive nämnd i känsliga ärenden.
- › Dela på ansvaret för enskilda beslut. Två tjänstepersoner fattar beslut i stället för en i ärenden där det finns stor risk för påverkan. Utbyt information och erfarenheter mellan medarbetare.
- › Gör oannonserade hembesök och oannonserade arbetsplatsinspektioner.
- › Träna tjänstepersoner på olika situationer som kan uppstå i mötet med så kallade klienter.

BAKGRUNDSKONTROLLER

- › Bakgrundskontroller av anställda har införts i Södertälje kommun.²²⁰ Medvetenhet bör finnas om begränsningar i denna strategi, kommer man till exempel åt gräzonsproblematik med denna metod? Diskussion om tjänstemannaetik kan vara en alternativ metod.
- › Partiernas granskning av politiska kandidater är central för att undvika infiltration av kommuner.

AGERA I TID

Om det är så att den organiserade brottsligheten »flyger under radarn« kan den utvecklas över tid. Det man kan konstatera i efterhand i fallet Södertälje är att reaktioner har kommit sent och då kriminaliteten redan har vuxit sig stark. Enligt Södertäljepolisens började man se indikationer på problemen redan i slutet av 1990-talet, problemen blev alltmer påtagliga omkring 2004–2006, men det var först efter dubbelmorden på spellokalen Oasen i Ronna 2010 som myndigheterna mobiliserade mot kriminaliteten.

Det omgivande samhället

Förutom myndigheter och media krävs en medvetenhet i det omgivande samhället om hur organiserad brottslighet agerar.

- › Lokala mediers granskning och rapportering är central för att skapa transparens om missförhållanden.

220. Lindström (2022c).

- › Diskutera normer, värderingar och beteende i skolan och i andra sammanhang. Diskutera de rättigheter och skyldigheter man har som medborgare och individens ansvar.
- › Från Italien finns flera exempel på hur maffians makt aktivt motverkas genom det civila samhället, bland annat genom medvetna konsumenter, som kan använda sin konsumtionsmakt för att stödja legala företag.²²¹ Uppmärksamma och diskutera egna konsumtionsvanor och beteenden som gynnar kriminalitet.

Sammanfattande reflektion

Denna rapport har syftat till att ge en bred överblick över ett stort forskningsområde. Det har därför bara varit möjligt att lyfta fram delar av den problematik som rör hur organiserad brottslighet påverkar staten. Även om det saknas forskning inom de flesta områden som diskuteras i denna rapport, finns tillgång till både medierapportering och myndighetsrapporter som kompletterar bilden av läget i landet. Erfarenheter från Södertäljes arbete mot organiserad brottslighet finns dokumenterat i PAX, som är tillgänglig på Södertälje kommuns hemsida.²²²

Översikten visar att kommuner är centrala aktörer genom de omfattande resurser som fördelas och bredden i deras verksamheten. Korruptionsforskare har identifierat flera institutionella faktorer som gör svenska kommuner sårbara för påverkan. Tidigare korruptionsskandaler på kommunal nivå har belyst att dessa sårbarheter har utnyttjats. Flera myndighetsrapporter visar att de utmaningar som finns i relation till organiserad brottslighet är allvarigare än tidigare.²²³ Utbytet av kunskap och erfarenheter mellan kommuner behöver förstärkas.

Myndighetssamverkan är nödvändig för att kunna motverka organiserad brottslighet. Liksom annan verksamhet på kommunal nivå bör medvetenhet finnas att även samverkansstrukturer kan bli utsatta för påverkan och infiltration.

En faktor, som bara kortfattat har berörts i denna rapport, är hur det omgivande samhället kan bidra till att motverka den organiserade brottsligheten. I fallet Italien är det tydligt att kampen mot maffian

221. Gunnarson (2008; 2014; 2015); Forno och Gunnarson (2011).

222. Södertälje kommun. Arbete mot organiserad brottslighet – PAX.

223. Se t.ex. Polismyndigheten (2021).

måste prioriteras av politiker och myndigheter, men att det omkringliggande samhället också måste vara delaktigt. Mediebevakning på lokal nivå är central för att medborgare ska få information om missförhållanden. Det kan även handla om att näringslivet engagerar sig för att ge stöd till företag som hotas eller avkrävs så kallade skyddspengar. Det kan handla om medborgare som genom sin konsumtionsmakt väljer legalt utförda tjänster och varor.²²⁴ Det senare är en utmaning eftersom varor och tjänster som är illegalt producerade är väsentligt billigare. Det kan handla om organisationer som hjälper till med rättsligt, praktiskt och moraliskt stöd till företag och medborgare som väljer att vittna.²²⁵ Det kan även handla om att skolan medverkar genom att öka medvetenheten om hur kriminalitet fungerar och hur den påverkar individen och samhället i stort.

I Palermo har skolor exempelvis organiserat aktiviteter efter skoltid för att minska risken för att barn rekryteras till kriminalitet. De aktiviteter som bedrivs handlar om att förankra den medborgerliga och demokratiska kulturen hos eleverna, till exempel genom att sätta upp teaterpjäser, organisera utflykter eller genom att stärka elevernas samhörighet med sitt närområde.²²⁶

Erfarenheter från Italien har visat att det krävs institutionella svar från staten för att motverka organiserad brottslighet, till exempel genom lagstiftning, förändrade arbetsmetoder och ökade kontroller. Utöver det krävs det ett långsiktigt förebyggande arbete för att stärka samhällets motståndskraft och motverka värderingar, normer och vanor som är gynnsamma för den organiserade brottsligheten, som tystnad och låg tillit. Det italienska exemplet visar att den typen av arbete inte bara bör riktas till vissa individer eller grupper, utan är ett förebyggande arbete som rör alla medborgare.

224. Forno och Gunnarson (2011); Gunnarson (2014; 2015).

225. Exempel på italienska associationer är Libera och Addiopizzo. Se libera.it och addiopizzo.org.

226. Gunnarson (2008).

Referenser

- Adelstein, Jake (2009). *Tokyo Vice*. London: Constable.
- Ahlenius, Inga-Britt (2023). »Korruption har blivit vardag i kommunerna«, *Svenska Dagbladet* 2 mars 2023.
- Akavia (2021). *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst*. Rapport. Stockholm: Akavia.
- Allum, Felia och Gilmour, Stan (red.) (2019). *Handbook of Organised Crime and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, kapitel 1.
- Allum, Felia, Gilmour, Stan och Hemmings, Catherine (2019). »Introduction to the Handbook of Organised Crime and Politics« i Allum, Felia och Gilmour, Stan (red.) *Handbook of Organised Crime and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Allum, Felia, Clough Marinaro, Isabella och Sciarrone, Rocco (red.) (2019). »Introduction: Thinking about Italian mafias today« i *Italian Mafias Today: Territory, Business and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Amnå, Erik, Czarniawska, Barbara och Marcusson, Lena (2013). *Tillitens gränser. Granskningskommissionens slutbetänkande*. Göteborg: Göteborgs stads Granskningskommission.
- Andersson, Staffan (2008). *Exploring Corruption in Sweden – Types of Corruption, Danger Zones and Control Mechanisms*. Saarbrücken: VDM Verlag.
- Andersson, Staffan (red.) (2012). *Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption?* National Integrity System Assessment: Sweden 2011, Transparency International Sverige.

- Andersson, Staffan och Bergman, Torbjörn (2009). »Controlling Corruption in the Public Sector«, *Scandinavian Political Studies* 32(1).
- Andersson, Staffan och Erlingsson, Gissur (2010).
 »Förvaltningsreformer och korruptionsrisker« i Andersson, Staffan, Bergh, Andreas och Sjölin, Mats (red.) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Andreatta, Daniel, Favarin, Serena, Lisciandra, Maurizio och Millemaci, Emanuele (2023). »Digging into waste: an analysis of waste crime in the Italian provinces«, *Regional Studies* 57(7): 1367–1379.
- Arlacchi, Pino (1986). *Mafia Business: The Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Verso.
- Arvidsson, Mårten (2017). »Anställd på arbetsförmedlingen i Södertälje förfalskade anställningsavtal – anmäls«, *Länstidningen* 21 januari 2017.
- Avviso pubblico. Comuni sciolti per mafia. 23/5 2020, Comuni sciolti (avvisopubblico.it).
- Bailey, John och Taylor, Matthew M. (2009). »Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico«, *Journal of Politics in Latin America* 1(2): 3–29.
- Baradel, Martina (2021). »Yakuza Grey: The Shrinking of the Il/legal Nexus and its Repercussions on Japanese Organised Crime«, *Global Crime* 22(1): 74–91.
- Bartolotta Impastato, Felicia (1987). *La mafia in casa mia. Intervista di Anna Puglisi e Umberto Santino*. Palermo: La Luna.
- Bayart, Jean-François, Ellis, Stephen och Hibou, Béatrice (1999). *The Criminalisation of the State in Africa*. Bloomington: Indiana University Press.
- Beare, Margaret (2015). »Explaining the existence of organized crime« i M. Beare, *Criminal Conspiracies: Organized Crime in Canada*. Oxford: Oxford University Press.
- Bedetti, Martina och Dalponte, Nicolò (2019). »Germany: 'Nrangheta, settlements and democracy«, i Felia Allum och Stan Gilmour, *Handbook of Organised Crime and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Berg, Linda och Oscarsson, Henric (2015). *20 år med personval. Rapport 2015:3*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

- Blomqvist, Paula (2004). »The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s«, *Social Policy & Administration* 38(2): 139–155.
- Brinkemo, Per (2020). *Mellan klan och stat: somalier i Sverige*. Stockholm: Timbro.
- Briquet, Jean-Louis och Favarel-Garrigues, Gilles (2010). *Organized Crime and States: The Hidden Face of Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Briquet, Jean-Louis och Favarel-Garrigues, Gilles (2019). »France: criminal organisations, urban gangs and politics« i Allum, Felia och Gilmour, Stan *Handbook on Organised Crime and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Brå 2015:18. *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemen. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2016:13. *Otillåten påverkan på myndighetspersoner. En uppföljning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2022:1. *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2022:2. *Töre 2. En myndighetsgemensam insats mot organiserad brottslighet i Södertälje*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- By, Ulrika (2022). »Krav på ökad kontroll av föreningsbidrag efter larm om fusk«, *Dagens Nyheter* 17 november 2022.
- Bäckström Lerneby, Johanna (2021). *Familjen*. Stockholm: Mondial.
- Camera dei deputati/Senato della Repubblica, 2018, »Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere«, Doc. XXIII nr. 38.
- Cantwell, Oisín (2023). »Ebba Östlin röstades bort under kuppertade former«, *Aftonbladet* 23 januari 2023.
- Castillo, Daniel (2014). »Bland mutor och monopol. Marknadsreformer och korruption i det statliga Systembolaget«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 116(3), 293–320.
- Chubb, Judith (1982). *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Citron, Britt-Marie (2014). *Sölve & Co: korruptionsskandalen i Motala*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.

- Dagens Arena (2022). »Attendos hemtjänstfusk chockar Uppsala«, 27 mars 2022.
- Dagens Nyheter (2022). »De vet aldrig vad som väntar när de plingar på«, 29 november 2022.
- Dahlberg, Anna (2022). »Låt inte maffian koppla greppet om Södertälje«, *Expressen* 1 oktober 2022.
- Dahlström, Carl och Sundell, Anders (2014). »Göteborgsandan, korruption och opartiskhet i svenska kommuner« i Karlsson, David och Gilljam, Mikael (red.) *Svenska politiker. Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Danielsson, Peter, Gunnarsson, Carola och Henriksson, Anders (2022). »Socialtjänstens anställda måste fredas«, *Svenska Dagbladet* 7 december 2022.
- Della Porta, Donatella och Vannucci, Alberto (1999). *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. Aldine Transactions.
- Della Porta, Donatella och Vannucci, Alberto (2012). *The Hidden Order of Corruption. An Institutional Approach*. London och New York: Routledge.
- Direzione Investigativa Antimafia (2021). *Relazione semestrale al parlamento*, januari–juni 2021.
- Djurberg Malm, Karl och Sannerholm, Richard (red.) (2022). *Rättsstaten i den svenska förvaltningen. En forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- Ekonomistyrningsverket 2023:25. *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2023*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket. Dnr 2023-05992.
- Ekonomistyrningsverket 2023:26. *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2022*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket. Dnr 2023-00055.
- Ekström, Anna (2021). »Finns det en tystnadskultur i Göteborgs stad?«. Styrelsehandling nr 8 2021-08-26 Bilaga 1A.
- Erlingsson, Gissur O. (2006). »Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption: Existerar ett samband?«, *Kommunal ekonomi och politik* 10(3): 7–40.
- Erlingsson, Gissur O., Bergh, Andreas och Sjölin, Mats (2008). »Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming on the Horizon?«, *Local Government Studies* 34(5): 595–608.

- Erlingsson, Gissur O., Bergh, Andreas och Wittberg, Emmanuel (2021). »What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities?«, *Local Government Studies* 48(4): 704–727
- Erlingsson, Gissur och Linde, Jonas (2011). »Det svenska korruptionsproblemet«, *Ekonomisk Debatt* 39(8): 5–18.
- Esaiasson, Peter (2019), *Förorten*. Stockholm: Timbro.
- Esaiasson, Peter, Gunnarson, Carina och Rothstein, Bo (2021). »Jämför korruptionen i Sverige med södra Italien«, *DN Debatt* 20 december 2021.
- Esaiasson, Peter, Gunnarson, Carina och Rothstein, Bo (2023). »Ett forskarsamhälle som blundar«, *Kvartal* 16 januari 2023.
- Expressen (2020). »Den svarta hyresmarknaden en guldgruva för brottslingar«, 14 april 2020.
- Expressen (2022). »Så hjälper kommuner slumvärdar att fuska«, 23 december 2022.
- Expressen (2023a). »Har maffian tagit över S i Botkyrka?«, 30 januari 2023.
- Expressen (2023b). »S-kuppen i Botkyrka är toppen på ett isberg«, 4 februari 2023.
- Favarin, Serena och Thachuk, Kimberley L. (2023). »Organized crime in the Waste Management Industry« i Yuliya Zabyelina och Kimberley L. Thachuk, *The Private Sector and Organized Crime*. London och New York: Routledge.
- Finkenauer, James O. (2005). »Problems of definition: What is organized crime?«, *Trends in Organized Crime* 8(3): 63–83.
- Flink, Anna, Gunnarson, Carina och Åkerwall, Max (2022). »Läxan från Södertälje«, *Kvartal* 2 februari.
- Forkby, Torbjörn, Alstam, Kristina, Gunnarson, Carina, Wahlgren, Paula, Rostami, Amir och Sarnecki, Jerzy (2023), *Problemlösningarnas eviga nu – om trygghetsfrämjande och brottspreventiva partnerskap i särskilt utsatta områden*. Lund: Studentlitteratur.
- Forno, Francesca, och Gunnarson, Carina (2011). »Everyday shopping to fight the Italian Mafia«, i M. Micheletti, Michele och MacFarland, Andrew S. (red.) *Creative Participation: Responsibility-taking in the Political World*. London: Paradigm Publishers.

- Frimodig Keskisimonen, Kim (2023), »Kommunen försvarar kontrollerna till JO: Kan stoppa grova brott«, *Länstidningen* 9 januari 2023.
- Galeotti, Marc (2018). *The Vory. Russia's Super Mafia*. New Haven och London: Yale University Press.
- Gambetta, Diego (1993). *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. London: Harvard University Press.
- Gounev, Philip och Ruggiero, Vincenzo (2012). *Corruption and Organized Crime in Europe: Illegal partnerships*. New York: Routledge.
- Granström, Torbjörn (2022). »Föreningsfusket värre än man trott – Ett glasklart brott«, *Länstidningen* 13 juli 2022.
- Graziano, Luigi (1978). »Center-periphery relations and the Italian crisis: the problem of clientelism« i S. Tarrow, Sidney, Katzenstein, Peter och Graziano, Luigi (red.) (1978), *Territorial Politics in Industrial Nations*. New York: Praeger.
- Greco (2001). *First Evaluation Round: Evaluational Report on Sweden*. Strasbourg: Council of Europe.
- Gunnarson, Carina (2006). »Pourrait-on imaginer un 'parrain' suédois? Du crime organisée et de la corruption en Suède«, *Revue Internationale de Politique Comparée* 13(4): 643–655.
- Gunnarson, Carina (2008). *Cultural Warfare and Trust: Fighting the Mafia in Palermo*. Manchester: Manchester University Press.
- Gunnarson, Carina (2011). »Komplexiteten gör yakuzan svårfångad«, *Svenska Dagbladet* 17 juni 2011.
- Gunnarson, Carina (2014). »Changing the Game: Addiopizzo's Mobilisation against Racketeering in Palermo«, *European Review of Organized Crime* 1(1): 39–77.
- Gunnarson, Carina (2015). »United, yet Divided: Analyzing the Cohesion of Addiopizzo's Anti-racketeering campaign in Palermo«, *Global Crime* 16(2): 139–161.
- Gunnarson, Carina (2020). »Så påverkar corona maffian i Italien«, *Forskning och framsteg*, 4 september 2020.
- Gunnarson, Carina och Rostami, Amir (2019) »Organized crime and politics in Sweden: The case of Södertälje« i Allum, Felia och Gilmore, Stan *Handbook on Organised Crime and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hem & Hyra (2018). »Allt fler fuskas med felaktiga adresser«, 20 april 2018.

- Hem & Hyra (2020). »Jakten på en adress – här är människorna som betalar«, 11 februari 2020.
- Hem & Hyra (2022). »Unik prövning i högsta instans: ska skattepengar gå till svartuthyrning?«, 27 december 2022.
- Hess, Henner (1998). *Mafia and Mafiosi: Origin, Power and Myth*. London: C. Hurst.
- Hill, Peter B.E. (2003). *The Japanese Mafia. Yakuza, Law, and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Holm, Gusten och Mossige-Norheim, Thea (2022). »Gängman mördad i lokalpolitikens bil«, *Expressen* 22 februari 2022.
- Ingvaldsen, Karsten och Lundgren Sørli, Vanja (red.) (2009). *Organised Crime. Norms, Markets, Regulation and Research*. Oslo: Unipib.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2022). *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning. En granskning av Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar*. Rapport 2022:9. Göteborg: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Jamieson, Alison (1982). *The Antimafia: Italy's Fight against Organized Crime*. London: Macmillan Press Ltd.
- Johansson, Nils (2022). »Hårdare regler för avfall driver på kriminalitet«, *DN Debatt* 16 februari 2022.
- Kadhammar, Peter (2015). »Södertälje höll på att gå under«, *Aftonbladet* 6 september 2015.
- Karlsson, Jalmir (2016). »Efter korruptionsskandalen – sägs upp med omedelbar verkan«, *Länstidningen* 11 mars 2016.
- Karlsson, Tomas (2022). »Håll Södertäljes maffia borta från stadshuset«, *Länstidningen* 23 september 2022.
- Karlsson, Tomas (2023). »Södertälje vet att ett bidrag kan missbrukas«, *Länstidningen* 19 maj 2023.
- Kayhan, Baris (2017). *Nätverket. Södertäljemaffians uppgång och fall*. Stockholm: Norstedts.
- Kudo, Per (2022). »Adressfusk och sopor utnyttjas av kriminella«, *Svenska Dagbladet* 18 oktober 2022.
- von Lampe, Klaus (2008). »Organized Crime in Europe: Conceptions and Realities«, *Policing: A Journal of Policy and Practice* 2(1): 7–17.
- von Lampe, Klaus (2016). *Organized Crime. Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-legal Governance*. London: Sage.

- Larsson, Lars (2023). »Kriminellas tryck på politiken ska granskas«, *TT/Svenska Dagbladet* 14 februari 2023.
- Larsson, Torbjörn och Bäck, Henry (2008). *Governing and Governance in Sweden*. Lund: Studentlitteratur.
- Leitner, Thomas (2023). »Till slut tröttnar man – facket begär tvisteförhandling om gangsterkontrollerna«, *Länstidningen* 8 mars 2023.
- Lidström, Anders (2016). »Introduction: subnational government« i Pierre, Jon (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press, 365–366.
- Lifvendal, Tove (2017). »Inga-Britt Ahlenius: 'Det är vilda västern i kommunerna'«, *Svenska Dagbladet* 5 juli 2017.
- Lifvendahl, Tove (2023). »Kapad demokrati i Botkyrka«, *Svenska Dagbladet* 31 januari 2023.
- Lindberg, Andreas (2023). »Försäkringskassan stoppar alla utbetalningar till Humana«, *Dagens Nyheter* 7 februari 2023.
- Lindbom, Anders (2001). »Dismantling the Social Democratic Model? Has the Swedish Welfare State Lost its Defining Characteristics?«, *Scandinavian Political Studies* 24(3): 171–193.
- Lindström, Stefan (2022a). »Assyriska FF bokförde inte skuld på 1,7 miljoner till kommunen«, *Länstidningen* 14 december 2022.
- Lindström, Stefan (2022b). »Assyriska föreningen blir av med bidrag – 'Annan syn på vem som är medlem'«, *Länstidningen* 28 april 2022.
- Lindström, Stefan (2022c). »Har kollat 8 000 personers brottsregister – så gick det till«, *Länstidningen* 25 november 2022.
- Lindström, Stefan (2022d). »Inspektörerna väntade på tippen när avfallsbilarna rullade in«, *Länstidningen* 31 oktober 2022.
- Lindström, Stefan (2022e). »Kommunen tar in extra personal för att hårdgranska föreningar«, *Länstidningen* 24 maj 2022.
- Lindström, Stefan (2022f). »Schaktmassor, dumpningar och avfall – nu vill Södertälje jaga fuskarna«, *Länstidningen* 27 september 2022.
- Lindström, Stefan (2022g). »Skalade kablar och plockade isär spisar – får böter«, *Länstidningen* 10 november 2022.
- Lindström, Stefan (2022h). »TV: Här dumpar sugbilen sina rester i gatubrunnen«, *Länstidningen* 1 november 2022.
- Lindström, Stefan (2023). »Kritiserat byggbolag kopplas till markärendet hos kronofogden«, *Länstidningen* 18 januari 2023.

- Lo Verso, Girolamo och Lo Coco, Gianluca (2002). *La Psiche mafiosa. Storie di casi clinici e collaboratori di giustizia*. Milano: FrancoAngeli.
- Lund, Lina (2022). »Projekt Gökungen avslöjar fejkade skilsmässor«, *Dagens Nyheter* 1 december 2022.
- Lundberg, Sofia, Arve, Malin, Bergman, Mats A. och Henriksson, Lars (2022). *Konjunkturrådets rapport 2022: Offentlig upphandling – i gränslandet mellan ekonomi och juridik*. Stockholm: SNS.
- Lupo, Salvatore (1996). *History of the Mafia*. New York: Columbia University Press.
- Länstidningen (2020). »P-garaget blev kommuntoppens fall – olovlig direktupphandling kostade miljonbelopp«, 10 november 2020.
- Länstidningen (2023). »Värre än någonsin – snart kommunens ansvar«, 6 maj 2023.
- Löwendahl, Anna-Karin, Rytterbrant, Anna och Al Jasairi, Sana (2022). »200 000 personer skrivna på falska adresser«, *Expressen* 12 februari 2022.
- Martone, Vittorio (2017). »Marketisation of Social Services and Mafia Infiltration: The Case of Migrant Reception Centres in Rome«, *The European Review of Organised Crime* 4(1): 9–28.
- Massari, Monica och Monzini, Paola (2006). »Dirty Businesses in Italy: A Case-study of illegal Trafficking in Hazardous Waste«, *Global Crime* 6(3–4): 285–304.
- Mondani, Hernan och Rostami, Amir (2022). »Samarbete i brott: Organiserad brottslighet i Sverige 1995–2015« i Rostami, Amir och Sarnecki, Jerzy (red.) *Det svenska tillståndet. En antologi om brottsutvecklingen i Sverige*. Lund: Studentlitteratur, s. 269–307.
- Mondani, Hernan och Rostami, Amir (2023). *Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:3, Statens offentliga utredningar.
- Montin, Stig (2016). »Municipalities, regions, and county council«, i Jon Pierre (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press, s. 367–382.
- Nandra, Ulrika (2023). »Så infiltreras socialtjänsten av kriminella släktnätverk«, *Kvartal* 16 februari 2023.

- Nilsson, Erik, Skinnari, Johanna och Korsell, Lars (2018). »Sweden« i Savona, Ernesto U. och Riccardi, Michele (red.) *Mapping the risk of Serious and Organised Crime infiltration in European Businesses: Final report of the MORE Project*. Milano: Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore, s. 132–140.
- Nilsson Lysell, Monika (2021). »Anställda med kriminellt förflutet kan bli utköpta av kommunen«, *Länstidningen* 2 oktober 2021.
- Orlando, Leoluca (2001). *Fighting the Mafia and Renewing Sicilian Culture*. San Francisco: Encounter Books.
- Pantaleone, Michele (1972). *Mafia e politica*. Turin: Einaudi.
- Papakostas, Apostolis (2009). *Mistro, tillit, korruption – och det offentligas civilisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Polisen (2021). Folkbokföringsbrott Lpo Södertälje. Power Point-presentation. Seminarium om organiserad brottslighet i Södertälje stadshus, 2021-06-09.
- Polismyndigheten (2023). Omfattande utredning gav över 20 års fängelse i ekohärva. Polismyndigheten (polisen.se). Hämtad 18 september 2023.
- Polismyndigheten. Korruption – lagar och regler. Tillgänglig på: Korruption | Polismyndigheten (polisen.se). Hämtad 23 februari 2023.
- Polismyndigheten (2018). »Riktad verksamhet Lpo Södertälje«, augusti 2018.
- Polismyndigheten (2019). »Områdesdokument: Lokal lägesbild. Ronna-Lina-Geneta.«
- Polismyndigheten (2021). *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2021*. Stockholm: Polismyndigheten. Korruption | Polismyndigheten (polisen.se). Hämtad 18 september 2023.
- Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Nationellt Bedrägericentrum (2022). *De dödliga bedrägerierna. En rapport om bedrägeribrottslighet och skjutvapenvåldet*. Publikationer | Polismyndigheten (polisen.se) .
- Principato, Teresa och Dino, Alessandra (1997). *Mafia Donna: le vestali del sacro e dell'onore*. Palermo: Flaccovio.
- Puglisi, Anna (1990). *Sole contro la mafia*. Palermo: La Luna.

- Riksrevisionen (2022a). *Statsbidrag till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, RiR 2022:20. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2022b). *Trakasserier, hot och våld – förebyggande insatser och hantering vid statliga myndigheter*, RiR 2022:26. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rothstein, Bo (2021). *Controlling Corruption: The Social Contract Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo och Teorell, Jan (2008). »What is Quality of Government: A Theory of Impartial Political Institutions«, *Governance* 21(2): 165–190.
- Ruggiero, Vincenzo (2012). »Introduction: The organisation of crime« i Gounev, Philip och Ruggiero, Vincenzo, *Corruption and Organised Crime in Europe: Illegal partnerships*. London: Routledge.
- Santino, Umberto (1997). *L'Alleanza e il compromesso. Mafia e politica dai tempi di Lima e Andreotti ai nostri giorni*. Soveria Mannelli: Rubbettino editore.
- Santoro, Marco (1998). »Mafia, cultura e politica«, *Rassegna Italiana di Sociologia* 39(4): 441–476.
- Saviano, Roberto (2010). *Kom med mig*. Stockholm: Brombergs.
- Schneider, Jane (1994). »Educating against the Mafia – a report from Sicily«, *Civnet's Journal for Civil Society* 3(3).
- Schneider, Jane och Schneider, Peter (2003). *Reversible Destiny: Mafia, Antimafia and the Struggle for Palermo*. Berkeley: University of California Press.
- Sciarrone, Rocco (red.) (2011). *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*. Rom: Donzelli editore.
- Sergi, Anna och Vannucci, Alberto (2023). *Mafia, Deviant Masons and Corruption*, Abingdon. New York: Routledge.
- Siebert, Renate (1997). *Le donne, la mafia*. Milano: Il Saggiatore.
- Skattebetalarna. »Kommunerna är öppna för korruption. Så vill tidigare riksrevisorn få ordning på Sverige«. Tillgänglig på www.skattebetalarna.se.
- Slagbrand, Håkan (2017). »Mälarenergi betalade ovetandes miljonbelopp till Hells Angels-medlem: 'Sånt här får inte slinka igenom'«, *VLT* 30 maj 2017.

- Socialdepartementet (2021:39). »Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen«, Dir. 2021:39, Regeringen: Socialdepartementet.
- SOU 2014:22 *Betänkande av Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Betänkande från Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2018:14 *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2019:59 *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Betänkande av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*.
- Statskontoret (2018). *Myndigheters arbete mot trakasserier, hot och våld*, 2018:19.
- Stechina, Viviana (2008). *Conditions for Corruption: Institutions, Executive Power, and Privatization in Argentina and Chile in the 1990s*. Doktorsavhandling. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Stille, Alexander, Siebert, Renate, Scarpinato, Roberto, Orlando, Leoluca, Mafai, Simona, Harris, Melissa och Casiglia Battaglia, Angela (1999). *Letizia Battaglia. Passione, giustizia, libertà. Fotografie dalla Sicilia*. Federico Motta Editore.
- Svea hovrätt (2014). »Fällande domar i det s.k. Södertäljemålet«, pressmeddelande, 1 september 2014.
- Svea hovrätt (2015). Dom B 5912-14, 23 juli 2015.
- Svea hovrätt (2018). Dom B 9208-16, 15 november 2018.
- Svenska Dagbladet (2022). »Kriminella gäng drar in enorma belopp genom bedrägerier«, 9 december 2022.
- Svenska Dagbladet (2023). »S utreder koppling till gäng i Botkyrka«, 4 februari 2023.
- Svenska Dagbladet/TT (2023). »Familj lurade till sig bidrag på flera miljoner«, 29 januari 2023.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021a). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan. Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet*. Stockholm: SKR.

- Sveriges Kommuner och Regioner (2021b). *Markanvisningar – grundläggande förutsättningar*. Stockholm: SKR.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2022). Fördelning av kommunernas kostnader på kostnadsanslag 2022. Uppdaterad 27 juni 2023. Sektorn i siffror | SKR. Hämtad 6 juli 2023.
- Sveriges Radio (2021). »Avslöjar: NMT dumpade olagligt avfall även i Strängnäs och Flen«, 24 oktober 2021.
- Sveriges Radio (2023). »Den tystade staden: orosanmälningar som försvinner«, 3 maj 2023.
- Sveriges Radio Ekot (2023). »Över hälften av bolagen som vill starta hemtjänst stoppas«, 30 januari 2023.
- Sveriges Radio P3 Krim (2023). »Rysktalande nätverk fixar skenäktenskap för att begå brott«, 21 juni 2023.
- SVT (2018). »Vad är hovrättens dom i Jomehärvan?«, 15 november 2018.
- SVT (2019). »Här är härvorna i Södertälje – SVT reder ut«, SVT Nyheter, 12 februari 2019. Hämtad 2 april 2023.
- SVT (2020). »Det här är polisens Tore-insatser – SVT förklarar«, SVT Nyheter, 27 maj 2020. Hämtad 2 april 2023.
- SVT (2021a). »Markägaren: 'Jag vill inte prata om mitt ansvar för soptippsbranden'«, 17 september 2021.
- SVT (2021b). »Tomter i Glasberga blev plötsligt 6 000 kubikmeter större – på grund av dumpat byggskräp«, 6 december 2021.
- SVT (2022a). »Gigantiskt sopberg i Marhult – kopplas till nationell miljöbrottshärva«, 18 mars 2022.
- SVT (2022b). »Så avslöjade kommunen hemtjänstfusket – spanade och loggade«, SVT Nyheter 29 mars 2022.
- SVT (2022c). »Flera partier ska granskas efter Kalla fakta-avslöjande«, SVT Nyheter 31 augusti 2022.
- SVT (2023). »JO: Bakgrundskontrollerna inte lagliga – 'allvarligt'«, SVT Nyheter 19 oktober 2023.
- Södertälje kommun och Polisen (2022). »Fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet – PAX – erfarenheterna som formar ett sammanhållet samarbete«, Rapport 2022-10-05. Tillgänglig på www.sodertalje.se.
- Södertälje kommun. Arbete mot organiserad brottslighet – PAX. <https://www.sodertalje.se/kommun-och-politik/kontor/arbete-mot-organiserad-brottslighet/>.

- Södertälje kommun, Södertälje lokalpolisområde och Södertörns brandförsvarsförbund (2021). »Samverkansöverenskommelse«.
- TV4 Kalla fakta, »Partiernas hemliga pengar«. Kalla fakta – Partiernas hemliga pengar – tv4.se. Hämtat 25 mars 2023.
- Transparency International. Corruption Perceptions Index 2022. Tillgänglig www.transparency.org.
- Törnkvist, Ann (2018). *Följ fucking order: Liv och död i skuggan av Södertäljemmaffian*. Stockholm: Mondial.
- Wall, Gunnar (2012). *Maffia – från Capones Chicago till dagens Sverige*. Sundbyberg: Semic.
- Vannucci, Alberto (1997). »Politicians and godfathers: mafia and political corruption in Italy« i Della Porta, Donatella och Mény, Yves (red.) *Democracy and Corruption in Europe*. London: Pinter.
- Varese, Federico (2001). *The Russian Mafia. Private Protection in a New Market Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Varese, Federico (red.) (2010). »General Introduction: what is organized crime« i *Organized Crime: Critical Concepts in Criminology*. London och New York: Routledge.
- Varese, Federico (2011). »Mafia movements: a framework for understanding the mobility of mafia groups«, *Global Crime* 12(3): 218–231.
- Wennblad, Peter (2023a). »Fram med sanningen i S«, *Svenska Dagbladet* 9 februari 2023.
- Wennblad, Peter (2023b). »Varför försvarar vänstern en misstänkt bedragare?«, *Svenska Dagbladet* 18 februari 2023.
- Wierup, Lasse och Larsson, Matti (2007). *Svensk maffia: en kartläggning av de kriminella gängen*. Stockholm: Norstedts.
- Vision (2021). *Har du familj? En rapport om utsatthet för hot, personangrepp och våld i socialt arbete*. Tillgänglig på <https://vision.se/>.
- Wittberg, Emanuel (2023). *Corruption risk in a mature democracy. Mechanisms of social advantage and danger zones for corruption*. Linköpings universitet: Institutet för analytisk sociologi.
- Vlachos, Jonas (2010). *Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygsättningen vid svenska skolor*. Uppdragsforskningsrapport 2010:6. Stockholm: Konkurrensverket.

Wångmar, Erik (2013). *Tillit och korruption: Korruption, maktmissbruk och bristande tillit i svensk lokalpolitik 1963–2011*, Stockholm: Santérus Förlag.

Under det senaste årtiondet har svenska myndigheter visat sig vara mer sårbara för infiltration, korruption och välfärdsbedrägerier än vad som tidigare varit den gängse bilden. I rapporten ger statsvetaren Carina Gunnarson en översikt av den organiserade brottslighetens faktiska och potentiella påverkan på stat och kommun. Översikten baseras på internationell forskning om organiserad brottslighet, rapporter från svenska myndigheter, medierapportering samt författarens egen forskning.

Författaren beskriver vanliga tillvägagångssätt för påverkan, visar på vilka sätt kommuner och vissa branscher är sårbara och ger förslag på vad politiker, kommuner och myndigheter kan göra för att motverka organiserad brottslighet.

Carina Gunnarson är docent i statskunskap och affilierad forskare vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Till vardags är hon verksam vid FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut.

Rapporten är en del i SNS treåriga forskningsprojekt »Brottslighet och samhälle«.

