

## Tore 2

En myndighetsgemensam insats mot organiserad brottslighet i Södertälje

## **Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet**

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på [www.bra.se](http://www.bra.se). På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till [tillgangligt@bra.se](mailto:tillgangligt@bra.se)

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Författare: Daniel Vesterhav, Katharina Tollin, Anders Stenström, Fredrik Marklund och Anna Horgby.

ISSN: 1100-6676

urn:nbn:se:bra-1033

© Brottsförebyggande rådet 2022

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-527 58 400, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se) [www.bra.se](http://www.bra.se)

# Tore 2

En myndighetsgemensam insats mot  
organiserad brottslighet i Södertälje

**Rapport 2022:2**

# Förord

Syftet med denna rapport är att redovisa och värdera genomförandet och utfallet av den myndighetsgemensamma insatsen Tore 2. Utvärderingen har genomförts i samverkan med den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Rapportens beskrivningar, analyser och förslag ska kunna användas som stöd för framtida myndighetsgemensamma insatser mot organiserad brottslighet.

Ambitionen att följa insatsen både *under* och *efter* att den avslutats har, i kombination med förseningar i produktionsprocessen, medfört att underlagen till rapporten tagits fram successivt, under en längre tid, och involverat flera medarbetare på Brå. Rapporten har sammantaget författats av enhetschefen Daniel Vesterhav och utredarna Katharina Tollin (fil. dr), Anders Stenström (fil. dr), Anna Horgby och Fredrik Marklund. Den har granskats av Sven-Åke Lindgren, professor emeritus vid institutionen för sociologi och arbetsvetenskap på Göteborgs universitet, samt av Caroline Mellgren, biträdande professor vid enheten för polisiärt arbete på Malmö universitet. Det är dock Brå som i alla avseenden är ansvarig för innehållet i rapporten. Ett särskilt tack riktas till de tjänstemän som låtit sig intervjuas och på olika sätt bidragit med viktiga underlag och synpunkter.

Stockholm i april 2022

*Björn Borschos*  
Tillförordnad generaldirektör

*Daniel Vesterhav*  
Enhetschef

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	7
De flesta åtgärderna riktades mot ekonomisk brottslighet.....	8
Samverkan gav resultat .....	8
Insatsens omfattning medförde också problem .....	9
En "normal" stad med "normala" brottsnivåer .....	10
Svårt att bedöma effekterna på parallellstrukturen .....	10
Symbolärenden bidrog till policyförändringar .....	11
Brås bedömning.....	11
Inledning .....	15
Syfte och frågeställningar .....	15
Avgränsningar och benämningar .....	16
Metod och material.....	17
Disposition .....	22
Tillkomst och utformning .....	24
Decenniet före Tore 2 .....	24
Insats Tore 1 och 2 inleds .....	25
Pyramiden .....	28
Mål och förväntade effekter .....	30
Kommunikationsinsatser.....	33
Sammanfattning.....	33
Styrning och resurser .....	35
Mandat och resurser .....	35
Onsdagsmötenas roll.....	36
Resurser .....	37
Urvalet av ärenden.....	39
Sammanfattning.....	41
Utfall.....	43
Mål: Att lagföra, förebygga, försvåra och förhindra .....	43
Mål: Identifiera strategiskt viktiga personer .....	48

Mål: Identifiera den kriminella parallelstrukturen.....	49
Mål: Förhindra kriminell medling.....	52
Mål: Försvårad användning av företag i brottslig verksamhet.....	52
Mål: Minskad korruption.....	56
Sammanfattning.....	56
Effekter .....	58
Utsattheten för våldsbrott minskade .....	58
Effekt mål: Ökad anmälningsbenägenhet.....	62
Effekt mål: Förtroende för polis och rättsväsendet .....	64
Sammanfattning.....	67
Samverkan.....	68
Onsdagsmötenas betydelse.....	68
Gemensamt språk och motiverande förklaringar.....	69
Myndigheternas verktygslådor .....	70
Nyckelpersoners betydelse .....	73
Prioriteringskrocker .....	73
Sammanfattning.....	78
Exit.....	79
Planering och organisering .....	79
Fortsatt samverkan.....	79
Sammanfattning.....	81
Slutsatser och bedömning .....	82
Samverkan gav resultat .....	82
Effekter av tillgångsinriktade åtgärder .....	83
En "normal" stad med "normala" brottsnivåer? .....	84
Lärande gav ett långsiktigt mervärde.....	85
Lärdomar för framtiden.....	86
Referenser .....	92
Bilageförteckning .....	96
Bilaga 1     Statistisk bearbetning.....	97

Nationella trygghetsundersökningen .....	98
--	----

# Sammanfattning

I början av 2011 inleddes en omfattande myndighetsgemensam insats mot en kriminell parallellstruktur i Södertälje. Insatsen fick namnet Tore 2 och är en av de största myndighetsgemensamma insatser som genomförts i Sverige. Tore 2 byggde på samverkan mellan Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Försäkringskassan, Kustbevakningen, Kronofogden, Tullverket, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Under åren 2011 och 2014 arbetade totalt 281 tjänstemän med sammanlagt 57 ärenden. De samverkande myndigheternas representanter träffades en gång i veckan under nästan fyra års tid, för att samordna arbetet.

Målet med Tore 2 var att utreda, lagföra och vidta andra åtgärder mot en vitt förgrenad brottslighet. Satsningen utgick från en hypotes som kallades för pyramiden, och som gick ut på att brottsligheten inom den kriminella parallellstrukturen bestod av flera nivåer. Den undre nivån byggde på synlig brottslighet (till exempel vålds- och narkotikabrott). En mellannivå ansågs bestå av personer som begick ekonomiska brott och verkade som insider och möjliggörare på myndigheter och företag. På en högre nivå fanns personer med ett stort inflytande i sociala, politiska och ekonomiska sfärer i Södertälje.

Insatsen skulle försvaga strukturerna i det kriminella parallellsamhället, genom åtgärder mot korruption, användningen av företag som brottsverktyg och informell medling. Den förväntades också resultera i ett ökat förtroende för polisen och rättsväsendet samt en ökad benägenhet att anmäla brott.

I denna rapport redovisas Brås utvärdering av den myndighetsgemensamma insatsen Tore 2. Brå följde insatsen från start till mål under åren 2011–2014 samt ett par år efter att den avslutats. För att kunna beskriva och analysera insatsens utformning, genomförande, utfall och effekter har vi bearbetat flera olika datamaterial:

- Data från Brås Nationella trygghetsundersökningen (NTU) och Brås anmälningsstatistik (från tre perioder: före, under och efter insatsen).
- Totalt 120 intervjuer med 90 olika deltagare i insatsen.
- Deltagande observationer vid ett sextiotal möten.



- Tidningsartiklar och dokumentation av arbetet (t.ex. beslutsprotokoll, underrättelserapporter och riktlinjer).

## De flesta åtgärderna riktades mot ekonomisk brottslighet

Brås utvärdering visar att utfallet av insatsen ligger i linje med några av de uttryckta intentionerna med satsningen. Myndigheterna vidtog åtgärder mot drygt hälften av de 82 personer som klassificerats som strategiskt viktiga och ansågs ha en viktig roll i organiserad brottslighet i Södertälje. Av dessa 82 personer lagfördes en fjärdedel för brott, medan en fjärdedel istället fick administrativa eller tillgångsinriktade åtgärder riktade mot sig (till exempel skattetillägg). Även personer som ingick i nätverket runt de strategiskt viktiga personerna lagfördes (totalt 81 personer). Flera av de lagförda personerna dömdes i fyra stora rättegångar, som i rapporten kallas för Mordmålet, Hemtjänstmålet, Assistansmålet och Kyrkomålet.

Brå har undersökt hur åtgärderna fördelats i förhållande till insatsens hypoteser och kapacitetsbedömningar av strategiskt viktiga personer. Analysen visar att omkring tre fjärdedelar av de 57 ärendena gällde personer som ansågs tillhöra de två övre delarna av den så kallade pyramiden. I linje med denna inriktning dömdes många för ekonomiska brott. I jämförelse med andra myndighetsgemensamma insatser mot organiserad brottslighet – som genomfördes vid samma tidpunkt – var en ovanligt stor andel av åtgärderna tillgångsinriktade. Nästan hälften av de åtgärder som riktades mot de misstänkta personerna kom från andra myndigheter än polisen och Åklagarmyndigheten. Utredningarna resulterade bland annat i beslut om 47 miljoner i skattehöjningar och 12,6 miljoner i skattetillägg. Tore 2 stod för merparten av skadestånden, betalningssäkringarna, skatte- och avgiftshöjningarna och skattetilläggen inom den myndighetsgemensamma satsningen under åren 2011–2015. Utvärderingen visar också att Tore 2 resulterade i färre lagföringar än genomsnittet för alla myndighetsgemensamma insatser mot organiserad brottslighet vid samma tidpunkt.

## Samverkan gav resultat

En övergripande slutsats är att den höga graden av myndighetssamverkan fick en avgörande betydelse för insatsens i huvudsak positiva utfall. Brå bedömer att det delvis beror på att insatsen var väl planerad och organiserad, men också på att den tillfördes stora resurser. Att Tore 2 stod för merparten

av GOB-satsningens totala resultat på det tillgångsinriktade området, under den aktuella tidsperioden, ligger i linje med det faktum att insatsen även slukade flest arbetstimmar bland de nationellt prioriterade insatserna. Rapporten visar att flertalet av myndigheterna avsatte stora resurser och prioriterade åtgärder som avsåg att reducera personernas ekonomiska kapacitet. Administrativa och tillgångsinriktade åtgärder från Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen sattes in mot personer, i de fall där man ansåg att det var svårare eller mindre effektivt att uppnå lagföring.

En annan förutsättning för utfallet var de samarbetsformer som utarbetades mellan myndigheterna. Rapporten visar att de regelbundna veckomötena, en lättillgänglig problembild, motivationshöjande föredragningar och decentraliseringen av beslut till myndigheternas koordinatörer skapade engagemang och uthållighet. På de återkommande mötena kunde deltagarna lära känna varandra och de fick tid att förklara vad varje myndighet kunde bidra med i det gemensamma arbetet. Mötena hade även inslag av informell kontroll och övervakning mellan deltagarna. Detta i kombination med riktade utbildningsinsatser bedöms ha ökat lojaliteten med insatsen och tilliten mellan deltagarna. Engagemanget i Tore 2 och insatsens satsning på svårutredda ärenden medförde dock i vissa fall att deltagarna fick svårt att nå sina myndigheters vanliga resultatkrav.

## Insatsens omfattning medförde också problem

Brås utvärdering visar att insatsens storlek även medförde svårigheter med styrning och prioriteringar. Tore 2 blev betydligt mer omfattande än vad som initialt planerats. Operativa rådet<sup>1</sup> hade mandatet att besluta om insatsens inriktning, men förlorade kontrollen över vilka ärenden som resurssattes och prioriterades. De centrala besluten fattades istället vid de samverkande myndigheternas onsdagsmöten. Det bidrog till ett ökat engagemang bland myndigheternas koordinatörer, men även till en osäkerhet kring vilken status enskilda ärenden hade i förhållande till myndigheternas linjeverksamhet.

Otydligheten gav utrymme för tolkningar, och inom insatsen riktades framförallt kritik mot en myndighet som inte ansågs ha tillräckliga förutsättningar att fullgöra sina uppdrag i Tore 2. Det finns även andra

---

<sup>1</sup> Operativa rådet är ett beslutsfattande organ bestående av företrädare för olika myndigheter (Brå 2011:20). Rådet kan fatta beslut om att inleda nationellt prioriterade insatser mot organiserad brottslighet, inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot sådan brottslighet.

exempel på när samverkan inte fungerade. Utvärderingen visar att polisen inte involverade de andra samverkande myndigheterna i planeringen av hur det myndighetsgemensamma arbetet mot den kriminella parallellstrukturen i Södertälje skulle fortsätta på lokal nivå efter att Tore 2 avslutats. Det bidrog till att engagemanget för samverkan då minskade och det myndighetsgemensamma arbetet successivt tonades ner, i takt med att pågående ärenden blev slutförda.

### En ”normal” stad med ”normala” brottsnivåer

De åtgärder som vidtogs inom Tore 2 förväntades, enligt insatsförslaget, resultera i ”ett ökat förtroende för polis och rättsväsendet” samt bidra till en ”ökad anmälningbenägenhet hos invånarna”. Brå har undersökt måluppfyllelsen på detta område, utifrån bearbetningar av uppgifter från Nationella trygghetsundersökningen (NTU), som Brå genomför årligen, samt från Brås anmälningssstatistik från åren *före* insatsen (2006–2010), åren *under* insatsen (2011–2014) och åren *efter* insatsen (2015–2016).

När Tore 2 inleddes 2011 var utsattheten och otryggheten i Södertälje högre än i andra, jämförbara städer. Analysen visar att nivåerna av anmälda brott och den upplevda oron och utsattheten för brott har minskat i Södertälje, i förhållande till en jämförelsegrupp bestående av andra mellanstora städer. Mycket talar för att det är den faktiska brottsligheten som sjunkit under och efter insatsen, snarare än anmälningbenägenheten. Under mätperioden efter att insatsen avslutats har förtroendet för polisen och för rättsväsendet som helhet ökat i Södertälje, i relation till jämförelseområdena.

Brå bedömer att Södertälje därmed på flera punkter kom att bli det som flera intervjupersoner framhöll som slutmålet för insatsen – en ”normal stad” med ”normala brottsnivåer”. I likhet med andra brottspreventiva satsningar kan de uppmätta effekterna emellertid inte enkelt isoleras eller härledas till insatsen. Det går inte att utesluta att effekterna även kan vara ett resultat av annat brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete under samma period.

### Svårt att bedöma effekterna på parallellstrukturen

Flera av delmålen tog sikte på att underminera den kriminella parallellstrukturen i Södertälje, men Brå bedömer att det är svårt att identifiera resultat på detta område. Rapporten visar emellertid att kunskapsläget avseende individer och företag som ses som verksamma inom

parallellstrukturen i Södertälje ansetts ha fördjupats till följd av insatsen. Redovisningen visar också att insatsen vidtagit åtgärder mot personer som ansetts ha centrala roller inom parallellstrukturen. Däremot styrker inget i Brås underlag att de vidtagna åtgärderna i någon större utsträckning påverkat de strukturella villkoren för alternativ rättsskipning, korruption och eget lånesystem.

### **Symbolärenden bidrog till policyförändringar**

Utvärderingen visar dock att insatsen bidrog till andra typer av strukturella förändringar. I urvalet av ärenden prioriterades så kallade symbolärenden. I och med att det inte ansågs vare sig möjligt eller effektivt att utreda samtliga misstänkta stora bedrägeribrott, blev strategin att inrikta resurserna på ärenden som synliggjorde specifika problem och brister, som skulle kunna åtgärdas med policyförändringar, brottsförebyggande arbete, förändrade rutiner samt ökade kontroller. De uppmärksammade bedrägerimålen var en bidragande orsak till att två statliga utredningar, om systematiska brott och överutnyttjande av trygghetssystemen, tillsattes.

### **Brås bedömning**

Brå bedömer att många av de arbetssätt, erfarenheter och lärdomar som utvecklades inom Tore 2 är av värde för framtida myndighetsgemensamma insatser mot organiserad brottslighet. Brå har därför sammanställt rekommendationer om vad som är viktigt att tänka på när man planerar, genomför och avslutar en insats. Nedan nämns ett urval av dem – och de övriga finns i rapportens slutsatskapitel.

### **Samverkan bör börja tidigt**

Inför insats Tore 2 var det polisens kriminalunderrättelsetjänst som relativt självständigt genomförde orsaksanalysen och utformade hypotesen om pyramiden. Vid liknande framtida insatser bör insatsens problembild och mål emellertid formuleras gemensamt av de myndigheter som ska ingå i insatsen, så att inga relevanta perspektiv missas, och så att alla samverkansparter känner sig delaktiga.

### **Mätbara mål underlättar utvärdering**

I Tore 2 var målen generellt formulerade och saknade angivna målnivåer. I framtida insatser bör det därför avsättas tillräckliga resurser för målarbetet,

om insatsen ska utvärderas. Vid insatser som pågår under en längre tidsperiod bör målen även ses över och uppdateras under insatsens gång.

### **Förankring och kommunikation viktig i samverkansinsatser**

Insats Tore 2 visar att det är viktigt att hypoteser och analyser förankras väl, om de ska samla aktörerna kring ett gemensamt språkbruk och en problemförståelse. Insatsledningen lade ner stora resurser på förankring och kommunikation, inte minst i början av insatsen. Brås bedömning är att denna förankring slog väl ut och bidrog till att motivera medarbetarna, utöka insatsens resurser samt gynna samverkan.

### **Undvik galjonsfigurer**

I Tore 2 utfördes en stor del av förankrings- och kommunikationsarbetet av en enda person – insatsledaren – vilket innebar att denne fick mycket exponering och blev en galjonsfigur för insatsen. Vid framtida långsiktiga och stora insatser rekommenderar Brå att representantskapet för satsningen sprids på fler än en person samt över myndighetsgränserna.

### **Stora insatser kräver specifika styrmodeller**

Utvärderingen visar att insatsen, med dess 57 ärenden, var en alldeles för stor insats för Operativa rådets organisationsstruktur. Erfarenheterna synliggör behovet av en översyn av rutiner och modeller för hur styrning ska se ut vid insatser som är för omfattande för Operativa rådets gängse ordning.

### **Veckomöten kan skapa kontinuitet och framåtrörelse**

Insatsens kontinuerliga uppföljning av respektive ärende på onsdagsmötena var en förutsättning både för att ge alla aktörer en överblick över vad som pågick på andra myndigheter och för att säkerställa att besluten på respektive myndighet verkställdes. Erfarenheterna visar på vikten av att ha täta och regelbundna uppföljningar och beslutsmöten.

### **Skapa struktur för en lärande organisation**

En hög nivå av samverkan bygger på att aktörerna lär av varandra. Inom Tore 2 fanns både en fast struktur och återkommande initiativ som främjade lärande. Det är dock viktigt att den kunskap som ackumulerats också sprids utanför insatsorganisationen, i synnerhet efter att en insats avslutats. En lösning kan vara att utse en nationell funktion med ett uttalat ansvar för att

dokumentera metodutveckling i myndighetsgemensamma insatser mot organiserad brottslighet.

### **Symbolärenden kan användas för att synliggöra problem**

En viktig strategi i Tore 2 var att prioritera symbolärenden och därigenom synliggöra strukturer kopplade till välfärdsbedrägerier och korruption. Det bidrog till att vissa policyproblem uppmärksammades på nationell nivå. En lärdom av insatsen är således att sammansättningen och prioriteringen av ärendena inom en insats kan vara viktig om syftet är att belysa förekomsten av vissa kriminella strukturer.

### **Särskilda OB-enheter kan vara en framgångsfaktor**

Utvärderingen visar att de myndigheter som valt att inrätta särskilda enheter eller funktioner hade bättre förutsättningar att hantera konkurrensen mellan de sinsemellan olika målen för insatsen respektive för den egna myndigheten. Brå bedömer att det är fördelaktigt om specialiserade enheter och resurser kombineras med anpassade resultatmått, som tar hänsyn till villkoren för GOB-arbetet.

### **Behov av särskilda åklagare vid EBM?**

I vissa av ärendena uppstod ett glapp i synen på prioriteringar, mellan insatsledningen och Ekobrottsmyndighetens åklagare. Brå har i tidigare utvärderingar av insatser mot organiserad brottslighet uppmärksammat en liknande problematik beträffande åklagares prioriteringar i insatser mot organiserad brottslighet (Brå 2009:19, Brå 2011:20). I syfte att minska detta glapp mellan enskilda åklagare och övriga aktörer i den myndighetsgemensamma satsningen togs ett beslut i Operativa rådet 2010 om att de ärenden i satsningen som inte går mot ekonomisk brottslighet, ska ledas av åklagare vid Internationella åklagarkammaren (numera Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet).

Brå anser att man även på ekobrottsidan skulle kunna se över möjligheterna att införa särskilda specialiståklagare vid Ekobrottsmyndigheten för ärenden inom den myndighetsgemensamma satsningen. Redan idag finns det specialiståklagare inom andra områden på Ekobrottsmyndigheten, vilket talar för att det finns möjligheter att gå i den riktningen även gällande den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

### **Ha en myndighetsgemensam plan för insatsens avslut**

I studien har det framkommit att de samverkande icke-polisiära myndigheterna inte involverades i planeringen av överfasningen och en fortsatt samverkan på lokal nivå. Brå bedömer att de svårigheter som senare uppstod hade kunnat undvikas, om samverkansformerna diskuterats och utarbetats i samförstånd mellan polisen och övriga myndigheter.

# Inledning

Insatser mot organiserad brottslighet är sedan länge prioriterade inom svensk kriminalpolitik (Brå 2011:20), och en central strategi är samverkan mellan myndigheter. Sedan 2009 genomförs ett flertal nationellt prioriterade myndighetsgemensamma insatser varje år, och Brå har undersökt olika aspekter av det arbetet (Brå 2011: 20, Brå 2009:19, Brå 2014: 13).

I början av 2011 inleddes en omfattande myndighetsgemensam insats mot organiserad brottslighet i Södertälje.<sup>2</sup> Under nästan fyra års tid (2011–2014) arbetade som mest 281 tjänstemän med att försöka oskadliggöra kriminella strukturer i Södertälje.

Denna insats, som sedermera fick namnet Tore 2, är en av de största myndighetsgemensamma insatser som genomförts i Sverige. Den byggde på samverkan mellan Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Försäkringskassan, Kustbevakningen, Kronofogden, Tullverket, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Brå följde Tore 2 både under den tid som själva insatsen pågick och ett par år efter att den avslutats. I denna rapport redovisas analyser och slutsatser från Brås utvärdering av insatsen.

## Syfte och frågeställningar

Syftet med utvärderingen är att beskriva och analysera insatsens genomförande och utfallet av myndigheternas samverkan mot organiserad brottslighet i Södertälje. Ambitionen är även att synliggöra goda exempel och utvecklingsbehov i myndighetsgemensamma insatser mot organiserad brottslighet. Följande frågeställningar ska besvaras:

1. Hur planerades och genomfördes myndighetssamverkan inom Tore 2?
2. I vilken utsträckning ligger utfallet i linje med insatsens mål och intentioner?
3. Vilka lärdomar och utvecklingsbehov kan identifieras?

---

<sup>2</sup> Insats Tore 2 var en ny inriktning av insats Tore (som startade 2010).



## Avgränsningar och benämningar

I rapporten används genomgående *Tore 2* som benämning på den myndighetsgemensamma insatsen. Det var också så den kallades av de samverkande myndigheterna. Operativa rådet kallade den emellertid för *Tore*, eftersom de inte gjorde någon åtskillnad mellan den polisiära insatsen *Tore*, som startade 2010, och den myndighetsgemensamma (*Tore 2*), som inleddes 2011. *Tore* var en polisiär insats som riktades *mot en pågående konflikt mellan två kriminella nätverk* (med aktionsgruppshjälp från Operativa rådet). Den nya inriktningen, *Tore 2*, var en myndighetsgemensam insats *mot en kriminell parallell samhällsstruktur* i Södertälje. Eftersom utvärderingen avser den myndighetsgemensamma insatsen som pågick från 2011 till 2014 används benämningen *Tore 2*.<sup>3</sup>

Underlaget för utvärderingen har avgränsats till arbetet med och utfallet av de 57 ärenden som formellt beslutats vara *Tore 2*-ärenden (vid de så kallade onsdagsmötena). Däremot omfattas inte angränsande ärenden som bedrevs parallellt, till exempel inom Södertäljepolisens linjeverksamhet eller i samverkan med kommunen.

Flera av ärendena inom *Tore 2* resulterade i stora rättegångar som omnämns på olika sätt i medierna och i polisens interna uppföljningar. Den första stora rättegången kallades i medierna för Södertäljemålet. I denna rapport använder vi istället benämningen Mordmålet, för att skilja detta mål från de andra stora mål som omnämns i rapporten, såsom Hemtjänstmålet, Assistansmålet och Kyrkomålet.

I rapporten återkommer flera begrepp och benämningar som ingick i insatsens gemensamma vokabulär. *Parallelsambälle* och *parallellstruktur* var begrepp som användes för att beskriva de alternativa samhällsfunktioner som fanns i Södertälje, som alternativ till de legalt reglerade systemen för exempelvis rättsskipning och låneverksamhet. Ett annat centralt begrepp för deltagarna i insatsen var *pyramiden*. Begreppet avser insatsens hypotes om hur brottsligheten fungerade inom parallellstrukturen. Beteckningen *Södertäljenätverket* användes för att hänvisa till individerna i det kriminella nätverk som utreddes och sedermera dömdes för en rad olika våldsbrott.

---

<sup>3</sup> *Tore 2* avslutades den 1 januari 2015, efter att den successivt hade överförts i lokal regi. I och med att några ärenden fortfarande pågick, fortsatte myndighetssamverkan emellertid inom dessa. Det gällde bland annat mål som skulle prövas i högre instans. Insatsens övergripande strukturer för samverkan fanns dock inte kvar.

Redogörelser och redovisningar i förhållande till denna vokabulär utgår från deltagarnas utsagor. Det innebär att det inte är Brå som definierar vad som är en parallellstruktur, ett kriminellt nätverk eller om brottsligheten kan förstås som en pyramid. Istället kartlägger vi och refererar till hur dessa begrepp och benämningar använts inom insatsen.

## Metod och material

Utvärderingen omfattar analyser av genomförande, utfall och effekter. Brå följde som sagt insatsen från start till avslut, och en viktig del av det initiala arbetet med utvärderingen har bestått i att kartlägga hur insatsen utformades och planerades i förhållande till genomförandet. Ett särskilt fokus har riktats mot arbetsprocesserna kopplade till samverkan och huruvida de arbets sätt som utvecklades inom Tore 2 kan förklara utfallet av insatsen. Några exempel på faktorer som beaktats är myndigheternas olika förutsättningar, resursfördelning och förankringen av insatsens problembild ute på myndigheterna.

En annan del av utvärderingen har bestått i att ringa in insatsens mål, problembild, strategier och uttryckta intentioner samt hur de tolkats och uppfattats. En mer ingående förståelse av dessa aspekter var en förutsättning både för att kunna beskriva och analysera insatsens utformning och för att kunna undersöka huruvida utfallet ligger i linje med intentionerna. De mått som valts för att redogöra för utfall och effekter har i första hand utgått från de mål och förväntade effekter som angavs i insatsförslaget. Värderingen av och diskussionen om måluppfyllelsen förs dock med utgångspunkt i en bredare förståelse av intentioner och insatsdeltagarnas tolkningar av problembilden. Nedan beskrivs de överväganden som har varit vägledande för urvalet, datainsamlingen och analysen av materialet.

## Intervjuer

För att få en inblick i hur insatsen genomförts och hur deltagarna såg på utfallet intervjuades totalt 90 personer som arbetat på olika nivåer och i olika delar av insatsen. Vissa personer med centrala funktioner har intervjuats flera gånger under insatsens gång, vilket resulterat i totalt 120 intervjuer. Bland de intervjuade ingår samtliga nyckelpersoner, det vill säga tjänstemän som var verksamma i insatsledningen eller som koordinatörer på de samverkande myndigheterna. Utöver dem har även åklagare, poliser och

handläggare på myndigheter som arbetade med Tore 2-ärenden intervjuats.<sup>4</sup> Ungefär hälften av intervjupersonerna var anställda på Polismyndigheten och hälften på någon av de samverkande myndigheterna.

Flertalet av intervjuerna genomfördes under hösten 2012 och våren 2013, då insatsen var inne i sitt mest intensiva skede. En ytterligare omgång intervjuer genomfördes därefter under våren 2016, då insatsen var formellt avslutad. Det innebär att utsagorna från intervjupersonerna ger en bild av hur Tore 2 uppfattades både under arbetets gång och en tid efter att insatsen avslutats.

De flesta intervjuer spelades in och transkriberades. Övriga dokumenterades med minnesanteckningar. Intervjumaterialet bearbetades därefter utifrån ett kvalitativt kodschema med breda övergripande teman. Kodschemat togs fram utifrån initiala observationer och med stöd av Brås tidigare studier av myndighetsgemensamma insatser. Schemat innehöll koder som gällde styrningsprocesser, resurser, prioriteringar, måluppfyllelse, problembild och samverkan.

Intervjumaterialet ligger till grund för analyser i alla delar av rapporten. De citat som redovisas i rapporten har anonymiserats och omarbetats för att öka läsbarheten. Urvalet av citat ska förmedla resonemang som är karaktäristiska för flera intervjupersoner.

### **Deltagande observationer och utvärderingsseminarier**

Mellan 2011 och 2014 genomfördes omkring 60 deltagande observationer på olika samordnings- och beslutsmöten. När observationerna inleddes hade insatsen startat, vilket innebar att insatsförslaget, inklusive de övergripande målen, redan var beslutade. Syftet med observationerna var att få en fördjupad förståelse av styrning, resurser och myndigheternas rollfördelning. Arbetsprocesserna utanför dessa forum har inte observerats med samma systematik, även om det förekommit att Brå följt insatsen i det operativa

---

<sup>4</sup> I urvalet av intervjupersoner eftersträvades en spridning av intervjupersoner som varit verksamma på olika nivåer inom insatsen, för att fånga upp olika perspektiv. Flera av de intervjupersoner som inte fanns på beslutsfattande positioner tillkom genom ett så kallat snöbollsurval – det vill säga att nyckelpersoner och intervjupersoner, som vi redan hade kontakt med, i sin tur tipsade om ytterligare personer som ansågs relevanta att prata med angående insatsens genomförande och resultat.

arbetet. Anteckningarna från observationerna kodades in och analyserades utifrån samma kodningsschema som intervjuerna.

En utmaning vid återkommande deltagande observationer under lång tid är att observatören kommer nära och lär känna deltagarna i den insats som utvärderas. Det kan påverka både hur information kommuniceras och hur den uppfattas (jfr Ahnberg m.fl. 2010). Vid Brås deltagande observationer strävade vi efter att ha en så passivt observerande roll som möjligt, och inom projektgruppen fördes en löpande dialog om vikten av att hålla distans och att inte överta någon deltagares intresse. För att minska risken för påverkan tillämpade Brå strategin att rotera vilka utredare som genomförde de deltagande observationerna.

Vid ett tillfälle har Brå bistått med hjälp i insatsen, genom att ta fram ett internt uppföljningsformulär som kunde användas för att rapportera resultat av varje ärende. Efter att insatsen avslutats bistod Brå även med att förbereda, genomföra och moderera flera uppföljningsseminarier med företrädare för de samverkande myndigheterna. Totalt arrangerade Brå sex sådana seminarier under 2015–2016. Tre av dem gällde arbetet med mordutredningarna och mordrättegångarna, och tre behandlade samverkansprocesserna i samband med utredningarna av de stora bedrägeriärendena. Anteckningarna från dessa seminarier har kodats in och analyserats på samma sätt som de nyss nämnda deltagande observationerna.

### **Kvantitativa uppgifter om åtgärder och utredningar**

För att undersöka utfallet av insatsen har Brå inhämtat kvantitativa data om lagföring, administrativa åtgärder och tillgångsinriktade åtgärder, från de samverkande myndigheterna.<sup>5</sup> Uppgifterna om antalet åtalade och lagförda personer, skadeståndsbelopp och kvarstad har sammanställts för Brås räkning av Sekretariatet för myndighetssamverkan. Dessa data är hämtade från de 12 tingsrättsdomar som Tore 2 resulterat i.

Data om de administrativa och tillgångsinriktade åtgärderna har inhämtats från Skatteverket, Sekretariatet för myndighetssamverkan samt från Samverkansrådets årliga åiterrapportering till regeringen om det myndighetsgemensamma arbetet. Urvalet av data utgår från de 57 beslutade Tore 2-ärendena. Avgränsningen medför att de redovisade prestationerna och

---

<sup>5</sup> Det handlar till exempel om antalet genomförda skrivbordsutredningar, revisioner och beslut om sanktioner.

resultaten är i underkant. I flera angränsande ärenden uppnåddes resultat som gick i linje med insatsens strategiska mål. I en del ärenden i Tore 2 pågick arbetet både innan insatsen inletts (29 februari 2011) eller efter att insatsen avslutats (1 januari 2015). Det tidiga och det fortsatta arbetet har inkluderats i utvärderingen, i den mån det föranlett resultat i form av lagföring eller administrativa och tillgångsinriktade åtgärder som inrapporterats till Operativa rådet fram till 2016 (gällande de 57 ärendena).

Uppgifterna har bearbetats för att undersöka hur åtgärderna fördelats i förhållande till polisens hypoteser och klassificeringar av strategiskt viktiga personer. Redovisningen av dessa data synliggör prestationerna inom Tore 2, men kan inte ligga till grund för en värdering av hur väl utfallet svarar mot insatsens mål. Detta beror på att målen om att motverka brottslighet inte har formulerats som mätbara resultatmål. Det saknas därmed förutsättningar att utvärdera mot målnivåer och bedöma om måluppfyllelsen är ”tillräcklig”. Det är med andra ord inte möjligt att bedöma om antalet lagförda personer är tillräckligt för att insatsen exempelvis ska anses ha uppnått målet att ”identifiera och lagföra strategiskt viktiga personer” (Insatsförslaget 2010). Redovisningen av de kvantitativa sammanställningarna blir därför begränsad till att synliggöra vad som åstadkommit inom insats Tore 2.

De överväganden som ändå görs i rapporten, om huruvida prestationerna kan anses ligga i linje med målen, baseras på en sammanvägning av bedömningar utifrån intervjupersonernas uppfattningar, underlag från Samverkansrådets årliga återrapportering till regeringen och de bedömningar som presenterats i myndigheternas interna uppföljningar av Tore 2.

### **Nationella trygghetsundersökningen och anmälningsstatistik**

Det har varit möjligt att göra något mer ingående bedömningar av Tore 2:s måluppfyllelse, gällande två av insatsens mål: a) en ökad benägenhet att anmäla brott och b) ett ökat förtroende för polisen och rättsväsendet i Södertälje. Måluppfyllelsen på detta område har bedömts utifrån bearbetningar av uppgifter från Brås årliga nationella trygghetsundersökning (NTU) och från Brås anmälningsstatistik (som båda numera ingår i Sveriges officiella statistik).

Vi har sammanställt NTU-data om hur Södertäljebor svarat på frågor om utsatthet, otrygghet och förtroende för rättsväsendet under åren då insatsen genomfördes (2011–2014) och hur de svarat på samma frågor åren innan

(2006–2010) och efter insatsen (2015–2016).<sup>6</sup> Genom att jämföra de tre perioderna med varandra framträder en bild av utvecklingens riktning avseende utsatthet för olika typer av brott, oro för brott, otrygghet och förtroende för rättsväsendet. Vi redovisar även hur antalet anmälda brott utvecklats under samma tidsperioder.

Utvecklingen i Södertälje tolkas utifrån jämförelser med en referensgrupp bestående av fem liknande kommuner: Eskilstuna, Helsingborg, Sundsvall, Västerås och Örebro. Dessa kommuner ingår, liksom Södertälje, i gruppen ”större städer” enligt den kommungruppsindelning som gjorts av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)<sup>7</sup> och låg åren 2000–2006 närmast Södertälje gällande det totala antalet anmälda brott. Jämförelserna med referensgruppen visar i vilken utsträckning utvecklingen i Södertälje följer gängse mönster i liknande städer och indikerar i vilken mån ökning eller minskning i utsatthet, trygghet eller förtroende är specifika för Södertälje.

Den huvudsakliga metoden för att bedöma förändring, i analysen av NTU-data och anmälningsstatistiken, är genom oddskvoter där data över tid från Södertälje sätts i relation till jämförelsekommunerna. Förfarandet beskrivs i bilaga 1 – Statistikbilaga. Anmälningsstatistiken och NTU-data håller således för att redovisa eventuella förändringar över tid. Möjligheterna att bedöma måluppfyllelsen begränsas dock av svårigheterna att avgöra i vilken mån den utveckling som synliggjorts kan kopplas till prestationerna inom Tore 2. Omvänt kan det även finnas eventuella effekter av Tore 2 som döljs av andra faktorer. Resultaten diskuteras och värderas därför fortlöpande med stöd av uppgifter från kvalitativa datakällor, såsom intervjuer, observationer och tidningsartiklar.

---

<sup>6</sup> Perioderna är olika långa till följd av att förutsättningarna för datainsamlingen och analysen förändrats över tid samt med anledning av avvägningar i relation till pågående insatser och händelser i Södertälje. Under 2000-talet avlöste flera polisinsatser varandra i Södertälje innan Tore 2 inleddes (se kapitlet *Insatsens tillkomst och utformning*). Mätperioden före Tore 2 omfattar fem år (2006–2010), för att innefatta ett år innan insats Marianne (2007–2009) och Tore 1 (2010–2011) genomfördes i Södertälje. Eftermätningen omfattar endast två år (2015–2016) till följd av att urvalet och insamlingsmetoderna för NTU reviderades 2017 och det finns vissa svårigheter med att jämföra data över tid efter 2016 för de aktuella kommunerna (Brå 2020:9 Teknisk rapport). Brå bedömer att skillnaderna i periodiseringen inte har inverkat på möjligheten att analysera förändring över tid.

<sup>7</sup> I SKR:s kommunindelning ingick totalt 30 kommuner i gruppen ”större städer”.

## Dokument och artiklar

Ett annat viktigt dataunderlag är de dokument som producerats inom ramen för insatsen. Det handlar om insatsbeslut, mötesprotokoll, underrättelserapporter och interna uppföljningar. En stor del av detta material omfattas av sträng sekretess.<sup>8</sup> Tillsammans med intervjuerna ligger det till grund för beskrivningen av hur insatsen planerats och organiserats, insatsens idémässiga innehåll och dess praktiska genomförande. Delar av materialet har också utgjort stöd för resonemang om måluppfyllelsen och resultaten av Tore 2.

Vi har också genomfört mediesökningar och gått igenom tidningsartiklar som gäller Tore 2 och som publicerats under åren 2010–2016. Merparten av artiklarna härrör från Länstidningen i Södertälje. Tidningsartiklarna har utgjort ett stöd för beskrivningarna av händelseförlopp i Södertälje före, under och efter Tore 2 samt för diskussionen om insatsens betydelse för Södertäljeborna.

## Disposition

Rapporten består av sex tematiska kapitel – från insatsens start till avslut. I det första kapitlet, *Tillkomst och utformning*, redogör vi för hur och varför insatsen initierades. Den övergripande problembilden, målen och kommunikationsstrategin beskrivs i korthet för att ge en överblick över hur insatsen utformats. I kapitlet därpå, *Styrning och resurser*, presenteras den styrmodell som användes mer ingående. De problem och möjligheter som modellen genererade står i fokus för analysen.

I kapitlet *Utfall* redovisas vad insatsen åstadkom, i form av åtgärder mot brottsligheten. Flera olika utfallsmått diskuteras i relation till insatsens mål. I det påföljande kapitlet, *Effekter*, presenteras data från kriminalstatistiken och Nationella trygghetsundersökningen, för att visa på utvecklingen över tid i Södertälje. Uppgifterna ger en bild av insatsens utfall i förhållande till de förväntade effekterna. I kapitlet därefter, *Samverkan*, riktas fokus mot hur myndighetssamverkan fungerade. Faktorer som främjade respektive hämmade samverkan lyfts fram. I rapportens sista empiriska kapitel, *Exit*, beskrivs insatsens avslut och arbetet med att fasa över den nationella insatsen

---

<sup>8</sup> Till följd av sekretessbestämmelserna redovisas inte fullständiga namn eller datum på underrättelserapporter eller liknande dokument, som ligger till grund för analysen. De återfinns inte heller i referenslistan. För att inte röja konfidentiella personuppgifter, arbetssätt eller strategier redovisas många uppgifter på en aggregerad nivå.

till den lokala nivån i Södertälje. I det avslutande kapitlet *Slutsatser och bedömning* lyfter vi fram viktiga lärdomar, med stöd av våra övergripande slutsatser.



# Tillkomst och utformning

I detta kapitel ger vi en kortfattad genomgång av hur och varför Tore 2 initierades samt hur insatsen utformades. Insatsens mål, förväntade effekter och problembild presenteras. Kapitlet baseras på en genomgång av interna dokument och tidningsartiklar samt på intervjuer.

## Decenniet före Tore 2

Tore 2 inleddes den 29 februari 2011, men redan tio år tidigare hade polisen uppmärksammat en problematisk och annorlunda utveckling i Södertälje. Intervjuade poliser berättar att det strax efter millennieskiftet inkom uppgifter om att det i staden pågick utpressning mot näringsidkare. Utpressningarna påstods genomföras av en utpekad krets av personer med syriansk/assyrisk bakgrund, som stegvis tog över krogar i staden. De flesta av de utsatta företagen vågade emellertid inte polisanmäla utpressningarna, av rädsla för repressalier. Mörkertalet bedömdes som stort.

Samtidigt skedde en rad grova våldsbrott, såsom misshandel, bilrån, beskjutning av en bostad, ett rånmord samt en utplacerad bomb vid ett företag. Det hårdnande klimatet i Södertäljes kriminella miljö ansågs även resultera i en ökning av otillåten påverkan mot myndighetspersoner.<sup>9</sup> Tjänstemän inom offentliga verksamheter hade visserligen blivit utsatta för hot och trakasserier även tidigare, men efter millennieskiftet fick problematiken en förändrad karaktär. Enligt både intervjupersoner och underrättelserapporter upplevde de utsatta personerna hoten som mer närgångna, med fler anspelningar på personalens privatliv än de gjort tidigare. Vid flera tillfällen fick polispersonal sina privata bilar saboterade, genom att däcken punkterades eller att hjulmuttrar lossades. Även en kommunalpolitiker som invigde ett lokalt poliskontor drabbades av detta (Sveriges Radio 2011-06-13). Andra uppmärksammade händelser gällde en bomb placerad på en alkoholhandläggares bil (Sveriges Radio 2012-02-05) och ett upplopp i stadsdelen Ronna som ledde till att polishuset besköts med ett automatvapen (Sveriges Radio 2005-09-12).

---

<sup>9</sup> Med otillåten påverkan menas trakasserier, hot, våld och korruption som syftar till att påverka myndighetsutövningen.

Problematiken i Södertälje beskrevs i ett flertal lägesbilder, underrättelserapporter och handlingsplaner under det tidiga 00-talet. I en underrättelserapport från länskriminalen tycker sig analytikerna se kopplingar mellan våldsbrottsligheten och ett stort antal misstänkta fall av grova skattebrott och bokföringsbrott. Det genomfördes även några kortare polisiära satsningar för att försöka få bukt med situationen. Trots att länskriminalpolisen var med och tog fram både lägesbilder och handlingsplaner menar flera intervjupersoner att det var svårt att få dem att förstå vidden av problemet. En intervjuad polis berättar:

Samarbetet med länskriminalen hade hittills inte fungerat på den fronten. De tog inte länsansvaret till följd av att Södertälje låg för långt ut. Vi larmade hela tiden om saker, och de påstod att vi överdrev. Under ganska förnedrande former hade vi under flera år försökt påtala det här problemet.

I slutet av 2009 eskalerade våldet i Södertälje ytterligare, när en man sköts till döds på en spelklubb. Fyra månader efter mordet besköts flera personer i en bil och ytterligare några månader senare skedde ett dubbelmord på den spelklubb där det första mordet hade skett. Flera intervjupersoner beskriver morden och mordförsöken som nyckelhändelser som ledde till att en större myndighetsgemensam insats i Södertälje till slut sattes.

Dubbelmordet skedde mitt under sommarssemestrarna, och det var därför ont om resurser. För att kraftsamla i mordutredningen beslutade polisledningen att göra den till en särskild händelse, vilket innebar att polisen gick upp i stabsläge och att händelsen hanterades separat från övrig verksamhet. Särskilda resurser och personer utsågs för riktat arbete mot händelsen. Till följd av den stora mängden material som samlades in blev arbetsbelastningen hög för de som arbetade med utredningen. I slutet av augusti förstärktes insatsen med spanare från både Rikskriminalpolisens aktionsgrupp, aktionsgrupp Mitt, aktionsgrupp Öst och aktionsgrupp Bergslagen.

## Insats Tore 1 och 2 inleds

Insatsen kallades för Tore (i efterhand även benämnd Tore 1), namngiven efter ett mordförsök på Nedre Torekällsgatan. Samtidigt började mer konkreta planer ta form, om att bygga ut Tore till att bli en bredare myndighetsgemensam insats – Tore 2. Förutsättningarna för detta var gynnsamma. Året innan (2009) hade den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet permanentats, med särskilda strukturer och arbetsformer (Brå 2011:20).

För att en myndighetsgemensam insats ska komma i fråga krävs att den organiserade brottslighet som man vill bekämpa anses uppfylla de så kallade GOB-kriterierna. GOB står för grov organiserad brottslighet<sup>10</sup> och de tre kriterier som år 2010 ansågs utgöra särskilt samhällsfarliga fenomen (Brå 2011:20) var förekomsten av

- företag i brottslig verksamhet
- otillåten påverkan
- våld.

Föreslagna insatser mot brottslighet som anses motsvara dessa kriterier kan beviljas resurser från Operativa rådet, ett beslutsfattande organ bestående av företrädare för olika myndigheter (Brå 2011:20). Rådet kan fatta beslut om att inleda nationellt prioriterade insatser mot organiserad brottslighet, inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

Operativa rådets beslut att tillstyrka insatsförslaget om Tore 2, i februari 2011, innebar att myndigheterna förväntades prioritera insatsen och att Försäkringskassan, Säkerhetspolisen, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Kronofogden och Skatteverket skulle arbeta tillsammans mot brottsproblematiken i Södertälje.<sup>11</sup> Tore 2 beviljades även ytterligare omfattande personalförstärkningar av Operativa rådet, i form av fler polisiära aktionsgrupper.<sup>12</sup>

### **En problembild utformas**

Ett beslut av Operativa rådet förutsätter att det finns en problembeskrivning som har bäring på myndigheternas uppdrag. Eftersom insatserna ofta initieras av polisen kan problembilden behöva breddas, vilket även skedde i

---

<sup>10</sup> Sedan 2016 är "grov" borttaget ur benämningen. Idag används istället förkortningen OB, som hänvisar till satsningen eller dess kriterier för organiserad brottslighet.

<sup>11</sup> Under insatsens gång tillkom även Arbetsförmedlingen i GOB-satsningen.

<sup>12</sup> När termen aktionsgrupp används framgent i rapporten avses Operativa rådets aktionsgrupper. Dessa består av poliser och andra personalresurser som förstärker arbetet i nationellt prioriterade insatser mot organiserad brottslighet. De är knutna till Operativa rådet, men har sin organisatoriska hemvist i en polisregion.

planeringen av Tore 2. En intervjuperson inom polisen förklarar vad han såg som vinsten med att vidga analysen av brottsproblematiken:

Man har aldrig tidigare satt in problemet med de här kriminella individerna som bildat ett nätverk kring [namngiven person] i ett större sammanhang. Det har nu gjorts för första gången. [...] Det gör att vi får en helt annan bild. I och med att vi får en helt annan problembild så måste vi också välja andra metoder.

Tore 2:s problembild var i mångt och mycket en polisiär produkt, men grundades på ett nytt kunskapsläge. Med en ”helt annan bild” syftar intervjupersonen ovan framför allt på att polisen för första gången även vägde in den kulturella kontext som de utpekade kriminella individerna ansågs vara verksamma i. Många av dem identifierade sig som syrianer eller assyrier. Den nya lägesbilden belyste därför de sociala, ekonomiska, kulturella, migrationspolitiska och religiösa villkor som ansågs påverka livsvillkoren för svenskar med assyrisk/syriansk bakgrund i Södertälje. I korthet handlade det om kriminalitet som utnyttjade och motarbetade samhällets institutioner. Det fanns således en fruktbar träffyta även för de icke-polisiära myndigheterna. Inom insatsen beskrevs fenomenet som ett parallellsamhälle eller en parallellstruktur som idag – ett decennium senare – är ett uppmärksammat kriminalpolitiskt begrepp.

Enligt problembilden byggde parallellstrukturen på vissa sociala sammanhang där kriminellt aktiva och inflytelserika personer sammanstrålade och bands ihop av släktskap, identitet och/eller en gemensam uppväxtmiljö. Dessa nätverk ansågs utöva starka påtryckningar mot lokalbefolkningen, men även mot myndigheter, näringslivet, kommunen och politiska församlingar. I dessa sammanhang hade polisen även identifierat ett våldsamt kriminellt nätverk som senare kom att kallas för Södertäljenätverket. Problembilden beskrev också en grå lånemarknad, illegala spelklubbar och medling som viktiga delar av parallellstrukturen. Den höga graden av kriminellt inflytande ansågs ha resulterat i att det rådde en utbredd och påtaglig rädsla och ovilja hos allmänheten inför att medverka i rättsprocesser i samband med brott.

Utgångspunkten i Tore 2 var antagandet att organiserad brottslighet bäst bekämpas genom riktade åtgärder mot centrala funktioner och personer i en kriminell miljö. Insatsen utgick från en modell som utvecklats av polisen och kallas för det kriminalarboristiska perspektivet (KAP). Utifrån detta perspektiv är det viktigt att identifiera personer med stor kriminell kapacitet eller verksamheter (som företag eller föreningar) som är centrala för att

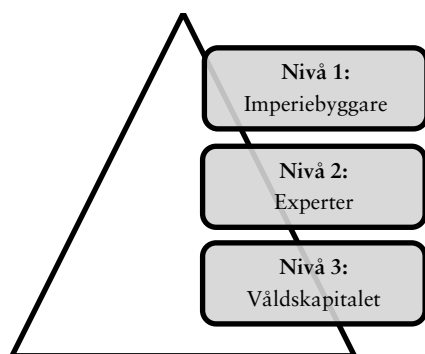
möjliggöra och hålla de kriminella sfärerna vid liv. Till skillnad från vanlig arborism, där man beskär ett träd för att det ska blomstra, inriktas KAP mot det omvända, att skära av grenar som är centrala för trädets försörjningssystem (Rikskriminalpolisen 2012). En viktig inledande uppgift för polisen var därför, enligt insatsförslaget, att identifiera individer som bedömdes vara betydelsefulla för den kriminella parallellstrukturen i Södertälje och som hade hög kapacitet att

- organisera sig över tid (kontaktnät, undvika lagföring, sammanhållning)
- förvalta vinning av brott (kapital, tillgång till legala och illegala finansiella strukturer)
- utveckla brottskapacitet (erövra nya områden/modus, nya kontakter, geografisk spridning, förändra sin roll och dölja sig bakom andra utförare).

## Pyramiden

Inom Tore 2 gjordes kapacitetsbedömningarna främst med utgångspunkt i personernas förmodade roller inom den kriminella parallellstrukturen. I det förslag som presenterades och beslutades av Operativa rådet redovisades en hypotes som fick stor betydelse för hur insatsen organiserades och hur myndighetssamverkan genomfördes: att brottsproblematiken i Södertälje var uppbyggd enligt en pyramid med tre olika nivåer.

Figur 1. Den så kallade Södertäljepyramiden.



### **Nivå tre: Vårdskapitalet**

Botten i pyramiden kallades för vårdskapitalet, eller utförare. Nivån utgjordes av den problematik som polisen traditionellt riktar sina insatser mot, det vill säga den synliga gatubrottsligheten. En intervjuperson beskrev nivån som personer som är ute på gatan, säljer droger, vapen och utför utpressning. Dessa personer var redan vid insatsens start relativt väl dokumenterade av polisen. Trots synligheten och polisens kunskap bedömde underrättelsetjänsten att det var svårt för polisen att arbeta mot dessa personer:

Det bör betonas att trots ytterst stora insatser, från såväl polisen som andra rättsvårdande myndigheter, finns det uppenbarligen redan på denna nivå stora problem att lagföra och inkapacitera dessa yrkeskriminella. Detta trots att brottsligheten ofta sker relativt synligt och utåtagerande. Mycket av problemen att lagföra tar sig sannolikt utgångspunkt i det "goda samhällets" tystnad och rädsla (Underrättelserapport 2010).

### **Nivå två: Experter**

Mellannivån i pyramiden antogs bestå av personer med någon form av expertis som kan användas i brottslig verksamhet. Det kan exempelvis handla om personer som är behjälpliga vid penninghantering, juridisk vägledning eller upprättandet av intyg till myndigheter. En intervjuperson beskriver nivån så här:

Det är där man hanterar pengarna, fast det egentligen inte alls behöver handla om det. Det handlar ju lika mycket om andra former av hjälppersoner i samhället. Expertrollen handlar lika gärna om läkarens roll som bankirens.

Det fanns indikationer på att de kriminella sfärerna i Södertälje hade tillgång till experter och insider i den legala ekonomin och på vissa myndigheter. Enligt rapporten var nivå två dock betydligt sämre dokumenterad av polisen än nivå tre.

### **Nivå ett: Imperiebyggare**

Den högsta nivån i pyramiden antogs bestå av så kallade "imperiebyggare". Definitionen av nivå ett var relativt diffus, vilket ansågs ligga i sakens natur. Nivån tog sikte på personer som hade inflytande både i sociala, politiska eller ekonomiska sammanhang och i den parallella strukturen. Det underströks dock redan vid planeringen av Tore 2 att de inte skulle liknas vid "italienska maffiabossar". Myndigheterna föreställde sig istället "ett antal äldre herrar

som åldersmässigt besitter ett naturligt inflytande” i de sociala sammanhang där personer med ekonomiskt, socialt och kriminellt kapital möts. Enligt en intervjuperson trodde man att det exempelvis kunde vara äldre släktingar till de mest aktiva gärningspersonerna på nivå två och tre. Även nivå ett var betydligt sämre dokumenterad än nivå tre.

### **Uthållighet viktigt för att nå nivå ett och två**

Pyramiden, tillsammans med analysen av den sociala, ekonomiska och kulturella kontexten, innebar ett perspektivskifte. Flera intervjupersoner menade att man inom flera föregående insatser i Södertälje enbart varit inriktade på att lagföra personer på det man benämnde som nivå tre. Man hade med andra ord inriktat sig på problem som var kopplade till vapen, narkotika och utpressning. I och med insats Tore 2 ville man nu även identifiera och ta sig an de förmodade grundvillkoren för de kriminella verksamheterna i Södertälje. Med stöd i pyramiden skapades därför en legitimitet och förståelse för vikten av att arbeta mer långsiktigt och även prioritera strategiskt viktiga personer på nivå ett och två. Myndigheterna skulle lyfta blicken och se bortom den synliga brottsligheten, som våldsbrott och narkotika.

I underlaget som utgjorde stöd för insatsbeslutet pekade man på att ”en flerårig uthållighet” var en förutsättning för att kunna arbeta ”effektivt och långsiktigt” mot nivå ett och två. Utmaningen bestod i att man hade att göra med, som en intervjuperson uttryckte det, en kriminell sfär som ”efter 20–30 år nått en tydlig kriminell mognad”. Ambitionen var att uppnå en förändring på 15 års sikt.

### **Mål och förväntade effekter**

Hypotesen om pyramiden och beskrivningarna av parallellstrukturen var utgångspunkten för de mål som ställdes upp. Två av dem var ”att identifiera och lagföra strategiskt viktiga personer på nivå ett och två” och ”med myndighetsgemensamma insatser försvåra, förhindra och förebygga fortsatt kriminell verksamhet” (Insatsförslag 2010). Myndigheterna ville visa invånarna att de tillsammans kunde koordinera ett ”slagkraftigt bekämpande av den organiserade brottsligheten som utgår från Södertälje” (Insatsförslag 2010). Det bedömdes också viktigt att stärka invånarnas förtroende för de offentliga institutionerna och underminera tilltron till alternativa

samhällsfunktioner, såsom alternativ rättskipning, som innebar att våldsverkarna undkom fängelsestraff.

Utöver de övergripande målen, som listas i textrutan nedan, preciserades även delmål, i form av mål för det operativa arbetet och för underrättelseverksamheten, samt förutsättningar för att kunna genomföra insatsen (exempelvis säkerhet och vittnesskydd).

#### **Övergripande mål**

Genom myndighetsgemensamma insatser mot strategiskt viktiga personer söka lagföra, förebygga, försvåra och förhindra fortsatt kriminell verksamhet utifrån näringsverksamhet, våld och otillåten påverkan.

Identifiera strategiskt viktiga personer på nivå ett och två.

Identifiera den kriminella parallellstrukturen i Södertälje (egen rättskipning, eget banksystem m.m.).

Förhindra och försvåra förutsättningarna för det kriminella medlingsinstrumentet som växt sig starkt i Södertälje.

Målen ovan var avsedda för perioden 2011–2013, och av formuleringarna framgår att arbetet skulle vara underrättelsebaserat. Det innebär att det kartläggande arbetet skulle ligga till grund för åtgärder riktade mot centrala personer, kriminella strukturer och kriminella förtjänster. I förslaget betonades att det var strategiskt viktigt att tidigt försöka häkta eller lagföra våldsaktiva personer på nivå tre. Det skulle i ett senare skede frigöra polisiära resurser som kunde användas i arbetet mot nivå ett och två. Södertäljepolisen lokalt ansvarade dessutom för att motverka nyrekrytering till nivå tre.

Vid sidan om arbetet mot strategiskt viktiga personer och de brott som de misstänktes utföra skulle myndigheterna även granska och arbeta mot de företag, offentliga institutioner, betalningsförmedlare och civilsamhällesorganisationer som förmodades användas vid brotten. Insatser mot korruption skulle prioriteras. I insatsförslaget identifierades ett tiotal problemområden som polisen och de samverkande myndigheterna skulle inrikta arbetet mot. Problemområdena bestod av ett antal underrättelsehypoteser – om kopplingen mellan civilsamhällesorganisationer, korruption, bedrägerier, bidragsbrott, illegal utlåning samt medling – som



bedömdes vara centrala för uppbyggnaden av en parallell struktur. Dessa fenomen kartlades vidare under insatsens gång.

Till de övergripande målen knöts även förväntade effekter. Ambitionen var att insatsen skulle resultera i förändringar, avseende både själva brottsligheten och dess inverkan på samhället.

#### **Förväntade effekter**

Genom att prioritera brottsområden som engagerar invånarna i Södertälje ska anmälningsbenägenhet hos invånarna i Södertälje och förtroendet för polis och rättsväsendet öka.

Genom samverkan med externa myndigheter bör ekonomisk brottslighet, i samband med näringsverksamhet, och omsättningen av kriminell förtjänst minska. Myndighetsgemensam samverkan bör inbegripa tillgångsinriktade åtgärder.

Förutsättningar för korruption bör minska i samband med att myndighetspersoner som är insiders eller läckor identifieras och i bästa fall avskiljs från sina tjänster.

#### **Problembilden fick större betydelse än målen**

En övergripande slutsats från intervjuer och observationer är att styrningen mot de uppsatta målen i praktiken var relativt svag. Det kan bero på flera olika omständigheter. Målstyrningen försvårades sannolikt av att målen inte var mätbara resultatmål. Det gjorde det svårt att faktiskt använda målen i det praktiska arbetet och påvisa att arbetet i de enskilda insatserna var i linje med den övergripande målsättningen (jfr. Ekonomistyrningsverket 2007). Samtidigt ska det framhållas att det var svårt att misslyckas med många av målen, eftersom de främst tog sikte på att arbeta mot ett redan definierat problem snarare än vad som faktiskt skulle uppnås. Flera intervjupersoner framhåller att det förmodligen var få deltagare som kände till insatsens mål. En intervjuperson från en annan myndighet än polisen säger:

Målet för insatsen var vi ju inte klara över. Men man skulle slå ut det här nätverket helt enkelt, och det är ju jättestort.

De flesta intervjupersoner ansåg, i likhet med den person som citeras ovan, att det var insatsens problemformulering och hypotesen om pyramiden som vägledde insatsen. För de som bidrog i det operativa arbetet innebar det att

insatsen utvecklades i rätt riktning så länge som de samverkande myndigheterna arbetade mot någon av pyramidens tre nivåer.

## Kommunikationsinsatser

Kommunikation lyfts ofta fram som en förutsättning för lyckad samverkan mellan olika aktörer (Danermark & Kullberg 1999, Crawford & Gunningham 2015). Före och under insatsens uppstartsfas genomförde insatsledningen och personal från länskriminalunderrättelsetjänsten (LKP/KUT) omkring 100 föredragningar om insatsens problembild och strategi vid olika myndigheter och enheter. Syftet med dessa dragningar var att bygga en grund för samverkan och öka engagemanget hos delaktiga myndighetspersoner. Insatsledningen valde också att tillämpa ett öppet förhållningssätt till medierna. I insatsförslaget från 2010 angavs att:

Det är av stor vikt att flera myndigheter visar att de har för avsikt att engagera sig i Södertäljeproblematiken [...] Mediakontakten bör vara offensiv och strategiskt stödja den operativa insatsen.

Ett av huvudargumenten för att välja en offensiv mediestrategi var att polisen och myndigheterna skulle visa att de agerade handlingskraftigt mot problem som var välkända bland Södertäljeborna. Enligt intervjupersonerna hoppades de att mediestrategin skulle resultera i ett ökat förtroende för rättsväsendet och en vilja att anmäla brott, och motivera personer att våga vittna i den stundande mordrättegången. Flera av intervjupersonerna betonade också att öppenheten var en del i strävan efter att påtala och belysa problem i samhället, såsom omfattande fusk med välfärdssystemet, och få till en debatt kring dessa frågor. Medierna uppfattades därmed som en central arena för att uppnå några av insatsens mål.

## Sammanfattning

I detta kapitel framkommer följande:

- Problemen i Södertälje växte fram under minst ett decennium, men det var först 2011 som en omfattande myndighetsgemensam insats sattes.
- Insatsen utformades utifrån en hypotes om en kriminell parallellstruktur där kriminellt aktiva och inflytelserika personer bands ihop av släktskap, identitet och/eller en gemensam uppväxtmiljö.

- Hypotesen illustrerades bland annat med en pyramid där centrala personer var indelade i olika nivåer. Kriminaliteten ansågs vara samhällshotande utifrån ett antagande om att sociala strukturer i den syrianska/assyrianska folkgruppen i Södertälje användes för korruption, ekonomisk brottslighet och våldsbrottslighet.
- Målet med insatsen var att vidta åtgärder mot personer som antogs spela en viktig roll i den organiserade brottsligheten. I förlängningen skulle åtgärderna bidra till att försvaga den parallella samhällsstrukturen.
- Målstyrningen var förhållandevis svag och många deltagare kände inte till den övergripande målsättningen. I praktiken var det pyramiden som vägledde insatsen.
- Förväntade effekter av insatsen var ökad anmälningsbenägenhet, ökat förtroende för polis och rättsväsende, samt minskade förutsättningar för korruption.
- Insatsen resurssattes periodvis med flera av Operativa rådets aktionsgrupper. Insatsens problembild förankrades genom motiverande föreläsningar på myndigheterna och genom en offensiv mediestrategi.

# Styrning och resurser

I detta kapitel beskrivs hur insatsen styrdes och resurssattes. Redovisningen bygger i första hand på uppgifter från intervjuer, observationer och en genomgång av dokumentation.

## Mandat och resurser

Styrningen av Tore 2 utgick inledningsvis från Operativa rådet. Inom insatsen fanns en ledningsfunktion bestående av en insatschef och en biträdande insatschef. Bägge dessa funktioner besattes av poliser. Insatsledningen löd under region Stockholm kommenderingschef, och ytterst under länspolismästaren i Stockholm.

På grund av insatsens omfattning, syfte och problemformulering fanns ett stort behov av att skapa en tydlig struktur för styrning och samordning av det gemensamma arbetet. Insatsledningen kompletterades därför med en grupp av så kallade koordinatörer, som företrädde de samverkande myndigheterna. Med i gruppen fanns också en företrädare för det regionala underrättelsecentret (RUC).<sup>13</sup> Gruppen sammanträdde varje vecka, vid de så kallade onsdagsmötena. På dessa möten fattades beslut om insatsens inriktning och vilka åtgärder som skulle vidtas. Koordinatorernas roll var att återrapportera om de ärenden som respektive myndighet arbetade med för tillfället samt fungera som länk mellan insatsen och myndigheten i det operativa arbetet.

## Svårt för Operativa rådet att överblicka insatsen

I insatsförslaget till Tore 2 framgår att arbetet fortlöpande skulle följas upp av Operativa rådet, Polismyndighetens Regionala operativa ledningsgrupp (ROLG), Lokala operativa ledningsgruppen och Regionala underrättelsecentrets styrgrupp. Avgörande beslut om insatsens utformning skulle fattas av myndighetsrepresentanterna i Operativa rådet, i enlighet med den process som gäller för nationellt prioriterade GOB-insatser. Den löpande återkopplingen från Tore 2:s insatsledning till Operativa rådet förväntades

---

<sup>13</sup> De regionala underrättelsecentren är samverkansforum för myndigheter på regional nivå. De ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

inkludera en genomgång av vilka övergripande beslut som tagits, vilka nya ärenden som uppkommit samt hur arbetet fortskred med pågående ärenden.

I praktiken tillämpades dock en annan styrningsmodell. Ett skäl till att beslutsordningen ändrades var att Tore 2 blev betydligt mer omfattande än andra Operativa rådet-insatser. Vanligtvis brukade en insats omfatta ett eller ett fåtal ärenden, men Tore 2 utvecklades snabbt till en paraplyinsats med totalt 57 ärenden. Flera av dessa ärenden var dessutom enskilt större än andra GOB-insatser. Storleken på insatsen innebar därför att det blev mycket svårt för Operativa rådet att vara delaktigt i besluten och ha en bra överblick av arbetet inom Tore 2 (jfr Riksrevisionen 2019).

## Onsdagsmötenas roll

Konsekvensen av Operativa rådets begränsade insyn i insatsen blev att rådet till viss del tappade kontroll över beslutsprocessen i Tore 2. Flera av de drygt 57 ärendena i insatsen inleddes utan att ha förankrats vare sig i Operativa rådet eller i det regionala underrättelsecentret. Ärendena beslutades istället på onsdagsmötena, på initiativ av koordinatörerna och insatsledningen.

Onsdagsmötena tog med andra ord över Operativa rådets funktion som beslutsfattande organ. Där fattades självständiga beslut om vilka ärenden som skulle inledas och vilka myndigheter som skulle medverka. De gånger som ett ärende verkligen presenterades i Operativa rådet hängde det ofta samman med en ansökan om att få ytterligare resurser från Operativa rådets polisiära aktionsgrupper.

I intervjuer och beslutsprotokoll från onsdagsmötena framgår det att representanter i Operativa rådet inte var helt nöjda med denna rollfördelning. Missnöjet berodde på att det försvårade för Operativa rådet att få en överblick av hur resurserna fördelades nationellt. De efterfrågade även mer återkoppling om pågående ärenden än vad de i praktiken fick.

## Insatsledningen drev och övriga hängde med

En konsekvens av att onsdagsmötena i praktiken fungerade som den beslutsfattande församlingen, blev att både insatsledningen och koordinatörerna fick ett ovanligt stort inflytande. Insatsledningens inflytande var avgörande, men i någon mån oregerat. I Operativa rådets beslut om att genomföra insats Tore 2 framgår inte exakt vilka mandat som insatsledningen skulle ha.

Den tolkning som insatsledningen själva gjorde var att de hade mandat att fatta egna beslut och göra prioriteringar gällande insatsens ärenden. De bedömde även att mandatet medförde att de kunde sätta press på myndigheterna att prioritera i linje med det godkända insatsförslaget. Man tog stöd i det faktum att myndigheternas representanter i Operativa rådet gemensamt beslutat att insatsen skulle inrättas och resursättas. Utifrån detta beslut menade man att det fanns ett betydande utrymme att driva på för att myndigheterna skulle prioritera Tore 2-ärenden. Konsekvensen blev att insatsledningen efterfrågade resurser från de andra myndigheterna, utan att blanda in Operativa rådet. Insatsledningen tog direktkontakt med myndigheten eller med dess koordinator med frågan om det fanns möjlighet att avvara en resurs från myndighetens linjeverksamhet till specifika ärenden inom Tore 2.

Insatsledningens mandat utformades, enligt flera intervjupersoner, så att insatsledaren hade utslagsrösten på onsdagsmötena när beslut fattades om vilka ärenden som skulle prioriteras i insatsen. Mandatet användes vid flera tillfällen. En intervjuperson säger att det var tydligt att polisen därmed hade ledartröjan i insatsen:

Det var polisen som ledde insatsen, det var polisen som tog beslut om vilka ärenden som skulle ingå. De var drivande och övriga hängde med, skulle jag vilja påstå.

Frågan om huruvida den polisiära dominansen i insatsen var nödvändig har lyfts av flera intervjupersoner och diskuterades även på ett av Brås utvärderingsseminarier. Hade det till exempel varit möjligt med en biträdande insatsledare från Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverket? Meningarna var delade, men några intervjupersoner understryker att det är enklare för polisen att få med sig de andra myndigheterna än tvärt om. De pekar på att myndighetssamverkan styrs och primärt sker på polisens villkor, eftersom mandatet från polisen anses vara en förutsättning för att få resurser från Operativa rådet.

## Resurser

Operativa rådets resurser – bland annat i form av överföring av Aktionsgrupp Stockholm till Södertälje under flera års tid – innebar att insatsen fick fredad personal och tillgång till redskap som vanligtvis inte finns tillhanda, vare sig lokalt eller inom mindre insatser. Att aktionsgruppen

helt vigdes åt insats Tore 2 innebar att de fullt ut kunde fokusera på sin uppgift utan att behöva arbeta med sådant som inte tillhörde insatsen.

För polisen innebar mobiliseringen inte enbart att de fick en stabil resursförstärkning, utan även att aktionsgruppens egna resurser kunde omfördelas till centrala kostnadsområden inom Tore 2. Aktionsgrupp Stockholm delfinansierade bland annat de omfattande och kostsamma vittnesskyddsprogrammen för Mordmålet. Man bidrog också med resurser för att täcka tolkkostnader, lånade ut spaningsbilar och finansierade vissa övertidsuttag hos polisen i Södertälje.

### **Orättvis fördelning?**

De andra samverkande myndigheterna tilldelades inte några särskilda medel för sin medverkan i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. De myndigheter som deltar i en insats och som är företrädare i Operativa rådet förbinder sig visserligen att prioritera insatsen, men de tillförs inga extra resurser, utan förväntas istället finansiera sin medverkan inom ramen för sina respektive rambudgetar. Den polisiära insatsledningen för Tore 2 arbetade därför kontinuerligt med att motivera och ”sälja in” insatsens strategi och problembild. En person i insatsledningen förklarar hur de tänkte:

En viktig uppgift är att förankra det ända upp till ansvarig minister och ned till poliskontoren. Till andra myndigheter, i vitt skilda områden, till kommunen, till länsstyrelsen. Så att när man pratar om insatsen, så förstår alla att det här är en stor viktig insats som pågår, och dom är beredda att bidra.

Uppmärksamheten i medierna bidrog också till att, som en intervjuad myndighetsperson uttryckte det, ”ingen vågade säga nej till att sätta resurser på det här”. Konsekvenserna av de höga förväntningarna på samverkan, utan motsvarande extra resurser, blev emellertid påtagliga. Myndigheterna förväntades under lång tid prioritera och resurssätta ärenden som de vanligtvis kanske inte skulle ha prioriterat. Vägvalet ansågs få konsekvenser för den ordinarie verksamheten. En intervjuperson inom Skatteverket förklarar:

Vi satsar ju faktiskt. Vi lägger resurser på sånt som kanske inte alla gånger är så intressant för oss. Det kanske till och med är som så att staten förlorar skattepengar på att vi gör det här. Men det är klart, ur ett samhällsperspektiv så är det kanske viktigare [att prioritera insatsen]. Men jag kan ju tycka att om nu polisen får extra resurser, så varför ska inte även vi andra som lägger kraft här få det?

Flera intervjupersoner betonar också att avsaknaden av öronmärkta resurser på myndigheterna ledde till att myndigheterna och dess personal gick in med olika ambitioner. Dessa omständigheter beskrivs i kapitlet *Samverkan*.

## Urvalet av ärenden

Ett av insatsens viktigaste styrningsinstrument var urvalet av ärenden, som skulle ligga i linje med insatsens strategi och mål. Vilka prioriteringar som skulle göras förtydligades i insatsförslaget till Tore 2, och något förenklat kan kriterierna beskrivas som att de utvalda ärendena skulle avse

- en eller flera av de identifierat strategiskt viktiga personerna
- ett fenomen som omfattades av de problem- eller målområden som nämndes i underrättelsetjänstens lägesbilder
- kriminell verksamhet som stämde överens med de tre GOB-kriterierna (våldsutövning, användande av företag i brottslig verksamhet och otillåten påverkan).

Inom ramen för insatsen bedrevs både underrättelseärenden (det vill säga kartläggningar av vissa fenomen) och operativa ärenden (det vill säga förundersökningar och utredningar av misstänkta personer). Urvalet av underrättelseärenden utgick från tre permanenta inriktningar som beslutades i december 2011. Dessa tog sikte på tre sociala sfärer inom parallellstrukturen i Södertälje. Syftet var både att förstå problematiken på ett övergripande plan och att se sambanden mellan personer, fenomen och brottslighet. De operativa ärendena utgick från misstankar mot de strategiskt viktiga personerna. Dessa var till viss del sammankopplade med underrättelseinriktningarna.

För att upprätthålla kopplingen mellan de konkreta ärendena och insatsens övergripande strategi satte man upp strategiska och operativa mål för varje ärende. De strategiska målen skulle tydliggöra vad varje enskilt fall betydde för helheten. Det kunde till exempel vara att motverka en kriminell finansieringsstruktur som bedömdes vara viktig för fortlevnaden av parallellsamhället. Om det strategiska målet var att motverka finansieringsstrukturen kunde det operativa målet för samma ärende vara att utreda och fatta beslut om skatte- och avgiftshöjningar för företag eller lagföra en person. I Brås granskning av dokument framkommer att målformuleringarna inte blev så tydliga som man eftersträvat. Vid flera



tillfällen blandades operativa och strategiska mål ihop, och strategiska mål formulerades som operativa mål.

### **Framgångspotential och symbolärenden prioriterades**

I flera intervjuer med insatsledningen och koordinatörerna poängteras att det var enkelt att, utifrån de aktuella urvalsgrunderna, hitta nya potentiella ärenden till Tore 2. Det fanns dock en gräns för hur många ärenden som fick plats inom insatsen, och därför var deltagarna tvungna att prioritera mellan dem. När valet stod mellan flera relativt likvärdiga ärenden, prioriterades det förslag som bedömdes ha störst framgångspotential. En sådan bedömning gjordes ofta utifrån det så kallade kriminalarboristiska perspektivet. En intervjuperson förklarar:

Vi kan liksom inte lagföra ett kriminellt nätverk, men vi kan lagföra enskilda personer som har en roll i nätverket. Så där måste vi ju pussla ihop bilden. Vilken person har vilken roll och hur viktig är den? Sen måste vi titta på vad vi har för information och vad vi saknar. Utifrån resonemanget att vi ska slå sönder det här så måste vi hitta en brottslighet för att ta bort den personen, utifrån den uppsatta målsättningen. Det här blir ju att bryta ner problemet, och sen ner till enskild person som står för någon form av problem.

En annan prioriteringsgrund var ärendets symbolvärde, det vill säga om ärendet bidrog till att exponera fenomen kopplat till den kriminella parallellstrukturen i Södertälje. Det fanns en strävan efter att belysa den breda variationen av problem i Södertälje, och därför försökte man undvika att inleda för många ärenden mot en och samma problematik. En person förklarar taktiken så här:

Det handlar om hypoteser och att våga sticka ut hakan och säga att vi ska satsa på dom här tio istället för dom här tio. Varför då? För att kunna säga: så här ser vi på det.

Det var alltså inte självklart att ett ärende skulle drivas enbart för att det fanns ett underlag som kunde leda till lagföring eller andra åtgärder mot misstänkta personer. Medialt uppmärksammade symbolärenden, där man med olika metoder visade sig komma åt personer, pengar och kriminella fenomen inom parallellstrukturen prioriterades, eftersom de var en del i strategin att vinna allmänhetens förtroende i Södertälje.

## **Polisen hade tolkningsföretråde**

Satsningar på symbolärenden var en strategi, som många ansåg fungerade. Brås observationer från onsdagsmötena och uppgifter från intervjuerna visar dock att det fanns olika uppfattningar om vad som borde prioriteras, i förhållande till problembilden. Några deltagare kunde exempelvis tycka att vissa ärenden saknade tillräcklig koppling till problem- och målbilden för att kunna ingå i insats Tore 2, samtidigt som andra deltagare ansåg att dessa ärenden ”låg helt rätt”. De som var tveksamma efterfrågade ofta ett bättre underlag, som kunde styrka varför ett ärende eller en person var relevant för insatsen.

Konsekvensen blev att de aktörer som hade tillgång till underrättelseinformation fick ett större inflytande i urvalsprocessen, eftersom de enklare kunde argumentera för varför ett specifikt ärende borde ingå. I klartext innebar detta att polisen fick ett kunskapsövertag och tolkningsföretråde när det gällde att sälja in ärenden (jfr Brå 2011:20, Lipsky 1980/2010). Det var dessutom polisens kriminalunderrättelsetjänst som från början valt ut de strategiskt viktiga personerna, utformat problem- och målbilden samt formulerat underrättelseinriktningarna och de tio problemområdena.

Med andra ord fanns en asymmetrisk maktfördelning mellan deltagarna på onsdagsmötena, gällande besluten om vilka ärenden som skulle ingå i insatsen. En övergripande slutsats är dock, baserat på intervjuer med koordinatörerna, att de flesta var positiva till att insatsledningen hade det övergripande ansvaret och kunde fatta beslut baserat på underrättelseinformation.

## **Sammanfattning**

I detta kapitel framkommer följande:

- Insatsen blev betydligt mer omfattande än vad som initialt planerats. Operativa rådet hade mandatet att besluta om insatsens inriktning, men förlorade kontrollen över vilka ärenden som resurssattes och prioriterades. De centrala besluten fattades istället vid de samverkande myndigheternas onsdagsmöten.

- Polisen styrde insatsens inriktning genom att bemanna insatsledningen, definiera problembilden och ha ett kunskapsövertag när urvalet av ärenden diskuterades.
- Urvalet av ärenden bestämdes utifrån bedömningar av framgångspotential i förhållande till olika aspekter av problembilden. Ärenden som ansågs ha ett stort symbolvärde prioriterades.

# Utfall

I detta kapitel redovisas insatsens utfall i relation till de fyra övergripande målen. Eftersom flera av målen omfattar flera olika målsättningar har vi här brutit ut och delat upp dessa i totalt sex mål. Två av dessa mål överlappar med det som i insatsförslaget kallas för förväntade effekter<sup>14</sup>. Kapitlet bygger dels på kvantitativa uppgifter om prestationer inom insatsen, dels på intervjuer med personer som arbetat inom Tore 2.

## Mål: Att lagföra, förebygga, försvåra och förhindra

En övergripande målsättning med Tore 2 var att ”genom myndighetsgemensamma insatser mot strategiskt viktiga personer söka lagföra, förebygga, försvåra och förhindra fortsatt kriminell verksamhet utifrån [kriterierna] näringsverksamhet, våld och otillåten påverkan” (Insatsförslag 2010). För att nå målsättningen utformades en strategi som bestod av två steg. Det första steget inriktades mot den resursslukande våldsbrottsligheten på nivå tre, vilket sågs som en förutsättning för att kunna frigöra resurser som behövdes för att sedan kunna nå fram till personer på nivå ett och två. En inkapacitering av personer med stort våldskapital ansågs också avgörande för att kunna bryta tystnadskulturen och för att vinna legitimitet bland medborgarna i Södertälje. I det andra steget skulle arbetet inriktas mot brottslighet i inflytelserika organisationer, företag och institutioner. I Länsstidningen i Södertälje sammanfattades denna strategi med rubriken ”Vi jobbar oss uppåt i pyramiden” (Länsstidningen i Södertälje 2014-07-05).

## Strategin var inte tydlig för alla

Strategin att ”gå 3-2-1” verkar emellertid ha varit tydligast för insatsledningen och polisen. Några av de intervjuade deltagarna uppger att de inte kände till strategin, och vissa menar att ordningsföljden inte alls var uttänkt från början, utan att det bara blev så. ”Vi började rakt in där vi kunde, inte i nån speciell ordning” uppgav en intervjuperson. Oavsett om strategin var förankrad eller inte, häktades flertalet av de personer som misstänktes för mord, våld och utpressning under Tore 1 (mellan oktober

---

<sup>14</sup> Eftersom vi inte har data som håller för att utvärdera dessa två förväntade effekter, redovisas endast uppgifter om vad som gjordes inom insatsen för att försöka uppnå dem.

2010 och februari 2011) medan brottmålen om bedrägerier och ekonomiska brott – det vill säga problem som kopplades till nivå ett och två – avgjordes i tingsrätten under åren 2014–2016. Brås granskning av ärendenas resurssättning visar att de två övre nivåerna hade hög prioritet i insatsen. Merparten av utredningsarbetet – totalt 78 procent av ärendena – inriktades mot personer på nivå ett och två.

### **Totalt 103 personer lagfördes i omfattande rättegångar**

Tore 2 resulterade i att totalt 126 personer åtalades. Av dem lagfördes 103 personer för brott i 12 tingsrättsdomar, och sammanlagt utdömdes 187 fängelseår. Därutöver fattades även beslut om villkorliga domar, dagsböter, skadestånd och näringsförbud. Flera påföljder i de fyra stora brottmålen skärptes i hovrätten.

Det första stora målet, Mordmålet, gällde det så kallade Södertäljenätverket och åtal om mord, våldsbrott och utpressning. Brottmålet prövades i sammanlagt tre domstolar.<sup>15</sup> I de övriga tre stora målen – Hemtjänstmålet, Assistansmålet och Kyrkomålet – prövades framför allt åtal om ekonomiska brott. I Hemtjänstmålet åtalades ett flertal personer för grova bedrägerier mot Södertälje kommun och Arbetsförmedlingen. Assistansmålet gällde grovt bedrägeri, grovt bidragsbrott, grovt bokföringsbrott och grov urkundsförfalskning. Kyrkomålet behandlade bland annat åtal om grovt bedrägeri och grovt bidragsbrott riktade mot Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, samt bokföringsbrott med kopplingar till ett religiöst samfund. Gemensamt för Hemtjänstmålet och Assistansmålet var att de åtalade, enligt åklagaren, hade tillskansat sig ekonomisk ersättning som skulle ha gått till vård av företagets brukare och/eller till löner till anställda.

---

<sup>15</sup> Målet behandlas i Södertälje tingsrätt två gånger (2012 och 2013) eftersom den första rättegången fick tas om. Den tredje rättegången hölls i hovrätten (2014).

**Tabell 1. Fördelningen av antal misstänkta samt häktade, åtalade och lagförda i tingsrätten, avseende Tore 2-ärenden 2010–2016.**

Beslut	Antal personer
Misstanke	271
Häktade	92
Åtalade	126
Lagförda	103
<i>Därav</i>	
• fängelsedömda	52
• med annan påföljd	51
Åtalet ogillades	23

Källa: Operativa rådet 2018.

Arbete mot organiserad brottslighet är ofta inriktat på att uppnå lagföring av personer inom den organiserade brottsligheten (Brå 2008:22, Levi & Maguire 2004). Ungefär två tredjedelar av ärendena inom Tore 2 (38 av de totalt 57 ärenden som ingår i denna studie) hade lagföring som angiven målsättning. En tredjedel av dessa hade även ytterligare målsättningar vid sidan av lagföring – exempelvis att försvåra brottslig vinning, eller att säkerställa korrekt beskattning av strategiskt viktiga personer. Drygt hälften av de 38 ärendena uppnådde målet om att lagföra de misstänkta personerna. Bland de ärenden där myndigheterna inte nådde fram till lagföring återfinns flera ärenden som gällde skattebrott och som lades ner av Ekobrottsmyndigheten. Vissa av dessa ärenden lades ner som en följd av det dubbelbestraffningsförbud som infördes 2013.<sup>16</sup> Andra utredningar lades ned med hänvisning till bristfällig bevisning.<sup>17</sup>

### En fjärdedel lagfördes

Ett annat sätt att värdera utfallet är att se på det i relation till listan med personer som klassificerats som centrala i pyramiden. Under perioden 2011 till 2015 kom 82 individer att definieras som strategiskt viktiga personer på nivå ett, två eller tre. Myndigheternas arbete ledde till att en fjärdedel (22 av 82) av dessa lagfördes. Majoriteten av dessa 22 personer kategoriserades som nivå två, det vill säga som ”experter”. De flesta lagförda strategiskt viktiga personerna på nivå ett och två dömdes för bedrägerier, skattebrott och bidragsbrott.

<sup>16</sup> Högsta domstolen meddelade i två avgöranden 2013 att det inte är tillåtet att lagföra någon för skattebrott om personen redan har påförts skattetillägg från Skattemyndigheten.

<sup>17</sup> Dessa omständigheter beskrivs mer utförligt i kapitlet *Samverkan*.

**Tabell 2. Antalet identifierade strategiskt viktiga personer, samt antal och andel av dessa som lagförts i ärenden inom Tore 2, på respektive nivå.**

Nivå	Strategiskt viktiga personer (2010–2014)	Lagförda strategiskt viktiga personer (2010–2018)
1 (Imperiebyggare)	8	3 (38 %)
2 (Experter)	44	12 (27 %)
3 (Väldskapitalet)	19	7 (37 %)
1 eller 2	11	0
<b>Totalt</b>	<b>82</b>	<b>22</b>

Källa: Uppgifter från de samverkande myndigheterna och Operativa rådet 2018.

Utöver de personer som kategoriserats som tillhörande nivå ett, två och tre utreddes även ytterligare elva personer som ansågs svåra att klassificera utifrån hypotesen om pyramiden. Ingen av dessa elva personer lagfördes, och de flesta av dem förekom endast sporadiskt i ärendena. Tingsrätten lagförde även 81 personer som inte var listade som strategiskt viktiga personer. Majoriteten av dessa dömdes för ekonomiska brott (inklusive bedrägerier). Eftersom många ärenden dels utgick från de strategiskt viktiga personerna, dels inriktades på misstänkta personer med kopplingar till dessa, är det inte förvånande att antalet lagförda strategiskt viktiga personer är betydligt lägre än antalet lagförda icke-strategiska personer.

En jämförelse med andra myndighetsgemensamma GOB-insatser – som genomfördes vid samma tidpunkt – visar att Tore 2 resulterade i färre lagföringar än genomsnittet. Av de personer som åtalats, de personer som dömts till fängelse och de fängelseår som utdömts i tingsrätten till följd av en GOB-insats härrörde omkring 15 procent från insats Tore 2. Flera intervjupersoner anser att antalet lagförda för ekonomiska brott hade kunnat vara högre om Ekobrottsmyndigheten haft andra förutsättningar för sin medverkan (se kapitlet *Samverkan*). Färre lagföringar är dock att vänta när en stor del av resurserna används för att utreda personer som förmodas befinna sig högre upp i den kriminella miljön (Brå 2018:8).

### **Drygt hälften fick någon åtgärd mot sig**

Ett effektivt arbete mot organiserad brottslighet kräver många gånger att myndigheterna använder en rad olika brottsbekämpande strategier (Brå 2008:22). Det skedde även i Tore 2. Vid sidan av lagföringsarbetet i Tore 2 tillämpades även administrativa och tillgångsinriktade åtgärder.

Administrativa åtgärder kan omfatta allt från tillsyn, inspektioner och kontroller till revisioner. Det kan röra bidragsbedömning, tillståndsgivning, upphandling av tjänster, uthyrning av lokaler samt handläggning av plan-

och byggärenden. Med tillgångsinriktade åtgärder avses åtgärder där en persons ekonomiska resurser försvagas. Det rör sig ofta om skattehöjningar och frysta tillgångar (Brå 2014:10).

Av samtliga utredda personer inom insatsen fick totalt 94 personer beslut om åtgärder från Skatteverket. Många av dessa personer lagfördes också för brott. Drygt hälften av insatsens strategiskt viktiga personer påfördes någon åtgärd (lagföring, administrativ, tillgångsinriktad) och av dessa var det 20 personer som enbart fick beslut om administrativa och/eller tillgångsinriktade åtgärder.

**Tabell 3. Myndighetsåtgärder fördelade på strategiskt viktiga personer inom Tore 2, under perioden 2011–2016.**

Nivå	Strategiskt viktiga personer	Beslut om en eller flera åtgärder (lagföring, tillgångsinriktade och/eller administrativa åtgärder)	Endast tillgångsinriktade och/eller administrativa åtgärder	Ingen åtgärd
1	8	4	1	4
2	44	28	16	16
3	19	9	2	10
1 eller 2	11	1	1	10
<b>Totalt</b>	<b>82</b>	<b>42</b>	<b>20</b>	<b>40</b>

Källa: Uppgifter från de samverkande myndigheterna.

Sammanställningen i tabell 3 indikerar att tillgångsinriktade och administrativa åtgärder framför allt sattes in mot personer på nivå två. Besluten resulterade i att myndigheterna vidtog åtgärder mot drygt 60 procent av de strategiskt viktiga personerna på nivå två. På nivå ett nåddes ytterligare en person av tillgångsinriktade eller administrativa åtgärder (utöver de tre personer som lagfördes), liksom två personer på nivå tre.

Nästan hälften av de strategiskt viktiga personerna fick dock inte någon åtgärd alls direkt riktad mot sig – varken lagföring eller administrativa och tillgångsinriktade åtgärder. Många åtgärder riktades dock, som tidigare nämnts, inte direkt mot en strategiskt viktig person, utan mot personer som bedömdes underlätta brottslig verksamhet genom att ingå i kretsen kring en strategiskt viktig person. I intervjuerna med tjänstemän inom insatsen är det många av dem som anser att situationen för de strategiskt viktiga personerna kan ha försvårats av det tillgångsinriktade arbetet mot andra personer i deras närhet. En intervjuperson berättar exempelvis:



Nu är Skatteverket på dom och det är en jökla massa frågor. Så dom vill inte vara inblandade något mer, nu får [namn] sköta det här på egen hand. Och då tycker vi ju att det är ett bra resultat. Då har vi skadat nätverket genom att försvåra för honom att få personer att ställa upp.

Andra intervjupersoner har uppgett att uppgifter från telefonavlyssningar bekräftade att myndigheterna ”satt griller i huvudet på dom” och att det blev ”jobbigt för dom att komma in med saker och ting” (det vill säga olika typer av dokument). I vilken mån de vidtagna åtgärderna var tillräckliga eller effektiva för att förhindra och förebygga brott diskuteras mer utförligt i rapportens slutsatskapitel.

### **Mål: Identifiera strategiskt viktiga personer**

En annan övergripande målsättning för insatsen var att identifiera strategiskt viktiga personer på nivå ett och två, och klargöra sambanden mellan dem. Ambitionen var med andra ord att undersöka hypotesen om pyramiden. Nedan diskuteras insatsens prestationer i förhållande till denna målsättning.

#### **Bekräftades hypotesen?**

Liksom tidigare nämnts identifierades och lagfördes personer som bedömdes befinna sig på samtliga nivåer av pyramiden. Lagföringsbesluten för våldsbrott (nivå tre) och ekonomiska brott (nivå två), anses, av intervjupersonerna, ha varit en förutsättning för att man även skulle kunna vidta åtgärder mot brottsligheten på nivå ett. Mycket talar dock för att vissa initiala antaganden om att det finns hierarkiska relationer mellan de tre nivåerna saknat stöd. I en uppföljningsrapport från slutfasen av Tore 2 konstaterades att personer som kategoriserats som nivå ett, två och tre tenderar att begå brott utan samröre med varandra och utan att ens vara medvetna om varandras brottslighet. En liknande bild framkommer i vår genomgång av materialet. Flera intervjupersoner framhåller att benämningen ”utförare”, som inledningsvis användes för att beskriva den synliga brottsligheten på nivå tre, med tiden visade sig vara en missvisande beskrivning. De menar att det över tid framgick att de våldsaktiva männen inte agerade som utförare av order från personer på nivå ett. Istället framhåller intervjupersoner att det fanns en egen hierarki inom nivå tre. Benämningen av nivå tre som ”utförare” kom därför att revideras under insatsens gång och ändrades till ”vårdskapitalet”.

Även om det inte finns generella hierarkiska relationer mellan nivåerna, fanns det indikationer på att personer på olika nivåer kunde dra nytta av varandra. Intervjupersoner, liksom en underrättelserapport från 2015, framhåller att effekterna av våldsbrottsligheten på nivå tre skapade gynnsamma förutsättningar för brottsligheten på nivå ett och två. Dels genom att nivå tre bidrog till en tystnadskultur genom att skrämman invånare i Södertälje, dels genom att det höll andra kriminella organisationer borta från hemmamarknaden. Det fanns också uppgifter om att personer på nivå tre kunde anlitas som indrivare eller stöd i medlingssituationer av personer på nivå två och ett. Sammantaget indikerar uppgifterna att målsättningen om att klargöra relationerna mellan de identifierade personerna i viss mån uppnåddes.

### **Mål: Identifiera den kriminella parallellstrukturen**

Ett ytterligare mål för insats Tore 2 var att identifiera ”den kriminella parallellstrukturen i Södertälje”. Polisens initiala problembeskrivning byggde bland annat på uppgifter om att det förekom ”egna rättegångar” och andra civila uppgörelser för att lösa oegentligheter och problem i Södertälje. ”Medling” användes för att hantera vissa våldsbrott, civilrättsliga arrangemang och reglering av skulder.

Av de 57 ärenden som bedrevs inom Tore 2 omfattade 19 ärenden fenomen som bedömdes vara kopplade till parallellstrukturen i någon bemärkelse. Informationen om parallellstrukturen inhämtades således från ett flertal olika utredningar. Informationsinhämtningen syftade främst till att ge en fördjupad kunskap om hur de illegala delarna i de lokala lösningarna på rätts- och låneområden fungerade. En stor del av kartläggningen genomfördes med fokus på de tio problemområden som identifierats i samband med att insatsen planerades. Vår redovisning av underrättelsearbetet kring de aktuella problemområdena är begränsad av sekretessskäl. Nedan ges dock en kortfattad bild av kunskapsläget inom insatsen.

### **Ökad kunskap om lån, medling och indrivning**

Inom ramen för insatsens informationsinhämtning identifierades en oreglerad lånemarknad som bedömdes möjliggöra och underlätta hanteringen av illegala pengar. Den oreglerade lånemarknaden ansågs vara nära sammanlänkad med lokala spelklubbar som i sin tur sågs som ett av naven i

den illegala ekonomin i Södertälje.<sup>18</sup> Spelekonomin och låneverksamheten var ett viktigt fokus inom insats Tore 2, eftersom den även kopplade samman våldsbrotten och de ekonomiska brotten på personnivå.

Informationsinhämtningen inom insatsen förstärkte uppfattningen att de parallella rättsskipningarna och banklösningarna utgjorde varandras förutsättningar. Den oreglerade utlåningen skapade ofta ett behov av medling mellan låntagaren och utlånaren. Till följd av att premisserna för utlåning och återbetalning fastställdes informellt saknades ofta möjligheten att vända sig till Kronofogden eller till andra instanser för att klara upp skuldförhållandet. Istället förekom det att enskilda utlånare tog hjälp av en medlare på nivå två, för att förhandla med låntagaren eller våldsverkarna på nivå tre, för att driva in pengarna. Det förekom även att utlånarna sålde skulder till våldsverkarna, vilket kunde medföra att skuldbeloppet växte tiofaldigt (jfr Brå 2012:12).

Förekomsten av informell medling undersöktes också ur ett bredare perspektiv. Inom en av de tre underrättelseinriktningarna kartlades en verksamhet där medling förekom. Sammanställningarna av underrättelseinformation på detta område utgjorde underlag för en handfull operativa ärenden.

### **Problembeskrivningen accepterades i domstol**

Resultaten av det kartläggande arbetet kring parallellstrukturerna är svåra att mäta eller värdera. Ett utfall av arbetet synliggörs dock i domarna i Mordmålet. I inledningen av tingsrättens domskäl, under rubriken ”Vad gäller saken? Södertäljenätverket, finns det ett sådant?”, görs följande beskrivning av den kontext som de tilltalade tillhör:

För samtliga spelar den kristna kyrkan en betydande roll och det är ofta ”i kyrkan” man löser interna problem och vidmakthåller sina kontakter. Av utredningen framkommer, framför allt genom förhören med [personnamn] att det finns en misstro mot institutionella svenska förhållanden i bl. a. ekonomiskt avseende. Man har i den syrisk/assyrianska befolkningsgruppen i stor utsträckning skapat ett helt eget papperslöst ekonomiskt system, där man lånar av varandra och gör upp rutiner för avbetalning av skuldförhållanden genom medling. Konflikter löses också genom

---

<sup>18</sup> I reportageboken *Nätverket – Södertäljemaffians uppgång och fall* av Baris Kayhan (2017), som baseras på intervjuer med personer inom nätverket, ges en liknande bild. Där beskrivs en vardag där stora belopp lånas ut i förtroende, på basis av endags-, vecko- och månadsräntor, i samband med spel på de många spelklubbarna i centrumen kring Södertälje.

medling eller eljest utan inblandning av myndigheter eller av polisen. Av utredningen framgår att kontakt med polisen i flera fall har fått till följd att personen i fråga måste lämna livet i Södertälje för gott och fortsättningsvis leva med skyddade personuppgifter långt ifrån familj och vänner. Det har också med all önskvärd tydlighet framkommit under den långa huvudförhandlingen i målet att rädslan hos flera förhörspersoner för att berätta vad som eventuellt har förekommit är så stor att mened under förhöret framstår som ett säkrare alternativ än att hålla fast vid enstaka besvärande omständigheter, som kan ha framkommit under polisförhör.

I hovrättsdomen, som vinner laga kraft 2014, ansluter rätten sig till tingsrättens beskrivning av ”vissa förhållanden i Södertälje”. Skrivningen sätter in de mord, människorov och utpressningar som målet gäller i ett socialt och ekonomiskt sammanhang. Utredningarna inom Tore 2 låg också till grund för domstolarnas bedömning att existensen av ett kriminellt nätverk ansågs trovärdig. Mordmålet prövades tre gånger i två instanser och i samtliga domar slog rätten fast att ett hierarkiskt nätverk hade klarlagts av åklagarna. Till följd av det kartläggande arbetet ansågs strukturer och etablerade arbetsätt inom nätverket vara bevisade och kartläggningen bidrog således till lagföringen av flera strategiskt viktiga personer, varav en med en ledande roll på nivå tre.

Motsvarande problembeskrivningar saknas dock i domarna i de tre andra stora målen. I ett av dessa mål förekommer emellertid hänvisningar till olika personers betydelse i lokalsamhället. Brottsupplägget sägs möjliggöras av den respekt och det förtroende som en av de tilltalade åtnjuter. I domskälen anges att personen ifråga inte endast gynnats ekonomiskt av brotten, utan denne har ”erhållit vinning även genom att få tacksamhet från omgivningen och i förlängningen även makt”. I detta mål blev inte enbart gärningspersonerna skadeståndsansvariga utan även de föreningar och samfund, där brottsligheten inneburit vinning för organisationen. Hovrätten understryker vidare ”att det är fråga om systemhotande brottslighet som är av farlig art”.

I den lägesbild som låg till grund för insatsen fanns en utförlig beskrivning av den kriminella parallellstrukturen. Därmed var målet i princip uppnått redan innan insatsen startades. Kunskapsinhämtningen bidrog dock till att bilden av parallellstrukturen fördjupades och justerades. Kartläggningarna bidrog även till att begripliggöra kontexten kring brotten i domstol.

## Mål: Förhindra kriminell medling

Den ökade kunskapen om den kriminella parallellstrukturen var tänkt att utgöra ett första steg i arbetet med att stärka relationen mellan rättsväsendet och Södertäljeborna. Nästa steg var målet om att ”förhindra och försvåra förutsättningarna för det medlingsinstrument som växt sig starkt i Södertälje” (Insatsförslag 2010). Myndigheterna skulle således inte enbart kartlägga de strukturer som användes för att reglera skulder och andra tvister, utan också agera mot dem.

I förhållande till detta mål saknar Brå underlag för att redogöra för och värdera åtgärder mot medling. Bilden av ett regelrätt medlingsinstrument och informella rättsprocesser förefaller ha tonats ner under insatsens gång, till förmån för en problembild om en tystnadskultur i Södertälje där invånare värjde sig för att anmäla brott eller vittna mot personer från den egna folkgruppen. Tystnadskulturen hade i sin tur lett till att enskilda personer – som antingen åtnjöt ett stort förtroende inom lokalsamhället eller som hade ett våldskapital – kunde fungera som medlare vid konflikter. Strategin mot medling var därför sammankopplad med en förväntan om att insatsens prestationer skulle ha en positiv påverkan på Södertäljebornas förtroende för rättsväsendet. De åtgärder som vidtogs mot personer på nivå tre antogs således få en indirekt betydelse i relation till målen om att förhindra kriminell medling. Bland de personer som lagfördes för brott återfanns även ett antal individer som ansågs ha agerat som medlare. Inkapaciteringen av dem kan därmed indirekt ha påverkat förutsättningarna för medlingen. Det går emellertid inte att avgöra om någon av dessa åtgärder har påverkat Södertäljebornas användning av medlingsinstrumentet i stort.

## Mål: Försvårad användning av företag i brottslig verksamhet

En ytterligare målsättning, och en uttryckt förväntan, var att det skulle bli svårare att begå ekonomisk brottslighet genom näringsverksamheter i Södertälje. Under insatsens gång utvidgades denna strävan till att även omfatta andra associationsformer, såsom föreningar. Försvårandet skulle uppnås genom myndighetsgemensamma åtgärder med syfte att minska den kriminella förtjänsten. Nedan redovisas prestationer i förhållande till dessa förväntade effekter.

## Omkring 50 företag och föreningar utreddes

Inom ramen för insatsen utreddes omkring 50 företag och föreningar. Flertalet av dem hade kopplingar till minst en strategiskt viktig person. De flesta åtgärder som riktades mot dem kom från Skatteverket. Flera åtgärder riktades även mot företag i samband med olika rättegångar. Fyra personer dömdes i tingsrätten till näringsförbud i totalt 24 år. Ungefär en tredjedel av de företag och föreningar som utreddes fick domstolsbeslut om kvarstad i samband med en rättsprocess.<sup>19</sup> De stora bedrägerirättegångarna resulterade även i att en handfull föreningar och företag fick betala skadestånd.

**Tabell 4. Antalet åtgärder som Skatteverket genomfört mot företag och föreningar inom ramen för utredningar inom Tore 2, under perioden 2011–2015.**

	Revisioner, Skrivbordsutredningar	Skatte- och avgiftshöjning	Skattetillägg
Näringsverksamheter	41	35	32
Föreningar	4	4	3
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>39</b>	<b>35</b>

Källa: Uppgifter från Skatteverket 2018.

Utöver åtgärderna ovan resulterade utredningarna inom Tore 2 även i indragna tillstånd, företagsbot och beslag. I kölvattnet av Tore 2 uppmärksammade dessutom Finansinspektionen ett finansföretag som inte vidtog tillräckliga åtgärder för att motverka penningtvätt. Därför återkallades finansföretagets tillstånd, och kontoret i Södertälje var ett av dem som stängdes ner. Intervjupersoner inom insatsen menar att åtgärden väsentligt påverkade förutsättningarna för penningtvätt i Södertälje.

## Myndigheterna gick mot pengarna

Enligt ett beslut i Operativa rådet ska ”möjligheten att förverka tillgångar och återta brottsutbyte” prioriteras och särskilt beaktas vid nationellt prioriterade insatser mot organiserad brottslighet (Samverkansrådet 2015). Denna prioritering var även vägledande för Tore 2. I en intervju i Länstidningen i Södertälje säger insatsledaren att man ”vill lägga ut en ekonomisk bombmatta” för att avskräcka människor från att begå brott,

---

<sup>19</sup> Kvarstad är en åtgärd som resulterar i att en brottsmisstänkt förlorar rätten att förfoga över en bestämd egendom under en viss tid. Beslut om kvarstad kan fattas interimistiskt av tingsrätten.

motverka en snedvriden konkurrens mellan företag och återta resurser till samhället (Länstidningen i Södertälje 2013-10-17).

”Bomberna”, främst i form av skatte- och avgiftshöjningar, ansågs i vissa fall som mer effektiva åtgärder än lagföring av intervjupersonerna. I tabell 5 nedan presenteras en sammanställning av resultaten av detta arbete. De belopp som redovisas härstammar från beslut i domstol om skadestånd och kvarstad, samt myndighetsbeslut från Skatteverket, Försäkringskassan, Kronofogden och Arbetsförmedlingen.

**Tabell 5. Belopp fördelat på myndigheternas åtgärder inom Tore 2 under perioden 2010–2016<sup>20</sup>.**

Myndighet	Åtgärd	Belopp
Skatteverket	Höjning av skatt	47,2 mkr
	Skattetillägg	12,6 mkr
	Betalningssäkring	24,8 mkr
	Borttagande av falska kontrolluppgifter	25,8 mkr
Kronofogden	Säkrade och utmäta tillgångar	22,7 mkr
	Säkrat i mål om betalningssäkringar	2,7 mkr
	Säkrat i mål om kvarstad	23 mkr
	Utmänt	8,4 mkr
Försäkringskassan	Ställda återkravsbelopp	0,498 mkr
Arbetsförmedlingen	Ställda återkravsbelopp	12,7 mkr
Tingsrätten	Skadestånd	50 mkr
	Förverkat brottsbyte	1,4 mkr
	Dagsböter	4,2 mkr

Källa: Operativa rådet 2018 och Skatteverket 2018.

Sammantaget resulterade Tore 2 i förhållandevis stora skattehöjningar, skattetillägg, betalningssäkringar, återkrav av stöd och ersättningar, kvarstad och skadestånd. Totalt fick 25 personer felaktiga kontrolluppgifter borttagna, och 69 personer och 30 företag fick beslut om skattehöjningar till följd av insatsen. Därutöver granskades 43 personer och 6 bolag av Skatteverket utan att det resulterade i skattehöjningar.

Om beloppen jämförs med andra GOB-insatser under samma period blir det tydligt att Tore 2 intar en särställning. Insatsen stod för ungefär hälften av det totala beloppet för utdömt skadestånd (av samtliga GOB-insatser) under åren 2011–2014 (Samverkansrådet 2015). Tore 2 stod även för merparten av

<sup>20</sup> Eftersom vissa summor överlappar varandra redovisas inte något totalbelopp.

skatte- och avgiftshöjningarna och skattetilläggen under samma period. Under 2011 och 2012 utgjorde Tore 2:s belopp för betalningssäkringar över 60 procent av Samverkansrådets resultat, och 2013 utgjorde det en tredjedel.

De uppgifter som redovisas till Samverkansrådet och i tabell 5 ovan är dock sannolikt i underkant, eftersom de baseras på data fram till 2016. Vissa ärenden hade inte avslutats vid denna tidpunkt, och de tillgångsinriktade åtgärder som användes inom ramen för dessa utredningar bör ha medfört att ytterligare ekonomiska medel undandrogs från personer som ansågs vara kopplade till den kriminella miljön i Södertälje. I intervjuerna framkommer även att en del uppgifter om kvarstad och återkrav inte alltid registrerades som kopplade till Tore 2 på den aktuella myndigheten. Flera myndighetsföreträdare tror därför att de redovisade summorna inte ger hela bilden av det tillgångsinriktade arbetets resultat.

De tillgångsinriktade åtgärderna användes genomgående brett. Flertalet av de lagförda, knappt tre fjärdedelar, fick även betala skadestånd. Många fick dessutom beslut om skattehöjningar, skattetillägg, näringsförbud och/eller beslut om borttagen felaktig kontrolluppgift. En förhållandevis stor andel av de beslutade beloppen säkrades till följd av att myndigheternas insatser samordnades före tillslagen. En särskild satsning på samverkan mellan polisen och Kronofogden medförde att stora tillgångar togs i kvarstad redan i samband med polisens husrannsakingar. Det resulterade i att en stor del av skadestånden redan var säkrade när domarna kom.

Det är uppenbart att myndigheternas satsningar på utredningar av ekonomiska brott och oegentligheter resulterade i att stora belopp undandrogs från den kriminella miljön. Det är emellertid svårt att bedöma huruvida de vidtagna åtgärderna även bidragit till att uppnå målet och förväntan om att användningen av företag i brottslig verksamhet skulle försvåras. Åtgärderna bör främst ha inverkat, åtminstone temporärt, på enskilda personers förmåga att investera brottsvinster i nya företagsverksamheter, även om myndigheternas åtgärder och uppmärksamheten kring dem i medierna även kan ha haft en viss avskräckande effekt. På en strukturell nivå kan möjligheten att hantera brottsvinster i Södertälje, åtminstone på kort sikt, ha försvårats av nedstängningen av det finansföretag som inte ansågs vidta tillräckliga åtgärder mot penningtvätt.



## Mål: Minskad korruption

Till sist förväntades insatsen även resultera i att ”förutsättningarna för korruption [minskar] i samband med att myndighetspersoner som är insider och läckor identifieras och i bästa fall avskiljs från sin tjänst” (Insatsförslag 2010). Inom insatsen drevs ett flertal ärenden som gällde korruption inom och mot offentliga verksamheter. I vilken mån dessa kan ha bidragit till att försvåra korruption kan inte avgöras baserat på det underlag som Brå tagit del av. Nedan ges istället en översiktlig beskrivning av prestationerna på området.

### Många ärenden berörde insiderproblematik

De Tore 2-ärenden som gällde korruption var utredningar av så kallade insider som misstänkta möjliggörare för vissa brott. I flera fall gällde misstänkta personer som inte visat saklighet och opartiskhet vid kommunala beslut, liksom att särbehandling förekommit vid upphandling eller när tillstånd beviljats. I de fall där myndigheterna lyckades visa på oegentligheter förekom åtgärder som syftade till att avskilja personen från sin tjänst eller sitt uppdrag. Åtgärder vidtogs mot ett tiotal personer. En intervjuperson beskrev insatserna med orden ”man har ju rensat en del”. Det ska dock understrykas att de åtgärder som vidtogs mot korruption skedde både inom ramen för Tore 2 och utan koppling till insatsen.

När Tore 2 planerades, var insatser mot korruption högt prioriterade. Trots detta anser flera intervjupersoner att insatsen misslyckades med att förändra förutsättningarna för korruption på ett avgörande sätt. Denna uppfattning redovisas också i en intern uppföljning där det konstateras att det är ”ytterst svårt för rättsvårdande myndigheter att med aktuell lagstiftning påvisa korruption” (Underrättelserapport 2014). Samtidigt framhåller andra att insatsen fick effekter även på dessa områden, bland annat till följd av den utåtriktade mediekommunikationen, som synliggjort och uppmärksammat problemet på samhällsnivå.

## Sammanfattning

I det här kapitlet framkommer följande:

- Myndigheterna vidtog åtgärder (lagföring samt administrativa och tillgångsinriktade åtgärder) mot hälften av de strategiskt viktiga

personerna. Ytterligare åtgärder riktades även mot personernas nätverk.

- Majoriteten av åtgärderna inriktades mot nivå två i den så kallade pyramiden. Tillgångsinriktade åtgärder mot ekonomiska brott prioriterades.
- I jämförelse med andra GOB-insatser var en ovanligt stor andel av åtgärderna tillgångsinriktade, medan färre av dem utgjordes av lagföringsbeslut. Fördelningen låg i linje med insatsens ambition att komma åt fler personer på nivå ett och två, genom använda de samverkande myndigheternas verktyg.
- De tidiga åtgärderna mot det tjugotal personer som begick våldsbrott kan ha haft betydelse för möjligheten att i slutändan nå fram till det fåtal personer som bedömts tillhöra nivå ett i pyramiden.
- Insatsens kartläggningar och problembild fick genomslag i de stora målens domslut.
- Flera av insatsens utfall är svåra att bedöma i förhållande till målen. Det gäller framförallt arbetet mot korruption, minskad kriminell förtjänst och åtgärder för att förhindra kriminell medling.

# Effekter

I detta kapitel redovisas uppgifter som synliggör utvecklingen över tid i Södertälje. Uppgifter om brottsanmälningar, brottsutsatthet, otrygghet/oro och förtroende för rättsväsendet *före, under* och *efter* insatsen redovisas och analyseras. Utvecklingen diskuteras i relation till de förväntade effekterna av insatsen och med stöd av intervjuer och tidningsartiklar.

## Utsattheten för våldsbrott minskade

Uppgifter från Nationella trygghetsundersökningen (NTU) visar att den självrapporterade utsattheten för våldsbrott (misshandel, hot och personrån) minskade i Södertälje både under och efter insatsen. Samtidigt som andelen utsatta för våldsbrott ökade något i jämförelsekommunerna, halverades utsattheten i Södertälje under perioden 2011–2014. Den relativa minskningen av andelen som utsatts för våldsbrott i Södertälje, i förhållande till jämförelsekommunerna, överstiger 50 procent och är statistiskt signifikant. Från att ha varit förhöjd i Södertälje, sjönk utsattheten för våldsbrott till en nivå som är jämförbar med nivån i liknande städer.

**Tabell 6. Andelen utsatta för olika typer av brott under perioderna 2006–2010, 2011–2014 och 2015–2016, i Södertälje och i jämförelsekommunerna, samt relativ förändring i Södertälje jämfört med jämförelsekommunerna. Andelar i procent.**

	Före insatsen 2006–2010	Under insatsen 2011–2014	Efter insatsen 2015–2016	Relativ förändring under Tore 2	Relativ förändring efter Tore 2
<b>Utsatta för brott mot enskild person</b>					
Södertälje	15,4*	11,8	18,4	-30	0
Jämförelsekommuner	11,7	12,8	13,8		
<b>Utsatta för våldsbrott</b>					
Södertälje	11,2*	6,1	5,7	-51*	-54*
Jämförelsekommuner	6,9	7,7	7,6		
<b>Utsatta för egendomsbrott</b>					
Södertälje	11,5*	9,4	8,3	0	0
Jämförelsekommuner	15,3	12,0	11,1		

Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU).

\* = signifikanta skillnader mellan Södertälje och jämförelsekommunerna.

Även andelen som uppger att de utsatts för egendomsbrott (cykelstöld, bilstöld, stöld från bil och bostadsinbrott) minskade i Södertälje, både under och efter Tore 2. Tabellen visar dock att en motsvarande minskning även skedde i jämförelsekommunerna. Det tyder på att utvecklingen i Södertälje i detta avseende var en del av en mer generell utveckling, snarare än en effekt av insatsen.

Även många intervjupersoner upplevde att utsattheten för våldsbrott hade minskat efter att Tore 2 inletts. De menade att det blev "lugnare i stan" under Tore 2. En av dem framhöll till exempel att poliser i yttre tjänst upplevde att misshandelsfallen inte var lika brutala som tidigare. En förklaring till den minskade utsattheten var, enligt intervjupersoner, att flera av de mest våldsaktiva personerna häktades och sedermera dömdes för inblandning i det så kallade Mordmålet. Även Södertäljepolisens riktade arbete mot nyrekrytering, som delvis låg utanför insatsen, kan ha haft betydelse. Intervjupersoner inom Södertäljepolisen kopplar även den upplevda minskningen av våldsbrott till ett samarbete med socialtjänsten.

### **Mindre oro för brott efter Tore 2**

Upplevd otrygghet och oro tillhör de uppfattningar som generellt är trögrörliga. Allmänhetens uppfattning om en plats kan ta tid att förändra. Under åren *före* och *under* insatsen var den upplevda oron för brottsligheten generellt sett högre i Södertälje än i jämförelsekommunerna. Även om oron för brott sedan minskade, såväl i Södertälje som i jämförelsekommunerna, var minskningen något större i Södertälje.

*Efter* Tore 2 minskade de olika typerna av oro mer i Södertälje än i jämförelsekommunerna. Den största relativa minskningen gäller oro över att utsättas för överfall/misshandel samt oro över att närstående ska drabbas av brott. En sammantagen bedömning är att den upplevda oron i Södertälje gick från att vara förhöjd till att sjunka till en nivå som liknade den i jämförelsekommunerna. I vissa fall blev nivån till och med lägre i Södertälje.

**Tabell 7. Andelen svarande i NTU som anger att brottsligheten ökat, samt andelen som på olika sätt känner oro över brottslighet, under perioderna 2006–2010, 2011–2014 och 2015–2016, i Södertälje och jämförelsekommuner. Andelar i procent.**

	Före insatsen 2006–2010	Under insatsen 2011–2014	Efter insatsen 2015–2016	Relativ förändring under Tore 2	Relativ förändring efter Tore 2
<b>Uppfattar att antalet brott har ökat de tre senaste åren</b>					
Södertälje kommun	80 %	73 %	70 %	0%	-7 %
Jämförelsekommuner	79 %	72 %	74 %		
<b>Stor oro över brottsligheten i samhället</b>					
Södertälje kommun	35 %*	31 %*	26 %	15 %	-27 %
Jämförelsekommuner	27 %	21 %	28 %		
<b>Oro över att närstående ska drabbas av brott</b>					
Södertälje kommun	39 %*	33 %*	25 %	7%	-31 %*
Jämförelsekommuner	33 %	27 %	31 %		
<b>Oro för bostadsinbrott</b>					
Södertälje kommun	22 %*	17 %	18 %	-13 %	-26 %
Jämförelsekommuner	16 %	14 %	17 %		
<b>Oro för överfall/misshandel</b>					
Södertälje kommun	21 %*	15 %	14 %	-21 %	-38 %*
Jämförelsekommuner	16%	14%	18%		
<b>Oro för skadegörelse på fordon, bilstöld eller stöld ur fordon</b>					
Södertälje kommun	24 %*	18 %*	17 %	8 %	-15 %
Jämförelsekommuner	18 %	13 %	15 %		

Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU).

\* = signifikanta skillnader mellan Södertälje och jämförelsekommunerna.

### Otryggheten påverkar livskvalitet och utevistelser

Den upplevda otryggheten i Södertälje var i stort sett oförändrad medan Tore 2 pågick, trots att den minskade i jämförelsekommunerna. Det innebär att otryggheten relativt sett ökade i Södertälje under denna period. Den var också signifikant högre i Södertälje än i jämförelsekommunerna, både före och under insatsen.

Efter insatsen minskade dock otryggheten i Södertälje betydligt. Relativt sett uppgår minskningen till 25 procent för denna period jämfört med åren före satsningen. Det innebär att otryggheten vid utevistelse förändrats, från att vara signifikant högre i Södertälje än i jämförelseområdena, till att ligga på samma nivå. Samma utvecklingsmönster gäller andelen personer som angett att de anpassat sin utevistelse efter otryggheten, genom att välja andra vägar eller färdstätt, och andelen personer som anser att otryggheten påverkar deras livskvalitet.

**Tabell 8. Andelen som anger att de känner otrygghet, 2006–2010, 2011–2014 och 2015–2016 i Södertälje och jämförelsekommuner**

	2006–2010	2011–2014	2015–2016	Relativ förändring under Tore 2	Relativ förändring efter Tore 2
<b>Otrygghet vid utevistelse sen kväll i det egna området</b>					
Södertälje kommun	28 %*	27 %*	22 %	12 %	-25 %
Jämförelsekommuner	22 %	19 %	23 %		
<b>Valt annan väg/färdstätt (ganska/mycket ofta) på grund av otrygghet</b>					
Södertälje kommun	21 %*	16 %	17 %	-14 %	-28 %
Jämförelsekommuner	17 %	15 %	19 %		
<b>Otrygghetens påverkan på livskvalitet</b>					
Södertälje kommun	19 %*	13 %*	17 %	-16 %	-30 %
Jämförelsekommuner	11 %	9 %	14 %		

Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU).

\* = signifikanta skillnader mellan Södertälje och jämförelsekommunerna.

Både otrygghet och oro för brottslighet har alltså minskat i Södertälje efter satsningen. Ett flertal intervjupersoner, särskilt poliser, är av uppfattningen att insats Tore 2 bidragit till den minskande otryggheten. En polis säger sig ha fått detta intryck när de pratat med människor ute på gator och torg:

Man går ut och pratar med folk som bor i Södertälje om hur dom upplever att deras vardagliga situation har ändrats. Då känner jag att vi får signaler om att folk i gemen där nere tycker att samhällsklimatet har förbättrats väldigt mycket. Dom känner sig tryggare. Det är trevligare att bo i Södertälje, man vågar gå ut på kvällarna. På nåt sätt så känns det som att vi kan ta åt oss äran lite grann av det. Vi har nått en bit.

Men även om insatsen kan ha bidragit till att förbättra klimatet bland många boende i Södertälje, är det tänkbart att den kan ha förstärkt oron och

otryggheten för andra. Som tidigare nämnts var Tore 2 inriktad på att synliggöra den kriminella verksamheten. Flera intervjupersoner menar att mediestrategin faktiskt kan ha bidragit till att underblåsa viss oro för brott i Södertälje. Synliggörandet av de kriminella verksamheterna via medierna kan ha inneburit att medborgarna gjordes mer uppmärksamma på förekomsten av brottslighet än vad som annars skulle ha varit fallet. En tjänsteman konstaterade exempelvis att det är ”ovanligt att en skjutning får vara aktuell i en lokaltidning under så lång tid” och påpekade att detta sannolikt fick betydelse för hur allmänheten upplevde Södertälje.

### Effektmål: Ökad anmälningsbenägenhet

I Tore 2 antogs en ökad trygghet och ett ökat förtroende för polisen leda till att invånarna i större utsträckning skulle vända sig till polisen när de utsattes för brott. Med andra ord var det förtroendeskapande arbetet en metod för att bryta den så kallade tystnadskulturen, liksom andra negativa implikationer av parallella samhällsstrukturer i Södertälje. Därför förväntades antalet anmälda brott öka, i och med Tore 2.

Det går dock inte att i denna utvärdering utgå från antagandet att en ökad benägenhet att anmäla brott med nödvändighet leder till att antalet anmälda brott ökar. För det första är det flera olika faktorer som kan påverka om anmälningsbenägenheten går upp eller ned (exempelvis utvecklingen avseende brottsammansättningen), vilket gör att en satsning av det här slaget trots allt bara är en av många tänkbara faktorer. För det andra behöver inte en ökad anmälningsbenägenhet leda till fler anmälda brott rent antalsmässigt, eftersom detta ju också påverkas av huruvida den faktiska brottsligheten ökar eller minskar. Mot bakgrund av detta redovisas anmälda brott under olika tidsperioder i Södertälje – dels totalt, dels jämfört med jämförelseområdena – med en mer prövande analys, som inte utgår från en specifik hypotes.

Av tabell 9 nedan framgår att anmälningarna i absoluta tal minskade för de flesta (9 av 12) brottstyper under insatsperioden. Undantagen utgörs av anmälningarna om ofredande, bedrägeri och utpressning. Ett snarlikt mönster uppträder perioden efter insatsen, med minskningar i alla brottstyper förutom när det gäller bedrägeri, bostadsinbrott och utpressning. Även när den allmänna utvecklingen beaktas (genom jämförelser med utvecklingen i jämförelseområdena) är det generella mönstret i Södertälje att anmälningarna för de flesta (9 av 12) brottstyper minskade under

insatsperioden. Däremot ökade anmälningarna om misshandel, olaga hot och bedrägeri i Södertälje jämfört med i jämförelsekommunerna. Ser man sedan till perioden efter att insatsen avslutats, framträder minskningar i Södertälje jämfört med i jämförelsekommunerna, inom samtliga brottstyper utom en. Undantaget är bostadsinbrott, som istället ökade ganska kraftigt i Södertälje jämfört med i jämförelsekommunerna.

**Tabell 9. Antalet anmälda brott per år och 100 000 invånare, fördelat på perioderna före, under och efter Tore 2, i Södertälje och i jämförelsekommunerna. Därutöver redovisas även relativ förändring i Södertälje, jämfört med jämförelsekommunerna.**

Brott	Område	Före insatsen 2006–2010	Under insatsen 2011–2014	Efter insatsen 2015–2016	Relativ förändring under Tore 2	Relativ förändring efter Tore 2
<b>Stöld<sup>21</sup></b>	Södertälje	6 213	4 846	3 500	-6	-13*
	Jämförelsekommuner	7 042	5 836	4 537		
<b>Misshandel</b>	Södertälje	1 339	1 271	1 070	6	-5
	Jämförelsekommuner	1 144	1 020	958		
<b>Olaga hot</b>	Södertälje	799	670	585	4	-10
	Jämförelsekommuner	652	525	531		
<b>Ofredande</b>	Södertälje	641	692	567	-6	-7
	Jämförelsekommuner	541	623	515		
<b>Bedrägeri</b>	Södertälje	500	623	630	5	-17*
	Jämförelsekommuner	488	580	739		
<b>Bostadsinbrott</b>	Södertälje	265	217	315	-21	43*
	Jämförelsekommuner	203	209	168		
<b>Skadegörelse genom brand</b>	Södertälje	247	187	240	-14	-10
	Jämförelsekommuner	85	75	91		
<b>Personrån</b>	Södertälje	91	71	55	-20	-37*
	Jämförelsekommuner	84	82	80		
<b>Våld mot tjänsteman</b>	Södertälje	83	60	58	-27	-21
	Jämförelsekommuner	55	55	49		

<sup>21</sup> Ej snatteri.



<b>Våldtäkt inkl. grov</b>	Södertälje	70	63	63	-28	-22
	Jämförelsekommuner	59	73	67		
<b>Utpressning, ocker</b>	Södertälje	38	56	51	-21	-40
	Jämförelsekommuner	21	39	47		
<b>Butiksrån</b>	Södertälje	16	8	7	-37	-42
	Jämförelsekommuner	13	11	10		

Källa: Kriminalstatistiken. I tabellen redovisas det genomsnittliga antalet anmälda brott per år, i Södertälje och i jämförelsekommunerna, för respektive brottskategori.

\* = signifikanta skillnader mellan Södertälje och jämförelsekommunerna.

Den samlade bilden innebär alltså att det, i förhållande till jämförelsekommunerna, var påtagliga generella minskningar av antalet anmälda brott i Södertälje redan under insatsperioden, och ännu tydligare minskningar under perioden efter insatsen. Utifrån det underlag som finns tillgängligt går det inte att belägga att minskningarna beror på just Tore 2 och att dra slutsatsen att insatsen därmed varit framgångsrika i detta centrala avseende. Det framstår dock som mindre troligt att de på bredden minskande nivåerna av anmälda brott (särskilt jämfört med jämförelsekommunerna) skulle bero på en tendens till generellt och bitvis kraftigt minskande anmälningsbenägenhet. Inte minst mot bakgrund av att man inom satsningen snarare förväntade sig motsatsen, det vill säga en ökad anmälningsbenägenhet. Mot den bakgrunden ligger det närmare till hands att tolka utvecklingen med minskningar av de anmälda brotten i Södertälje som att insatsen haft en dämpande inverkan på brottsligheten, än att det skulle vara frågan om en oväntad och svårförklarlig minskande benägenhet att anmäla brott. Denna tolkning ligger också i linje med resultaten om den självrapporterade utsattheten för våldsbrott i NTU (se tabell 6), som har minskat påtagligt under den aktuella perioden.

### Effektmål: Förtroende för polis och rättsväsendet

Ytterligare en förväntad effekt av insatsen var att förtroendet för polis och rättsväsende skulle öka. Sammanställningen i tabell 10 nedan visar att detta mål till viss del kan ha uppnåtts. Under de år då insatsen genomfördes uppmättes enbart en marginell ökning av förtroendet för polisens arbete. I förhållande till utvecklingen i jämförelseområdena skedde det dock en svag ökning av förtroendet för polisen i Södertälje efter att insatsen avslutats.

Sett till rättsväsendet som helhet och till domstolarna var situationen dock annorlunda. Förtroendet för dessa institutioner minskade under de år då insatsen pågick, för att sedan återhämta sig efteråt. Under åren efter insatsen har förtroendet ökat, både för rättsväsendet som helhet och för polisen, i Södertälje i relation till jämförelseområdena.

**Tabell 10. Andelen som säger sig ha förtroende för rättsväsendet, domstolarna och polisen, 2006–2010 och 2011–2014 och 2015–2016, i Södertälje och i jämförelsekommunerna.**

	Före insatsen 2006–2010	Under insatsen 2011–2014	Efter insatsen 2015–2016	Relativ förändring under Tore 2	Relativ förändring efter Tore 2
<b>Stort förtroende för rättsväsendet som helhet</b>					
Södertälje kommun	54 %	51 %*	63 %	-9 %	6 %
Jämförelsekommuner	57%	59%	63%		
<b>Stort förtroende för domstolarnas sätt att bedriva sitt arbete</b>					
Södertälje kommun	47 %	43 %*	51 %	-12 %	0 %
Jämförelsekommuner	49 %	51 %	53 %		
<b>Stort förtroende för polisens sätt att bedriva sitt arbete</b>					
Södertälje kommun	59 %	60 %	67 %	3 %	8 %
Jämförelsekommuner	61 %	60 %	64 %		

Källa: Nationella trygghetsundersökningen.

\* = signifikanta skillnader mellan Södertälje och jämförelsekommunerna.

Hur kommer det sig att utvecklingen uppvisar så olika tendenser, avseende förtroendet för polisen respektive för rättsväsendet? Flera av de personer som intervjuats för denna utvärdering tror att mediebilderna av insatsen spelat en avgörande roll för invånarnas inställning. Med facit i hand anser många intervjupersoner att insatsen klarade balansgången mellan att å ena sidan synliggöra stora samhällshotande problem i medierna och å andra sidan visa sig kunna ingripa mot dem. Det fanns ett visst mått av risktagande i insatsens mediestrategi och taktiken att statuera exempel.

Insatsen var även i gungning vid flera tillfällen. Den första stora rättegången, Mordmålet (2012), ogiltigförklarades på grund av jäv och fick tas om. Rättegången bedömdes vara en av de mest kostsamma och omfattande rättegångarna i svensk rättshistoria. Att en så dyr och symboliskt viktig

rättegång ogiltigförklarades bör ha haft viss betydelse för de tillfrågade Södertäljebornas syn på rättsväsendet. Flera intervjupersoner tror emellertid att den nya tingsrättsdomen (2013) och hovrättsdomen (2014) bidrog till att åter igen öka tilltron till rättsväsendet. Domarna innebar straffskärpningar i flera avseenden och resulterade bland annat i att en ledare på nivå tre dömdes till livstid. Möjligen kan det relativt ökade förtroendet för domstolarna som redovisas ovan ses i ljuset av detta.

### **Inriktningen ifrågasattes**

På det stora hela pekar genomgången av tidningsartiklar på en övervägande positiv bild av Tore 2, särskilt under insatsens sista år. Rubriker som ”Tore 2 räddade Södertälje”, ”Nätverket krossades – Södertälje blev en vanlig stad” och ”Framgångar för Södertäljeinsatsen” publicerades i samband med att de stora bedrägeriärendena nådde domstolarna. Det är emellertid rimligt att anta att utredningarna och åtalen mot välkända Södertäljeprofiler i de stora bedrägerimålen också kan ha bidragit till att minska förtroendet för myndigheterna, under den tid insatsen pågick. I samband med att de misstänkta i Kyrkomålet greps, skrev Länstidningen i Södertälje att det nu stod klart att ”polisen och de andra myndigheterna i Tore 2-satsningen mot grov organiserad brottslighet, siktat in sig på den syrianska rörelsens toppnamn” (Länstidningen i Södertälje 2015-02-07). I artikeln noterades att nästan samtliga åtalade i de stora bedrägerimålen tillhörde de släkter som ”byggt upp och deltagit i styret av så gott som alla syrianska institutioner i Södertälje” och understryker att det nu återstår att se vad insatsen ”har att komma med” (Länstidningen i Södertälje 2015-02-07).

Insatsens avsikter angående etnicitet och släkthållanden hade också ifrågasatts tidigare. I samband med att Dagens Nyheter avslöjade att Skånepolisen haft ett register över barn och vuxna med romsk minoritetsbakgrund, inkom både JO- och DO-anmälningar mot insats Tore 2. En av anmälarna anförde att polisen ska ha skapat ett register baserat på släktband och etnicitet i Södertälje samt ”i media utpekade och nedvärderat hela folkgruppen” (Länstidningen i Södertälje 2013-11-06). Anmälningarna avskrevs och föranledde ingen utredning, av vare sig Justitieombudsmannen eller Diskrimineringsombudsmannen. Uppmärksamheten kring anmälningarna kan dock ha fått en del Södertäljebor att hysa viss misstänksamhet mot insatsen, medan den pågick.

## Sammanfattning

Detta kapitel har visat följande:

- Flera indikatorer pekar i målens riktning. Anmälningarna i Södertälje minskade inom de flesta brottstyper, och den uppmätta utsattheten för våldsbrott minskade under samma period. Det talar för att det var den faktiska brottsligheten som sjönk under och efter insatsen, snarare än anmälningsbenägenheten.
- Den upplevda oron i Södertälje gick från att vara förhöjd till att sjunka till en liknande nivå som i jämförelsekommunerna. I vissa fall blev nivån lägre i Södertälje.
- Den upplevda otryggheten i Södertälje gick från att vara högre än i jämförelseområdena till att lägga sig på samma nivå.
- Under mätperioden efter att insatsen avslutats har förtroendet ökat, både för rättsväsendet som helhet och för polisen, i Södertälje i relation till jämförelseområdena.

# Samverkan

I detta kapitel beskriver vi hur myndighetssamverkan inom Tore 2 var organiserad. Kapitlet baseras på intervjuer, observationer, dokument och utvärderingsseminarier.

## Onsdagsmötenas betydelse

I kapitlet *Styrning och resurser* beskrevs onsdagsmötenas roll när det gällde att fatta beslut om vilka ärenden som skulle genomföras i insatsen. Utöver detta fungerade mötena även som ett nav för uppföljning och koordination. Vid veckouppföljningarna delade myndigheterna sådan information med varandra som även kunde vara till nytta i andra ärenden. Till följd av att flera ärenden hängde ihop var det viktigt att tidsmässigt hålla koll på när åtgärder genomfördes i respektive ärende. En tidigt utförd åtgärd i ett ärende kunde annars riskera att leda till oönskade konsekvenser i ett annat. Därför redovisades läget även i vissa ärenden som inte ingick i Tore 2, om de hade kopplingar till insatsen. Ofta handlade det om närliggande ärenden som drevs av linjeverksamheten i Södertälje.

Ett typiskt onsdagsmöte bestod av två delar, en operativ del och en underrättelsedel. Alla myndighetsrepresentanter deltog i den operativa delen, det vill säga när status i varje pågående ärende presenterades och diskuterades. Polisens koordinatörer och RUC-koordinatör fick därutöver avge varsin kortare lägesrapport. Alla koordinatörer förväntades återskildra hur den egna myndigheten låg till i respektive ärende. Varje pågående ärende färgmarkerades med en grön, gul eller röd plupp beroende på hur ärendet framskred. Syftet var att driva på myndigheterna och se till att insatsen höll kursen.

Den andra delen av mötet involverade enbart de myndigheter som har en underrättelsefunktion (till exempel Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket), medan övriga myndigheter fick lämna rummet. I denna del av mötet följde man upp insatsens strategiska mål, exempelvis genom att presentera ny underrättelseinformation om strategiskt viktiga personer.

## En motor i insatsen

Det stora värdet i onsdagsmötena bestod, enligt flera intervjupersoner, i att de var beslutsfattande. Mötena upplevdes ge tyngd till insatsen och skapa en

känsla av samhörighet och engagemang. En intervjuperson beskriver onsdagsmötena som en ”operativ motor” där koordinatörerna ständigt övervägde vad den egna myndigheten kunde bidra med i varje ärende. Flera av de intervjuade deltagarna menade att de veckovisa uppföljningarna var en förutsättning för att utredningarna skulle röra sig framåt.

Onsdagsmötena underlättade även samordningen. När en myndighet behövde beslut hos en annan myndighet för att kunna komma vidare i sitt eget arbete, kunde sakfrågan diskuteras vid mötet. Det kunde även handla om överlämnanden av beslut eller underlag direkt till berörda myndigheter. Det finns även exempel på att inhämtningsuppdrag eller spaningsresurser från en annan myndighet efterfrågades vid sittande bord. Intervjupersoner på de utförande myndigheterna har beskrivit att det dessutom var bra för dem att kunna bli förvarnade om kommande verkställandebeslut från andra myndigheter. Mötena bidrog inte enbart till samordning, utan även till att bygga upp en tillit mellan deltagarna och till att förtydliga inriktningen för det gemensamma arbetet. Det är två aspekter som tidigare bedömts vara viktiga för en välfungerande samverkan (jfr Englund 2017).

## Gemensamt språk och motiverande förklaringar

En förutsättning för att den veckovisa koordineringen och samverkan skulle fungera var att det fanns ett gemensamt språk bland deltagarna. Även om förenklade modeller och uttryck innebär att verkligheten framstår som mindre komplex än vad den är, kan det vara en förutsättning för att samordna många olika aktörer i arbetet mot ett gemensamt problem. Inom Tore 2 fyllde pyramiden och dess nivåer denna funktion. Så här beskriver en myndighetsföreträdare dess betydelse:

Jag upplever att det intressanta i den här satsningen var hur språket förändrades. [Vi sa]: ”nu jobbar vi mot nivå tre”, ”vi ska nu ge oss i kast med att försöka påverka och lagföra experterna på nivå två”. Det är ju ett språkbruk som inte använts tidigare. Vi har varit från en massa olika myndigheter med olika kulturer och språkbruk. Vi har olika rutiner, vi har olika strukturer, vi har olika organisationer. På något sätt blir det en vattendelare om man har ett liknande språkbruk, och det upplever jag som en positiv faktor i det här projektet så att säga. Vi måste ju prata samma språk för att kunna samverka.

Att de olika myndighetsföreträdarna började prata samma språk, var ingen slump. Som tidigare nämnts satsade insatsledningen stort på att förankra insatsens vokabulär i olika sammanhang. Under insatsens första år

arrangerades även fredagsmöten, i syfte att hålla medarbetarna motiverade och informerade. Enligt intervjupersonerna gjorde mötena och återkopplingen till pyramiden att deltagarna påmindes om att deras arbete var en viktig pusselbit i en insats mot ett större samhällsproblem. De återkommande återkopplingarna var viktiga för engagemanget i insatsen. Intervjupersonerna förklarar att de blev motiverade av att känna att de kunde bidra med information som hjälpte till att föra en utredning framåt.

Motivationsinsatserna och det gemensamma språkbruket var således betydelsefulla för att möjliggöra självständigt arbete ute på myndigheterna. Flera vittnar dock om att det ofta var en balansgång mellan att säga tillräckligt mycket för att det skulle vara intressant och motiverande för medarbetarna, men utan att sekretessen bröts. Det ansågs emellertid viktigt att även tjänstemän som själva befann sig långt från besluten informerades om vad som var på gång och varför. Det höll ihop insatsen. Att veta varför man vidtog åtgärder mot olika personer och hur man låg till i arbetet ansågs ha stor betydelse för att motivera framför allt poliser till uthållighet. Flera spanare som varit satta att fotografera några äldre personers dagliga promenader, inom ramen för ett stort bedrägeriärende, gav exempelvis uttryck för att insatsledarens förklaringar gjorde en annars tråkig arbetsuppgift meningsfull.

## Myndigheternas verktygslådor

Flera intervjupersoner med erfarenhet från tidigare myndighetsgemensamma insatser mot organiserad brottslighet menar att de aldrig tidigare varit med om en så hög samverkansgrad som inom Tore 2. En möjlig förklaring till detta är det nära och regelbundna samarbete som byggdes upp kring onsdagsmötena. De blev ett viktigt forum där myndigheterna kunde diskutera exempelvis vilka åtgärder – lagföring, tillgångsinriktade åtgärder eller administrativa åtgärder – som bedömdes ha störst framgångsfaktor i respektive ärende.

En återkommande diskussion på onsdagsmötena gällde nyttan av skattetillägg jämfört med fängelse. I vissa fall ansågs skattetillägg vara ett enklare alternativ än lagföring, eftersom uppsåt inte behövde bevisas. Dessa diskussioner resulterade i att Skatteverket kom att stå för många av de åtgärder som genomfördes inom ramen för Tore 2.

### **Arbete i myndighetsöverskridande projektgrupper**

Den operativa samverkan organiserades ofta i form av myndighetsöverskridande utredningsteam eller projektgrupper kring olika ärenden. Resurser och kompetenser kunde därmed samlas för att lösa ett specifikt problem. Personal från myndigheterna lånades ut till aktionsgrupp Stockholm, för att arbeta med de stora bedrägeriärendena. Vilka myndigheter som deltog berodde på vilka kompetenser som efterfrågades i varje ärende. En intervjuperson menade att det blev ”en ganska bra cocktail av utredningskompetens”. Det förekom även synkade operativa tillslag som ansågs framgångsrika, inte minst när det handlade om att visa upp myndigheternas gemensamma styrka utåt. Så här berättar en intervjuperson om samverkan vid ett tillslag:

Jag tror att en del myndigheter inte har upplevts som myndigheter av dom kriminella tidigare. [...] Så när man har med sig några spanare så blir dom chockade: "vadå kommer ni med polisen?". Och då säger man "ja men vi jobbar ju tillsammans, vi är myndigheter allihop". Jag tror att man har öppnat ögonen för att myndigheterna faktiskt kan verka tillsammans. Vi kan åka ut tillsammans, Räddningstjänsten, Kronofogden, Skatteverket, polisen och gå in på en krog och ha lika mycket rättigheter allihop. Polisen kan kolla vad dom har i fickorna, Skatteverket kan kolla vad dom har i sina kvitton och i sin bokföring, Räddningstjänsten kan kolla hur lokalen ser ut och Kronofogden kan ta saker som dom inte kan förklara var dom kommer ifrån. Och vi kan göra det tillsammans.

### **Ökad kunskap om varandras verksamheter**

I takt med att myndigheterna tillsammans drev olika ärenden inom Tore 2 fick deltagarna en fördjupad kunskap och förståelse för de andra myndigheternas uppdrag och verktyg. Förutom det operativa arbetet arrangerades även en rad myndighetsöverskridande informationsträffar, internutbildningar, kontaktpunkter och möten, vilket syftade till att deltagarna skulle lära känna varandra och varandras verksamheter. Nya samarbetsstrukturer byggdes också upp. Nedan följer några exempel:

- Aktionsgrupperna och Länskriminalpolisen fick kunskap om ekonomisk brottslighet, genom utbildningar som hölls av Finanspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Kronofogden.



- Genom att polisen gav information om strategiskt viktiga personer och den kriminella miljön i Södertälje, fick Skatteverket bättre underlag för beslut om skönstaxeringar.
- Inom Södertäljepolisen initierades under våren 2012 en eko-kommission som skulle fokusera på ekonomisk brottslighet inom kontantintensiva branscher.
- Skatteverket och polisen hade informella ”spånarmöten” som bland annat medförde att polisen fick nya kunskaper om felaktiga kontrolluppgifter och därför kunde hålla bättre förhör med misstänkta.
- Under Mordmålet utarbetades en arbetsprocess (den så kallade ”tratt in, tratt ut-modellen”) för att effektivare koordinera de stora informationsflödena mellan åklagare, utredare och analytiker från olika myndigheter.

Informationsutbytet uppges, enligt intervjupersoner, ha bidragit med såväl kompetensutveckling som bättre kvalitet i det gemensamma arbetet. ”För oss var det ju en helt ny värld”, konstaterade en av deltagarna. Enligt flera intervjupersoner var Försäkringskassans, Arbetsförmedlingens och Södertälje kommuns expertkunskap om bidragssystemen nödvändig för att kunna utreda och klara upp bedrägeribrotten. Flera intervjupersoner beskriver att den nya förståelsen för varandras uppdrag förenklade kontakterna mellan myndigheterna. En intervjuperson beskriver det på följande sätt:

Jag tror också att den här myndighetssamverkan gör att man får ett ansikte på personen på dom andra myndigheterna. Det gör det lättare att lyfta luren och ställa frågor. Man får en samarbetskultur och den tror jag är oerhört viktig. Det är så att säga basen för att kunna nå [framgång].

En stor del av kommunikationen mellan myndigheterna skedde på chefs- eller koordinatornivå. Därutöver skapades kanaler mellan myndigheterna så att även handläggarna kunde ringa och prata och ha möten med personer på andra myndigheter. Vissa myndigheter etablerade kontaktpersoner dit information kunde kanaliseras, vilket effektiviserade kommunikationen.

## Nyckelpersoners betydelse

Både intervjumaterialet och observationerna ger en tydlig bild av hur stor betydelse enskilda personer hade för att få samverkan att fungera. Så här beskrivs det av en intervjuperson:

Personerna spelar jättestor roll. Tyvärr. Det är ju inte strukturen. Vi har försökt i vissa delar bygga strukturer och få det att funka. Tyvärr är det inte det som det handlar om vill jag säga. Det är den hårda sanningen, att det måste vara rätt personer. Rätt personer som leder och så vidare. Vi kan bara bygga möjligheter och strukturer genom organisationer och myndighetsgemensamma satsningar. Sen måste individer ta vid. Har vi inte individer som färgar in i ledningen så kommer vi inte få resultat.

Även om fungerande arbetsstrukturer lyfts fram som centrala för den höga nivå av samverkan som uppnåddes inom Tore 2, bedöms alltså insatsledningen och några tongivande deltagare ha haft en stor inverkan på samarbetsklimatet inom Tore 2. Flera intervjupersoner framhåller särskilda individer som de anser haft en nyckelposition i insatsen. Deras beskrivningar lyfter faktorer som personkemi och karisma, att det var rätt person på rätt plats, och att de passade in i den rådande arbetskulturen. Samtidigt är det inte oproblematiskt när en insats vilar tungt på enskilda medarbetares engagemang. Dessa omständigheter diskuteras mer utförligt i rapportens slutsatskapitel.

## Prioriteringskrockar

Hittills har vi beskrivit omständigheter och arbetssätt som underlättade myndighetssamverkan. Arbetet präglades emellertid också av svårigheter. De problem som uppstod gällde framförallt samordningen av myndigheternas resurser och prioriteringar. Det påverkade såväl samarbetsklimatet som insatsens resultat.

## Koordinatorernas dubbla roller

Tidigare forskning visar att personer som arbetar med uppgifter på gränsen mellan den egna och andras organisationer ofta har en svår position (Ahrne 1999). För att samverkan i Tore 2 skulle fungera optimalt, krävdes att deltagarna hade mandat att fatta beslut om resurser och åtgärder för sin myndighet. En övergripande iakttagelse är att koordinatorena i Tore 2 ofta ansågs sig ha det mandat som krävdes för att företräda sin hemmamyndighet i beslutsforumet, men att processen ibland stoppades upp av att de

i efterhand var tvungna att förankra beslut med sina chefer. Konsekvensen blev att det kunde uppstå ställtider i ärendena som skapade frustration hos övriga deltagare.

Att det förekom koordinatörer utan beslutsmandat hängde möjligen samman med att deras roll – i likhet med insatsledningens roll – inte definierats i något styrdokument. Istället fick myndigheterna och koordinatörerna utrymme att själva definiera rollen. Det gav upphov till olika tolkningar. Vissa koordinatörer hade ett stort mandat att prioritera Tore 2, medan andra gjorde betydligt snävare tolkningar. Den vanligaste beskrivningen av koordinatörrollen var dock att den innebar att vara spindeln i nätet, att representera sin myndighet på onsdagsmötena, och Tore 2 på den egna myndigheten. En deltagare uttryckte det som att ”jag har ju två huvudmän, min myndighet och den här gruppen”.

### **Myndigheterna bidrog efter förmåga**

Liksom tidigare nämnts bestod de extra resurserna till Tore 2 framförallt av användningen av Operativa rådets aktionsgrupper. De andra samverkande myndigheternas bidrag i insatsen påverkades av vilka resurser som fanns att tillgå för samverkansinsatser mot organiserad brottslighet. Vissa myndigheter hade själva beslutat att avvara en särskild resurs för myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet eller för särskilt komplicerade ärenden. På Skatteverket utreddes exempelvis GOB-ärenden inom projektet Tongivande aktörer (sedermera GEB – grov ekonomisk brottslighet). På Kronofogden sköttes arbetet av den så kallade Specialindrivningsenheten, och på Försäkringskassan var det Nationella kontrollenheten som ansvarade för arbetet i insatsen. På myndigheter där det etablerats ett ramverk kring resurserna till samverkan mot organiserad brottslighet, var det enligt intervjupersoner lättare att prioritera och resurssätta ärenden som beslutats inom Tore 2.

Hos de intervjupersoner som arbetade på myndigheter utan brottsbekämpande uppdrag och särskilda grupper för GOB-ärenden var en vanligt förekommande åsikt att ”man kan alltid tycka att man skulle vilja vara fler”. Det ska dock tilläggas att omfattningen av Tore 2 var en utmaning även för de myndigheter som hade specialenheter och mycket resurser. Skatteverket, som ansågs vara en resursstark organisation med en drivande koordinatör, tvingades exempelvis att säga stopp under vissa perioder, med hänvisning till att resurserna inte räckte till.

### **Komplicerade insatsärenden krockade med pinnjakt**

En annan utmaning var att det inte var helt klarlagt vilket utrymme Tore 2 skulle ges på myndigheterna, i förhållande till den ordinarie verksamheten. Även om det fanns ett beslut i Operativa rådet om att myndigheterna skulle prioritera Tore 2, var insatsen naturligtvis inte isolerad från myndigheternas övriga verksamheter. En prioritering av Tore 2 kunde därför innebära att man behövde göra avkall på andra ärenden och uppgifter. En kritik som uttrycktes från flera intervjupersoner var att myndighetsledningarna inte alltid förstod att Operativa rådets konsensusbeslut om att satsa på insats Tore 2 kunde få konsekvenser för myndighetens övriga verksamhet.

Flera intervjupersoner upplevde att det fanns en konflikt mellan de långvariga och djupa utredningarna inom Tore 2 och den vardagliga ”pinnjakten” där myndighetspersoner förväntades uppnå myndighetens interna resultatmål. Insatsen krävde stora resurser men gav samtidigt få ”pinnar” eftersom ärendena var stora och komplicerade. Oavsett hur mycket tid som lades ned på Tore 2 förväntades tjänstemännen även uppnå myndighetens interna mål, till exempel avseende hur många ordinarie ärenden som skulle handläggas under en månad. Därför fick det tidskrävande arbetet med de stora Tore 2-ärendena (om välfärdsbedrägerier) ofta negativa konsekvenser i de medverkande myndigheternas resultatredovisningar. Flera intervjupersoner berättar även att de fick kritik av den egna myndighetens ledning för att de under denna tid producerat för få ärenden. En intervjuperson berättar att engagemanget i ett av de stora ärendena resulterade i att resurserna till myndighetens arbete mot organiserad brottslighet på sikt minskade:

GOB har hög prio, men efter [ett av bedrägerimålen] fick vi gå upp till verksledningen och förklara varför vi producerade så illa. Eftersvallen av det får vi fortfarande hantera, för man tycker att vi har varit så ineffektiva. [...] Våra resurser har krympt och [ett av bedrägerimålen] är en pusselbit i det på grund av att vi verkade ineffektiva. Det blir inte lättare i framtiden att tillsätta resurser om man som ”belöning för mödan” riskerar att bli färre.

I och med att Tore 2 inriktades mot symbolärenden inleddes vissa ärenden som sannolikt annars inte hade prioriterats. Flera Tore 2-ärenden utreddes dessutom under en längre tid, utan att man på förhand kunde se några tydliga framgångsfaktorer. Det gällde ofta ärenden där straffvärdena var låga eller där beloppen som skulle återkrävas var små. Dessa omständigheter fick stor betydelse för hur exempelvis Ekobrottsmyndighetens agerade inom insatsen.

## **Ekobrottsmyndigheten ansågs inte prioritera insatsen**

Balansgången mellan insatsens mål och strategi å ena sidan och den egna myndighetens mål å andra sidan ledde till att flera myndighetspersoner kände en osäkerhet inför vilka mål som borde prioriteras. I en intern polisuppföljning från 2016 uttrycks en viss uppgivenhet inför vissa myndigheters prioriteringar gentemot insats Tore 2:

Ingen myndighet kan i någon instans ställas till svars för att ha åsidosatt sitt ansvar i den myndighetsgemensamma samverkan. Det fick till följd att några myndigheter prioriterade andra ärenden. Hur man ska göra framöver för att myndigheter ska förstå hur viktig deras roll är och delta fullt ut, är oklart (Intern uppföljningsrapport 2016).

I vårt intervjumaterial är det främst Ekobrottsmyndigheten som lyfts fram som den myndighet som inte ansågs prioritera Tore 2-ärenden tillräckligt mycket. Flera intervjupersoner upplevde att Ekobrottsmyndighetens representanter i större utsträckning än de andra myndighetskoordinatorerna utgick från den egna myndighetens prioriteringar. Konsekvensen blev, enligt intervjupersoners bedömning, att insatsens ärenden emellanåt prioriterades ner till förmån för Ekobrottsmyndighetens egna ärenden.

Inom ramen för Brås utvärdering av Tore 2 hölls ett seminarium där några av Ekobrottsmyndighetens representanter medverkade. De fick då tillfälle att bemöta och diskutera den kritik som andra deltagare riktat mot dem. Seminariedeltagarna betonade att varje åklagare är en egen myndighet. Det innebär att det är åklagaren i respektive ärende som bedömer om det finns tillräckligt grund för att inleda en förundersökning och om ärendet ska prioriteras. Vid sidan av den juridiska bedömningen framhöll deltagarna att beslut kan påverkas av andra faktorer, såsom hur ”offensiv” och samverkansinriktad en åklagare är. Sammantaget bidrog dessa omständigheter till att det var svårt för en koordinator att få åklagare på Ekobrottsmyndigheten att prioritera ärenden med motiveringen att de ingick i insats Tore 2, särskilt om det handlade om ärenden med små belopp.

Några åklagare på Ekobrottsmyndigheten menar att insatsärendena sannolikt hade prioriterats högre av Ekobrottsmyndighetens åklagare om beslutet att inleda dem hade kommit direkt från Operativa rådet. Eftersom många ärenden inte gick den vägen, utan istället kom direkt från onsdagsmötena, fick de inte samma starka styrsignal som de hade fått om de tydligt förankrats i Operativa rådet. Otydligheten mellan Operativa rådets och

insatsledningens mandat påstods med andra ord ha bidragit till samverkanssvårigheterna.

### **Bristande närvaro och kontinuitet skapade irritation**

För att onsdagsmötena skulle fylla sitt syfte var det, enligt flera intervjupersoner, viktigt att de samverkande myndigheternas koordinatörer var representerade på mötet. Både intervjuer och observationer visar dock att Ekobrottsmyndigheten hade en lägre närvaro vid onsdagsmötena än övriga myndigheter. Flera intervjupersoner uppger att detta var särskilt problematiskt under den andra delen av insatsen, då Ekobrottsmyndigheten drev många av de pågående ärendena. Ekobrottsmyndigheten bytte även ut sina koordinatörer flera gånger under insatsen. De upprepade bytena uppges ha bidragit till en bristande kontinuitet, inte minst till följd av att informationsöverföringen mellan Ekobrottsmyndighetens representanter i många fall anses ha varit otillräcklig.

Ekobrottsmyndighetens deltagare på Brås seminarium höll med om att det var olyckligt att det inte funnits någon kontinuitet i deras deltagande på onsdagsmötena. Samtidigt pekade de på problemet med att ha koordinatörer som samtidigt var förundersökningsledare i pågående ärenden inom Tore 2. Onsdagsmötenas upplägg innebar enligt dem att förundersökningsledare riskerade att löpande få tillgång till underrättelseinformation, vilket är något som ska undvikas.

En annan kritik som flera intervjupersoner framfört är att det vid flera möten framgick att Ekobrottsmyndighetens olika koordinatörer inte alltid var insatta i myndighetens pågående ärenden i Tore 2, och inte heller vilken status vissa ärenden hade. Detta ledde, enligt flera intervjupersoner, till en tröghet i beslutsprocesserna. Ekobrottsmyndighetens deltagare på Brås seminarium menade att kritiken mot dem till viss del bottnar i en bristande förståelse för hur ekobrottsutredningar går till och hur tidskrävande de kan vara. De uppgav att det många gånger inte fanns något nytt att rapportera från utredningarna, till följd av långa ställtider mellan olika moment. Den veckovisa återrapporteringen i rött, gult och grönt uppges ha medfört att tonläget blev hårdare när någon myndighet inte kunde redovisa sina ärenden. ”Det var nästan som ett läxförhör”, som en intervjuperson uttrycker det.

Kombinationen av prioriteringar, bristfällig närvaro och rotationen av representanter innebar att Ekobrottsmyndighetens koordinatörer ofta ställdes till svars för myndighetens deltagande i insatsen. Missnöjet från andra

deltagare var stort och de nya koordinatörerna från Ekobrottsmyndigheten blev ofta hårt pressade. Toleransnivån bedöms ha varit låg. Några intervjupersoner på andra myndigheter ser bristen på resurser hos Ekobrottsmyndigheten som en förklaring: ”De mäktar inte med” menade en intervjuperson. ”Kapaciteten finns inte” hävdade en annan. Ekobrottsmyndigheten beskrevs, både av andra och av dem själva, som en resurssvag organisation som var satt att agera ”mellan två resursstarka – Polismyndigheten och Skatteverket”.

## Sammanfattning

I detta kapitel har vi redovisat följande:

- Problembilden underlättade samverkan, genom att deltagarna använde ett gemensamt språk för att beskriva och förstå problematiken i Södertälje. Den låg också till grund för arbetsdelningen mellan myndigheterna.
- Onsdagsmötena bidrog till att skapa tillit och engagemang bland deltagarna i insatsen. Mötena var också ett forum för att lösa praktiska problem. Samverkan inom Tore 2 bidrog också till kompetensutveckling och en bredare förståelse för hur myndigheternas olika verktyglådor kan användas.
- Vissa av koordinatörerna saknade ibland tillräckliga mandat för att kunna företräda sin hemmamyndighet i beslutsforumet. Konsekvensen blev att det kunde uppstå ställtider i ärendena, som skapade frustration hos övriga deltagare.
- En försvårande omständighet var att det inte tydliggjorts hur arbetet i Tore 2 skulle förhålla sig till myndigheternas resultatkrav i linjeverksamheten.
- Eftersom myndigheterna träffades regelbundet för att följa upp arbetet blev det även tydligt när aktörer inte prioriterade arbetet. Kritik i detta avseende riktades framför allt mot en myndighet som inte ansågs ha tillräckliga förutsättningar att fullgöra sina uppdrag i satsningen.

# Exit

I detta kapitel redogör vi för hur insatsen avslutades samt vilka förutsättningar som fanns för fortsatt samverkan på lokal nivå. Redovisningen bygger på intervjuer, observationer och genomgång av dokument.

## Planering och organisering

Redan ett år in i insatsen konstaterade insatsledningen att extra resurser måste avsättas till Södertäljepolisen, för att skapa förutsättningar för en framgångsrik överfasning från den nationella satsningen till den lokala nivån i Södertälje. Det ansågs som en förutsättning för att ”allt inte ska bli som vanligt igen”, som en intervjuperson uttryckte det. Tanken med Exit Södertälje – som överfasningen från nationell till lokal insats kom att kallas – var att myndighetssamverkan skulle fortsätta, trots att den nationella insatsen avslutats. De utarbetade strukturerna skulle föras över till lokal nivå, så att myndighetssamverkan kunde fortsätta där. Man pratade om en ”mjuk” överfasning, i etapper.

Enligt flera intervjupersoner ökade dock den polisiära styrningen ännu mer när arbetet skulle fasas över till Södertälje. Intervjuade företrädare för övriga myndigheter säger sig varken ha varit särskilt involverade eller insatta i hur överlämningen till Södertälje skulle gå till. Planen för Exit Södertälje utarbetades inte gemensamt på onsdagsmötena, utan togs istället fram av den polisiära insatsledningen på ”exitmöten” där insatsledningen, Länskriminalpolisen och Södertäljepolisen medverkade. Besluten behandlades inte heller av Operativa rådet, men däremot i polisens regionala och nationella operativa ledningsgrupper. Exit-planen inriktades på en överfasning ”från Länskriminalpolisen till Södertäljepolisen”, men berörde inte de andra myndigheternas framtida roll.

## Fortsatt samverkan

Exit Södertälje medförde att engagemanget för Tore 2 successivt avtog. Under det sista året (2014) flyttades onsdagsmötena från centrala Stockholm till Södertälje. Antalet mötesdeltagare blev mindre och mindre, särskilt från andra myndigheter än Polismyndigheten. En intervjuperson berättar:



Då försvann folk, och då försvann också lite av känslan. Det var klar skillnad på deltagandet från myndigheterna. För det tar ett tag att åka ner till Södertälje, och har man inte så mycket att rapportera så tycker man inte att det är värt att det går en halv dag. Så nej, det var inte samma tryck, det var det inte.

Eftersom insatsen närmade sig sitt slut tillkom inte heller några nya ärenden. Fokus låg istället på att avsluta det arbete som redan pågick med ett särskilt fokus på ”symbolärendena”. Det medförde att möjligheterna till samverkan krympte, och i slutet av Tore 2 var det främst poliser som deltog på mötena.

### **Utmaning att hitta bra myndighetsgemensamma ärenden**

Efter överfasningen blev det svårare att hitta nya ärenden som var relevanta för de samverkande myndigheterna. Polisen i Södertälje hade främst kunskap och förutsättningar att arbeta mot individer på nivå tre, medan de övriga myndigheterna ansåg att de bäst kunde bidra med åtgärder mot nivå ett och två. När inriktningen efter överfasningen kom att handla alltmer om nivå tre, blev det svårare att få de andra myndigheterna att känna sig delaktiga.

En annan viktig förklaring till att myndighetssamverkan avtog när Tore 2 avslutades var att man inte längre automatiskt kopplade in vissa enheter som tidigare haft viktiga roller i insatsen, såsom Kronofogdens specialindrivning, Skatteverkets projekt Tongivande aktörer/GEB, Försäkringskassans nationella kontrollenhet och Internationella Åklagarkammaren. Det innebar att nya ärenden med koppling till Södertäljes kriminella miljö inte längre hade en särskild myndighetsgemensam prioritet, utan istället behandlades som vilka ärenden som helst i linjeverksamheten.

### **Svårt med lokala samverkansstrukturer**

Enligt flera intervjupersoner var det meningen att det myndighetsgemensamma arbetet skulle fasas över till LUC – ett lokalt underrättelsecentrum – som startades upp försommaren 2013. Det skulle bestå av lokala representanter för myndigheterna och spegla de strukturer som byggts upp i Tore 2. Några myndigheter avböjde dock att medverka i LUC. Dessutom hade inte alla myndigheter några funktioner på plats i Södertälje, vilket resulterade i att de inte deltog på alla möten. Ett annat problem var att polisens underrättelserotel – som ledde arbetet i LUC – saknade mandat att fatta beslut i operativa frågor. Därför uppstod det en fördröjning i beslutsprocessen. Enligt intervjupersoner försvårades överfasningen även av att det aldrig tillsattes en funktion som kunde koordinera det regionala och det lokala arbetet.

En ytterligare faktor, som lyfts fram av flera intervjupersoner, var polisens omorganisation till en sammanslagen myndighet, som trädde i kraft samma dag som Tore 2 avslutades, den 1 januari 2015. Omorganisationen innebar att många av de lokala poliser som hade arbetat med Tore 2 flyttades från Södertälje. Bland annat flyttade spaningsverksamheten, utredare för grova brott och en stor del av underrättelseorganisationen till enheter i Stockholm (Flemingsberg och Västberga). Detta uppges ha medfört ett ytterligare kompetenstapp och en tempoförlust.

## Sammanfattning

I detta kapitel har vi redovisat följande:

- Exit planerades och genomfördes främst av Polismyndigheten. Flera av de andra myndigheterna hade svårt att se sin roll när de flesta insatser kom att riktas mot den tredje nivån i pyramiden.
- Engagemanget för myndighetssamverkan avtog successivt i samband med att insatsen fasades över i den ordinarie verksamheten. Många av de gemensamma ärendena var avslutade eller befann sig i ett slutskede.
- Förutsättningarna för samverkan var sämre på lokal nivå. Deltagarna på de lokala mötena saknade beslutsmandat. Avsaknaden av ett formellt beslut från Operativa rådet, om att myndighetssamverkan i Södertälje var nationellt prioriterad, medförde att Södertäljeproblematiken inte prioriterades.
- Överfasningen sammanföll med omorganisationen av polisen, vilket ytterligare försvårade kontinuiteten i arbetet.

# Slutsatser och bedömning

I detta kapitel lyfter vi fram övergripande slutsatser om insatsens utfall, och i kapitlets avslutande del presenteras lärdomar som kan ha betydelse för framtida myndighetsgemensamma insatser.

## Samverkan gav resultat

En övergripande slutsats är att den höga graden av myndighetssamverkan fick en avgörande betydelse för utfallet av Tore 2. Inom ramen för de 57 ärendena riktades åtgärder mot ett stort antal personer, däribland hälften av de 82 personer som ansågs som strategiska för fortlevnaden av de kriminella strukturerna i Södertälje. Av dessa 82 personer dömdes en fjärdedel för brott, medan en fjärdedel möttes av andra åtgärder, av övriga medverkande myndigheter. Det innebar att nästan hälften av de åtgärder som riktades mot de misstänkta personerna kom från andra myndigheter än polisen och Åklagarmyndigheten.

I rapporten har vi visat att myndigheterna avsatte stora resurser och prioriterade åtgärder med syfte att reducera personernas ekonomiska kapacitet. I de fall man ansåg att det var svårare eller mindre effektivt att uppnå lagföring, satte man in administrativa och tillgångsinriktade åtgärder från Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunen. Myndigheternas åtgärder tillskrevs en central betydelse, eftersom insatsen var inriktad mot att försvåra brottslighet genom företag och underminera de lokala finansiella och rättsliga system som gav kriminella stort inflytande i lokalsamhället. Centralt för detta arbete var de samarbetsformer som utarbetades mellan myndigheterna.

Tidigare utvärderingar av GOB-insatser har visat att myndighetssamverkan förekommer i mindre utsträckning än man kunnat förvänta sig (Brå 2011:20). En av orsakerna till detta var, enligt utvärderingarna, att insatserna ofta inriktades mot ett fåtal specifika individer och brottsutredningar. Konsekvensen blev att angreppsytan för de samverkande myndigheterna blev väldigt snäv. Om de identifierade målpersonerna inte hade några bidrag eller skulder, kunde exempelvis Försäkringskassan eller Kronofogden inte vidta några åtgärder i insatsen. Även om siktet inom Tore 2 också var ställt mot strategiskt viktiga personer, så var målet främst det kriminella parallellsamhället, snarare än specifika individer. De personer

som sattes upp på den taktiska listan var personer som ansågs vara centrala på olika problemområden. Och eftersom antalet strategiskt viktiga personer var stort, blev träffytan för myndigheterna också bredare.

## Effekter av tillgångsinriktade åtgärder

Ett sätt att värdera prestationerna inom Tore 2 är att ställa dem i relation till satsningens omfattning. Det är viktigt att komma ihåg att satsningar, som blir av, i princip alltid ger resultat. Tillförs resurser kommer det att få effekter på verksamhetens resultat (Brå 2007:21, jfr Lundman 1979). Resultaten av insatsen kan därmed, i någon mån, anses vara bestämda på förhand. Att Tore 2 står för merparten av de nationella resultaten på det tillgångsinriktade området under den aktuella perioden är helt i linje med det faktum att insatsen även slukade flest arbetstimmar bland de nationellt prioriterade insatserna.<sup>22</sup>

Ett annat sätt att bedöma resultaten av det myndighetsgemensamma arbetet inom Tore 2 är att värdera dem utifrån insatsens effekt på de problem som den sökte åtgärda. Strategin att ”gå på pengarna” anses i vissa studier ha en tydlig effekt, men det är oklart hur långvarig den är. Tillgångsinriktade åtgärder anses ofta fruktbara när målet med den kriminella verksamheten är konsumtion (Brå 2014:10, Brå 2011:7, Hall, Winlow och Ancrum 2008). När återinvesteringar i brott försvåras och vinsterna för brotten minskas, bör det minska drivkraften att fortsätta en kriminell verksamhet (Brå 2014:10, Harvey 2005, Levi 2006, Naylor 1999). Bråstudier av den kriminella ekonomin har visat att tillgångsinriktade åtgärder kan medföra att gärningspersoner tvingas tillämpa motstrategier för att skydda sina inkomster, vilket i förlängningen kan leda till att vinningen av brott minskar (Brå 2007:4, Brå 2011:7, Brå 2011:20, Brå 2014:10). Det tillgångsinriktade arbetet kan således fungera som en störande och försvårande strategi (Brå 2014:10).

Samtidigt är det svårt att bedöma i vilken mån det tillgångsinriktade arbetet bidrar till att förändra kriminella strukturer på specifika platser (Brå 2014:10), vilket var ett mål med insatsen. En utgångspunkt för insatsens problembild var att gärningspersonerna strävade efter att både berika sig på

---

<sup>22</sup> En genomsnittlig GOB-insats pågick vid denna tidpunkt i ungefär tio månader, medan Tore 2 resurssattes under nästan fyra års tid. År 2011 gick en tredjedel av Operativa rådets resurser till Södertäljeinsatsen, och under perioden 2012–2014 upptog Tore 2 en fjärdedel av resurserna (Samverkansrådet 2015).

brott och uppnå makt och inflytande i en parallellstruktur. En iakttagelse är att det är svårast att identifiera resultat gällande insatsens delmål att förändra parallellstrukturen i Södertälje. Rapporten visar att kunskapsläget avseende individer och företag inom parallellstrukturen i Södertälje anses ha fördjupats till följd av insatsen. Redovisningen av utfallet, uppdelat på nivå ett, två och tre, pekar också mot att insatsen nått fram med åtgärder mot personer som ansetts ha centrala roller inom parallellstrukturen. Däremot styrker inget i datamaterialet att de vidtagna åtgärderna i någon större utsträckning påverkat de strukturella villkoren för alternativ rättsskipning, korruption och eget lånesystem.

### En ”normal” stad med ”normala” brottsnivåer?

När Tore 2 inleddes 2011 var utsattheten och otryggheten i Södertälje högre än i andra, jämförbara städer. De åtgärder som vidtogs inom Tore 2 förväntades, enligt insatsförslaget, resultera i ”ett ökat förtroende för polis och rättsväsendet” samt bidra till en ”ökad anmälningsbenägenhet hos invånarna”. Vår bearbetning av data från Brås Nationella trygghetsundersökningen och polisens anmälningsstatistik visar att förtroendet för polisen har ökat relativt i Södertälje samt att nivåerna av anmälda brott och självrapporterad utsatthet sjunkit.

Södertälje kom på flera punkter att bli det som flera intervjupersoner framhöll som slutmålet för insatsen – en ”normal stad” med ”normala brottsnivåer”. Utvecklingen låg således i linje med de effekter som förväntades till följd av prestationerna inom insatsen. I vilken utsträckning den redovisade utvecklingen ska anses bero på insatserna inom Tore 2 bör dock vara osagt. Den utåtriktade mediestrategin, de stora rättegångarna och lagföringen av centralgestalter på nivå tre är alla exempel på omständigheter som rimligtvis bör ha påverkat förtroendet för polisen och rättsväsendet bland Södertäljeborna. I likhet med andra brottspreventiva satsningar kan de uppmätta effekterna emellertid inte enkelt isoleras eller härledas till insatsen. Det går inte att utesluta att effekterna kan vara ett resultat av annat brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete under samma period. Samtidigt som Tore 2 pågick gjorde polisen flera uppmärksammade tillslag som också kan tänkas ha bidragit till att öka allmänhetens förtroende för

polisen.<sup>23</sup> Liknande reguljära polisingripanden skedde dock även i jämförelsekommunerna, vilket talar för att insatsen åtminstone delvis bör kunna härledas till det minskade antalet anmälda brott och det ökade förtroendet för rättsväsendet.

## Lärande gav ett långsiktigt mervärde

En annan övergripande slutsats av utvärderingen är att det lärande perspektivet var framträdande i både det strategiska och det operativa arbetet. Insatsens utfall reflekterar i viss mån att den var välplanerad och utgick från en problemorienterad analys. I rapporten har vi visat att många av de svårigheter som uppstod kunde lösas genom nya resurser, organisering och kunskapsöverföring. Det faktum att det skapades nya sätt att arbeta inom Tore 2 skapade ett mervärde för det nationella arbetet mot organiserad brottslighet. Vissa organisatoriska lösningar har även använts i andra insatser efter det att Tore 2 avslutats. Utvärderingen visar också att insatsen innebar en tydlig kompetenshöjning, såväl bland de medverkande som bland myndigheterna i stort. Samtidigt finns det även exempel på när kompetensöverföringen inte fungerade. Det tydligaste exemplet på det är överfasningen av Tore 2 till Södertälje, och den bristfälliga satsningen på en fortsatt myndighetssamverkan på lokal nivå.

Det finns skäl att tro att den kunskap som utvecklades inom Tore 2 fick effekter på nationell nivå. I och med att det inte ansågs vare sig möjligt eller effektivt att utreda samtliga misstänkta stora bedrägeribrott, blev strategin istället att utreda utvalda symbolärenden i syfte att synliggöra specifika problem och brister, som skulle kunna åtgärdas med policyförändringar, brottsförebyggande arbete, förändrade rutiner samt ökade kontroller. De uppmärksammade bedrägerimålen var en bidragande orsak till att bland annat två statliga utredningar tillsattes.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Södertäljepolisens ingripanden mot en inbrottsliga och mot en rånarliga 2013 är två exempel på andra uppmärksammade insatser (Länstidningen i Södertälje 2013-01-10, Länstidningen i Södertälje 2013-06-13).

<sup>24</sup> En statlig utredning om systematisk och organiserad brottslighet mot välfärdssystemet (Justitiedepartementet 2015) samt en delegation mot felaktiga utbetalningar och överutnyttjande av välfärden (Finansdepartementet 2016) tillsattes.

## Lärdomar för framtiden

En sista övergripande slutsats gäller insatsens tidiga status som ett gott exempel – inte minst när det gäller användandet av administrativa och tillgångsinriktade åtgärder genom myndighetssamverkan (Samverkansrådet 2016). Redan när Tore 2 hade varit igång ett år startades två insatser i Malmö som var löst baserade på ”Södertäljemodellen”. En av dem var insats Selma, som arbetade utifrån pyramiden och inriktades mot ekonomisk brottslighet (Brå 2014:13). Under rubriker som ”Lär av Södertälje” har även andra organisationer, myndigheter och debattörer under senare år fört fram behovet av att dra lärdom av erfarenheterna från Tore 2 (se t.ex. Stockholms handelskammare 2017). De återkommande referenserna till ”Södertäljemodellen” handlar bland annat om att visa att en förändring av en nedåtgående spiral är möjlig. Dessa hänvisningar ligger i linje med insatsens ambition att stärka förtroendet för myndigheternas kapacitet.

De flesta myndighetsgemensamma insatser mot organiserad brottslighet saknar dock ekonomiska möjligheter att arbeta som Tore 2. Inom de flesta satsningar är det kanske inte heller önskvärt, eftersom insatsen föranleddes av att brottslighetens utbredning i Södertälje ansågs vara unik. Oaktat detta bedömer Brå att det finns mycket att lära av det arbetssätt som utvecklades inom Tore 2 och de utvecklingsbehov som framkommit i utvärderingen. Med anledning av detta lyfter vi nedan fram de lärdomar som vi anser kan ha störst betydelse för andra myndighetsgemensamma insatser. Rekommendationerna presenteras i samma ordning som insatsens kronologi – från dess början till dess slut.

### **Samverkan måste börja tidigt**

Ett grundfundament vid samverkansinsatser är en grundlig orsaksanalys av det identifierade problemet (Brå 2018). Hur djupt man går i en orsaksanalys beror på vilka parter som är tänkta att samverka i insatsen. En tumregel är att det inte är någon idé att fokusera på orsaker vars ansvar ligger på aktörer som ändå inte kommer att ingå i insatsen (Brå 2018). Inom Tore 2 var det de myndigheter som ingår i GOB-satsningen som också skulle ingå i insatsen. Därför gick analysen av potentiella orsaker till brottsproblematiken i Södertälje inte så djupt att den omfattade villkor som segregation, arbetslöshet eller utanförskap.

När en orsaksanalys genomförs är det en fördel om samtliga aktörer som ska samverka i insatsen deltar, eftersom det då är enklare att formulera

orsakshypoteser utifrån flera olika perspektiv (Brå 2018). Så var dock inte fallet i Tore 2. Analyserna av orsaker och utformningen av hypotesen om pyramiden genomfördes relativt självständigt av polisens kriminalunderrättelsetjänst. Vid framtida liknande insatser bör insatsens problembild och mål istället formuleras gemensamt, så att alla samverkansparter känner sig delaktiga och inga relevanta perspektiv missas.

Tore 2 visar att tillvägagångssättet med en bred problembild avsevärt minskade risken för att vissa myndigheter inte skulle kunna tillföra något, till följd av en allt för snäv avgränsning. Modeller, likt pyramiden, kan därför vara ett bra verktyg när ett stort antal aktörer samverkar kring en komplex brottssproblematik under längre tid.

### **Mätbara mål underlättar utvärdering**

Enligt ett beslut i Operativa rådet ska samtliga insatser följas upp (Operativa rådets beslutsprotokoll 2010-08-25). Om insatserna även ska utvärderas är det viktigt att målen är mätbara. Så var inte fallet i Tore 2. Målen var generellt formulerade och saknade angivna målnivåer. Med anledning av detta har Brå haft begränsade möjligheter att utvärdera mot resultatmål och bedöma om målluppfyllelsen är ”tillräcklig”. I framtida insatser bör det avsättas tillräckliga resurser för målarbetet. Vid insatser som pågår under en längre tidsperiod bör målen även ses över och kompletteras om kunskapsläget förändras under insatsens gång.

### **Enkla modeller underlättar den utåtriktade kommunikationen**

Genomförandet av Tore 2 visar hur medierna kan användas för att informera de boende om varför myndigheterna vidtar specifika åtgärder och inriktar sig på vissa områden. En tydlig kommunikation, som visar att myndigheterna adresserar ett för de boende relevant lokalt problem, kan generera fler målsägare och vittnen (jfr Brå 2016:12).

Insats Tore 2 visar också att det är viktigt att hypoteser och analyser förankras väl, för att kunna samla aktörerna kring ett gemensamt språkbruk och en problemförståelse. Insatsledningen i Tore 2 lade ner stora resurser på förankring och kommunikation, inte minst i början av insatsen. Brås bedömning är att denna förankring slog väl ut och bidrog till att motivera medarbetarna, utöka insatsens resurser samt gynna samverkan.



### **Undvik galjonsfigurer**

I Tore 2 utfördes en stor del av förankrings- och kommunikationsarbetet av en enda person – insatsledaren – vilket innebar att denne fick mycket exponering och blev en galjonsfigur för insatsen. Samtidigt som det sannolikt gav positiva effekter gällande motivation och engagemang hos medarbetarna, medför ett allt för ensidigt personfokus vissa risker. Bland annat blir insatsen väldigt personberoende, vilket även kan medföra en ökad säkerhetsrisk för de få personer som exponeras. En annan konsekvens är att det blir mycket fokus på den myndighet som den enskilde tjänstemannen representerar, vilket kan motverka ambitionen att lyfta fram den breda myndighetssamverkan.

Vid framtida långsiktiga och stora insatser rekommenderar Brå därför att man har en tydlig och enhetlig kommunikationsstrategi som syftar till att sprida representantskapet för satsningen på fler än en person samt över myndighetsgränserna. För att detta ska fungera krävs en översyn av respektive myndighets interna kommunikationsstrategi, så att dessa inte krockar med varandra.

### **Stora insatser kräver specifika styrmodeller**

Utvärderingen har visat att insatsen, med dess 57 ärenden, var en alldeles för stor insats för Operativa rådets organisationsstruktur. Konsekvensen blev att den styrning och kontroll som Operativa rådet vanligtvis står för istället hamnade på insatsledningen och koordinatörerna. Denna lösning är sannolikt nödvändig för insatser av samma omfattning som Tore 2.

I detta fall innebar det att den ordning, med konsensusbeslut, som råder i Operativa rådet, inte gällde i samma grad för Tore 2, eftersom insatsledningen ansåg sig ha beslutsrätten vid urvalet av ärenden och prioriteringar. Följden blev att polisen styrde insatsen i en högre grad än de annars gör vid Operativa rådets insatser. Samtidigt upplevde flera intervjuade koordinatörer att de fick ett större inflytande i Tore 2 än de annars brukar ha i myndighetsgemensamma insatser, eftersom beslutsmandatet flyttades ner en nivå. Erfarenheterna från Tore 2 synliggör därmed behovet av en översyn av rutiner och modeller för hur styrning ska se ut, vid insatser som är för omfattande för Operativa rådets gängse ordning.

### **Veckomöten kan skapa kontinuitet och framåtrörelse**

Vid stora insatser med många samverkande aktörer är det viktigt att se till att ingenting ramlar mellan stolarna. Den kontinuerliga uppföljningen av

respektive ärende på onsdagsmötena var en förutsättning både för att ge alla aktörer en överblick över vad som pågick på andra myndigheter och för att säkerställa att besluten på respektive myndighet verkställdes. Erfarenheterna från Tore 2 visar därmed på vikten av att vid stora myndighetsgemensamma insatser ha täta och regelbundna uppföljningar och beslutsmöten.

### **Skapa struktur för en lärande organisation**

En hög nivå av samverkan bygger på att aktörerna lär av varandra. Inom Tore 2 fanns både en fast struktur och återkommande initiativ som främjade lärande. Onsdagsmötena, det operativa gemensamma arbetet i projektgrupper, interna utbildningar och andra informella samarbetsformer gav personalen ett kompetenslyft. Ny kunskap om att utreda ekonomisk brottslighet utvecklades. Om strukturerna kring samverkan och kompetensöverföring beaktas kan Tore 2 beskrivas som en lärande organisation.

Det är dock viktigt att den kunskap som ackumulerats också sprids utanför insatsorganisationen, i synnerhet efter att en insats avslutats. Brå har tidigare lyft fram vikten av att metodutveckla och systematiskt sprida goda exempel (Brå 2011: 20). En lösning kan vara att utse en nationell funktion med ett uttalat ansvar för att dokumentera metodutveckling i myndighetsgemensamma insatser mot organiserad brottslighet.

### **Symbolärenden kan användas för att synliggöra samhällsaspekter**

En viktig strategi i Tore 2 var att inom ramen för insatsen prioritera symbolärenden, i syfte att synliggöra vissa samhällsproblem. I detta avseende skilde sig insatsen från tidigare insatser (Brå 2011:20). Dess synliggörande av strukturer, kopplade till välfärdsbedrägerier och korruption, bidrog till att vissa policyproblem uppmärksammades på nationell nivå. En lärdom av Tore 2 är således att sammansättningen och prioriteringen av ärendena inom en insats kan vara viktig, om syftet är att belysa förekomsten av vissa kriminella strukturer.

### **Stora ärenden kan vara en förutsättning för framgång**

Utvärderingen visar att det särskilt var de stora och resurskrävande ärendena i Tore 2 som generade åtgärder mot strategiskt viktiga personer. Generellt går det att se en ökning av antalet stora ärenden i rättsväsendet under perioden 2006–2015 (Brå 2017:4). En förklaring till ökningen anses vara satsningar på att lagföra huvudmän, med kopplingar till organiserad

brottslighet, samt ökade kvalitetskrav på förundersökningar. Naturligtvis är det viktigt att hushålla med resurser och sträva efter att inte låta utredningarna växa sig större än nödvändigt. Mycket talar dock för att de stora ärendenas omfång i sig inte kan påverkas mer än marginellt. Det är dock viktigt att institutionella, tekniska och administrativa åtgärder vidtas för att underlätta hanteringen av de stora ärendena genom rättskedjan (Brå 2017:4). Det kan även ha betydelse för personalens arbetsmiljö.

### **Särskilda OB-enheter kan vara en framgångsfaktor**

Utvärderingen visar att de myndigheter som valt att inrätta särskilda enheter eller funktioner som kan användas i arbetet mot organiserad brottslighet haft större möjligheter att hantera konkurrensen mellan de sinsemellan olika målen för insatsen respektive för den egna myndigheten. När det är en särskild grupp som är involverad i insatsen kan det vara enklare för dem att prioritera insatsärenden. Vid långsiktiga insatser finns dock en risk för att engagemanget i insatsen ändå får en negativ effekt på myndighetens resultatuppföljning (Brå 2008:6, Hetzler m.fl. 1995). Det beror på att de arbetsuppgifter som utförs i gruppen tenderar att inte vara prioriterade inom ramen för myndighetens ordinarie uppdrag. Brå bedömer därför att det är viktigt att specialiserade enheter och resurser kombineras med anpassade resultatmått, som tar hänsyn till villkoren för OB-arbetet.

### **Behov av särskilda åklagare vid EBM?**

I utvärderingen framgår att det i vissa ärenden uppstod ett glapp mellan insatsledningens och Ekobrottsmyndighetens åklagares uppfattning om prioriteringar. Brå har i tidigare utvärderingar av insatser mot organiserad brottslighet uppmärksammat en liknande problematik beträffande åklagares prioriteringar i dessa insatser (Brå 2009:19, Brå 2011:20). Exempelvis noterades en skillnad i synsätt mellan polis och åklagare, gällande vilka ärenden som det fanns fog för att driva vidare. Polisen ville arbeta mot målpersoner medan åklagarna prioriterade utifrån de enskilda brotten och deras straffvärde (Brå 2009:19). I en tidigare utvärdering framkom även att vissa åklagare, till följd av en stor ärendemängd, strävade efter att avsluta ärendena så fort som möjligt (Brå 2011:20).

I syfte att minska detta glapp mellan enskilda åklagare och övriga aktörer i den myndighetsgemensamma satsningen, togs ett beslut i Operativa rådet 2010 om att satsningens ärenden som inte går mot ekonomisk brottslighet, ska ledas av åklagare vid Internationella åklagarkammaren (numera

Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet). Kammaren ansågs ha bättre förutsättningar än lokala åklagare att driva komplicerande ärenden under en längre tid (Brå 2011:20).

Med anledning av vad som framkommit i denna rapport anser Brå att man även på ekobrottsidan skulle kunna se över möjligheterna att införa särskilda specialiståklagare vid Ekobrottsmyndigheten för ärenden inom den myndighetsgemensamma satsningen. Redan idag finns det specialiståklagare inom andra områden på Ekobrottsmyndigheten, vilket talar för att det finns möjligheter att gå i den riktningen även gällande den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

### **Ha en myndighetsgemensam plan för insatsens avslut**

Överfasningen till Södertälje synliggör de problem som en myndighetsgemensam insats ställs inför när den ska övergå i lokal regi. I studien har det framkommit att de samverkande icke-polisiära myndigheterna inte involverades i planeringen av överfasningen och en fortsatt samverkan på lokal nivå. Mycket talar för att de svårigheter som senare uppstod hade kunnat undvikas, om samverkansformerna diskuterats och utarbetats i samförstånd mellan polisen och övriga myndigheter.

### **Ha en realistisk plan för lokal överfasning av insatsen**

Arbetet med LUC är ett belysande exempel på hur svårt det är att samverka utan att ha tydliga mandat på lokal nivå. Förutsättningarna för myndighetssamverkan på lokal nivå ser annorlunda ut när det inte sker inom ramen för en nationellt prioriterad insats. Det bör dock vara möjligt med utökad samverkan mellan flera lokala aktörer. När en nationell insats övergår i lokal regi är det därför viktigt att utgå från de lokala förutsättningarna, samt från aktörernas olika mandat och uppgifter. Lärdomen är således att utforma en realistisk plan för den lokala överfasningen av insatsen.

# Referenser

Ahnberg, E., Lundgren, M., Messing, J. m.fl. (2010). Följeforskning som företeelse och följeforskarrollen som konkret praktik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. Årgång 16, nr 3.

Ahrne, G. (1999). "Organisationsform och omgivning". I: G. Ahrne och P. Hedström (red.), *Organisationer och samhälle: analytiska perspektiv*, s. 37–60. Lund: Studentlitteratur.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Vart tog alla pengar vägen?* Rapport 2007:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Korruptionens struktur i Sverige*. Rapport 2007:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Samverkan mot bidragsbedrägerier*. Rapport 2008:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Polisens satsning mot organiserad brottslighet. En utvärdering av 43 projekt*. Rapport 2009:19. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Storskaliga skattebrott – en kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Bekämpningen av organiserad brottslighet – utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet*. Rapport 2011:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Otillåten påverkan mot företag*. Rapport 2012:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Gå på pengarna – antologi om tillgångsinriktad brottsbekämpning*. Rapport 2014:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Operationerna Alfred och Selma – myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i Malmö 2012–2014*. Rapport 2014:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Kriminella nätverk och grupperingar – polisens bild av maktstrukturer och marknader*. Rapport 2016:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2017). *Stora förundersökningar och brottmål*. Rapport 2017:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018). *Orsaksanalys i lokalt förebyggande arbete*. Handbok. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018). *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter*. Rapport 2018:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Crawford, A. och Gunningham, M. (2015). "Working in Partnership: The challenges of working across organizational boundaries, cultures and practices". I: Fleming, J. *Police Leadership – Rising to the Top*. Oxford: Oxford University.

Danermark, B. och Kullberg, K. (1999). *Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.

Englund, U. (2017). *Samverkansprojekt, och sen då? En uppföljande studie av samverkansprocessen kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Örebro: Örebro universitet.

Ekonomistyrningsverket, ESV (2007). *Resultat och styrning i statsförvaltningen*.

Finansdepartementet (2016). *Delegation mot felaktiga utbetalningar och överutnyttjande av välfärden* (dir. 2016:60). Kommittédirektiv.

Hall, S., Winlow, S. och Ancrum, C. (2008). *Criminal identities and consumer culture*. Cornwall: Willan Publishing.

- Harvey, J. (2005). "Controlling the flow of money or satisfying the regulators?" I: van Duyne, Petrus C m.fl. *The organised crime economy. Managing crime markets in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Justitiedepartementet. (2015). *Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden*. Kommittédirektiv. dir. 2015:96.
- Kayhan, B. (2017). *Nätverket – Södertäljemaffians uppgång och fall*. Stockholm: Nordstedts.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Levi, M. & Maguire, M. (2004). "Reducing and preventing organised crime: An evidence-based critique". *Crime, Law and Social Change*. nr 41.
- Levi, M. (2006) The preventative Control of Organised Crime in Europe: The Emerging Global Paradigm? I: Aromaa, Kauko och Viljanen, Terhi (red.) *International Key Issues in Crime Prevention and Criminal Justice*. Heuni: Helsingfors.
- Lundman, R. 1979. "Organizational Norms and Police Discretion". I: *Criminology*. nr 17/2.
- Länstidningen i Södertälje. 2013-01-10 "Tjuvliga gripen".
- Länstidningen i Södertälje. 2013-06-13 "Fem åtalas för guldrånet".
- Länstidningen i Södertälje. 2013-10-17 "46 personer fast i skatteoffensiv".
- Länstidningen i Södertälje. 2013-11-06 "Syrianska alliansen DO-anmäler polisen".
- Länstidningen i Södertälje. 2014-07-05 "Vi jobbar oss uppåt i pyramiden".
- Länstidningen i Södertälje. 2015-02-07. "Polisen har inriktat sig på syrianska rörelsens toppnamn."
- Naylor, R. T. (1999). "Wash-out: A critique of follow-the-money methods in crime control policy". I: *Crime, Law & Social change*. nr 32. s.1–57.
- Rikskriminalpolisen. (2012). *Det kriminalarboristiska perspektivet (KAP)*. Skrift.

Riksrevisionen. (2019). *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning*. RiR 2019:11. Stockholm: Riksrevisionen.

Samverkansrådet. (2015). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*. Återrapportering. Stockholm: Polismyndigheten.

Samverkansrådet (2016). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*. Återrapportering. Stockholm: Polismyndigheten.

Stockholms handelskammare. (2017). *Kriminaliteten förgiftar företaget i förorten*. Rapport. Stockholm: Stockholms handelskammare.

Sveriges Radio. 2005-09-12. "Polisstation i Södertälje beskjuten med automatvapen."

Sveriges Radio. 2011-06-13. "Södertäljepolitiker berättar om hot."

Sveriges Radio 2012-02-05. "När hot och våld funkar."



# Bilageförteckning

Bilaga 1	Statistisk bearbetning.....	97
----------	-----------------------------	----

## Bilaga 1 Statistisk bearbetning

Den huvudsakliga metod som använts för att bedöma förändring, i analysen av NTU-data och av anmälningstatistiken, är oddskvoter och relativ förändring. Oddskvoter indikerar den relativa förändringen rörande en viss faktor i det område man studerar i förhållande till jämförelseområdet. Den grundläggande tanken med detta förfarande är här att man genom den relativa förändringen får fram resultat som är specifika för området. I det fall utvecklingen av det man mäter är densamma i bägge områdena blir oddskvoten 1 och den relativa förändringen 0. En oddskvot som är större än 1 indikerar en relativ minskning och en oddskvot som är mindre än 1 indikerar en relativ ökning.<sup>25</sup>

Oddskvoterna beräknas med formeln  $Odds\ kvot = (a*d)/(b*c)$  där a, b, c och d är härledda från följande tabell:

	Period 1	Period 2 eller 3
Södertälje	a	b
Jämförelseområden	c	d

Oddskvoter har beräknats både för resultat från NTU och för anmälda brott. De relativa förändringarna bedöms utifrån konfidensintervall, där oddskvoter med ett konfidensintervall som inte överlappar 1 betraktas som signifikanta.<sup>26</sup> Konfidensintervallet har beräknats med följande formel:

$$Konfidensintervall (95 \%) = EXP (\ln (Odds\ kvot) \pm 1.96 \sqrt{(1/a+1/b+1/c+1/d)})$$

I de tabeller som redovisas i rapporten anges den relativa förändringen som ett procenttal. Detta procenttal, som anger hur situationen i Södertälje har utvecklats i förhållande till jämförelseområdena, erhålls genom formeln:

$$Relativ\ förändring = (1/odds\ kvot) - 1$$

Utöver att undersöka den relativa förändringen görs även raka jämförelser av data från NTU, mellan Södertälje och jämförelseområdena, i respektive

---

<sup>25</sup> För mer information om metoden att använda oddskvoter till att mäta effekter i kontrollgruppsstudier, se exempelvis Farrington m.fl. 2018 (CCTV and Crime Prevention).

<sup>26</sup> När det gäller NTU-data har beräkningarna av konfidensintervall gjorts med hänsyn till antal svarande per period, i Södertälje respektive i jämförelseområdena.

tidsperiod. Dessa förändringar har därefter signifikanstestats genom chi2-test.

För bägge typerna av jämförelser gäller att signifikanta skillnader redovisas med en asterisk (\*) som anger att resultaten med 95 procents sannolikhet är säkra. Sammantaget ska förfarandet hypotetiskt fånga upp både svagare och starkare förändringar, samt ge vägledning i hur de ska tolkas.

## Nationella trygghetsundersökningen

Sedan 2006 genomför Brå Nationella trygghetsundersökningen (NTU), vars syfte är att undersöka människors utsatthet för brott, upplevelse av oro och otrygghet samt förtroende för rättsväsendet, liksom brottsutsattas erfarenheter av kontakter med rättsväsendet. Under 2017 reviderades metoden för NTU, genom ett nytt insamlingsförfarande, utökade urval och en del ändringar av frågeformuleringar. Detta medför att det är svårt att göra jämförelser rakt av mellan nya och gamla NTU. Den nya metoden har i de flesta fall inneburit högre nivåer av utsatthet och otrygghet samt lägre nivåer av förtroende och positiva erfarenheter av rättsväsendet.

<b>Antal respondenter i Södertälje kommun respektive i jämförelsekommunerna. Avser tabellen om utsatthet för brott.</b>				
	2006–2010	2011–2014	2015–2016	2017–2018 (ny metod)
Södertälje kommun	507	319	139	1 113
Jämförelsekommuner	4 505	3 120	1 496	7 008
<b>Antal respondenter i Södertälje kommun respektive i jämförelsekommunerna. Avser tabellerna om otrygghet och förtroende för rättsväsendet.</b>				
Södertälje kommun	479	334	156	1 190
Jämförelsekommuner	4 160	3 210	1 501	7 274

I föreliggande rapport har vi använt oss av data från ”gamla” NTU för åren 2006–2016. Ett specialuttag har gjorts där svar från Södertälje sammanställs tillsammans med svar från fem jämförelsekommuner (Eskilstuna, Västerås, Helsingborg, Örebro och Sundsvall). Jämförelsekommunerna har valts ut för att de i så hög grad som möjligt liknar Södertälje, utifrån befolkningsmängd

och anmälda brott. Antalet respondenter per område, period och fråga redovisas i tabellen nedan.

De olika perioder som jämförs i rapporten – före insatsen (2006–2010), under insatsen (2011–2014) och efter insatsen (2015–2016) – är olika långa, i år mätt. Det innebär också skillnader mellan perioderna i antalet respondenter som data från NTU baseras på. För åren före och under insatsen är antalet respondenter tillräckligt stort för att tillförlitliga jämförelser ska kunna göras. För åren efter insatsen är antalet respondenter däremot i minsta laget, och det finns därmed en större osäkerhetsfaktor i jämförelsen med perioderna före och under insatsen.

För att i möjligaste mån belysa huruvida resultaten från perioden efter insatsen håller, har vi i tabellen nedan även inkluderat relativa förändringar gällande perioden 2017–2018, alltså från ”nya” NTU. Eftersom oddskvoter och relativa förändringar inte är känsliga för nivåskillnader, och det är rimligt att anta att de nivåskillnader som uppkommer utifrån ovan beskrivna metodförändringar torde vara liknande i samtliga studerade kommuner, är argumentet att om den tendens som kan ses i jämförelsen mellan före och efter insatsen även kan ses i jämförelser med nya NTU, stärker detta resultaten.

	Före–under				Före–efter				Före–efter (nya NTU)			
	Odds-kvot	Relativ förändring	KI min	KI max	Odds-kvot	Relativ förändring	KI min	KI max	Oddskvot	Relativ förändring	KI min	KI max
1. Utsatta för brott mot enskild person	1,43	-30	0,94	2,17	0,99	0	0,62	1,57	1,5	-33	1,12	2,00
2. Utsatta för våldsbrott	2,05	-51	1,18	3,56	2,16	-54	1,02	4,58	1,99	-50	1,36	2,91
3. Utsatta för egendomsbrott	0,96	0	0,6	1,53	1,01	0	0,53	1,89	1,09	-8	0,77	1,54
4. Uppfattar att antalet brott har ökat de tre senaste åren	1	0	0,84	1,18	1,07	-7	0,85	1,34	1,04	-4	0,91	1,19
5. Stor oro över brottsligheten i samhället	0,88	15	0,67	1,15	1,40	-27	0,97	2,00	1,42	-30	1,17	1,74

6. Oro över att närstående ska drabbas av brott	0,97	7	0,75	1,25	1,47	-31	1,02	2,11	1,21	-18	1,00	1,48
7. Oro för bostadsinbrott	1,13	-13	0,80	1,61	1,30	-26	0,83	2,02	1,15	-13	0,90	1,46
8. Oro för överfall/misshandel	1,23	-21	0,85	1,77	1,69	-38	1,04	2,75	1,31	-24	0,97	1,78
9. Oro för skadegörelse på fordon, bilstöld eller stöld ur fordon	0,96	8	0,68	1,36	1,18	-15	0,75	1,85	1,20	-17	0,95	1,53
10. Otrygghet vid utevistelse sen kväll i det egna området	0,90	12	0,67	1,20	1,33	-25	0,89	1,98	1,20	-17	0,96	1,49
11. Valt annan väg/färdväg (ganska/mycket ofta) på grund av otrygghet	1,16	-14	0,81	1,66	1,38	-28	0,88	2,17	1,56	-36	1,20	2,02
12. Otrygghetens påverkan på livskvalitet	1,20	-16	0,80	1,78	1,42	-30	0,90	2,26	1,73	-42	1,22	2,45
13. Stort förtroende för rättsväsendet som helhet	1,10	-9	0,89	1,35	0,95	6	0,74	1,21	0,95	6	0,80	1,12
14. Stort förtroende för domstolarnas sätt att bedriva sitt arbete	1,14	-12	0,91	1,42	1,00	0	0,76	1,31	1,02	-2	0,84	1,23
15. Stort förtroende för polisens sätt att bedriva sitt arbete	0,97	3	0,80	1,17	0,92	8	0,73	1,17	0,93	8	0,79	1,09

Tendensen rörande den relativa förändringen är mycket likartad mellan de två eftermätningarna, för i stort sett samtliga frågor. Den största skillnad som kan ses gäller frågan om utsatthet för brott mot enskild person, där den nya metoden uppmäter en relativ minskning på 33 procent och den gamla en oförändrad situation. Just denna fråga i NTU har ändrats, i och med den nya

metoden, och innehåller nu fler brottstyper än tidigare (bland annat har nätcränkning och fickstöld tillkommit). Det skulle kunna vara en orsak till att tendensen i denna fråga skiljer sig från de övriga. Den övergripande slutsatsen av jämförelsen av uppgifter från nya respektive gamla NTU är dock att tendenserna är mycket likartade och att det stärker de resultat som redovisas i rapporten.



I början av 2011 inleddes en omfattande myndighetsgemensam insats mot en kriminell parallellstruktur i Södertälje. Insatsen fick namnet Tore 2 och är en av de största myndighetsgemensamma insatser som genomförts i Sverige. Tore 2 byggde på samverkan mellan Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Försäkringskassan, Kustbevakningen, Kronofogden, Tullverket, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Under åren 2011 och 2014 arbetade totalt 281 tjänstemän med sammanlagt 57 ärenden. De samverkande myndigheternas representanter träffades en gång i veckan under nästan fyra års tid, för att samordna arbetet.

Brå har följt insatsen från start till mål samt i ett par år efter att den avslutats. Utvärderingen omfattar insatsens genomförande, utfall och effekter. Brå har även sammanställt rekommendationer om vad som är viktigt att tänka på när man planerar, genomför och avslutar en myndighetsgemensam insats.



**Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention**

Box 1386/Tegnérgatan 23, SE-111 93 STOCKHOLM

Tel +46 (0) 8 527 58 400, [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

urn:nbn:se:bra-1033