

Operationerna Alfred och Selma

*Myndighetssamverkan mot organiserad
brottslighet i Malmö 2012–2014*

Operationerna Alfred och Selma

Myndighetssamverkan mot organiserad
brottslighet i Malmö 2012–2014

Rapport 2014:13

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott
Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-87335-29-7
URN:NBN:SE:BRA-556

© Brottsförebyggande rådet 2014
Författare: Anders Stenström, Daniel Vesterhav och Lars Korsell
Produktion: Ordförrådet AB
Omslag: Maria Westberg, Ordförrådet AB
Omslagsbild: © Kartunderlag: Malmö Stadsbyggnadskontor
Tryck: Lenanders Grafiska AB 2015

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post order.fritzes@nj.se

Innehåll

Förord.....	5
Sammanfattning.....	6
Syfte och frågeställningar	7
Metod	7
Resultat	7
Rekommendationer	10
Några nyckelbegrepp	11
1. Inledning.....	13
Syfte och frågeställningar	16
Metod och datainsamling	16
2. Utgångspunkter	19
Organisationens gränser och omgivning.....	19
Begränsningar i beslutsfattandet.....	21
Handling och kommunikation	22
3. Problembeskrivning.....	24
Att råda bot på resursbristen	26
4. En särskild händelse	27
Fokus på ett mål	28
Ett sätt att återta kontroll	31
5. Förhandlingar	35
6. Styrningsproblem	41
Analys av kapitel 3–6	45
7. Myndighetssamverkan	50

8. Slutsatser och rekommendationer.....	65
Svårt att ha särskild händelse över lång tid	65
Listor underlättade samverkan.....	66
Fokusera på ekonomisk brottslighet.....	68
9. Litteraturförteckning.....	70
Bilaga: GOB-organisationen	79

Förord

Under 2011 drabbades Malmö av en serie mordfall. När fem mord inträffade under loppet av två månader hamnade staden i centrum för rikspolitiken, och Polisen utsattes för en mycket stark press att agera och få stopp på mordet.

Den här rapporten är en kvalitativ undersökning av Polisens satsningar för att återta kontrollen över Malmö. Polisens operationsnamn var Alfred och Selma. Den ingår i Brås pågående forskningsprogram om bekämpning av ekonomisk och organiserad brottslighet, som bedrivs vid Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet.

Den här rapporten är för Brås del den första i sitt slag där myndigheters arbete analyseras från ett särskilt organisationsteoretiskt perspektiv. Ämnet – en långsiktig myndighetsgemensam insats i Malmö – illustrerar den senaste utvecklingen i bekämpningen av ekonomisk och organiserad brottslighet i Sverige. Det organisationsteoretiska perspektiv som presenteras i undersökningen betonar myndigheternas komplexitet, deras tvetydigheter och många gånger konfliktfyllda interna och externa relationer. Fyra vetenskapliga granskare har engagerats i arbetet: professor Helene Ingebrigtsen Oppen Gundhus och professor Johannes Knutsson, båda vid Polishögskolan i Oslo, professor emeritus Göran Ahrne, Sociologiska institutionen vid Stockholms universitet, och docent Torbjörn Forkby vid Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet.

Undersökningen är finansierad av Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet. Rapporten är författad av utredaren Anders Stenström, projektledare, biträdande enhetschefen Daniel Vestervhav och enhetschefen Lars Korsell. Utredarna Nicole Thorell och Stella Rössborn har genomfört och transkriberat intervjuer.

Stockholm i december 2014

Erik Wennerström
Generaldirektör

Lars Korsell
Enhetschef

Sammanfattning

Denna undersökning tar vid där Brå för några år sedan avslutade en granskning av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet, förkortas ibland GOB-satsningen (se Brå 2011:20). I satsningen ingår elva myndigheter: Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogden, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Syftet med arbetet är att bekämpa de allvarligaste formerna av organiserad brottslighet i Sverige.

När den rapporten skrevs var strukturer, processer och arbetsformer nya. Flera av de första gemensamma insatserna visade sig ha en tämligen smal inriktning, präglad av Polisens prioriteringar och med fokus på ett fåtal individer och brottstyper. Resultatet blev att inslaget av myndighetssamverkan i insatserna var betydligt mindre än vad man hade kunnat förvänta sig av en nationell gemensam satsning. För att det myndighetsgemensamma konceptet bättre skulle komma till sin rätt föreslog Brå att myndigheterna i större utsträckning skulle satsa på breda gemensamma projekt under minst tre till fem år.

Sedan dess har ett antal utvecklingslinjer utkristalliserats. Myndigheterna inleder bredare insatser med flera aktörer, men problembilden tenderar även att vara diffus och komplex. Problem kan då inte konkretiseras innan insatserna inleds – i stället sker det som ett resultat av information från hemliga tvångsmedel, yttre och inre spaning och tillslag. Brå följer denna utveckling och föreliggande undersökning är den första i raden av flera studier som utforskar myndigheternas arbete med omfattande, gemensamma, långsiktiga och komplexa insatser mot ekonomisk och organiserad brottslighet.

I fokus för denna rapport står de första två åren (2012–2014) av en i skrivande stund pågående myndighetsgemensam insats mot ekonomisk och organiserad brottslighet i Malmö. Vid sidan av denna studie genomför Brå även undersökningar av två liknande stora insatser i Södertälje och Göteborg.

Syfte och frågeställningar

Denna undersökning är en av tre studier av Polisens och andra myndigheters insatser i Malmö. Rikspolisstyrelsen analyserar resultatet och effekterna av åtgärderna, medan Malmö högskola närmare studerar det trygghetsskapande arbetet.

Syftet är att beskriva och analysera hur myndigheterna gjorde för att organisera Operationerna Alfred och Selma.

Följande frågor besvaras:

- Vilken betydelse hade organisatoriska förutsättningar för problemformulering, strategier och det praktiska genomförandet av insatsen?
- Vilka utmaningar innebär ett omfattande myndighetssammansatt arbetsätt för Polisens ledning och styrning?

Metod

Datainsamlingen pågick från sommaren 2013 till våren 2014. Metoden är kvalitativ, och totalt har 68 intervjuer genomförts med personal som arbetat i insatsen. Dessutom har en rad olika dokument analyserats.

Resultat

Undersökningen visar:

- Att ett snabbt agerande skedde på bekostnad av en djup problemanalys.
- Att det på grund av motsättningar inom Polisen uppstod problem med att styra och leda insatsen, samt motivera kommanderade poliser.
- Att beskriva problemen i Malmö i termer av ekonomisk brottslighet var en förutsättning för bred myndighetssamverkan.
- Att idén om myndighetssamverkan förverkligades genom s.k. targetlistor.

Snabbt agerande på bekostnad av problemanalys

I början av 2012 fanns det ett tryck på Polismyndigheten i Skåne att agera snabbt för att klara upp och stoppa flera mord. Förtroendet för Polisen och Polisens legitimitet stod på spel. För att avvärja hotet aktiverade Polisen standardåtgärder som man sedan tidigare hade erfarenhet av. Det handlade om mordutredningar enligt den så kallade PUG-modellen, synliga fotpatrulleringar, riktade insatser mot organiserad brottslighet och myndighetssamverkan.

Polismyndigheten i Skåne beslutade även att använda en temporär organisationsform som kallas för ”särskild händelse”. Under

en särskild händelse bestämmer en kommenderingschef över hur polismyndighetens resurser ska användas. Det är en arbetsform som poliser är vana och bekväma att arbeta i vid större ordningsstörningar och olyckor.

Dessa åtgärder bidrog till att Polismyndigheten i Skåne fick tillgång till flera poliser som snabbt kunde sättas i arbete. Det innebar dock att man försakade en djup analys av problem och handlingsalternativ samt deras eventuella konsekvenser, vilket förenklade beslutsprocessen, men det var svårt att veta om resurserna användes på ett optimalt sätt. Bedömningen är emellertid att snabba åtgärder, under de särskilda omständigheter som rådde, var en nödvändighet för att skapa legitimitet för polisens verksamhet.

Styrningsproblem

När Polismyndigheten i Skåne inledde Operationerna Alfred och Selma fanns det enighet bland polismyndighetens avdelningar om vad som skulle göras. Det var en förutsättning för att komma igång med arbetet. Under våren, men framför allt fram mot sommaren 2012, blev det dock tydligt att det fanns olika uppfattningar om hur insatsen borde bedrivas, vilket gav upphov till styrningsproblem. Motsättningarna handlade om frågor som om en eller flera polischefer skulle bestämma och vilka arbetsuppgifter som skulle prioriteras. En annan fråga rörde hur länge poliskommenderingarna till Malmö från andra delar av Skåne skulle pågå. Över tid blev det svårt att upprätthålla motivationen bland dessa poliser. Sammantaget visar undersökningen hur olika roller och synsätt mellan poliser gjorde det allt svårare för polisledningen att styra insatsen.

Mot bakgrund av detta framträder ett behov av ett alternativ till särskild händelse, det vill säga en styrningsmodell för omfattande insatser med hög prioritet som pågår under lång tid och med mål och resursanvändning som delvis konkurrerar med Polisens ordinarie målsättningar.

Fokus på ekobrott gav tillgång till fler resurser

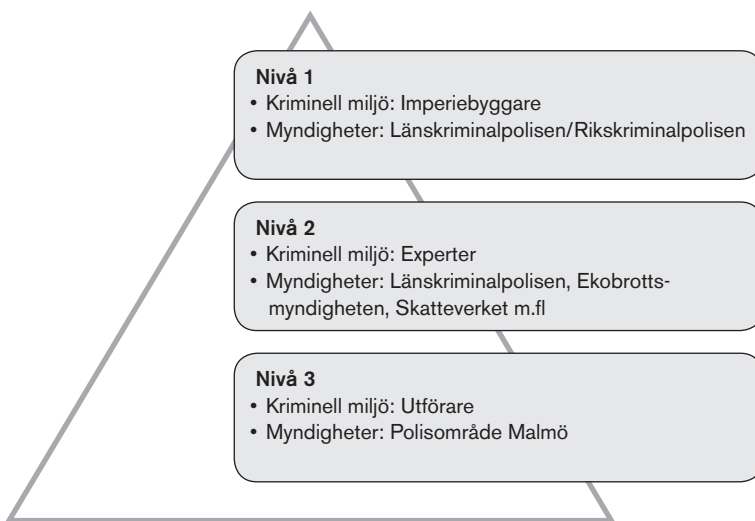
I problemformuleringen som låg till grund för Operationerna Alfred och Selma kopplades morden samman med Malmös informella ekonomi. En sådan inramning skapade förutsättningar för Polismyndigheten i Skåne att få använda särskilda aktionsgrupper vars syfte är att bekämpa organiserad brottslighet. En annan vinst var att det lade grunden för gemensamma insatser mellan Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Kronofogden och Kustbevakningen. Det beror på att utredningar av ekonomiska transaktioner förenar myndigheterna (i synnerhet Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Kronofogden). I rapporten diskuteras hur resursbehov och arbetsformer – exempelvis krav på myndighets-samverkan – inverkar på hur problembilden formulerades.

Förutom att ekobrott var en nyckel för att få fler resurser upplevde intervjupersonerna att bekämpningen av illegala marknader i Malmö länge varit eftersatt. I den meningen var fokus på ekobrotten efterlängtat, i synnerhet av andra myndighetspersoner än poliser. För att behålla motivationen, men även förtroendet för att polisen prioriterar och intresserar sig för områden som berör andra myndigheters verksamheter, framstår det som viktigt att bygga vidare på arbetet mot ekobrott i Operationerna Alfred och Selma.

Strategier blev till handling genom targetlistor

Polismyndigheten i Skånes problemformulering byggde på en beskrivning som ursprungligen togs fram av Länskriminalpolisen i Stockholm för att motverka och bekämpa organiserad brottslighet i Södertälje. Denna modell är pyramidformad och består av tre nivåer, se figur 1.

Figur 1. Bild över den så kallade Södertäljemoellen.



Högst upp i modellen finns ”imperiebyggare”, som enkelt uttryckt är individer som tjänar pengar på andras kriminalitet. Sedan följer nivå 2, ”experterna”, som underlättar för nivå 1. Hit räknas till exempel ekonomer och jurister. Den tredje nivån, ”utförarna”, är individer som står för synliga kriminella handlingar som utpressning och rån.

I Operationerna Alfred och Selma fick myndigheter ansvara för åtgärder mot personer på de olika nivåerna. Länskriminalpolisen ansvarade för nivå 1, medan Ekobrottsmyndighetens insatser inriktades mot nivå 2. Polisområde Malmö hade i sin tur ett ansvar

för nivå 3. Ansvarsfördelningen enligt pyramidens nivåer koppade samman myndigheternas olika delar till en helhet.

Denna beskrivning operationaliserades genom listor över prioriterade personer på varje nivå. Listorna togs fram enligt det Kriminalarboristiska perspektivet, förkortas KAP, som i korthet går ut på att identifiera prioriterade personer och deras nätverk. Undersökningen visar att användningen av listor underlättade myndighetssamverkan genom att de besvarade frågor som Mot vem och vad ska vår myndighet arbeta? Hur ska vi förhålla oss till andra myndigheter? Vilken myndighet gör vad? Vad ska prioriteras?

Listorna underlättade inte enbart samverkan genom att vara en förteckning över prioriterade individer. Med listorna kom även en gemensam begreppsapparat som innebar att myndigheterna kunde kommunicera och förstå varandra. De var därför ett viktigt instrument för att underlätta samverkan mellan myndigheter.

Brå kan notera att denna modell har fått stor spridning inom Polisen och andra myndigheter. Samtidigt som modellen underlättar samverkan finns det ingen utvärdering av hur effektiv den är eller hur väl den speglar ekonomisk och organiserad brottslighet. Detta är en brist. Risken finns att brottsproblem anpassas för att passa in i modellen snarare än tvärtom, vilket kan leda till missvisande problembeskrivningar, ineffektiva eller kontraproduktiva åtgärder och felprioriteringar.

Rekommendationer

I undersökningen lämnar Brå följande rekommendationer, som kan ligga till grund för en diskussion om hur arbetet mot organiserad brottslighet kan utvecklas:

1. Utred om det går att införa en styrningsform som är bättre lämpad (än *särskild händelse*) för omfattande insatser som pågår under flera år mot organiserad brottslighet. Det framstår som centralt att styrningsformen tar hänsyn till följande punkter.

- Att hitta en balans mellan ett långsiktigt fokus på ett prioriterat brottsproblem och linjeverksamhetens behov.
- Vikten av att kontinuerligt ompröva mål och inriktningar.
- Att genomföra såväl kvalitativa som kvantitativa uppföljningar.
- Fortlöpande arbeta med att förankra insatsen med relevanta problemägare.

2. De illegala marknaderna bör kontinuerligt kartläggas för att på det sättet bygga upp kunskap om den lokala situationen. Detta arbete borde löpa på utan att det som i Malmö krävs extraordinära händelser som en serie av uppmärksammade mord. Kartläggningen med uppföljningar kan ligga till grund för lokala planer för hur myndigheterna gemensamt ska motverka ekonomisk brottslighet.

3. Utvärdera användningen av Södertäljemodellen och det kriminalarboristiska perspektivet, KAP, i ett särskilt projekt.

Några nyckelbegrepp

Före resultatredovisningen presenteras här några nyckelbegrepp.

Operation Alfred

Inleddes i Malmö den 3 januari 2012 som svar på en rad skjutningar. Arbetet bedrevs i tre delar: trygghetsskapande insatser, utredning/lagföring och insatser mot organiserad brottslighet. Insatsen avslutades hösten 2013.

Operation Selma

Inleddes våren 2012 och inriktades främst mot organiserad brottslighet och Malmös svarta ekonomi. Löpte parallellt med Operation Alfred och pågick ännu i december 2014, om än i begränsad utsträckning.

Operationerna Nellie och Olivia

En fortsättning på Operation Selma och Operation Alfred. Inleddes under hösten/vintern 2013 och pågår fram till årsskiftet 2014/2015.

Den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet

Inleddes 2008. På regeringens initiativ skapades Samverkansrådet, Operativa rådet, aktionsgrupper, regionala underrättelsecenter och det nationella underrättelsecentret.

Samverkansrådet

Består av myndighetscheferna från de samverkande myndigheterna. De beslutar om den strategiska inriktningen och ärendekriterierna som Operativa rådet utgår från i sina bedömningar av insatsförslag.

Operativa rådet

Består av representanter från de samverkande myndigheterna. Rådets uppgift är att fatta myndighetsgemensamma beslut i konsensus. Ordförande är chefen för Rikskriminalpolisen.

Aktionsgrupper

Det finns nio polisiära aktionsgrupper. De tre aktionsgrupperna som är placerade i storstadslänen (Stockholm, Västra Götaland och Skåne) består av 30 personer, de övriga av 20 personer. Aktionsgrupperna arbetar med ärenden som beslutas av Operativa rådet.

Regionala underrättelsecenter

Förkortas RUC. Det finns åtta regionala underrättelsecenter i Sverige. De finns vid polismyndigheterna i Stockholms, Skånes och Västra Götalands län samt i Uppsala, Örebro, Västerbottens, Västernorrlands och Östergötlands län. Varje center består av en handläggargrupp och en styrgrupp med deltagare från Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Skatteverket, Kronofogden, Kustbevakningen, Tullverket och Åklagarmyndigheten (ingår inte i handläggargruppen).

Nationellt underrättelsecentrum

Förkortas NUC. Är placerat vid Rikskriminalpolisen och syftar till att effektivisera myndigheters underrättelseverksamhet på nationell nivå. NUC tar varje år fram en lägesbild över grov organiserad brottslighet. Lägesbilden ligger till grund för Samverkansrådets inriktningsbeslut av den myndighetsgemensamma satsningen.

Polisområde Malmö

Förkortas POMA. Består av Malmö stad och Burlövs kommun. POMA har följande tre närpolisområden: Öster, City och Söder. Det finns dessutom en kriminalenhet och en planeringsenhet.

Länskriminalavdelningen

Förkortas LK. Avdelningen ansvarar för bekämpning av grov och organiserad brottslighet. Avdelningen ansvarar även för ärenden av internationell karaktär och biträder andra polismyndigheter.

Länsoperativa avdelningen

Förkortas LOA. Avdelningen ansvarar för Ledningscentral Syd, Polisens kontaktcenter, hundenheten, rytterienheten och trafikenheten.

Särskild händelse

En organisationsmodell som polisen normalt använder vid exempelvis fotbollsmatcher och demonstrationer. Modellen innebär att linjeverksamheten prioriteras ner och att en kommenderingschef bestämmer över myndighetens resurser. Kommenderingsledningen har tillgång till en stab.

Fokus Malmö

En satsning mot organiserad brottslighet i Malmö som startades 2010. Insatsen var ett samarbete mellan LOA, LK och POMA. Fokus Malmö införlivades i Operation Alfred i januari 2012.

1. Inledning

Händelseutvecklingen som resulterade i Operationerna Alfred och Selma startade i maj 2011 när en man sköts till döds på Sibbarps camping strax utanför Malmö. Mordet kom att bli det första i en serie av tio mord på ett halvår. Totalt skedde en fördubbling av antalet mord i Malmö. Det som i efterhand utmärker morden är deras koncentration i tid – fem av tio mord inträffade under loppet av två månader i slutet av 2011. I figur 2 visas de mord som i intervjuer med poliser skildras som centrala.

Figur 2. Mord i Skåne 2011/2012 som utlöste Operationerna Alfred och Selma.

2011	Maj	Sibbarp
	Juni	Viken
	Juli	
	Augusti	Lönngatan
	September	
	Oktober	
	November	Volframsgatan
	December	Falsterbogatan, Västanforsgatan
2012	Januari	Ramels väg, Fosievägen, Kantatgatan
	Februari	Borgeby

Efter mordet på Kantatgatan i området Lindängen i Malmö den 3 januari 2012 inledde Polismyndigheten i Skåne Operation Alfred. Omkring två månader senare inleddes ytterligare en operation – Selma – som med hjälp av en polisiär aktionsgrupp och bred myndighetssamverkan tog sikte på ekonomisk och organiserad brottslighet.

Även om läget i Malmö var unikt i sina detaljer saknas inte motvarigheter på andra platser i Sverige. En förebild för operationerna i Malmö är exempelvis en insats mot organiserad brottslighet i Södertälje – Tore 2 – som inleddes ungefär ett år före insatsen i Malmö.¹

¹ Även denna insats följs upp av Brå som planerar att publicera resultatet i en rapport under 2016.

Operation Alfred

Operation Alfred inleddes efter att länspolismästaren i Skåne fattade beslut om en ”särskild händelse”. Det medförde att polismyndigheten byggde upp en tillfällig organisationsstruktur med en kommanderingsledning och en stab. Operationen kan bäst liknas vid en paraplyinsats inom vilken det inleddes en rad underärenden mot olika brottsproblem. På en övergripande nivå inriktades Operation Alfred mot tre problem: mordet, allmänhetens otrygghet och organiserad brottslighet. Operationen hade därför tre delar som löpte parallellt:

- trygghetsskapande arbete,
- utredning och lagföring, samt
- insatser mot organiserad brottslighet.

Till den *trygghetsskapande delen* i Operation Alfred hämtades resurser från Skånes olika polisområden. Under ett års tid fotpatrullerade tjugo till trettio gulvästade trygghetspoliser stråket från Centralstationen till Triangeln, samt områdena Rosengård, Lindängen, Holma-Kroksbäck och Fosie. Till arbetsuppgifterna hörde trafikkontroller, besök i tobaksbutiker, krogkontroller, tillslag samt att synas på bibliotek och fritidsgårdar. En tanke med patrulleringarna var även att poliserna skulle få in tips från allmänheten.

För att arbeta med *utredning och lagföring* fick Polismyndigheten i Skåne stöd från andra polismyndigheter. Utredare sattes samman i så kallade PUG-grupper – vilket är en förkortning för ”Polisens metodstöd för Utredning av Grova våldsbrott”. Det finns särskilda anvisningar för hur sådana grupper ska vara sammansatta. De består exempelvis av registratorer, inre och yttre spaningsgrupper samt en person som leder arbetet.

Till *insatsdelen* användes, efter ett beslut av Polisens nationella operativa ledningsgrupp (NOLG),² den då nystartade mängd- och seriebrottsstyrkan som består av poliser med anställning vid Sveriges 21 polismyndigheter. Dessa poliser fick lämna sina ordinarie tjänster för att arbeta med Operation Alfred. Resursen koordinerades i en dialog mellan staber vid Rikskriminalpolisen och Polismyndigheten i Skåne. I Malmö arbetade styrkan mot utpekade individer som definierades vara en del av organiserad brottslighet.

Operation Selma

Operation Selma godkändes av Operativa rådet den 7 mars 2012 och kom att löpa parallellt med Operation Alfred. Beslutet innebär att Polismyndigheten i Skåne fick tillgång till polisiära aktions-

² NOLG, eller nationella operativa ledningsgruppen, består av operativa chefer från Sveriges polismyndigheter. De beslutar om vad mängd- och seriebrottsstyrkan ska användas till. Ledningsgruppen inrättades 2011.

grupper och myndigheternas handläggare i det regionala underrättelsecentret.

Operation Selma var även det en paraplyinsats med en rad underärenden. Dessa hade fornnordiska namn, som Tor, Oden och Sleipner, och inriktades bland annat mot illegala vapen, taxibranschen, illegal tobak, växlingskontor och omfattande bedrägerier. Även fyra mordutredningar kom att bedrivas inom ramen för Selma.

Figur 3. Bakgrund och målsättningar enligt förslaget till Operationerna Alfred och Selma.

OPERATIVA RÅDET

Kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet

Sammanfattning av förslag till ny operativ insats

ALFRED / SELMA

Förslagsställare:
Polismyndigheten i Skåne


Sammanfattande beskrivning
Bakgrund och sammanfattning av den föreslagna insatsen beskrivs i bifogad rapport.

Förväntad utveckling:
Genom ett stort antal ärenden, såväl förundersökningar som underrättelseärenden, inom LK, EBM, SAMO KUT och RUC Syd kan konstateras att den organiserade brottsligheten har ett starkt fäste i Malmö. Olika mer eller mindre sammansatta konstellationer bedriver grov organiserad brottslighet med stora ekonomiska vinster som följd. Denna brottslighet tenderar att bli allt grövre och vinningen från den ökar.
Det kan konstateras att denna typ av brottslighet i Malmö nått en nivå där myndigheternas förmåga att bekämpa, förebygga och skapa trygghet i samhället nu ställer krav på ett effektivt och uthålligt samarbete över längre tid. Brottsligheten innefattar grov våldsbrottslighet, grov ekonomisk brottslighet och olika former av otillåten påverkan och misstanke om korruption.
Det är således av synnerligen stor vikt att en myndighetsgemensam insats initieras då risken annars är uppenbar att den grova organiserade brottsligheten i Malmö får ett allt starkare fäste inom olika branscher och intresseområden.

Mål
Insatsen syftar till att på lång sikt arbeta mot och ytterligare identifiera strategiska viktiga personer, s.k. experter (nivå 1 och 2) och med myndighetsgemensamma insatser förebygga, försvåra, utreda och förhindra fortsatt kriminell verksamhet utifrån:
- Näringsverksamhet
- Våld
- Otillåten påverkan

På kort sikt syftar insatsen till att beivra redan begångna brott och med utredningsinsatser och störningsverksamhet identifiera individer som utförare på nivå 3 och lagföra dessa.

Koppling till den myndighetsgemensamma inriktningen
GOB-listan eller särskilda strategiska skäl (markeras nedan)
Alternativ 1



Operationerna Nellie och Olivia

I takt med att Operationerna Alfred och Selma fortskred började planerna på en tredje operation ta form. Några underrättelsehandläggare fick i uppdrag att ta fram ett insatsförslag som presenterades för och godkändes av Operativa rådet i september 2013. Den nya operationen fick namnet Nellie.

TVå månader senare inleddes en fjärde operation inom ramen för insatsen i Malmö. Denna operation fick heta Olivia och var en direkt fortsättning på operation Alfred, med den skillnaden att Olivia genomfördes i egen regi av Polismyndigheten i Skåne, det vill säga utan förstärkningar från andra polismyndigheter, dock med förstärkningar till Malmö från Skånes övriga polisområden.

Syfte och frågeställningar

Denna undersökning är en av tre studier av Polisens och andra myndigheters insatser i Malmö. Rikspolisstyrelsen analyserar resultatet och effekterna av åtgärderna, medan Malmö högskola närmare studerar det trygghetsskapande arbetet.

Syftet är att beskriva och analysera hur myndigheterna gjorde för att organisera Operationerna Alfred och Selma.

Följande frågor besvaras:

- Vilken betydelse hade organisatoriska förutsättningar för problemformulering, strategier och det praktiska genomförandet av insatsen?
- Vilka utmaningar innebar ett omfattande myndighetsgemensamt arbetssätt för Polisens ledning och styrning?

I rapporten analyseras hur samverkan i praktiken fungerar utifrån tidigare forskning och teorier om samverkan inom andra offentliga verksamheter (se exempelvis Brunsson 2002, Brunsson 2003, Czarniawska 2005). Denna forskning hämtas från den så kallade nyinstitutionella skolan inom organisationsforskning, som framför allt betonar organisationers beroende av omgivningen och vikten av att agera på ett lämpligt och legitimt sätt.

Metod och datainsamling

Undersökningen bygger på intervjuer med 68 personer. Dessutom har en rad dokument analyserats. Resultatet har även presenterats och diskuterats med ledningen vid Polismyndigheten i Skåne.

Dokument

Textmaterialet utgörs av direktiv, budgetunderlag, lägesbilder, presentationer, inriktningsdokument samt dokument och ärenden. Vissa dokument är offentliga medan andra är hemliga. En del

dokument är desamma som Rikspolisstyrelsen tog del av som ett led i sin inspektionsrapport (Rikspolisstyrelsen 2013:16).

Dokumentet har i huvudsak valts ut av Polisen på Brås uppmaning och speglar därför i viss mån vad Brå och Polisen tror kan vara av intresse. Det finns dock inget som tyder på ett systematiskt ”bortfall” – exempelvis att någon medvetet undanhållit något material.

Intervjuer

Intervjuer genomfördes i tre faser under hösten och vintern 2013. Först träffade Brå underrättelsepersonal, därefter operativ personal och avslutningsvis personer i chefsposition.

Inom ramen för projektet har totalt 68 personer intervjuats enligt fördelningen i tabell 1.

Tabell 1. Intervjupersoner, antal per myndighet.

Myndighet	Antal
Polisen	37
Skatteverket	8
Ekobrottsmyndigheten	6
Övriga (t.ex. Malmö stad)	6
Tullverket	5
Försäkringskassan	4
Kustbevakningen	2
Summa	68

Intervjuerna var ostrukturerade, spelades in och transkriberades. Intervjupersonerna fick därmed möjlighet att grundligt redogöra för de områden som de har mest kunskap om och erfarenhet av i stället för att ”tvingas” svara på förutbestämda frågor om företeelser som de kanske saknar kännedom om. Intervjuerna har med andra ord tillåtits att utvecklas åt olika håll, men ändå styrts mot ämnen och aspekter som berör myndighetssamverkan.

Citaten i rapporten har anonymiserats och bearbetats till läsbar form. Tanken är att de ska illustrera intervjupersonernas resomång.

Rekryteringen av intervjupersoner skedde strategiskt, det vill säga Brå sökte aktivt efter intervjupersoner som arbetat i Operationerna Alfred och Selma. Vi har strävat efter en så jämn fördelning mellan myndigheter som möjligt. Att andelen poliser är hög speglar yrkesgruppens dominans i operationerna. Många intervjupersoner har någon form av chefsposition, vilket innebär att materialet främst speglar ett chefsperspektiv.

Det finns ett beroendeförhållande mellan intervjupersoner och myndigheternas ledning, i synnerhet i projektets början. Personer i eller nära myndigheternas ledning har utifrån våra önskemål varit

med och valt ut intervjupersoner. Risken finns, att vissa kan ha upplevt sig kommenderade till att delta i undersökningen, men intrycket är att intervjupersonerna ställde upp frivilligt och svarade uppriktigt på frågorna. Intervjuerna gjordes i enrum. Vi har inga skäl att misstänka att myndighetens ledning har styrt deltagarnas berättelser. Ledningens roll som grindvakt kan dock ha medfört att ”mindre lämpliga” och ”krångliga” personer inte har blivit tillfrågade. Många rekommenderades av och rekryterades dock via sina kollegor, och risken för ett eventuellt skevt urval styrt av polisedningen ska därför inte överdrivas. Vi har även rekryterat personer som omnämndes i intervjuerna, och risken för att vi ska ha missat personer som är centrala i satsningen bedöms vara liten.

Undersökningen bygger på deltagarnas upplevelser av Operationerna Alfred och Selma. Operationerna skildras genom deras berättelser. Upplevelserna som förmedlas genom deras reflektioner speglar dock någonting mer än bara erfarenheter, det bygger på föreställningar som påverkat hur arbetet genomfördes. Intervjupersonernas beskrivningar och berättelser är med andra ord ett uttryck för den kultur som finns i myndigheterna (jfr Alasuutari 1995). Precis som i annan kvalitativ forskning är materialet i denna rapport resultatet av ett samspel i intervjusituationen mellan intervjuare och intervjuperson (se Gubrium och Holstein 2002). Trots det menar vi att materialet speglar kulturella normer och föreställningar som påverkade hur operationerna organiserades. Därför kan resultatet antas vara överförbart på liknande satsningar mot organiserad brottslighet där samma myndigheter är inblandade (jfr Alasuutari 1995).

Rapportens disposition

Kapitel 3-5 handlar om mobilseringen av resurser till Malmö. Kapitel 6 handlar om styrningsproblem och kapitel 7 om myndighetssamverkan. Efter kapitel 6 följer en övergripande analys där vi ger en organisationsteoretisk analys av de resultat som beskrivits så långt. Före dessa avsnitt presenteras en beskrivning av de teoretiska utgångspunkterna för undersökningen (kapitel 2).

2. Utgångspunkter

Med avstamp i så kallad nyinstitutionell organisationsteori vill vi lyfta fram omgivningens betydelse för hur organisationer agerar (se March och Olsen 1989). En viktig utgångspunkt i denna tradition är att organisationer inte bara strävar efter resultat och effektivitet (produktionsmål, vinst, marknadsandelar). Det är även viktigt att framstå som legitim inför sin omgivning. Därför kan vissa organisatoriska processer tolkas som försök att göra det som anses lämpligt snarare än det som är effektivt (March 1994).

Denna utgångspunkt används i rapporten för att förklara hur myndigheterna agerar och varför de agerat som de gjort. En annan viktig utgångspunkt är att myndigheter fattar beslut under förhållanden som präglas av tvetydighet vad gäller preferenser, tolkningar, erfarenheter, roller och identiteter (March 1994).

Organisationens gränser och omgivning

Även om den nyinstitutionella organisationsforskningen betonar betydelsen av organisationers omgivning finns det ändå gränser mellan organisationer. Själva idén med att ha en organisation är att dra en gräns – mycket arbete inriktas mot att bevaka och styra vad som passerar organisationens gränser (Brå 2006:6). Ett grundläggande element hos en organisation är att den övervakar dessa gränser och försöker agera oberoende av andra aktörer.

Själva poängen med att betona omgivningens betydelse är dock att sätta fingret på att organisationer inte kan agera som slutna och självständiga enheter. Organisationens omgivning utövar ett tryck som kommer till uttryck på flera sätt. Det går exempelvis mode i hur organisationer bör se ut, vilket ger upphov till reformförsök (se Abrahamsson 1996). Ett exempel på en aktuell arbetsform är samverkan mellan organisationer (jfr Danermark och Kullberg 1999).

Organisationsforskaren Nils Brunsson visar i sin forskning hur organisationer på så sätt tar intryck av omgivningen om hur en ”riktig” organisation bör vara organiserad (Brunsson 2009). Poängen med Brunssons resonemang är att idealbilden av en ”riktig organisation” bygger på att den agerar rationellt – det vill säga att

den har en tydlig identitet, tydliga mål, tydliga preferenser och att beslut fattas genom att ledningen överväger och utvärderar alla möjliga handlingsalternativ och deras konsekvenser. Den organisation som inte lever upp till dessa ideal genomför ofta reformförsök för att försöka möta omgivningens krav på ett bättre sätt. Det ska framhållas att det finns starka skäl att ifrågasätta organisationers förmåga att leva upp till dessa ideal (Brunsson 2006). Organisationer strävar efter att leva upp till omgivningens krav och framstå som moderna och ”rätt i tiden”. Andra exempel på hur organisationer navigerar för att hantera omgivningens krav är att upprätta miljö-, jämställdhets- och it-policyer (Ivarsson Westerberg 2004).

Organisationer saknar dock inte handlingsutrymme eller står handfallna inför omgivningens normer. När nya idéer ska införas sker förhandlingar, anpassningar till lokala förhållanden och ett redigeringsarbete (Sahlin-Andersson 1996, Sahlin-Andersson 2000). Beslut tolkas även alltid utifrån organisationsmedlemmarnas lokala förutsättningar (Garsten 1994, Fernler 1996). De enskilda myndighetspersonerna saknar inte heller handlingsutrymme när det gäller att välja vilka brott som ska uppmärksammas och bestraffas (Lipsky 2010). Det diskretionära handlingsutrymmet, det vill säga möjligheterna att själv välja arbetsuppgifter, är stort.

Samtidigt som organisationer måste möta trycket från omgivningen behöver de även leva upp till kravet på att verksamheten ska vara effektiv. Det kan då uppstå konflikter mellan dessa krav. Att anamma ett visst slags polismetod för att lösa brottsproblem eller för att samla in information till beslutsunderlag kan exempelvis vara förenligt med hur polisforskare i omgivningen anser att verksamheten bör bedrivas. Det är dock högst rimligt att poliser anser att detta inte alltid är förenligt med deras upplevelser av vad som är en effektiv verksamhet.

Under sådana förhållanden sker vad organisationsforskare kallar för en ”löskoppling” (se Meyer och Rowan 1977). Det innebär att organisationen utåt visar att man följer reglerna för vad som anses vara lämpligt samtidigt som omgivningens regler delvis eller inte alls påverkar organisationsmedlemmarnas vardag. Ytan skiljs från innehåll, organisationsskisser får en svag koppling till praktiken (Meyer och Rowan 1977).

Centralt i diskussionen ovan är organisationers behov av att uppfattas som legitima och få erkännande av sin omgivning. För att få legitimitet måste en aktör agera enligt vad som uppfattas som lämpligt (March 1994). Vad som är korrekt, önskvärt och passande bestäms av samhälleliga normer, värderingar, definitioner och uppfattningar (Suchman 1995).

Begränsningar i beslutsfattandet

Sociologen Niclas Luhmann menar att en organisations viktigaste funktion är att fatta olika slags beslut (Schoeneborn 2001, Luhmann 2003, Seidl 2003). Eftersom ett beslut definitionsmässigt innebär ett val mellan minst två alternativ är en organisation alltid präglad av ett visst mått av osäkerhet – alla beslut kan i efterhand komma att kritiseras.

Osäkerheten handlar även om att beslut bygger på gissningar om framtida konsekvenser och preferenser hos beslutsfattarna. Organisationsforskaren James G. March menar att många beslut i efterhand ger upphov till både positiva och negativa överraskningar som inte gick att förutse vid beslutstillfället (March 1994). Orsaken är att den information som beslutsfattaren har tillgång till förändras och ser annorlunda ut efter det att beslutet fattats.

När det gäller beslutsfattande utgår vi i denna undersökning från att sådana processer präglas av en rad begränsningar. Vi har redan antytt att organisationer agerar för att svara på omgivningens normer snarare än att agera helt rationellt. Samtidigt är rationalitet något som en modern organisation förväntas eftersträva. Det finns dock övertygande stöd för att beslutsfattandet i organisationer inte kan fungera helt rationellt, det vill säga att organisationer har rangordnade preferenser som vid ett beslutstillfälle jämförs med konsekvenserna av alla relevanta handlingsalternativ som i sin tur styr vad som sker (se Jutterström 2004).

Till att börja med finns det en rad kognitiva begränsningar. Psykologer som studerar beslutsfattande i experiment visar exempelvis hur individer har en begränsad förmåga att uppfatta och förstå innebörden av de situationer de ställs inför. När vi fattar beslut minskas komplexiteten genom att vi använder begränsade tolkningsramar och ett fåtal tumregler. Beslutsfattare söker ofta positivt stöd för sin initiala uppfattning snarare än att försöka motbevisa den, och de har dessutom stora problem att fatta beslut under osäkerhet (Kahneman m.fl. 1982, Shapira 1997, Sahlin och Brännström 2013). Forskning tyder även på att vi är blinda för vilka val vi gör och att vi i efterhand kan argumentera för val som vi i realiteten valt bort (Johansson 2006).

Undersökningen utgår även från att den information och tid som beslutsfattare har tillgång till inte ska ses som fria resurser. När organisationer ska fatta beslut saknas sällan information. Det råder snarare ett överskott, men all information används inte trots att organisationen ansträngt sig för att samla in den (Feldman och March 1981). Organisationsmedlemmar utgår även från regler och föreställningar som innebär att olika problem och lösningar stängs ute från beslutsprocesserna (Lewitt och Nass 1989). De aktörer som kan påverka vem som får tillgång till viss information

kan även utöva inflytande över vilka beslut organisationen fattar (Gaventa 1987).

Styrningen av Polisen försvåras även av att det är svårt att förutse och avgränsa arbetsuppgifterna. När uppgiften är komplex och innehåller flera aspekter måste en organisation i stor utsträckning förlita sig på enskilda specialisters kunskaper, vilket medför en maktförskjutning samt svårigheter för ledningen att kontrollera arbetet (Granér och Kronkvist 2014).

Handling och kommunikation

Själva poängen med att skapa en organisation är att samordna handlingar och uppnå resultat som en enskild individ inte kan åstadkomma på egen hand (Brunsson 1985, Ahrne 1999). Samordning är en grundläggande aktivitet som även ger ledningen en central roll. En individ i en ledande roll har ett ansvar för att koordinera handlingar. Som vi redan varit inne på värderas ett rationellt beslutsfattande högt. En stor mängd information om alternativ och deras konsekvenser som ett rationellt beslut kräver har dock visat sig kunna hämma ett handlande genom att öka osäkerheten kring vilket val man bör välja (Brunsson 1985, Brunsson 2002).

För att öka sannolikheten för att beslut ska implementeras måste beslutsfattare skapa

- motivation bland dem som ska genomföra beslutet,
- åtaganden hos resursägare, och
- förväntningar om att beslutet kommer att prioriteras.

Dessa kriterier uppfylls ofta genom att beslutsfattare knyter an till organisatoriska ideologier, som ger medlemmarna samma information om organisationens uppdrag, om hur verkligheten är beskaffad, hur relationen till andra organisationer och omgivningen ser ut, om organisationens historia och framtid samt varför man ska agera på ett visst sätt (Brunsson 1985).

Ett återkommande samordningsproblem i organisationer är att individer i olika roller har väldigt svårt att förstå varandra. Samtidigt bygger koordinering på effektiv kommunikation. I en numera klassisk bok visar organisationsforskarna Herbert S. Simon och James G. March att lösningen på detta problem är att skapa en standardiserad begreppsapparat för hur händelser ska tolkas (March och Simon 1958). Det växer fram ett gemensamt språk som organisationens medlemmar använder sig av och som när det används innebär att omvärlden framstår som mindre osäker och komplex än vad den faktiskt är. Händelser och situationer som passar begreppsapparaten sprids lättare mellan olika positioner i organisationen, men eftersom begreppen även medför begränsningar är det svårare att beskriva sådant som inte passar

in i begreppsramen. Konsekvensen blir att omvärlden börjar uppfattas i termer av det gemensamma språket. Denna tendens blir ännu tydligare när flera organisationer måste samverka, samordna och därmed kommunicera med varandra. Risken är därför stor att problem och lösningar utformas så att det blir möjligt för myndigheter att kommunicera och samverka, snarare än att de tar ställning till om begreppsapparaten är en särskilt lämplig beskrivning av exempelvis organiserad och ekonomisk brottslighet.

3. Problembeskrivning

Brå har tidigare lyft fram några centrala drag i polisens skildringar av organiserad brottslighet i Malmö (se Brå 2012). Ett viktigt förhållande i dessa är stadens geografiska placering i Öresundsregionen, där närheten till kontinenten medför att många brottsproblem först dyker upp i Malmö. Från Danmark slog exempelvis Hells Angels för första gången ned sina bopålar på svensk mark när bilklubben Dirty Dräggels i Malmöområdet 1993 blev fullvärdig ”chapter”. Det kan sägas vara starten för alla de gängbildningar som med tiden blivit ett gissel runt om i Sverige. En senare företeelse är spridningen av Black Cobra, också den med en bakgrund i Danmark.

På 1970-talet sägs inflytandet i stället ha kommit längre söderifrån. Nätverk med rötter i forna Jugoslavien började då driva en mindre synlig kriminalitet än de senare gängen. Inriktningen var organiserade stölder, rån och narkotikabrottslighet. Dessa nätverk finns fortfarande kvar och är betydelsefulla aktörer i den vinstdrivande kriminella miljön.

Någon gång runt 1970 började också svartklubbarna att etablera sig i Malmö (Månsson och Larsson 1976). Dessa beskrivs ofta som en träffpunkt för kriminella och en kontaktyta mot bredare grupper i samhället. På klubbarna är avståndet inte långt till illegal sprit, narkotika, stöldgods, illegala spel och förmedling av sexuella tjänster. Fortfarande är svartklubbarna ett stående inslag i Malmö (Brå 2012, se även Barkman och Palmkvist 2011).

Den senaste utvecklingen

Poliser pekar på en förändring under de senaste femton åren då nya nätverk etablerats i vissa av Malmös stadsdelar. Ofta finns kopplingar till etnicitet och familjestrukturer. Dessa nätverk sägs utöva en territoriell kontroll i betydelsen att de flesta boende vet vilka som har makt och inflytande. Polisen har därför svårt att få information. Begrepp som ”parallelsamhälle” har börjat användas för att beteckna strukturen i vissa områden och bland vissa grupper.

Det senaste utvecklingsdraget handlar även om hur organiserad brottslighet ”gifter sig” med ekonomisk brottslighet. Att förse marknaden med ”skattefri” alkohol och tobak sägs ofta vara klas-sisk mark för organiserad brottslighet. Men från att tidigare ha smuglat dessa varor används i dag i högre grad företag med till-stånd från Skatteverket att få anstånd med punktskatten till dess att varorna lämnar skattelagret för distribution. Några skatter be-talas inte, och det gör inte heller de detaljister och restauranger som sedan säljer cigaretter och alkohol vidare till konsument. Företag kan även utnyttjas för svart arbete. Betalning för bygg-tjänster flyter in på företagskonton. Andra företag, som växlings-kontor, används för att omvandla kontomedel till kontanter. Svart arbete förekommer också utanför bygg- och anläggningssektorn. Det gäller bland annat restaurang-, taxi- och städföretag.

Föreningen av organiserad och ekonomisk brottslighet är dock inte konfliktfri. I stället har gängbildningar och kriminell affärs-verksamhet gett upphov till motsättningar.

Situationen i Malmö 2011/2012

Myndigheternas arbetshypotes kopplas till det senaste utvecklings-draget – skjutningarna sågs som ett uttryck för maktkamper inom Malmös informella ekonomi. Morden kopplades därmed ihop med omsättningen av svarta varor och tjänster i livsmedelsbutiker, to-baksbutiker, byggbranschen, restaurangbranschen, frisersalonger och taxibranschen. Kopplingen gjordes exempelvis i en operativ underrättelserapport,³ ett dokument som handläggare vid det regi-onala underrättelsecentret tillsammans tog fram (RUC Syd 2012):

Således finns det skäl att antaga att bland annat ekonomisk brottslighet och kontroll av ”marknadsandelar” i många fall utgör motiv och grogrund för grov brottslighet inklusive grova våldsbrott såsom mord, utpressning m.m.

Sammanfattningsvis präglades situationen som Polismyndigheten i Skåne hade att hantera vid årsskiftet 2012 av:

- Resursbrist. Det saknades poliser för att utreda morden, ge-nomföra insatser mot organiserad brottslighet och fotpatrul-lera i Malmö.
- Osäkerhet. Ingen visste vad skjutningarna berodde på, hur de hängde samman eller hur de bäst skulle stoppas.
- Yttre tryck. Medier, politiker och allmänhet förväntade sig att polismyndigheten snabbt skulle ta kontroll över situationen.

³ En operativ underrättelserapport är den produkt som handläggare vid RUC producerar. Centret är alltså ett slags produktionslinje där handläggare hämtar ”råvaran” från respektive myndighets register och databaser. Handläggarna ”säljer” sedan in rapporten till centrets styrgrupp, som beslutar vilka åtgärder respektive myndighet ska vidta utifrån uppgifterna i rapporten.

Att råda bot på resursbristen

Det har visat sig att det är en stor utmaning för polisen att genomföra optimala insatser mot olika brottsproblem. Traditionellt sett inriktas arbetet ofta mot symptom, och en vanlig rekommendation är att polisen i större utsträckning borde inrikta sig mot att kartlägga mönster och försöka åtgärda orsakerna till problemen (Holmberg 2014). Ett så kallat problem-orienterat polisarbete (förkortas POP) – där poliser analyserar brottsproblem samt följer upp och helst utvärderar vad åtgärderna resulterar i – bör vara vägledande (Brå 2014:15, Knutsson och Søvik 2005). Ett sådant förhållningssätt har även visat sig medföra statistiskt säkerställda effekter på brottsproblem (Weisburd m.fl. 2008).

Ett vanligt hinder för detta arbetssätt har visat sig vara att poliser saknar kompetens att genomföra en gedigen problemanalys (Gundhus 2009). Även om det i denna rapport inte är möjligt att bedöma analyskompetens hos poliser vid Polismyndigheten i Skåne går det att konstatera att det, på grund av tids- och informationsbrist samt ett starkt yttre tryck, inte genomfördes en grundlig analys av brottsproblemet, av möjliga vägval och deras konsekvenser. Det grundläggande problemet för polisledningen var i stället, som en intervjuad polischef uttrycker det, att ”få något gjort”.

I början av 2012 fattades en rad viktiga beslut för att få tillgång till fler poliser och andra myndighetspersoner i Malmö. På lokal nivå beslutade Polismyndigheten i Skånes operativa ledningsgrupp (MOLG) att förflytta poliser från andra polisområden i Skåne till Malmö.

På nationell nivå fattade polischefer från andra polismyndigheter beslut om att Polismyndigheten i Skåne skulle få tillgång till personal för att bygga upp PUG-organisationer. Det fattades också beslut om att polismyndigheten skulle få ett ytterligare tillskott av poliser från den då nyskapade mängd- och seriebrottsstyrkan.

I tabell 2 visas fördelningen av resursförstärkningar från andra delar av Polis-Sverige fram till början av 2013.

Polismyndigheten i Skåne fick även använda polisiära aktionsgrupper, och insatsen prioriterades av andra myndigheter än Polisen, som Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Försäkringskassan.

Tabell 2. Antal förstärkande personal från andra polismyndigheter än Polismyndigheten i Skåne.

	2012												2013	
	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb
PUG	26	31	43	36	20	6	4	3	1	1	2	1	1	1
Insatsdel	0	29	80	71	65	37	41	34	39	35	36	24	0	0
Trygghet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UL	12	16	16	5	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
LC	4	12	12	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa	42	88	151	120	86	44	45	37	40	36	38	25	1	1

4. En särskild händelse

Operationerna Alfred och Selma genomfördes inom ramarna för en särskild händelse. Det kan beskrivas som en temporär organisation som en polismyndighet skapar för att fokusera resurser mot ett problem. Ofta används organisationsformen vid större demonstrationer, fotbollsmatcher, olyckor, vid efterforskning efter försvunna personer, sabotage eller bombhot och grövre våldsbrott. Enligt Rikspolisstyrelsens riktlinjer är en ”vanlig” särskild händelse

1. *en befarad eller i förväg känd eller inträffad händelse, som innefattar eller kan förväntas innefatta brott eller annan störning av den allmänna ordningen*
2. *ett visst evenemang, om händelsen eller evenemanget är eller förväntas bli så omfattande eller av så allvarlig natur att Polisen för att kunna lösa sina uppgifter måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning.*

(Rikspolisstyrelsen 2006)

En särskild händelse avslutas som regel efter några timmar eller inom ett par dygn. I Malmö pågick dock den särskilda händelsen i cirka ett år, vilket, som snart kommer att beskrivas, påverkade arbetet.

För att underlätta samordningen av polisiära resurser fattade rikspolischefen beslut om att situationen i Malmö var en *polisiär riksangelägenhet*. Det skedde den 11 januari 2012. En polisiär riksangelägenhet kallas av intervjuade poliser även för en ”nationell särskild händelse”. Rikspolisstyrelsen definierar en sådan som

en särskild händelse som berör väsentliga samhällsintressen och som har en så omfattande eller internationell karaktär att kravet på samordning mellan polismyndigheter eller mellan svenska och utländska myndigheter och organisationer är särskilt framträdande. (Rikspolisstyrelsen 2006)

Underlättar resursförskjutningar

Inom Polisen skapar beslut om en särskild händelse motivation, åtagande samt legitimitet för resursförskjutningar mellan och inom

polismyndigheter. Det kan vara ett tungt argument i resursdiskussioner, och en polischef anses ha svårt att inte ”släppa resurser” till en särskild händelse. Så här förhåller sig en kommenderingschef till hur han och – hur han tror att – andra polischefer resonerar:

I en resursdiskussion säger man: ”Ja, vi kan inte ha personal hos er över semestrarna, vi måste ta hem dem.” Ja, har man särskild händelse, och det här är en nationell särskild händelse som rikspolischefen beslutat om, då är det ju enkelt. För det är bara att säga: ”Det är en nationell särskild händelse, vi behöver resurser för att lösa problemet.”

Figur 4. Exempel på insatsorder för trygghetsarbetet i Operation Alfred där poliser från hela Skåne deltog.

Insatsorder för operation Alfred

Med anledning av de senaste morderna i Malmö har Lpme beslutat att gå in i särskild händelse. Kommenderingschefen har beslutat att 30 poliser skall fotpatrullera i olika områden i Malmö i syfte att skapa trygghet och minska oron som uppstått efter de senaste händelserna.

Det andra syftet att fotpatrullera är att inhämta underrättelseuppgifter och informera allmänheten.

Områdena som f.n. är i fokus är Rosengård, Lindängen, Holma/Kroksbäck och City.

Arbetsuppgiften blir att fotpatrullera i gul väst i det område som är tilldelat gruppen.

Företrädesvis kommer POMA-personal att patrullera i Söder respektive Östers område. Personal utifrån företrädesvis i city.

Arbetet leds av polisinsatschef (PIC). Pic kan efter behov omfördela insatsresursen både gällande område och arbetsuppgift.

Arbetstiden är i Malmö 13.30–22.00. Utsättning sker i ordersalen på Davidshall.

När Kut-info är i gång kommer relevant information att delges på utsättning.

Fokus på ett mål

Generellt sett framhålls att en särskild händelse koncentrerar resurserna kring *ett* mål. När poliser berättar om händelsen jämför

de den ofta med det vardagliga polisarbetet. I stället för att arbeta mot linjeverksamhetens alla verksamhetsmål kan polisarbetet under en begränsad tid inriktas mot det givna uppdraget (målen försvinner dock inte). En polischef sätter ord på vad många återger i sina intervjuer:

Det blir en fråga, man flyttar bort verksamhetsplaner och normala resultat och går in i en ny organisation, där du bara fokuserar på problemet, du behöver inte ta hänsyn till en massa andra saker som du måste i linjen.

Många poliser beskriver en särskild händelse utifrån de problem de ser med linjeverksamheten. En polischef menar exempelvis att ett problem med linjeverksamheten är att många poliser uppfattar sig som otillräckliga: ”Man vill göra mer, och vi hinner inte göra allt som vi borde göra”, säger han. I sin analys av vad det får för konsekvenser framhåller intervjupersonen just förväntningar på polischefer och vikten av att de ger poliser tydliga prioriteringar. I linjeverksamheten menar polischefen att problemet är

... att vi hela tiden inte prioriterar frågor, utan vi, medvetet eller omedvetet, prioriterar bort frågor. Det finns en strävan, som är svår att leva upp till, att medarbetare vill ha reda på vad det är vi inte ska göra. Om länspolismästaren [inom ramen för linjeverksamheten] vill att vi ska förhindra att man skjuter ihjäl varandra på gatorna i Malmö eller Göteborg. Vad är det vi ska dra ner på då? Och då vill man att en person ska säga det.

Sådana förväntningar ska ses i ljuset av att polisledningen sägs vara känslig för yttre tryck från omgivningen, till exempel media och politiker. Intervjuade poliser menar att det snabbt kan uppstå situationer där de upplever att de måste agera, vilket kan medföra att planerade eller pågående insatser måste avbrytas. Poliser, i synnerhet polischefer, upplever alltså att de verkar i en kontext där de måste kunna hantera omgivningens ibland motstridiga krav och förväntningar. Följden sägs vara att verksamheten riskerar att ryckas än hit, än dit. Att möta omgivningens krav ger även upphov till mållkonflikter, exempelvis mellan att arbeta reaktivt och proaktivt. Det medför även att det är svårt att förutsäga vad som kommer att ske i framtiden, vilket försvårar möjligheterna att planera arbetet.

När det beslutas om en särskild händelse menar poliser att tillvaron förenklas och prioriteringarna blir tydliga, vilket skapar förväntningar om att polisen verkligen ska prioritera att nå ett visst resultat eller mål. I Malmö fanns dock många av de vardagliga frågorna kvar under ytan, de var enbart tillfälligt nedtryckta till följd av den särskilda händelsen. Intervjupersoner menar att dessa frågor med tiden kommer att göra sig mer och mer gällande.

Men var det egentligen en särskild händelse?

Intervjuade poliser diskuterar, i likhet med Rikspolisstyrelsen (Rikspolisstyrelsen 2013:16), om Polismyndigheten i Skåne borde ha inlett en särskild händelse eller inte. Krävde verkligen situationen en särskild händelse? Borde man ha fattat ett annat beslut? När borde den särskilda händelsen ha avslutats? Man uppmärksammar två förhållanden som inte stämmer med intervjupersonernas tolkningar av vad en särskild händelse egentligen är:

1. Tidsmässiga synpunkter

En betydande del av Rikspolisstyrelsens tillsynsrapport av Operationerna Alfred och Selma ägnas åt att diskutera om insatserna borde klassificerats som särskilda eller inte. En slutsats är att begreppet ”bör vara förbehållet insatser som är mer begränsade i tid än vad som fallet var i Malmö” (Rikspolisstyrelsen 2013:16).⁴ Det finns dock ingen närmare precisering av vad som är en lämplig tidsrymd.

2. Avvikelser från Rikspolisstyrelsens rekommendationer

Flera intervjupersoner menar att det i Operationerna Alfred och Selma i praktiken var omöjligt att följa riktlinjerna för en särskild händelse. Det uppstod skillnader mellan den organisation, de gränser och beslutsmandat som byggs upp i en särskild händelse och implementeringen av insatserna. En viktig förklaring var just att operationerna pågick under lång tid. Poliser berättar hur de tidigt upplevde att ”det här kommer att vara under lång tid och måste liksom någonstans gå över i linjen⁵ efterhand”. I stället för att utse en kommenderingschef bedrevs därför den särskilda händelsen av tre avdelningschefer inom polisen. De tre polischeferna var kommenderingschefer en vecka i taget, vilket förklaras av att det är orimligt för en person att mäta med att vara ensam kommenderingschef under längre tid. Bakom kommenderingsledningen fanns ett strategiskt råd som planerade hur insatsen skulle bedrivas sett över en längre tid. Intervjuade poliser understryker dock att det strategiska rådet inte fick den betydelse som det var tänkt.

En tolkning är att beslutet om det delade kommenderingschefskapet innebar att motsättningar byggdes in i organisationsstrukturen. De tre cheferna hade i grunden olika uppdrag och

⁴ När det gäller längden på den särskilda händelsen ska det i sammanhanget nämnas att Rikskriminalpolisen och polismyndigheten i Skåne hade olika uppfattningar om när den särskilda händelsen skulle avslutas. Intervjupersoner vid Polismyndigheten i Skåne framhåller att de var beredda att avsluta händelsen innan det formella beslutet fattades, men att de stoppades av att Rikskriminalpolisen inte var beredd att avsluta sin nationella särskilda händelse. Poliser menar att de inte är lämpligt att den polismyndighet som ber om hjälp avslutar sin särskilda händelse innan så sker på nationell nivå.

⁵ Med ”linjen” avser poliser den s.k. linjeverksamheten. Det är det vanliga schema-lagda arbetet.

ansvarsområden. Chefen för Länskriminalpolisen har ett processansvar för grova brott, chefen för länsoperativa avdelningen ansvarar för trafikpoliser, och chefen för polisområde Malmö har ett geografiskt ansvar för staden. De representerade därmed olika intressen, vilket generellt sett är en jordmån för att beslut fattas genom långdragna diskussioner där för- och nackdelar med ett beslut stöts och blöts mot varandra (jfr Brunsson 2002). Det för med andra ord tankarna till den politiska organisationen.

Den ledningsstruktur som Polismyndigheten i Skåne beslutade om gav även kommenderingscheferna en förhållandevis stor frihet att göra saker på sitt sätt, i alla fall under ”sin” vecka. Intervjuade poliser skildrar hur detta förde med sig mindre kursändringar – när rollerna roterade upplevdes även att arbetets inriktning förändrades något. Många använder även ordet ”rörighet” för att beskriva denna ledning. Flera uttrycker dessutom en förväntan om att i en särskild händelse ska *en* person bestämma och då också ta ansvar.

Att det praktiska arbetet på så sätt avviker, frikopplas eller löskopplas från hur det är tänkt att genomföras förekommer ofta i organisationer (Weick 1979) – i synnerhet i brottsbekämpning där det är svårt att veta vilka metoder som är effektiva. Det kan även tolkas som något av en nödvändighet när en myndighet upplever motstridiga krav och förväntningar (jfr Forkby 2007).

Ett sätt att återta kontroll

Förutom polisens instrumentella funktion, att klara upp brott och skapa trygghet, understryker polisforskare polisens symboliska roll – ett fungerande polisväsende är ett tecken på ett fungerande samhälle där staten tar ansvar för sina medborgare (Holmberg 2014). En ”särskild händelse” som organisationsform betraktad har även den en symbolisk innebörd för intervjupersonerna, som ofta kopplar den till att ”ta kommandot”. Att skjutningarna beskrivs som ett hot mot polismyndighetens kontroll över Malmö återspeglas av att poliser klär sina beskrivningar av insatserna i en krigisk språkdräkt. Många av polisens vardagsbegrepp är hämtade från det militära, men intrycket är att de under det pressade läge som uppstod i Malmö användes mer tillspetsat. I militära termer talar poliser om kraftsamling, insatser, strategier, soldater, trupper, attack, stridsmoral, anfall och operationer. Om målsättningen med Operation Selma säger exempelvis en polis: ”Målet med Selma var framför allt att identifiera imperiebyggarna. Att identifiera dem och att förgöra dem.” Att poliser på detta sätt upplever sig vara en del i en kamp mellan det ”onda” och det ”goda” i samhället lyfts också fram i internationell polisforskning (Laurie 1972, Manning 1997).

Figur 5. Polismyndigheten i Skåne tryckte upp en folder med information till allmänheten om Operation Alfred.

Polisen tar krafttag

Med anledning av den senaste tidens skjutningar i Malmö har Polisen utökat sina insatser i staden, insatsen går under namnet Operation Alfred.

Operation Alfred i korthet
Malmö har under en ganska lång tid tillbaka brottats med grov organiserad brottslighet och kriminella nätverk. Efter att ett flertal skjutningar med dödlig utgång ägt rum under kort tid beslutade länspolismästare Eva Årestad Radner att krafttag måste tas för att hantera situationen. Detta innebär till exempel att fler poliser ska patrullera gator och torg för att vara tillgängliga samt skapa trygghet och säkerhet för medborgarna. Operationen innebär även att Malmöpolisen får långsiktig resursförstärkning, bland annat i utredningsarbetet, från flera delar av Sverige.

Tryggheten i Malmö
Varje år görs en trygghetsmätning i Malmö. I denna får invånarna bland annat

svara på frågor om hur trygg de upplever sin närmiljö. I den senaste mätningen från 2011 visar siffrorna att Malmöborna överlag känner sig trygga i sin stad. Men då situationer som den senaste tidens händelser tas på största allvar inom Polisen tycker vi att det är viktigt för oss att visa medborgarna att vi finns på plats när det gäller.

Samverkan
För att nå bästa resultat i Operation Alfred genomförs den i bred samverkan med andra samhällsaktörer, till exempel Malmö stad. Mer information om det pågående arbetet och våra samverkanspartners hittar du på www.polisen.se/operationalfred. Här kan du även läsa mer om vad du som individ kan göra för att försvåra för den organiserade brottsligheten.



I intervjumaterialet framträder även en bild av polisen som en organisation där kommanderingschefer, liksom stridsledningen i krig, leder, tar kommando och drar upp strategier samtidigt som de motiverar "soldaterna". Även sådana illustrationer återkommer i annan forskning (Manning 1997, Manning 2001).

Att polisen tar intryck av militär organisation för att hantera en kris och utåt sett ge en bild av kontroll och tydlig styrning medför även vissa problem. Det finns nämligen ett spänningsförhållande mellan den bild som organisationsstrukturen förmedlar och hur polisarbete går till i praktiken. Kännetecknande för polisens arbete

i yttre tjänst är snarare att de inte rör sig som pjäser på ett schackbräde. Forskning visar att polisers möjligheter att själva välja vad de ska uppmärksamma och inrikta sig mot är stora (Reiss 1974, Jermier och Berkes 1979, Van Maanen 1988, Ekman 1999, Holmberg 1999, Finstad 2000, Granér 2004, Lipsky 2010). En organisationslednings möjligheter att kontrollera och övervaka vad som sker har under sådana förhållanden visat sig vara begränsade (Johansson 2007).

Metaforer har i allmänhet visat sig vara användbara när människor tolkar och förstår en ny och främmande situation (Grant och Oswick 1996, Gubrium och Holstein 1997). Krigsmetaforen kan även kopplas till en känsla av att befinna sig i en riskfylld situation där utgången är ovisst. Raden av mord borde rimligen ha bidragit till detta spända stämningsläge. Sådana situationer, det vill säga när individer har möjlighet att visa upp karaktär och kompetens, har lyfts fram som en förutsättning för en spänningsfylld upplevelse (jfr Goffman 1970). Just spänning är dessutom en komponent i hur ”riktigt” polisarbete definieras av poliser (Granér 2004, Granér 2006). När poliser ombeds att beskriva hur Operationerna Alfred och Selma inleds är sådana beskrivningar framträdande, vilket kan ses som ett uttryck för att poliser initialt var motiverade att arbeta i Malmö.

En särskild händelse, som den framställs i intervjuer, förknippas även med spänning och ett ökat engagemang hos poliserna. Det är en poäng som en polischef diskuterar nedan.

Det är ju så inom polisens organisationskultur. Säger man ordet ”särskild händelse”, då går alla upp på tå och gör sitt yttersta. Det blir lite så att säga ”fria kriget”. Alla hjälps åt på ett helt annat sätt, och lyfter sig flera nivåer för att jobba mot problemet. Det blir spännande, lite skymningsläge, och den kraften ska man utnyttja. Det gör att du kan jobba lite extra. Man gnäller inte så mycket om att man inte har kaffebryggare i närheten, eller att det och det händer.

Samtidigt som inledningen på Operation Alfred beskrivs som både kaosartad och spännande ses en särskild händelse även som en trygg modell med tydliga regler för hur poliser ska agera och hur en organisation ska formuleras. Den särskilda händelsen tydliggör även strukturer, och dessutom har poliser stor erfarenhet av att organisera arbetet utifrån modellen. En polischef berättar:

Det är FAP-reglerat och en väldigt trygg modell för oss att jobba i. Det skapar en tydlig ledningsmodell och ledningsstruktur att arbeta med, och av det skälet kändes det också ganska bekvämt att göra det.

Regler och föreskrifter gör att poliser vet hur de bör agera och vad som förväntas av dem. När deltagarna vet vad för slags situationer

det handlar om kan de anpassa sitt beteende efter det (jfr Goffman 2004).

Polisers skildringar av arbetet under en särskild händelse för även tankarna till en upplevelse av att få vara en ”riktig” polis, att få ägna sig åt sådant som poliser bör göra. Genom att för en stund lägga mål och uppföljningskrav åt sidan kan poliser angripa ett precist och tydligt problem – skjutningarna och återtagandet av kontrollen i Malmö – i stället för att splittras mellan de ”brandkårsuttryckningar” som kännetecknar vardagen. Paradoxalt nog beslutar man alltså om en ”särskild” händelse för att få arbeta så som många poliser vill i den ordinära verksamheten.

5. Förhandlingar

Som redan nämnts menar poliser att de inledningsvis bedömde att skjutningarna berodde på maktkamper inom Malmös informella ekonomi. Därför menar man att det fanns goda skäl för Polisen att ta hjälp av andra myndigheter. Nedan berättar en polischef om hur andra myndigheter engageras genom det regionala underrättelsecentret (RUC):

Ganska snabbt utkristalliserar att problematiken med den svarta handeln i Malmö var väldigt viktig för kriminella. Allt från tobak, alkohol till livsmedel som omsatte storskalig bedrägeriverksamhet, momsbedrägerier. Vi ser att här krävdes gemensamma krafter för att komma till rätta med problemet. Därför bar vi med ärendet in i Operativa rådet och till det regionala underrättelsecentret.

Det underlag som det regionala underrättelsecentret arbetade med presenterades för Operativa rådet i februari 2012. Det var ett led i att precisera en strategi för hur aktionsgrupper, men även resurser på de andra myndigheterna, skulle användas.

Operativa rådets kriterier betonas i insatsförslaget

Intervjumaterialet förmedlar en bild av att en viktig del i framtagandet av insatsförslaget var att visa att problemet i Malmö uppfyllde Operativa rådets tre ärendekriterier, det vill säga otillåten påverkan, företag i brottslig verksamhet samt våld och hot.

Kriterierna visas i figur 6 på nästa sida. De kan ses som utgångspunkt för en förhandling mellan myndigheterna där en förslagsställande myndighet presenterar information och deltagarna i Operativa rådet sedan beslutar om en eller flera av de polisiära aktionsgrupperna ska arbeta med ärendet. Vid ett godkännande förbinder sig även de övriga myndigheterna som ingår i Operativa rådet att ärendet vid behov ska resurssättas och prioriteras med annan personal.

Figur 6. Samverkansrådets kriterier för aktionsgruppsärenden.

OPERATIVA RÅDET – Förslag till operativ insats

SAMVERKANSRÅDET
Myndighetsgemensam inriktning 2012

Samtliga myndigheter ska säkerställa att det finns resurser för åtgärder inom den gemensamma satsningen. De i underrättelsearbetet samverkande myndigheterna ska ha en gemensam inriktning i det operativa arbetet. Fokus ska ligga på strategiska personer och deras nätverk, och deras brottslighet, med beaktande av deras kapacitet att agera inom de tre brottsområden som bedöms som särskilt samhällsfarliga, i kombination med varandra.

Dessa är användandet av

1. företag i brottslig verksamhet,
2. otillåten påverkan,
3. våld och hot.

För att skapa ett underlag för prioriteringar ska en kapacitetsgradering genomföras av vilket samhällshot kriminella personer, deras brottslighet samt deras kriminella kontaktnät utgör. Graderingen ska göras utifrån det kapacitetsbegrepp som NUC ansvarar för och ska presenteras i form av en GOB-lista minst halvårsvis.

Det kan även finnas andra särskilda strategiska skäl till prioritering. Exempel på sådana skäl kan vara att en person och dennes nätverk har hög kapacitet inom något av brottsområdena eller begår gränsoverskridande brottslighet av samhällsfarlig eller systemhotande karaktär. Vid prioritering ska möjligheten att förverka tillgångar och återta brottsutbyte, även i ett internationellt perspektiv, särskilt beaktas.

Vid analysen och valet av insatser ska, utöver den rent brottsbekämpande insatsen, möjligheten till administrativa åtgärder med syfte att försvåra för brottsligheten också prioriteras. Sådana åtgärder ska ske i samarbete mellan myndigheterna men också i samarbete med andra myndigheter eller aktörer utanför myndighetsgemenskapen. Erfarenheter ska också tas tillvara i ett brottsförhållande och brottsförebyggande arbete.

Beslut av Samverkansrådet 25 oktober 2011

Förhandlingens villkor

Förhandlingen skedde i första hand i den beredningsprocess som föregår Operativa rådets beslut. I beredningsarbetet undersöker Operativa rådets kansli möjligheterna för ett konsensusbeslut och ger synpunkter på vad den förslagsställande myndigheten måste komplettera med för att få ett sådant beslut. I något avseende stabiliserar detta relationen mellan myndigheterna eftersom den förslagsställande myndigheten inte får ett direkt ”nej” av Operativa rådet utan får en chans att skapa ett underlag som alla deltagare kan samlas kring. Samtliga deltagare i rådet har mandat att stoppa ett insatsförslag, men genom denna förhandlingsprocess behöver inte denna maktresurs användas särskilt ofta – i en organisation sker det i stället ofta en dialog och anpassning vilket just syftar till att ingen deltagare ska utöva sitt direkta och synliga inflytande (Johansson och Ahrne 1994).

Representanterna i Operativa rådet fyller närmast en roll som grindvakter. De har varken tid eller kunskap att på egen hand

undersöka de problem som presenteras för dem. Sådana arbetsuppgifter utförs främst av underrättelsehandläggare som presenterar sina lösningar för cheferna i Operativa rådet. Det innebär att Operativa rådet framför allt reagerar – representanterna saknar möjligheter att presentera ett eget motförslag (jfr Brunsson och Jönsson 1979). Förhandlingsprocessen och förslagets utformning skapas och anpassas alltså för att engagera och motivera Operativa rådet, vilket är en förutsättning för att ärenden ska resurssättas och genomföras.

Risken att någon deltagare säger nej hänger rimligen över förhandlingen, utgör dess rammar och påverkar resultatet på ett avgörande sätt. De konflikter och kompromisser som påverkat ärendeförslagets utformning i förhandlingsprocessen försvinner när Operativa rådet väl fattat sitt beslut. Beslutet visar på enighet och framställs som separerat från den förhandling som präglar beredningsarbetet, där en förslagsställande myndighet flera gånger kan få redigera sitt ursprungliga ärendeförslag (jfr Ahrne 1989). Utåt beskrivs Operativa rådets beslut som en objektiv och teknisk fråga – är kriterierna uppnådda eller ej? Bakom denna yta döljer sig dock en mer osäker och komplicerad bild.

Tröghet i beslutsprocessen – ett hinder vid reaktiva händelser?

Viljan att skapa konsensus framkallar en tröghet som intervjuade poliser upplever som besvärande vid en reaktiv, akut situation, som den i Malmö åren 2011 och 2012 (se även Brå 2011:20). I kombination med att Operativa rådet fattar konsensusbeslut anses kriterierna öka polisens beroende av chefer på andra myndigheter. Intervjupersoner skildrar en känsla av att behöva be om lov för att få använda "sin egen" resurs, polisens aktionsgrupp.

När problemet beskrivs i insatsförslaget är risken uppenbar att det ramas in så att det passar de kriterier som ingår i Operativa rådets prövning. Den problembild som det regionala underrättelsecentret tog fram i Malmö stämde även i stora delar överens med dessa kriterier. Eftersom kriterierna är förhållandevis breda får även problembeskrivningen i insatsförslaget ett brett anslag. Nedan berättar en polisanställd hur kriterierna bidrar till att underrättelsehandläggare letar efter kopplingar som egentligen kanske inte är så starka.

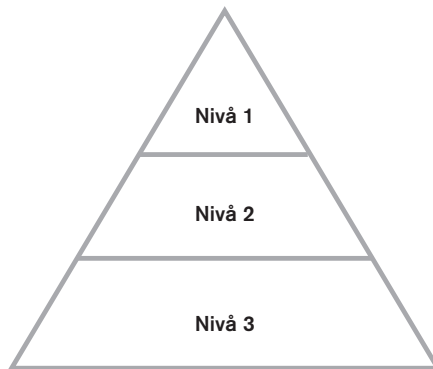
Du kan alltid hitta en koppling, men jag är tveksam till att paketera allting i ett paket. Men vi var tvungna att hitta någonting som Operativa rådet godkände, trots att hela stan här stod och jäste. Ingen kunde undgå att begripa att om vi behöver hjälp från halva Sverige så kunde vi väl få behålla vår egen aktionsgrupp utan att i minsta detalj skriva vad de ska syssla med. Frågan är om det är för administrativt och byråkratiskt krångligt i de här skarpa händelsestyrda lägena?

Södertäljepyramiden introduceras

För att underlätta förhandlingen med andra myndigheter och i förlängningen få insatsen godkänd av Operativa rådet hämtade polischefer och underrättelsehandläggare i Skåne idéer från den stora insatsen i Södertälje (Tore 2). Forskningen visar att det är vanligt att organisationer på detta sätt lånar idéer som ligger i tiden och fungerar för andra aktörer (DiMaggio och Powell 1983). Den struktur som användes i Södertälje för att kategorisera en kriminell miljö utgjorde sedan en mall för dem som skrev insatsförslaget om Operation Selma. Nedan berättar en handläggare om underlaget:

Det var det regionala underrättelsecentret som satte ihop rapporten. Det var en nulägesbild av situationen, där vi identifierade ett antal individer, identifierade problembanscher. Sedan skrevs underlaget till Operativa rådet, där vi hade Tore-insatsen [insatsen i Södertälje] som mall, vi visste ungefär vad vi ville, vart vi ville, hur vi skulle administrera och skriva.

Figur 7. Illustration av Södertäljemodellen



Mallen sägs ha fått genomgripande konsekvenser för hur insatsen organiserades. Södertäljemodellen bygger på en tänkt modell över hur en kriminell miljö är beskaffad och har tagits fram av kriminalunderrättelsetjänsten vid Länskriminalpolisen i Stockholm. Modellen har tre nivåer och kopplar samman organiserad brottslighet med ekonomisk brottslighet.

Nivå 1: Imperiebyggare

Till nivå 1 hör personer som upplevs ha en stark position inom de nätverk som begår organiserade brott i Malmö. De sägs ha förmågan att tjäna pengar på kriminella projekt utan att behöva ta för stora personliga risker. Nedan berättar en polis om sin upplevelse av nivå 1.

De styr, tar ut det goda ur kakan utan att riskera så mycket. De tar inte i sakerna, de organiserar och styr upp projekten. Samtidigt går ekonomiska vinster till största del till dem. De är en sammanhållande länk, har kontakter i olika grupperingar och styr, det är en viktig person för olika kriminella organisationer. De sköter sig själva, men de tar hjälp av många andra organisationer.

Polisens otillräcklighet är ett annat tema som intervjupersonerna framhåller. Imperiebyggare är svåra, i det närmaste oåtkomliga. Myndigheter och poliser berättar hur de har försökt lagföra dem under många år utan att riktigt ha lyckats.

Nivå 2: Imperiebyggarnas specialistfunktioner

Nivå 2 kallar intervjupersoner för ”specialister”, ”experter” och ”möjliggörare”. Det handlar om de ”närlingsrika grenarna” som ska ”kapas” för att döda trädet. ”Vårt mål var att försöka klämma dit imperiebyggarna genom KAP-metoden⁶”, säger en polis och syftar då på att nivå 2 ses som en förutsättning för att nivå 1 ska tjäna pengar. Det handlar om personer som kan ge juridisk eller ekonomisk rådgivning eller har annan specialistkompetens som används i kriminella projekt. En polis berättar:

Nivå två är de viktiga strategiska personerna som de [nivå ett] har till sin hjälp. Som de behöver för just det brottet som de sysslar med just då. Det kan vara allt ifrån någon som är duktig på förfalskning eller som har kontakter med att organisera illegal invandring eller som är ekonom.

Genom att uppmärksamma nivå 2 aktualiseras även medverkan från myndigheter som hanterar penningströmmar, till exempel Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan och Kronofogden. En annan poäng med att arbeta mot denna nivå är Polisens oförmåga att komma åt ”imperiebyggarna”.

Nivå 3: Utför uppdrag åt imperiebyggare

Den tredje nivån kallas för ”muskler”, ”utförare”, ”fotfolk”, ”underhuggare”, ”springpojkar” och ”soldater”. En polis berättar:

Tittar du på Selma har RUC nivå ett med strategiska personer. Tittar du sedan på nivå två är det länskriminalpolisen som jobbar mot dem. Det är specialisterna som tillhör en strategisk person. Sedan är det vi, Polisområde Malmö, poliser i yttre tjänst, spanare och allt vad det nu är. Vi är på nivå tre. Vi är på våldsverkarna och utförarna därnere, våldskapitalet. De som utför brotten, de som stjälar bilar, de som håller i vapnet som specialisterna ordnade. De gör det här bankrånet som specialisterna har

⁶ En arbetsfilosofi för att bekämpa organiserad brottslighet, som vi beskriver utförligare i kapitel 6.

planerat. Det är utförarna härnere som gör det på beställning av dem högre upp.

Utförarna ses alltså som en förutsättning för personer på högre nivåer. ”Det finns alltid fotfolk, du kan inte ha imperiebyggare och experter om du inte har någon jävel som genomför skiten”, säger en polis med ledningsansvar.

Om imperiebyggarna beskrivs som ljusskygga och svåra att lagföra framställs nivå 3 som lättillgängligare. Den kriminalitet de gör sig skyldiga till är synlig. Det handlar ofta om narkotikabrott, vapenbrott och utpressning.

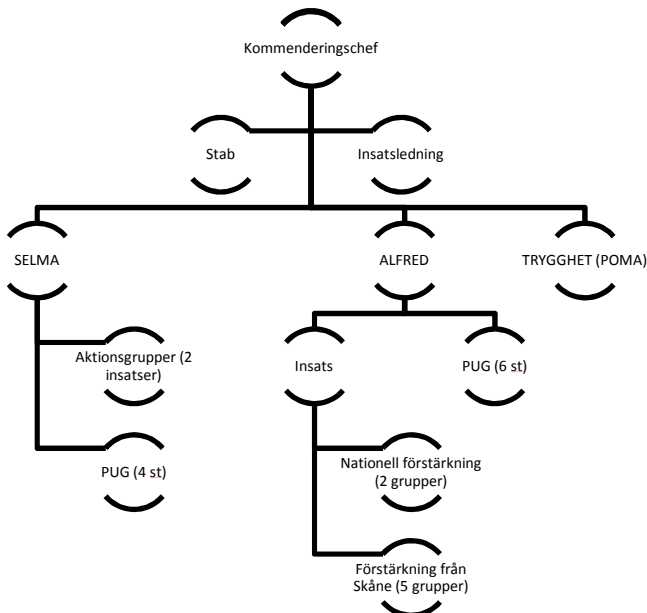
Nivå 3 placerar in den kriminalitet som poliser i yttre tjänst möter i ett större sammanhang, och det aktualiserar även Polisområde Malmös koppling till Operation Selma och förbinder då även insatsen med Operation Alfred.

6. Styrningsproblem

Inledningsvis sägs enigheten bland deltagarna i Operationerna Alfred och Selma ha varit stor, likaså intresset bland poliser att göra insatser som går utanför deras vanliga arbetsuppgifter. Över tid beskrivs emellertid hur motivationen och engagemanget minskar. Många lyfter fram det som en förklaring till att den särskilda händelsen vid två tillfällen delades upp och flyttades till linjeverksamheten. Det är exempel på hur de åtgärder som Polismyndigheten i Skåne inledningsvis fastnade för skapade en rad problem över tid.

Den första uppdelningen skedde den 28 maj 2012, då trygghetsdelen flyttades från särskild händelse till Polisområde Malmö. Antalet kommenderingschefer bantades även ner från tre till en, med en biträdande chef. Kommenderingschefen bestämde nu alltså enbart över utredningsdelen och insatsdelen.

Figur 8. Den polisiära delen av Operationerna Alfred och Selma från och med den 28 maj 2012.



Poliser skildrar det som en naturlig förändring. De förmedlar en känsla av att det är märkligt att Polisområde Malmö inte bestämmer över resurserna i trygghetsdelen, då arbetet i mångt och mycket liknar det som polisområdet ansvarar för. Det utförs dessutom i ett område som polisområdets chef ansvarar för inom polisorganisationen. När Operation Alfred inleddes framstod det dock som viktigare att agera än att strukturerna motsvarade organisatoriska gränser inom Polismyndigheten i Skåne eller att ifrågasätta om beslutet om kommenderingar verkligen var optimalt.

Några intervjupersoner menar emellertid att det redan inledningsvis fanns en skepsis bland poliser i Skånes övriga polisområden mot att kommenderas till Malmö. Många beskriver hur motivationen började tryta när ”de [kommenderade poliserna] tyckte att de hade sina problem hemma”. Man ”lämnar en situation”, som en polischef uttrycker det. Nedan berättar en polischef om hur motsättningarna mellan en särskild händelse och kommenderingschefernas grunduppdrag aktualiserades som ett styrningsproblem:

När det blev en särskild händelse under så lång tid blev också alla verksamheter i den särskilda händelsen överordnade linjeverksamheten. Kommenderingschefen förfogar ju över myndighetens resurser och kan prioritera bort allt annat. Efter ett tag delades det upp, så att chefen för länsoperativa avdelningen och chefen för Länskriminalpolisen fick hantera kommenderingschefskapet i insatsdelen och PUG:arna. Trygghetsbiten flyttades till Polisområde Malmö. Det är mer naturligt, för annars är det chefen för Länskriminalpolisen som styr över fotpatrulleringar i Malmö. Så kan det inte vara när polisområde Malmö fortfarande har ansvar för sådan verksamhet i Malmö.

Att flytta delar av insatsen till linjeverksamheten var ett sätt för polisområdet att återta det beslutsmandat som de gav upp vid den särskilda händelsen, men som alltså inte problematiserades i mobiliseringsfasen. I intervjuerna skildras även hur dessa motsättningar över tid kom att aktualiseras i allt större utsträckning. Poliser ger uttryck för en bristande transparens och en bristande tilltro till att polisområdena i Polismyndigheten i Skåne verkligen prioriterade det gemensamma arbetet. ”Det var svårt att få kläm på polisområde Malmös resurser, vilka resurser man faktiskt satte i det här arbetet”, säger en polis om det trygghetsskapande arbetet och tillägger:

Det kunde vara resurser som prioriterades om, som man lyfte bort från Alfred för att göra någonting annat utan att det var förankrat i kommenderingsledningen.

Ett sådant agerande försvårar möjligheterna att agera tillsammans eftersom det urholkar andra polisers förtroende för att alla arbetar

för att nå samma resultat. Poliserna understryker också att engagemanget i det trygghetsskapande arbetet bland poliserna från andra delar av Skåne sviktade under våren 2012. En viktig förklaring är att arbetet upplevdes som alltmer otydligt. Nedan berättar en polis om hur det var svårt att motivera poliserna i yttre tjänst:

De trygghetsskapande poliserna skulle egentligen bara ut och visa att vi finns, skapa trygghet. Det var inte lika sexigt, de tyckte inte att det var så kul. Man var dålig på att motivera dem. För tycker du inte att ditt uppdrag är kul ja, då går du bara av tiden. Då gör du ingen nytta egentligen. Jag menar, en polis går bara gatan rakt fram, ja, hur nyttigt var det? Han kunde gått in i var fjärde butik och snackat lite. Då hade man gjort nytta om man har uppdrag att skapa trygghet. Det var ju det som det var. Deras uppdrag var inte att fånga tjuvar och banditer, de skulle skapa trygghet. Där tycker jag att man inte var så lyckosamma i att motivera dem och berätta: Vad är ert uppdrag?

I sin reflektion över det trygghetsskapande arbetet gör intervjupersonen en uppdelning i riktigt polisarbete och skitjobb, som är en del av polisens yrkeskultur (Granér 2004). Den indelningen återkommer även i forskning om poliskulturer i andra länder (se exempelvis Van Maanen 1978, Holmberg 1999, Finstad 2000, Reiner 2010). ”Att gå av tiden”, som den citerade polisen formulerar saken, är inte minst ett uttryck för det senare. En tolkning av intervjupersonernas berättelser är att det uppstod en intressekonflikt mellan polisledningens strategier och polisernas behov av att känna att arbetet i Malmö var meningsfullt (jfr Granér och Kronkvist 2014). Resultatet blev ett grundläggande styrningsproblem för insatsledningen.

Intervjumaterialet visar att ett hinder för att skapa tydlighet, och då även motivation i det trygghetsskapande arbetet, var att informationsflödet från kriminalunderrättelsetjänsten till poliserna i trygghetsdelen inte fungerade optimalt. Förutom adekvat under rättelseinformation nämner poliserna att det ska finnas en tydlig början och ett tydligt slut på arbetet, det ska gå att påverka arbetsituationen, och insatsledningen ska ge återkoppling på det arbete som poliserna i yttre tjänst utför. Citatet nedan är hämtat från en intervju med en polischef:

Intervjuare: Det man inte vill göra som polischef är att säga ”åk runt och titta lite”.

Polischef: Nej, det är helt värdelöst, det är förkastligt. Det finns inget värre för en polis. Att säga det. ”Ja, men vänta lite grann: Vad är målet? Vad ska jag göra? Vad är syftet? Varför ska jag göra det? Vad kan jag använda för resurs? När det är klart då har jag hur mycket som helst, då har jag ramen. Jobba i den, kör!”

Insatsdelen flyttas till polisområde Malmö

Efter årsskiftet 2012/2013 lades även insatsdelen i Operation Alfred över till polisområde Malmö. Då upphörde kommenderingarna från övriga polisområden i Skåne helt. Nedan skildrar en polis övergången:

Polisområde Malmö fick även ansvaret att verkställa nivå 3 i Alfred, men det skulle hänga ihop med hela triangeln, det skulle fortfarande vara samma nätverk som gällde, det skulle vara samma inriktning, men de fick ansvaret för att se till att det verkställdes.

Poliser beskriver att det måste ske någon form av utfasning, eftersom kommenderingarna inte kan pågå under hur lång tid som helst och det var polisområde Malmö och Länskriminalpolisen som ansvarade för problembilden. Flera lyfter dock fram farhågor med att flytta över ansvaret för arbetet i en särskild händelse till linjeverksamheten. En polis beskriver sina farhågor:

Det är ju ett ledningsproblem. Vi har varit jättetydliga med att det inte kommer att fungera, att säga att POMA:s spaningsrotel prickar [avsätter] 18 personer som ska jobba på nivå 3, men vi säger inget närmare, vi har 18 resurser, men inga utpekade personer.

En polis frågar sig om ”det inte delvis var ett uttryck för att man inte orkade tjafsa längre”, och tillägger att ”nu orkar man inte strida om detta längre utan låt polisområde Malmö ta ansvar för detta och så får det helt enkelt bära eller brista”.

Betydelsen av olika grunduppdrag

Flera intervjupersoner använder uttrycket ”avsaknad av ledning” för att beskriva styrningen av Operationerna Alfred och Selma. Uttrycket står inte för att det saknades chefer, utan snarare för att länspolismästaren inte utsåg endast en chef. Vissa intervjupersoner säger att bristen på tydlig ledning skapades av avdelningarnas grunduppdrag och deras mål om till exempel antal alkoholtandningsprov. Dessa intervjupersoner tar med andra ord Polisens strukturer som utgångspunkt i sina reflektioner över varför poliser fattade vissa beslut. Nedan berättar en polischef om hur avdelningschefernas olika uppdrag påverkar möjligheterna att göra tobakskontroller:

Länskriminalpolisen lovar Skatteverket att genomföra tobakskontroller, men är beroende av personal från polisområde Malmö för att genomföra kontrollerna. De kan få några poliser för kontrollverksamheten, men resurserna måste prioriteras. Visst, om sjuttiofem man jobbar på lördag kan tjugo av dem göra kontroller en tisdag. Det är inga konstigheter egentligen. Men då haltar det på fredagskvällen. Om inte poliser är på plats

kommer anmälningar om våld i offentlig miljö att öka igen och då har polisområde Malmö fler ärenden som ska utredas.

En kommenderingschef resonerar kring att det tredelade kommenderingschefskapet i Operationerna Alfred och Selma förmodligen uppfattades som otydligt av poliser längre ner i myndigheten. Även här används de olika uppdragen som en förklaringsmodell:

Förmodligen uppfattade man att det fanns slitningar inom kommenderingsledningen, i stället för att man verkligen gick tillsammans. Men det beror inte på att cheferna vill jävlas med varandra, för man försöker samverka. Men avdelningarna har olika uppdrag i grund och botten och de togs inte ifrån polis-cheferna under den särskilda händelsen. Chefen för polisområde Malmö hade fortfarande uppdraget att jobba med smuggelspriten och minilivs på hörnan någonstans. Medan chefen för Länskriminalpolisen sa "Nej, nu ska vi jobba med svarttaxi, ni får släppa folk dit". Ja, det var den veckan. Men nästa vecka då? Då har polisområde Malmö förbundit sig att samverka med Malmö stad och då måste den chefen prioritera det arbetet.

I intervjumaterialet förekommer även den motstridiga normen att avdelningscheferna arbetar inom samma organisation och måste samarbeta med varandra. Det innebär att det är svårt att tillgodose alla krav, men den struktur som polismyndigheten inledningsvis väljer (särskild händelse) bygger på att handling sker efter diskussion och efter att olika intressen vägs mot varandra. Samtidigt som det kanske inte är särskilt lämpligt när organisationen har ett tryck på sig att agera är det effektivare för polismyndigheten att ta hänsyn till fler värderingar än att agera kraftfullt mot skjutningarna.

Analys av kapitel 3–6

Innan vi fortsätter med att beskriva myndighetssamverkan inom Operationerna Alfred och Selma kommer vi nu att sammanfatta de viktigaste resultaten och slutsatserna av kapitel 3-6 utifrån det teoretiska ramverk som presenterades i kapitel 2.

Att snabbt sjösätta en stor insats

När Polismyndigheten i Skåne agerade för att hantera legitimitetskrisen var det ont om tid. Polisens agerande måste förstås utifrån att behovet av att snabbt koordinera handlingar ansågs vara stort. I detta arbete framträder följande teman som centrala:

Förväntningar, motivation och engagemang

För att hantera en kritisk situation som kräver ett snabbt och kraftfullt agerande var det viktigt att polischefer skapade engagemang, motivation och förväntningar. Det sker genom:

- *Särskild händelse.* Kommenderingschefen bestämmer vad som är prioriterat. En särskild händelse har även ett symboliskt inslag av spänning och dramatik och kommunicerar att Polisen står inför en allvarlig situation.
- *Involveringen av andra myndigheter.* Förhandlingen i Operativa rådet syftade till att förankra insatsen hos andra aktörer och på så sätt få dem att förbinda sig till att prioritera Operationerna Alfred och Selma. De andra myndigheterna skrevs in i den gemensamma berättelsen om organiserad brottslighet i Malmö (morden hade nära koppling till den svarta ekonomin).
- *Problemets inramning.* Situationen beskrevs som allvarlig där allmänhetens trygghet var hotad och förtroendet för hela Myndighetsverige ifrågasattes.
- *En grund problemanalys.* Fokus för myndigheterna var att snabbt få tillgång till resurser och sätta in synliga åtgärder. Därför prioriterades problemanalysen ned.
- *En gemensam ideologi.* Vid sidan av den gemensamma berättelsen om organiserad brottslighet i Malmö byggde polisens arbete framför allt på en gemensam ideologi, som Södertäljepiramiden och Kap-modellen. Dessa ger svar på för poliser väsentliga frågor: hur ska vi agera, mot vad och varför? Man kan säga att ramarna för arbetet skapar problemdefinitioner som får myndigheterna att enas.

Ideologin och det gemensamma språket

Den gemensamma ideologin möter två behov, dels att sortera och benämna den information som är viktig, dels att förmedla den till underrättelsehandläggare, polischefer, skatterevisorer, handläggare på Försäkringskassan, åklagare och myndighetschefer. Det gemensamma språket fungerar som en tolkningsram för händelserna i Malmö (jfr March och Simon 1958). Viktiga begrepp är:

- GOB-personer
- uppgörelser kring marknadsandelar
- nivå 1, 2, 3
- pyramiden
- ”beskära grenar”
- arbeta myndighetsgemensamt
- företag i brottslig verksamhet
- otillåten påverkan
- experter
- imperiebyggare
- utförare.

Information är en maktresurs

Den filtrering av information som styrs av ideologin ger vissa myndighetspersoner en central position eftersom det i stor utsträckning

är upp till dem att skicka informationen vidare till sina kollegor (jfr Adams 1976, Johansson 1997). Ett exempel är underrättelsehandläggare, som genom att använda begreppen i själva verket påverkar vad för slags information som passerar vidare till beslutsfattare. Genom att beskriva sin omgivning med dessa begrepp blir tolkningsramen deras verklighet – en revisor som misstänks hjälpa kriminella blir ”expert”, en person som under lång tid gäckat polisen blir ”imperiebyggare” etc.

Tillämpningen av det gemensamma språket innebär dessutom att chefer inte tar ställning till ett faktaunderlag utan till beskrivningar där begreppen ramar in situationen. Det är underrättelsehandläggarnas användning av tolkningsramen, de skriver om individer som ”imperiebyggare” som begår brott med hjälp av ”experter” och ”utförare”, som förmedlas till chefer. Det finns en risk för att denna typ av beskrivningar kan bygga på skakiga data, på förenklingar, myter och överdrifter, men eftersom det är tolkningarna och inte faktaunderlaget som presenteras för beslutsfattare är det svårt för dem att ha en annan uppfattning (jfr March och Simon 1958, Perrow 1986).

I Operationerna Alfred och Selma påverkade dock ledningen vad myndigheterna uppmärksammade genom att språket inte hämtades ur egen fatatur utan kom från Södertäljeinsatsen. Det skedde genom att en polischef från Malmö besökte Södertälje och tog med sig deras insatsförslag tillbaka till Malmö och överlämnade det till det regionala underrättelsecentret. Polischefen berättar:

Kring 2011 och 2012 när allt låg och kokade hade Södertälje redan satsat. Så jag besökte dem och undersökte hur de resonerade. Och de hade ju haft exakt samma resonemang. Jag planerade rätt mycket från deras, som de uppfattade det, lyckade satsning. De hade ju jobbat mycket med problembilden och jag såg att vi kan applicera den här nere. Jag snodde den helt enkelt och gick inte över ån efter vatten utan fick stor hjälp av dem.

Ideologin och begreppsapparaten påverkar ramarna för medarbetarnas arbete. Det blir ett slags ideologisk styrning av vilken information som passar. Genom att beskriva problemet i Malmö med begrepp som ”imperiebyggare”, ”experter” och ”utförare” sker en filtrering där information som inte passar in i kategorierna faller bort.

Aktiveringen av standardlösningar

Den problembild som var ett resultat av filtreringsprocessen innebär i sin tur att Polismyndigheten i Skåne aktiverade en rad redan beprövade standardprogram. I Operationerna Alfred och Selma delades problemet upp – ramades in – så att det handlade om otrygghet, utredningar, organiserad brottslighet och svart ekonomi. De program som användes för att lösa dessa problem framgår av tabell 3.

Tabell 3. Matris som illustrerar kopplingen mellan problemen i Malmö och de metoder/standardprogram som användes för att lösa respektive problem.

Problem	Metod/standardprogram
Allmänhetens otrygghet	Trygghetspatrullering
Morden	Utredning enligt PUG-modellen
Organiserad brottslighet	Riktad nolltolerans
Organiserad och ekonomisk brottslighet	Myndighetssamverkan

Insatsens fyra arenor

När de fyra standardprogrammen aktiverades utspelades varje del i processer på arenor som var relativt fristående från varandra, där varje arena bidrog till att skapa legitimitet för myndigheternas arbete (jfr Jacobsson 1994). Det arbete som skedde med fotpatrullering hade med andra ord ganska liten inverkan på det regionala underrättelsecentrets arbete mot växlingskontor eller mordutredningar. Skatteverkets kontroller av taxibolag, och Försäkringskassans registerslagningar av taxiförare hade en svag koppling till mordutredningarna. Arbetet med mordutredningar, trygghetspatrulleringar samt insatser mot organiserad brottslighet skedde även relativt fritt från varandra.

En sådan uppdelning innebar att problematiken blev hanterlig för myndigheterna då varje del sedan kunde analyseras och bedömas var för sig. Det är mycket svårare att visa på en helhetsbild, på hur otrygghet, organiserad brottslighet, mord och svart ekonomi hänger samman och vad myndigheternas åtgärder hade för konsekvenser för de separata delarna. Möjligheterna att följa upp resultatet, att ta hänsyn till hur varje del påverkat helheten, är även förenade med problem. Det vill säga, att x-antal "Alfredpersoner" lagförs kan vara ett mål i sig utan att betydelsen av dessa lagföringar för den svarta ekonomin eller för allmänhetens otrygghet behöver problematiseras eller redovisas.

Att åtgärderna har karaktären av standardlösningar och drivs relativt fritt från varandra innebär dock inte att helhetsbilden, berättelsen om hur delarna hänger samman, är betydelselös. Som vi kommer att se i nästa kapitel är ett centralt tema i intervjupersonernas skildringar hur de förhåller sin del till helheten, till bekämpningen av den svarta ekonomin.

Beslutsprocessens "onormala" tidsföljd

Ett sätt att beskriva organiseringen av arbetet i Operationerna Alfred och Selma är att kronologin mellan lösningar, problem, beslutsfattare och beslutstillfällen skiljer sig från ett förväntat mönster (jfr Cohen m.fl. 1972). I Operationerna Alfred och Selma fanns alla lösningar på plats och aktiverades när problemet gavs en viss inramning. Som Brunsson (1985) visat i andra sammanhang kan det ses som en förutsättning för att Polismyndigheten i Skåne

snabbt kunde agera och inte enbart ”prata” om att göra något åt problemet. Det var inte bara resursmässiga lösningar i form av mängd- och seriebrottsstyrkan, PUG-grupper, aktionsgrupper och det regionala underrättelsecentret som existerade innan problemet ”upptäcktes”. Det gäller även nivåindelningen av en kriminell miljö (Södertäljepyramiden) och en särskild händelse inom polisen. Det gemensamma språket används, om än inte alltid medvetet, strategiskt för att få tillgång till resurser. Som vi såg ovan kom dock de inledande lösningarna även att medföra styrningsproblem.

7. Myndighetssamverkan

I detta kapitel beskrivs mer precist hur samverkan mellan myndigheterna organiserades. Inledningsvis beskrivs samverkansbegreppet varpå en analys av några ärenden i Operation Selma presenteras.

Kort om samverkan

Forskare graderar ofta samverkan i nivåer, från enkel informationsöverföring vid ett enstaka tillfälle till fullständig integration av verksamheter. Fem nivåer lyfts vanligtvis fram (Horwath och Morrison 2007, Edvall Malm 2012):

1. *Kommunikation*: Sker exempelvis genom överlämning av information i frågor som rör flera myndigheter utan att det innebär några andra förpliktelser.
2. *Samarbete*: Sker från fall till fall. Exempelvis när åklagare från Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten kommer överens om att samarbeta i en utredning.
3. *Samordning*: Avser ett mer formaliserat arbete som när polisen tar på sig att föra samman och styra olika aktörers arbetsinsatser i ett gemensamt projekt.
4. *Koalition*: Det finns gemensamma strukturer men deltagarna behåller sin självständighet. Det regionala underrättelsecentret är exempel på koalition mellan flera myndigheter. Varje myndighet genomför självständigt sina utredningar och ansvarar för sina beslut.
5. *Integration*: Organisationer slås samman. De olika polismyndigheterna blir till exempel en myndighet den 1 januari 2015.

Med hjälp av dessa begrepp går det att skilja på olika typer av kopplingar mellan myndigheterna (Edvall Malm 2012). I stället för att säga att ärendet skedde i samverkan mellan x antal myndigheter ger begreppen oss en möjlighet att gradera arbetet. Det betyder inte att en grad är bättre än någon annan – samverkan bör alltid anpassas efter lokala förutsättningar (Huxham 2000, Forkby 2007). I vissa narkotikautredningar kan exempelvis behovet av samverkan inskränka sig till ett informationsutbyte mellan Polisen och Tullverket, medan det i andra fall, exempelvis i ett långsiktigt

arbete mot svart ekonomi, kan krävas en högre grad av samverkan mellan Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Polisen.

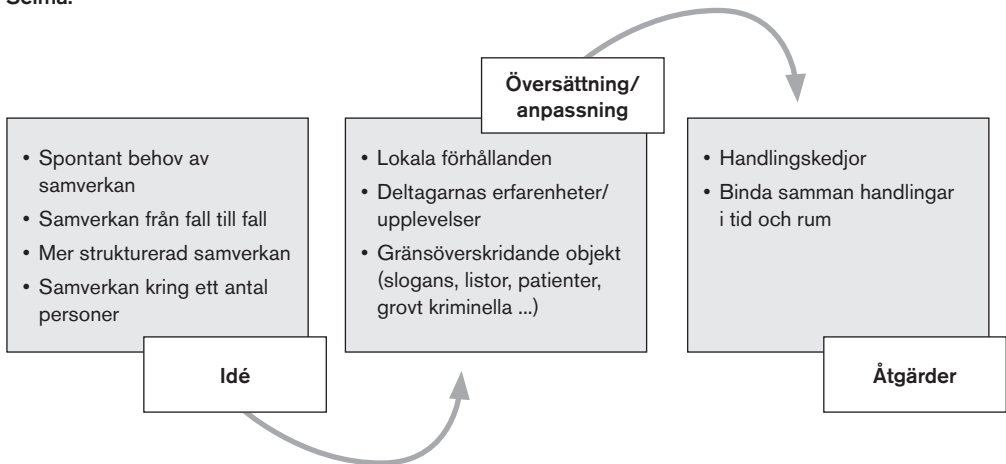
En viktig aspekt av samverkan är att arbetsformen medför att handläggare, styrgruppsmedlemmar och deltagare i Operativa rådet och Samverkansrådet ingår i en trepartsrelation. Vi kan tala om dem som gränsöverbryggande – de befinner sig på den punkt där inflödet av information från omgivningen anpassas till myndigheternas begrepp och regelsystem (Kochan 1975, Adams 1976, Aldrich 2008). Dessa roller har visat sig ha stort inflytande över vilka beslut som fattas i en organisation (March och Simon 1958).

Eftersom handlingsfriheten är förhållandevis stor utgör individer i dessa positioner ett samordningsproblem för myndigheterna. Hur ska de kontrolleras? Samtidigt måste dessa personer själva hantera två slags relationer: en med den egna myndigheten och en med deltagarna från andra myndigheter (Johansson 1997). De måste inte bara ta hänsyn till den egna myndighetens intressen utan utsätts även för andra deltagares krav och förväntningar. Dessa behöver nödvändigtvis inte överensstämma med varandra.

Samverkan som en anpassning

Analysmodellen som nu kommer att beskrivas består av tre grundläggande element: idéer, anpassning/översättning och åtgärder.

Figur 9. Processbeskrivning av samverkansarbetet i Operationerna Alfred och Selma.



Utgångspunkten för modellen är att det finns idéer om att myndigheter ska samverka, vad de ska samverka kring och hur de ska förhålla sig till varandra. Vägen till praktiska åtgärder går genom anpassning, eller en översättningsprocess, som bland annat Czarniawska (2005) utforskat. I föreliggande studie innebär det i korthet att idéer blev till handling genom att deltagarna i Operationerna Alfred och Selma tolkade beslut och strategier efter lokala

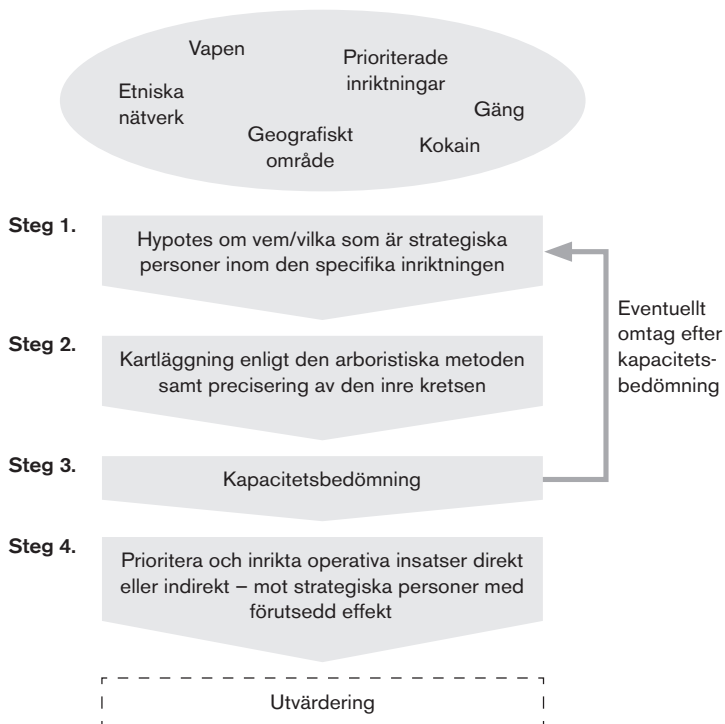
förutsättningar. Mer precist anpassade deltagarna Södertäljepyramiden och det kriminalarboristiska perspektivet (se mer nedan) efter de strukturer och den myndighetskultur som råder i Malmö. Bilder, modeller, idéer och slogans som på så sätt underlättar samverkan kallas inom forskningen för ”gränsöverskridande objekt” (Lindberg 2002). Genom att utgå från dessa kan relevant information om en kriminell miljö överföras mellan myndigheter. Det innebär i sin tur att myndigheterna kan koordinera det gemensamma arbetet. En konsekvens blir dock att det inte går att samverka i frågor som inte passar in i modellerna.

Idéer i Operationerna Alfred och Selma

1. Det kriminalarboristiska perspektivet

Intervjuade poliser och andra myndighetspersoner understryker hur de utgick från det så kallade kriminalarboristiska perspektivet (kallas ofta för KAP) för att välja ut vad för slags information som var relevant i deras databaser. Det kriminalarboristiska perspektivet har tagits fram av underrättelsesektionen vid Rikskriminalpolisen. Det består av fyra steg och har fått stor spridning i myndigheternas arbete mot grov organiserad brottslighet. Hur arbetsprocessen är tänkt att fungera beskrivs i figur 10.

Figur 10. Den stegvisa processen enligt KAP-metoden (Rikskriminalpolisen 2012).



Intervjumaterialet visar att myndigheterna redan före händelseutvecklingen i Malmö 2011 och 2012 hade använt KAP-metoden för att tillsammans identifiera ett antal prioriterade nyckelpersoner som togs fram genom att varje region (Skåne tillhör Region Syd) bedömde vilka personer som har hög kapacitet att använda våld, otillåten påverkan och företag i brottslig verksamhet. De strategiska personerna valdes sedan ut genom en nomineringsprocess där det Nationella underrättelsecentret, NUC, tog över regionernas listor med prioriterade personer för att sedan presentera ett förslag till Operativa rådet. Processen kan tolkas som en riskhantering där myndigheter bedömer vilka personer som är det största hotet mot samhället. När Operationerna Alfred och Selma inleddes hade därför Region Syd redan en handfull strategiska personer att fokusera på.

Intervjupersoner beskriver även hur det kriminalarboristiska perspektivet används för att rikta sökljuset mot personer runtom de strategiska personerna – det vill säga medhjälpare som möjliggör deras kriminella försörjning. För att använda begreppsapparaten i KAP består en strategisk persons omgivning av ”inre och yttre kretsar”. Med utgångspunkt i en strategisk person gör underrättelsehandläggare en sådan kartläggning. I praktiken sker detta i det som poliser och andra myndighetspersoner kallar underrättelseceller, där kompetens från olika myndigheter samlas.

2. Södertäljemodellen

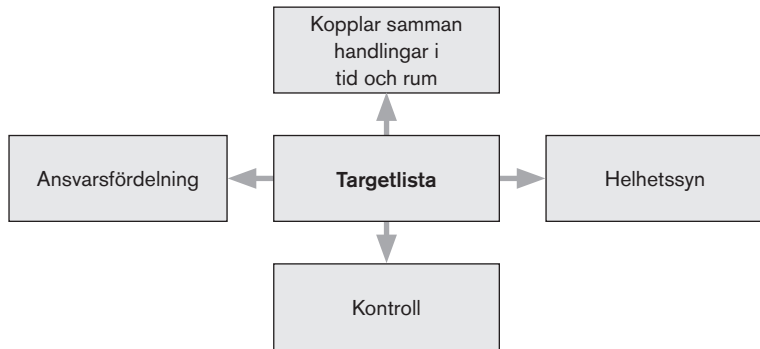
Vid sidan av det Kriminalarboristiska perspektivet använde myndigheterna, som nyss nämnts, Södertäljemodellen för att organisera samverkan.

Listor kopplar samman myndigheternas åtgärder

Som vi nu ska se översattes idéerna med Södertäljemodellen och det kriminalarboristiska perspektivet till konkreta handlingar genom att myndigheterna tog fram listor över kriminellt belastade individer. Det som förenar deltagare i Operationerna Alfred och Selma är att de riktade in sig på dessa individer. Personnummer kan ses som ett slags objekt som de kunde samlas kring, trots att skatterevisorer, polisers och handläggares handlingar var separerade i tid och rum (jfr Lindberg och Czarniawska 2006, Lindberg 2003, Lindberg, 2002). Själva övningen, att upprätta listor, innebär att lyfta fram vissa personer, att avgränsa, kondensera och fokusera myndigheternas arbete (Lennie 2001, Cooper 2005).

Listorna över målpersoner kan därför tolkas som ett nav i myndighetssamverkan och bidrar till en *helhetssyn*, *ansvarsfördelning*, *kontroll* och *sammankoppling i tid och rum* (figur 11). Vi kommer nu att beskriva dessa egenskaper närmare.

Figur 11. Targetlistor operationaliserar idéer från Södertäljemodellen och det kriminalarboristiska perspektivet.



Helhetssyn

Listorna anses skapa en känsla av att arbeta mot ett gemensamt problem. En handläggare i det regionala underrättelsecentret berättar följande:

Tanken var redan från början att vi inte bara ska sätta oss och jobba tillsammans i ett ärende. Utan när man väl började prata med varandra såg Skatteverket, Polisen, Kustbevakningen, Tullen, att man kunde göra en lista med 40 personer. Då kan man säga att ”ja, vi har ett gemensamt problem”.

Intervjupersonerna placerar ofta in sitt arbete i en helhet genom att använda en trädmetafor. ”Jag kapar grenar” är ett vanligt uttryck, framför allt om aktörernas bidrag till Operation Selma. Inspirationen är förstas det kriminalarboristiska perspektivet. De intervjuade placerar även in sitt arbete i ett större sammanhang; det finns även andra som kapar andra grenar på samma träd. Effekten anses vara att trädet till slut dör. Någon reflekterar över att de egentligen ägnar sig åt omvänd arborism, trädet ska ju inte blomstra utan ruttna.

Ansvarsfördelning

När myndigheterna har en samstämmig helhetssyn och upplevelse av att arbeta mot ett gemensamt problem krävs en ansvarsfördelning, både inom och mellan myndigheterna. Som verktyg för att dela upp ansvarsområden mellan deltagarna används Södertäljesatsningens tanke om en kriminell miljö i nivåer som är beroende av varandra.

Ansvar för nivå 3 vilar som nyss nämnts på polisområde Malmö och poliser i yttre tjänst. I analogi med att nivå 3 ska arbeta mot den synliga kriminaliteten utför polisområde Malmö mycket av den synliga polisverksamheten med uniformerad personal på gator och torg. Nivå 2, där ”experterna” möjliggör de strategiska

personernas kriminalitet, motsvaras av övriga myndigheter i det regionala underrättelsecentret som ”möjliggör” att polisen ska komma åt den högsta nivån. I berättelser om arbetet med nivåer lyfter flera intervjupersoner även fram hur Al Capone på sin tid fälldes för skattebrott och inte någon annan grövre kriminalitet. Mot nivå 1 arbetar sedan länskriminalpolisen och aktionsgrupperna, som har ett utpekat ansvar för att bekämpa ”den grova organiserade brottsligheten”.

Även om arbetet i de regionala underrättelsecentren baseras på samverkan och konsensus finns det en förväntning på att Polisen ska leda arbetet. Intervjupersonerna menar att Polisen är den aktör som har störst möjlighet att ta fram och driva ärenden i det regionala underrättelsecentret. Andra myndigheter har förstås också ett ansvar, men som medhjälpare snarare än som huvudpersoner. En intervjuperson berättar:

Skatteverkets roll är att bidra med vad vi kan bidra med vad gäller att störa och stoppa kriminella. Jag lyssnar på de fördragningar som ges och ser vad Skatteverket kan göra i detta.

Uttrycket ”att bidra” visar hur intervjupersoner ritar upp gränser för verksamheterna. Nedan uttrycker en representant från Skatteverket en sådan gränsdragning:

Jag tycker det är ganska rimligt att polisen har en ledande roll i samhällets arbete att bekämpa brottslighet.

Förmågan att bidra framställs som en stegvis process: ”Det är ju en resa man gör, men den resan gör man i princip varje gång det kommer in en ny medlem i RUC:en också”, påpekar en styrgruppsmedlem. En annan styrgruppsmedlem ger en liknande beskrivning:

Vi börjar mer och mer lära oss vad de olika myndigheterna kan bidra med. Det kräver lite tid för att man ska komma samman så pass bra och lära känna varandra.

Tid är alltså viktigt för att bygga upp den tilltro som är en förutsättning för att exempelvis dela targetlistor mellan myndigheter. Det tar även tid att lära sig vad de andra deltagarna kan och inte kan göra. Många intervjupersoner återkommer till tidens betydelse i sina reflektioner över sitt deltagande i det regionala underrättelsecentret. Det tar tid att utveckla relationer och lära sig vad andra kan hjälpa till med. Flera upplever även att det är viktigt med erfarenhet av myndighetssamverkan. Det är först då en myndighet kan börja bidra på allvar. En besvikelse över någons prestation förklaras i vissa fall med just oerfarenhet:

[Ny myndighet 1] tror jag fortfarande kan bidra med otroligt mycket mer än vad de gör och det är likadant med [ny myndighet 2]. De borde kunna bidra med mer än vad de gör, men jag

tror att det har att göra väldigt mycket med vem det är som sitter där, erfarenhet ... det tar tid att arbeta in sig i en myndighetssamverkan.

Styrning och kontroll

Poliser skildrar även att listor över namngivna målpersoner underlättar intern styrning. För att skapa kontroll över arbetet mot nivå 3 samordnar en person anmälningarna mot listade personer och säkerställer att de samtidigt redovisas till åklagare. ”Det blev lite piska på det där, att vi verkligen prioriterade de som fanns på listan”, säger en polis om systemet.

Samma resonemang gäller även för andra myndighetspersoner. Att arbeta med att föra upp ett namn på en lista, att göra registerslagningar eller bedriva spaning innebär även en form av kontroll. Registerslagningarna är inte bara ett sätt att identifiera om någon fuskar till sig pengar från Försäkringskassan. Själva slagningen innebär även en kontroll av att handläggaren gör sitt arbete. Att vissa handlingar ger ledningen en möjlighet att kontrollera medarbetare är väldokumenterat inom organisationsforskningen (Perrow 1986, Ahrne 1999, Johansson 2007).

På liknande sätt finns en inbyggd kontrollmekanism i de regionala underrättelsecentren. Genom listorna över målpersoner synliggörs myndigheternas roller, och det blir viktigt för samtliga deltagande myndigheter att ha bidragit med information i det gemensamma arbetet.

Listorna kopplar samman myndigheternas handlingar

Listorna över målpersoner fyller också en viktig funktion genom att det kopplar samman myndigheterna och bidrar till att information kan översättas till konkreta handlingar. Nedan framhåller exempelvis en handläggare på det regionala underrättelsecentret att listan över nivå 1-personer är startpunkt för arbetet snarare än marknader och branscher.

Vi har GOB-personer, de personer vi ska inrikta oss på. Just nu har vi sju stycken. Vi fokuserar på dem och deras nätverk, klipper av grenar som är förutsättning för att bedriva verksamheten. Vi börjar sällan med att ”nu ska vi titta på en viss bransch” utan vi börjar med att titta på vad GOB-personerna sysslar med. Så det har blivit företeelser som bluffakturor, tobak, taxi och restauranger. Vi utgår från GOB-personerna.

Listorna möjliggör även ett informationsutbyte mellan myndigheterna. Att skicka personnummer mellan myndigheter framställs som ett effektivt sätt att initiera en handling hos någon med en annan kompetens. En förutsättning för detta sägs vara att man litar på varandra. Tillit, menar flera handläggare, är en av de största fördelarna med att delta i det regionala underrättelsecentret. Där

har myndigheterna arbetat tillsammans sedan 2006, och intrycket är att de har hittat en arbetsform som de flesta är bekväma med. Betydelsen av tillit för att få samverka mellan organisationer att fungera har även lyfts fram i andra studier (McCarthy och O'Neill 2014, Thomson m.fl. 2007). En grupp med liten personalomsättning och erfarenheter av samverka har identifierats som andra viktiga faktorer (Berry m.fl. 2011). Nedan beskriver en handläggare i det regionala underrättelsecentret hur listor över målpersoner används för att initiera alternativa åtgärder vid andra myndigheter.

Varje vecka skickade jag vår lista till Tullens desk så de skulle veta vid gränsen när de [personerna på listan] är på tågen. På så sätt kan de se vilka som är intressanta och varför de är intressanta. Så de hade listan att gå på [...] Varje namn som lades in på listan skickades till Kronofogden för att se om han var skyldig pengar. Så det lade jag med i information som gick ut, att personen ifråga är skyldig Kronofogden så här mycket pengar.

Kunskap om skulder gör exempelvis att poliser i yttre tjänst kan hjälpa Kronofogden. Om de vid en trafikkontroll upptäcker en väska med pengar eller en dyr klocka kan de ringa Kronofogdens jourtelefon. Om det finns en skuld kommer en kronoinspektör till platsen och gör utmätning.

En handläggare från Försäkringskassan förtydligar att de givetvis inte kan bestämma att personer på en lista ska förlora sin ersättning. I stället sätts dessa personer under bevakning. ”Vi slår ju, gör slagningar, på de här personerna med jämna mellanrum, för att se hur det ser ut hos oss.” När listor används på detta sätt tydliggörs gränser för verksamheterna och ger även ökad kunskap om skillnader mellan deltagarnas arbetssätt samt i vilka avseenden de behöver varandra för att nå vissa mål (Carlile 2002, Carlile 2004). Det blir även en övning i att använda det gemensamma språk som listorna bygger på.

Eftersom personerna på listan definieras som särskilt angelägna för samhället att fokusera sina insatser mot, menar handläggare att de kan tillämpa generalklausulen i sekretesslagstiftningen. På så sätt hjälper organisationskulturen myndighetspersonerna att hantera konflikten mellan normen att bidra och myndigheternas självständighet, som den kommer till uttryck i sekretesslagstiftningen. Det bör inflikas att denna lagstiftning självfallet syftar till att skydda individers integritet, men det sker genom att varje myndighet behandlas som en enskild aktör med tydliga gränser för vad för slags information som får överföras mellan verksamheterna.

Åklagares syn på listorna

Från åklagares perspektiv kan listor över målpersoner dock ses som ett hot mot rättssäkerheten. Ingen ska behandlas annorlunda

bara för att Polisen vill det. Så kan man sammanfatta åklagares upplevelser. En åklagare berättar:

Polisen vill sätta upp listor, och det kan de göra för de har ett annat uppdrag. Men vi är inte betjänta av listor. Vi vill inte ha dem. För vi får helt enkelt inte behandla människor annorlunda. De ska lagföras och ha samma handläggningstider som alla andra.

Trots att åklagare är noga med att understryka vikten av att alla behandlas lika kan det emellertid vara viktigt för en åklagare att känna till att en person prioriteras av Polisen. I ett exempel beskrivs att en åklagarkollega släppte en person för att åklagaren inte kände till att den gripne var med på listan över Polisens Alfredpersoner.

Det spelar ju roll. För att om en kille är med i Alfred eller Selma under det paraplyet är den personen förmodligen grovt kriminell. Det kan föranleda många bra kontrollfrågor. Hade jag fått veta det hade jag kanske gått vidare med kontrollfrågorna, och så hade han kanske suttit. Så helt oväsentligt är det inte, men vi vill inte ha listan.

Av den anledningen framhåller en åklagare att det är viktigt att polisen informerar och tydliggör att de bedriver en satsning för att säkerställa att kontrollfrågorna ställs. ”Det är en grovt kriminell, det är därför han finns med i det här projektet, tänk i de banorna”, uppmanar en åklagare.

Ärendexempel från Operation Selma

Vi kommer nu att presentera tre exempel på koalition i Operationerna Alfred och Selma, det vill säga hög grad av samverkan. Ärendena har valts ut just för att de innehåller denna grad av samverkan. Det handlar om ärenden mot taxibranschen, växlingskontor och illegal tobak. I dessa ärenden bedöms samverkan ha varit en nödvändighet då myndigheternas olika befogenheter krävs för att arbeta mot dessa fenomen. Dessa ärenden har, som modellen ovan illustrerar, selekterats fram just genom att det finns faktorer som gynnar och underlättar samverkan.

Efter det beskrivs ett ärende mot bluffakturor som valts ut i denna undersökning därför att det inte fungerade särskilt väl ur ett samverkansperspektiv. I det fallet finns det anledning att diskutera om samverkan verkligen var den mest lämpliga metoden. Utredningen kan drivas både som ett bedrägeriärende och/eller som ett ärende om skatte- eller bokföringsbrott, vilket skapar en otydlighet om huruvida det är Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten och Polisen som ska ansvara för ärendet. Det bör tilläggas att det finns exempel på flera ärenden i Operation Selma, men

vi väljer här att presentera de som bäst illustrerar organiseringen av samverkan.

Taxi

Beskrivningen nedan visar på vilka problem det regionala underrättelsecentret identifierar inom taxibranschen i Malmö.

Figur 12. En del av det regionala underrättelsecentrets brottsinventering av taxibranschen.

PM angående brottslighet/oegentligheter inom taxinärningen i Malmö

På uppdrag av LPME har RUC Syd inhämtat information om förekommande brottslighet och oegentligheter inom taxinärningen i Malmö. Information har inhämtats från Skatteverket, Transportstyrelsen, polisens trafikenhet i Malmö samt bedrägerisektionen, polisområde Malmö. Nedan följer en uppräknig av aktuella brott och oegentligheter som förekommer inom taxinärningen i Malmö.

- Bokföringsbrott
- Skattebrott
- Försvarande av skattekontroll
- Kreditbedrägerier: Nystartade taxiföretag köper in bilar, kontorsutrustning mm på kredit, det som inköpts säljs sedan vidare, inköpta bilar avyttras utomlands, bolaget sätts sedan i konkurs.
- Kortsiskimning: Betalkort/kreditkort ”skimmas” i samband med kortbetalning för taxiresa.
- Momsfusk med taxibilar som säljs mellan olika taxiföretag, där ingående moms lyfts men ingen redovisar utgående moms, närmast att likna med en form av ”karusellhandel” med taxibilar.
- Förare som framför taxi utan giltig taxiförarlegitimation, eller med annans taxiförarlegitimation, förekommer även förfalskade taxiförarlegitimationer.
- Brott mot vilotidsförordningen: Innebär ofta att taxiförarens personliga vilotidsbok ej varit med under färd.

För att komma tillrätta med problemen används olika kontrollåtgärder. Polisens taxikontroller sägs vara av stor betydelse för samverkan. Intervjupersoner beskriver hur poliser kontrollerar taxibilarna och gör uttag ur taxametern. De fyller i dokument som

skickas till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Transportstyrelsen. Rapporten är cirka en A4-sida lång och innehåller uppgifter om chaufförens namn, personnummer, var och när kontrollen utfördes, beskrivning av oegentligheter, exempelvis bristfälliga däck, samt ett fält för om taxametern kontrollerats. Det är ett underlag som andra myndigheter sedan utgår från i sitt arbete. Försäkringskassan kan utreda om chauffören har sjukpenning eller får andra bidrag. Arbetsförmedlingen kontrollerar om personen får ersättning från arbetslöshetskassa (A-kassa) och Transportstyrelsen utreder om det finns anledning att återkalla trafik tillstånd. Transportstyrelsen är i sin tur beroende av att Skatteverket utreder informationen för att se att taxametrar överensstämmer med deklARATIONEN. Nedan berättar en handläggare från Försäkringskassan om arbetet.

Vi fick uppgifter från polisen när de kontrollerade taxichaufförer. De ställde frågan: Vad gör du annars? Kom det fram att de hade ersättning från oss fick vi dem på listor. Sedan gjorde vi slagningar. I princip gjorde vi slagningar på alla som de stoppade. Vi hade även kontakt med Skatteverket, som kontrollerar om de har redovisat arbetsinkomst, så får vi också uppgifter därifrån.

Parallellt med kontrollverksamheten och andra operativa åtgärder beskrivs hur det regionala underrättelsecentret producerar ytterligare rapporter, exempelvis om misstänkt skattebrott och bokföringsbrott, som de sedan överlämnar till Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. En sammantagen slutsats är att dessa kontroller kännetecknas av en hög nivå av samverkan, det bygger på en koalition genom att många aktörer i det regionala underrättelsecentret engageras.

Kontrollerna skapar alltså möjlighet till samverkan, och intrycket är att samordningen fungerat väl. De intervjuade riktar dock kritik mot antalet kontroller. En förklaring är olika synsätt på kontrollernas inriktning – det fanns olika agendor som försvårade implementeringen av operationernas inriktning. Både poliser och andra aktörer berättar hur polisen inte vill göra riktade kontroller, dels eftersom det gör att ett fåtal företag känner sig utpekade, dels för att det riskerar att avslöja syftet med insatsen. Därför riktade polisen in sina kontroller mot samtliga taxibolag, trots att det var ett företag som var högtintressant. ”Så jag kan faktiskt inte med säkerhet säga vilket värde de här taxistoppen faktiskt blev för oss”, säger en handläggare.

Man pratar om en känsla av att ”alla inte är med på tåget”, vilket upplevs som frustrerande eftersom poliser menar att läns-polismästaren sagt att kontrollerna är prioriterade. De menar att trafikpoliser upplevs vara mer intresserade av att kontrollera tung trafik och nå andra mål, till exempel antal alkoholutandningsprov.

Det är som ett eko av kritiken som poliser riktar mot prioriteringar inom den tidigare satsningen Fokus Malmö. Även där var tanken att avdelningar inom Polismyndigheten i Skåne skulle jobba mot ett gemensamt problem. Poliser menar dock att avdelningarna ändå prioriterade sådant som de helst arbetar mot. Nedan berättar en polischef om Fokus Malmö.

Trafiken skulle jobba mot personer som ryckte väskor och stack på mopeder och gömde sig inne på gårdar. Men det blev inte riktigt så. Utan det gamla tog över, man var mer intresserad av europavägar, riksvägar och hamnar. Likadant var det för Läns-kriminalpolisen, som mest arbetade med grova brott.

Trafikpolisers roll i kontroller av taxiverksamheten beskrivs från två perspektiv. Ett handlar om att det är trafikpolisers ansvar, ”skicka bara ut trafikpoliserna och låt dem göra kontrollerna”, som en polis uttrycker det. Andra vill sprida ansvaret till poliser i allmänhet: ”Det behöver inte vara trafikpoliser för de kan faktiskt inte detta bättre än någon annan, de har inte jobbat med detta på 10–15 år”, berättar en polischef. Ytterligare en aspekt är poliser som menar att Länsoperativa avdelningen har få utredare med kompetens att utreda utdragen från taxametrarna.

Den personalomsättning som kommenderingarna medför skildras ibland som ett hinder för kontrollverksamheten. En polis tillfrågas om det hade varit möjligt att använda de kommenderade resurserna för kontroller. ”Det hade man mycket väl kunnat göra”, svarar han. ”Det enda problemet var att vi hade folk från hela Skåne och det var inte samma folk varje dag.” En större kontinuitet efterfrågas: ”Hade det varit samma människor varje dag hade man kunnat säga: bra, i morgon tisdag har ni utbildning i detta för att köra det resten av veckan.”

Tobak

I arbetet mot illegal tobak använder myndigheterna sina kontrollbefogenheter. När Skatteverket gör kontroller enligt kassaregisterlagen, så kallade provköp, har de möjlighet att identifiera handlare som andra myndigheter kan sätta in sina kontrollåtgärder mot. Provköpen framställs som en metod för att hitta illegala cigaretter, då det inte är sannolikt att handlaren lämnar kvitto för ett köp av obeskattade cigaretter. En handläggare på Skatteverket berättar:

Man inte kan dra av kostnaden, vad är då sannolikheten att man tar upp inkomsten? Det vill säga slår in i kassan och lämnar kvitto när man säljer de här. Den är ganska liten.

En handlare som inte lämnar kvitto kan bötfällas med 10 000 kronor. Sker det ytterligare en gång inom ett år höjs avgiften till 20 000 kronor. Och om det sker igen, ytterligare 20 000 kronor. Skatteverket kan dock inte göra några beslag och är därför beroende av polisen, som även kontrollerar cigarettpaketen och att

cigaretter inte säljs till personer under 18 år eller styckvis. Nedan beskriver en polis hur en kontroll kan gå till:

Vi går in och talar om för ägaren att vi gör tillsyn enligt tobakslagen. Vi tittar på om de har kontrollprogram, öppnar lådan vid kassan, om det ligger ett öppnat paket där så är det typ exemplet på att de säljer lösa cigaretter till ungdomar. Vi tittar i hyllorna, hittar kanske oriktigt märkt tobak. Ja, då är det ett brott mot tobakslagen. Är det utländsk varningstext så är det ett smuggelbrott. Då gör vi ett beslag. Sedan kan vi hitta de här "cheap white". De är lite luriga för de kan vara skattade till viss del eller helt oskattade. Man drar runt dem på skatteupplag och betalar lite grann. Så skiter man i resten. Så kan du sälja dem med svensk varningstext för 35–40 kronor. Säljer du under 37 kronor så är det noll i vinst.

Misstänkta punktskattebrott kan i sin tur upptäckas genom Tullverkets så kallade LPK-kontroller (lagen om punktskattekontroll). När Selma pågick var denna lagstiftning ny. Att den var ny gjorde att det fanns frågetecken kring hur den kunde användas. Nedan berättar en tulltjänsteman om kontrollmöjligheterna:

Den ger oss fantastiska befogenheter egentligen. Vi får inte gå in i lägenheter och vi får inte gå in i kiosker. Men vi får gå in i bilar och lager och så vidare. Det är precis så det fungerar. Eftersom det är en ny lagstiftning har vi inte testat den så alla är inte med på banan ännu. Vi har till exempel inte fått någon instruktion från Tullverket.

Malmö stad har befogenhet att meddela viten och helt förbjuda en handlare att sälja tobak. Kommunen sitter dock inte med i det regionala underrättelsecentret. Intervjupersoner menar att kontrollernas effektivitet bygger på att så många aktörer som möjligt deltar och att kontrollerna sker kontinuerligt. Förutom att tobaksprojektet sker som en koalition kan det alltså ske en samordning med Malmö stad.

Samma kritik som framfördes om taxikontrollerna gäller även när intervjupersonerna talar om tobakskontrollerna. Handläggare uttrycker frustration över att kontrollerna inte ges förtur, trots att länspolismästaren har fattat beslut om det. Handläggare pratar om att de har många underrättelser om vem som säljer illegal tobak och uttrycker därför sitt missnöje med att det sker för få kontroller. Nedan resonerar en tulltjänsteman om konsekvenserna av detta:

Polisen har haft svårare att tillsätta de resurser som behövs. Mest gäller det kontrollbesök. Det har inte varit tillfredsställande. Det har egentligen en effekt på Skatteverket då. För Skatteverkets ensamma besök är inte lika kraftfulla som när man har en polis med sig. Det finns en annan sida också. Vissa av de

här områdena i Malmö och vissa butiker vill man inte gå in i själv av säkerhetsskäl.

Resursbrist hos polisen lyfts ofta fram som en förklaring. En handläggare från en brottsbekämpande myndighet (inte polis) skildrar att kontrollerna är tidskrävande för poliser:

Minsta lilla ingripande från polisen på en tillsynskontroll medför många timmars arbete med att dokumentera. Även om det är ett skitbeslag i det stora hela är arbetsinsatsen enormt stor.

Växlingskontor

En insats mot växlingskontor eller bolag som förmedlar betalningar genomfördes i fyra steg. Först gjordes en probleminventering, där ett problem är bristande kontroll. Det har helt enkelt inte skett några inspektioner av verksamheten. Steg 2 bestod av en informationsträff då Länsstyrelsen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Finanspolisen bjöd in alla växlingsbolag i Malmö. Uppskattningsvis närvarade 17 personer. I en underrättelserapport skriver det regionala underrättelsecentret:

Anslutningen var skral men bolagen hade getts möjlighet att utan kostnad skaffa sig, om än inte utbildning, men en möjlighet till viktig information. Mötet slutade med ett spontant önskemål från deltagarna att genomföra ett uppföljningsmöte inom ett år. Svaret som lämnades var att det sannolikt skulle gå att genomföra med hänvisning till att det även ligger i myndigheternas intresse med en uppföljning.

I ett tredje steg skedde uppföljning och granskning av verksamheten. En slutsats presenteras i textrutan nedan.

Från en underrättelserapport

Det finns grundad anledning att anta att granskade valutaförmedlare har en uppdelad verksamhet i form av en vit och en svart handel enligt känt upplägg. Enligt tesen för att kunna bedriva en svart handel måste man också ha en vit handel för att därigenom dölja sin svarta verksamhet. Denna uppdelade verksamhet var uppenbar och inte minst vad som kunnat iakttas genom de rapporter som tidigare inkommit till FIPO. Den svarta verksamheten är helt avskild och dold och lever sitt liv vid sidan om. Det finns även blandverksamhet med vit och svart växling.

I det fjärde steget genomförde Finansinspektionen inspektioner av åtta utvalda bolag.

Bedrägerier

Ett ärende mot bluffakturor bedrevs inom ramarna för Operation Selma. Ärendet sägs ha sitt ursprung på bedrägeriroteln i Polisområde Malmö och beskrivs som ”sannolikt en av de största bedrägeriutredningarna i Sverige”. Polisen och Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och i viss mån Kronofogden samarbetade i ärendet. Av intervjumaterialet att döma verkar det ha funnits

olika uppfattningar om huruvida ärendet skulle drivas som ett rent bedrägeriärende eller som skatte- och bokföringsbrott. Nedan berättar en anställd vid Ekobrottsmyndigheten att det var otydligt vilken inriktning ärendet skulle ha.

Intervjuare: Kände du att det fanns förväntningar på vad Ekobrottsmyndigheten kan åstadkomma?

Anställd vid Ekobrottsmyndigheten: Ja, det gjorde det. På ett helt annat sätt än vad Ekobrottsmyndigheten förväntade sig. Vi skulle angripa dem från ekobrottshållet. Men det blev så att det var bedrägeriroteln i Polisområde Malmö som höll i mötena, och från Ekobrottsmyndigheten ville de bara ha utredningshjälp för sina bedrägeribrott. Det var inte heller klarlagt om Ekobrottsmyndigheten bara skulle leta ekobrottsmål eller biträda med bedrägeriutredningshjälp.

När ett ärende kan rubriceras på flera sätt sägs det ha uppstått en motsättning till följd av att myndighetspersoner med olika kompetenser bedömer det på olika sätt. Att driva skatte- och bokföringsärenden framställs som ”enklare” och mer kostnadseffektivt. Det beror dels på att det är svårare att bevisa bedrägerier, dels på att bedrägeriärendena i Operation Selma var väldigt omfattande. Eftersom det saknades en tydlig avgränsning av ärendet och vad utredarna skulle göra präglades arbetet till viss del av ”revirpinkerier”, som en utredare vid Ekobrottsmyndigheten uttrycker det. Poliserna och anställda vid Polisen, talar i sin tur om hur Ekobrottsmyndigheten i ett första skede lovade att bidra med en resurs för att ett par månader senare dra den tillbaka. Otydligheten i hur ärendet skulle hanteras kan vara en bakgrund till deras upplevelse liksom att utredare vid Ekobrottsmyndigheten vill utreda ekobrott och inte bedrägerier åt Polisens bedrägerirotel.

Samverkansproblemen visar att utredningen rimligen borde ha skötts av antingen Åklagarmyndigheten och Polisen eller av Ekobrottsmyndigheten.

8. Slutsatser och rekommendationer

I detta avslutande kapitel sammanfattas de slutsatser som kan dras av undersökningen. Baserat på dessa presenterar vi även ett antal rekommendationer som kan ligga till grund för en diskussion om hur myndigheters insatser mot organiserad brottslighet kan utvecklas.

Svårt att ha särskild händelse över lång tid

Lednings- och styrningsformen *särskild händelse* låg väl till hands när Polismyndigheten i Skåne snabbt ville visa handlingskraft, säkerställa resurser och skapa engagemang, motivation och förväntningar bland poliser. Särskild händelse upplevs vara en trygg styrningsform som på kort tid ger många fördelar. Tanken är att den ska användas vid temporära situationer när man tillfälligt behöver kraftsamla mot ett givet problem. Poliser är även vana att använda modellen. I Malmö tänjdes dock den *särskilda händelsen* ut i tid och kom att pågå i nära ett år. Konsekvensen blev att styrningsformen, vid sidan av fördelarna, även medförde en del svårigheter.

Tabell 4. Lista över fördelar och svårigheter med särskild händelse i Operationerna Alfred och Selma.

Fördelar	Svårigheter
Trygg modell med tydliga regler för hur en organisation ska formeras.	Omöjligt att endast ha en kommenderingschef. Det roterande kommenderingschefskapet uppfattades av personalen som rörigt.
Flexibilitet vad gäller mål och prioriteringar.	Polischefernas olika roller och grunduppdrag gav upphov till olika tolkningar vad gällde prioriteringar.
Ett sätt att under en begränsad tid koncentrera resurserna kring ett mål.	De vardagliga frågorna, t.ex. lokala mål, finns kvar under ytan och gör sig efter en tid påmind.
Förknippat med skarpt läge och därmed ökat engagemang.	Det var svårt att upprätthålla motivationen hos kommenderad personal.
Möjliggjorde en kraftsamling av resurser och underlättade kommenderingar från andra polismyndigheter.	

Rekommendation

De svårigheter som listas i modellen ovan stödjer Rikspolisstyrelsens slutsats att styrningsformen *särskild händelse* inte är lämplig vid längre insatser liknande den i Malmö (se Rikspolisstyrelsen 2013:6). Samtidigt är fördelarna med styrningsformen viktiga att dra nytta av vid omfattande insatser mot komplexa och akuta problembilder som kräver ett uthålligt och långsiktigt arbete. Dessa komponenter kan vara svåra att hitta eller skapa i den ordinarie linjeverksamheten.

En slutsats av föreliggande studie är därför att det finns behov av en lednings- och styrningsform – ett alternativ till *särskild händelse* – som är bättre anpassad för långa och omfattande insatser mot organiserad brottslighet.

Utredningarna för att införa en alternativ styrningsform som är bättre lämpad (än särskild händelse) för omfattande insatser som pågår under flera år mot organiserad brottslighet. Viktiga aspekter som denna nya lednings- och styrningsform bör rymma är:

1. En flexibilitet som ger möjlighet att under lång tid både koncentrera resurser och ta hänsyn till linjeverksamhetens behov. Om ledarskapet för insatsen kommer att delas av flera chefer (som sitter på flera stolar) är det viktigt att ha ett fungerande strategiskt råd som planerar hur insatsen ska bedrivas sett över en längre tid.
2. En löpande omprövning av mål och inriktningar i takt med att pågående utredningar och åtgärder genererar ny information som ger möjlighet att revidera och uppdatera problembilder.
3. Kontinuerliga uppföljningar med såväl kvalitativa som kvantitativa data under insatsens gång. Ett förslag är att låta en referensgrupp följa insatsen. Förutom att ta hänsyn till utfallet av genomförda åtgärder är det även viktigt att beakta hur de uppfattas och genomförs i organisationen. Referensgruppen kan exempelvis genom intervjuer, enkäter, kvantitativa mått och informella samtal skapa sig en bild av utfall samt hur personalen "på golvet" genomför insatsledningens strategier. Den sammantagna bilden utgör ett kontrollverktyg för insatsledningen där de kan se resultat, men även uppmärksamma stegvisa förändringar av hur strategierna översätts och används i praktiken.
4. Ett löpande förankringsarbete om var i insatsen man befinner sig och syftet med de åtgärder man för tillfället vidtar. Detta förankringsarbete bör ske både hos dem som förfogar och beslutar över resurser och hos dem som ska genomföra arbetet. För att förebygga motivationsproblem är det av stor vikt att ledningen lyckas kommunicera med den personal som ska genomföra strategierna.

Listor underlättade samverkan

I Operationerna Alfred och Selma utgick Polisen och andra myndigheter till stor del från Södertäljemodellen och det kriminalarboristiska perspektivet, KAP (se kapitel 5). Undersökningen visar att dessa modeller operationaliserades genom listor på misstänkta personer (targetlistor) vilket i stor utsträckning underlättade samverkan. En bidragande orsak var att varje lista korresponderade

med pyramidens tre nivåer som i sin tur stämmer väl in på Polisens och samverkande myndigheters hierarkiska uppbyggnad.

Intervjumaterialet visar att listorna skapade motivation, tydliggjorde ansvarsområden, gav myndighetspersoner en känsla av att ingå i en helhet och även medförde att ledningen kunde kontrollera och följa upp arbetet.

En förklaring till att modellen applicerades i Malmö var att den kopplade ihop problemen med organiserad ekonomisk brottslighet. På så sätt underlättade den för Polismyndigheten i Skåne i förhandlingarna om att få tillgång till aktionsgrupper (se kapitel 5). Mer precist handlade det om att en sådan sammankoppling överensstämmer med Operativa rådets kriterier om våld, företag i brottslig verksamhet och otillåten påverkan. Samtidigt som beskrivningen därmed kan underlätta förhandlingar om resurser i Operativa rådet, finns dock risken att problemformuleringar på ett oreflekerat sätt utgår från myndigheters organisationsformer och tillgängliga resurser snarare än från en mer förutsättningslös analys.

Nedan beskrivs några fördelar och svårigheter med Södertäljmodellen, KAP och targetlistor.

Tabell 5. Fördelar och svårigheter med användningen av Södertäljmodellen, KAP och targetlistor i Operationerna Alfred och Selma.

Fördelar	Svårigheter
Skapade förutsättningar för och underlättade samverkan mellan myndigheter med olika uppdrag, befogenheter, mål och traditioner.	Gör det svårt att kommunicera kring problem som faller utanför modellbeskrivningen.
Underlättade beslutsprocessen i Operativa rådet.	Det saknas studier om hur effektiv Södertäljmodellen och KAP är när det gäller att bekämpa brottsproblem.
Skapade en känsla av mening och av att vara en del av en större satsning.	Risken är att Södertäljmodellen blir synonym med ekonomisk och organiserad brottslighet.
En metod för ledningen att styra vad myndighetspersonerna skulle uppmärksamma och rikta sig mot.	Fokus på targetpersoner tenderar att minska inslaget av problemanalys.
Skapade förutsättningar för kontroll och uppföljning av det gemensamma arbetet.	

Rekommendation

Brå kan notera att Södertäljemodellen och det kriminalarboristiska perspektivet har fått stor spridning bland myndigheter. Mycket tyder på att modellerna är effektiva och underlättar samverkan, men det saknas kunskap om hur effektiva de verkligen är för att bekämpa brottsproblem. En sådan studie bör utgå från tidigare forskning om organiserad och ekonomisk brottslighet.

Att i ett särskilt projekt utvärdera användningen av Södertäljemodellen och det kriminalarboristiska perspektivet, KAP.

Fokusera på ekonomisk brottslighet

Fördubblingen av mord i Malmö var den utlösande faktorn till att initiera Operationerna Alfred och Selma. Intervjuerna visar att mordet tolkades mot bakgrund av en underliggande brottslighet: de illegala marknaderna. Om hypotesen stämmer eller inte besvaras inte av denna undersökning – det är dock fullt rimligt att det hade bäring på några av händelserna. Många intervjupersoner menar dessutom att den ekonomiska brottsligheten i Malmö är ett växande fält som länge varit nedprioriterat av myndigheter. De menar även att Operationerna Alfred och Selma innebar att problematiken gavs en högre prioritet, och Brå bedömer att det är viktigt att detta arbete fortsätter och att det i högre utsträckning bygger på ett problemorienterat förhållningssätt.

Tabell 6. Fördelar och svårigheter med att motverka illegala marknader.

Fördelar	Svårigheter
Kan på sikt minska grunden för konflikter i en kriminell miljö.	Insatser mot illegala marknader bygger på en insikt och medvetenhet om dessa marknaders skadeverkningar för samhället. Att marknader är dolda kan göra det svårt att få tillräckligt folkligt och politiskt stöd för nödvändiga åtgärder.
Åtgärder mot den del av de illegala marknaderna som innebär exploatering av människor (bl.a. människohandel) är ett sätt att värna om de mänskliga rättigheterna.	En medvetenhet om de illegala marknadernas skadeverkningar förutsätter djupgående kunskap om lokal ekonomisk och organiserad brottslighet, vilket kräver omfattande kartläggning.
Åtgärder mot den del av de illegala marknaderna som tar sikte på organiserat svartarbete minskar utrymmet för svarta, irreguljära och otrygga arbetstillfällen.	För att komma till rätta med problemet med illegala marknader förutsätts att flera myndigheter i samverkan kraftsamlar med resurser och arbetar uthålligt.
Åtgärder mot den del av de illegala marknaderna som handlar om olika former av skattebrottslighet (inklusive svartarbete) minskar den illojala konkurrensen mot seriösa näringsidkare.	
Åtgärder mot kriminella marknader skapar förutsättningar för en positiv samverkan mellan myndigheter och andra aktörer som kommunen.	

Rekommendation

För att utveckla arbetet mot ekonomisk brottslighet kan myndigheters arbete vinna på att det sker mer systematiserat. Intrycket är i dag att det nästan krävs allvarliga händelser liknande flera mord för att myndigheter på allvar ska inrikta sitt arbete mot illegala marknader. Så beskrivs situationen ha varit i Malmö, och samma slutsats kan dras av den pågående insatsen mot organiserad brottslighet i Södertälje.

De illegala marknaderna bör kontinuerligt kartläggas för att på det sättet bygga upp kunskap om den lokala situationen. Detta arbete borde löpa på utan att det som i Malmö krävs extraordinära händelser som en serie av uppmärksammade mord.

Kartläggningen med uppföljningar kan ligga till grund för lokala planer för hur myndigheterna gemensamt ska motverka de illegala marknaderna.

9. Litteraturförteckning

- Abrahamson, E. (1996). *Technical and Aesthetic Fashion*. I: B. Czarniawska & G. Sevón (red.), *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Abrahamsson, B. & Andersen, J. A. (2005). *Organisation: att beskriva och förstå organisationer*. 4 uppl., Malmö: Liber.
- Adams, J. S. (1976). The Structure and Dynamics of Behavior in Organizational Boundary Roles. I: M. D. Dunnette (red.), *Handbook of industrial and organizational psychology*, s. 1175–1199. Chicago: Rand McNally.
- Ahrne, G. (1989). *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Ahrne, G. (1992). *The Organization of Individuals*. Stockholms Universitet: Sociologiska institutionen.
- Ahrne, G. (1994). *Social organizations: interaction inside, outside and between organizations*. London: Sage.
- Ahrne, G. (1999). Organisationsform och omgivning. I: G. Ahrne och P. Hedström (red.), *Organisationer och samhälle: analytiska perspektiv*, s. 37–60. Lund: Studentlitteratur.
- Ahrne, G. och Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Alasuutari, P. (1995). *Researching Culture. Qualitative Method and Cultural Studies*. Thousand Oaks: Sage.
- Aldrich, H. E. (1979). *Organizations and environments*. Stanford, Kalifornien.: Stanford Business Books.
- Alvesson, M. (2009). *Organisationskultur och ledning*. 2 uppl. Malmö: Liber.
- Barkman, T. och Palmkvist, J. (2011). *Maffiakrig: nio avrättade män och staden de levde i: ett reportage*. Stockholm: Bonnier.
- Barnes, B. (1988). *The Nature of Power*. Cambridge: Polity Press.
- Berry, G., Briggs, P., Erol, R. och van Staden, L. (2011). *The effectiveness of partnership working in a crime and disorder context*, London: Home Office, Research Report 52.

- Brunsson, N. och Jönsson, S. (1979). *Beslut och handling*. Stockholm: Liber.
- Brunsson, N. (1985). *The irrational organization: irrationality as a basis for organizational action and change*. Chichester: Wiley.
- Brunsson, N. (2002). *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. 2 uppl. Malmö: Liber ekonomi.
- Brunsson, N. (2003). Organized Hypocrisy. I: I. Aaltio, B. Czarniawska och G. Sevón (red.), *The Northern Lights – Organization theory in Scandinavia*, s. 201–222. Malmö: Liber ekonomi.
- Brunsson, N. (2006). *Mechanism of hope: maintaining the dream of the rational organization*. 1 uppl. Malmö: Liber.
- Brunsson, N. (2009). *Reform as Routine. Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, N. och Sahlin-Andersson, K. (2009). Att skapa organisationer. I: G. Ahrne (red.), *Stater som organisationer*. 3 uppl., s. 61–98. Stockholm: Santérus Förlag.
- Brunsson, N. och Jönsson, S. (1979). *Beslut och handling*. Stockholm: Liber.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Narkotikabrottslighetens organisationsmönster*. Rapport (2005:11). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Häleri. Den organiserade brottslighetens möte med den legala marknaden*. Rapport (2006:6). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering*. Rapport (2007:4). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Narkotikadistributörer. En studie av narkotikamarknadens grossister*. Rapport (2007:7). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2010). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Storskaliga skattebrott – en kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport (2011:7). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Bekämpning av organiserad brottslighet: en utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet*. Rapport (2011:20). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Brottslighet och trygghet i Malmö, Stockholm och Göteborg*. En kartläggning. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Korruption i myndighets-sverige: otillåten påverkan mot insider*. Rapport (2014:4). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Brottsförebyggande polisarbete i "hot-spots": resultat och erfarenheter från två projekt mot personrån och misshandel*. Rapport (2014:5). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Carlile, P. R. (2002). A pragmatic view of knowledge and boundaries: Boundary objects in new product development. *Organizations Studies*, vol 21, nr 4, s. 721–746.
- Carlile, P. R. (2004). Transferring, Translating, and Transforming: An Integrative Framework for Managing Knowledge across Boundaries. *Organization Science*, vol 15, nr 5, s. 555–568.
- Cohen, M. D., March, J. G. och Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, vol 17, nr 1, s. 1–25.
- Collins, R. (2004). *Interaction Ritual Chains*. Princeton: Princeton University Press.
- Cooper, R. (2005). Relationality. *Organization Studies*, vol 26, nr 11, s. 1689–1710.
- Cressey, D. (1969). *Theft of a Nation: The Structure and Organisations of Organized Crime in America*. New York: Harper & Row.
- Cressey, D. (1972). *Criminal Organisation*. London: Heinemann Educational Books.
- Czarniawska, B. (2005). *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Danermark, B. och Kullberg, C. 1999. *Samverkan: välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- DiMaggio, P. J. och Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, vol 48, nr 2, s. 147–168.
- Dunninghan, C. och Norris, N. (1996). A risky business: the recruitment and running. *Police studies*, 19 (2), s. 1–25.
- Edvall Malm, D. (2012). *Det socio-polisiära handlingsnätet: Om kopplingar mellan polis och socialtjänst kring ungdomars kriminalitet och missbruk*. Diss. Umeå: Umeå universitet.
- Ekman, G. (1999). *Från text till batong: om poliser, busar och svennar*. Diss. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan.

- Farrington, D. P. och Welsh, B. C. (2005). Randomized experiments in criminology: What have we learned in the last two decades? *Journal and Experimental Criminology*, vol 1, nr 1, s. 9–38.
- Feldman, M. och March, J. G. (1981). Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, vol 26, s. 171–186.
- Fernler, K. (1996). *Mångfald eller likriktning: effekter av avreglering*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax.
- Forkby, T. (2007). *Socialt arbete i polisens värld: samverkans villkor och organisering*. 1 uppl. Göteborg: FoU i Väst.
- Garsten, C. (1994). *Apple world: core and periphery in an transnational organizational culture*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Gaventa, J. (1987). Makt och deltagande. I: O. Petterson (red.), *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons.
- Goffman, E. (1970). *När människor möts: studiet av det direkta samspelet mellan människor*. Stockholm: Aldus/Bonnier.
- Goffman, E. (2004). *Jaget och maskerna: en studie i vardagslivets dramatik*. 4 uppl. Stockholm: Norstedts akademiska förlag.
- Granér, R. (2004). “Riktigt” polisarbete och “skitjobb” – aspekter på patrullerande polisens yrkeskultur. I: S-Å, Christianson och P. A. Granhag (red.), *Polispsykologi*, s. 36–50. Stockholm: Natur och kultur.
- Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Diss. Lund: Socialhögskolan Lunds Universitet.
- Granér, R. (2006). Självständiga sheriffer eller lojala byråkrater – om patrullerande polisens yrkeskultur. I: L. Agevall och H. Jenner (red.), *Bilder av polisarbete: samhällsuppdrag, dilemman och kunskapskrav*, s. 35–49. Växjö: Växjö University Press.
- Granér, R. och Kronkvist, O. (2014). Kontroll av og i politiorganisasjonen. I: R. Granér, P. Larsson och H. O. I. Gundhus (red.), *Innføring i politivitenskap*, s. 53–78. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Grant, D., och Oswick, C. (1996). Introduction: Getting the measure of metaphors. I: D. Grant, och C. Oswick (red.), *Metaphor and organizations* (s. 1–20). London: Sage.
- Greer, S. (2006). Towards a sociological model of the police informant. I: C. Norris, och D. Wilson, *Surveillance, crime and social control*, s. 251–269. Aldershot: Ashgate Publ.
- Gubrium, J. F. och Holstein, J. A. (1997). *The new language of qualitative method*. New York, N.Y: Oxford University Press.

- Gubrium, J. F. och Holstein, J. A. (2002). From the Individual Interview to the Interview Society. I: J. Gubrium och J. A. Holstein (red.), *Handbook of Interview Research. Context and Method*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Gundhus, H. I. (2009). *For sikkerhets skyld: IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet*. Oslo: Unipub.
- Holgersson, S. och Knutsson, J. (2011). *Polisens arbete mot narkotika*, Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Holmberg, L. (1999). *Inden for lovens rammer: politiets arbejds-metoder og konkrete skøn*. Köpenhamn: Gyldendal.
- Holmberg, L. (2014). Hva gjør politiet? I: R. Granér, P. Larsson och H. O. I., Gundhus (red.), *Innføring i politivitenskap*, s. 153–177. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Horwath, J. och Morrison, T. (2007). Collaboration, Integration and Change in Children's Services: Critical Issues and Key Ingredients. *Child Abuse and Neglect*, vol 31, s. 55–69.
- Huxham, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management*, vol 2, nr 3, s. 335–357.
- Ivarsson Westerberg, A. (2004). *Papperspolisen: den ökande administrationen i moderna organisationer*. Diss. Stockholm: Handelshögskolan.
- Jacobsson, B. (1994). *Kraftsamlingen: politik och företagande i parallella processer*. Lund: Studentlitteratur.
- Jermier, J. och Berkes, L. (1979). Leader Behaviour in an Police Command Bureaucracy: A Closer Look at the Quasi-Military Model. *Administrative Science Quarterly*, vol 23, s. 1–23.
- Johansen, P. O. (1996). *Nettverk i gråsonen. Et perspektiv på organisert kriminalitet*. Oslo: Ad Notam, Gyldendal.
- Johansson, P. (2006). *Choice blindness: the incongruence of intention, action and introspection*. Diss. Lund: Lunds Universitet.
- Johansson, R. (1992). *Blindness is Bearable at the Boundaries of Bureaucracy*. Uppsala: Sociologiska Institutionen vid Uppsala Universitet.
- Johansson, R och Arhne, G. (1994). Between organizations. I: G. Ahrne (red.), *Social Organizations – Interaction inside, outside and between Organizations*, s. 114–133. London: SAGE.
- Johansson, R. (1997). *Organisationer emellan: om förhandlingar, makt och handlingsutrymme*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, R. (2007). *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. 3 uppl. Lund: Arkiv.
- Jutterström, M. (2004). *Att påverka beslut: företag i EUs regelsättande*. Stockholm: Handelshögskolan.

- Kahneman, D., Slovic, P. och Tversky, A. (1982). *Judgement under uncertainty: heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knutsson, J. och Søvik, K-E. (2005). *Problemorienterat polisarbete i teori och praktik*. Solna: Polishögskolan.
- Kochan, T. A. (1975). Determinants of the Power of Boundary Units in an Interorganizational Bargaining Relation. *Administrative Science Quarterly*, vol 20, s. 434–452.
- Korsell, L E., Skinnari, J. och Vesterhav, D. (2009). *Organiserad brottslighet i Sverige*. Malmö: Liber.
- Larsson, P. (2008). *Organiserad kriminalitet*. Oslo: Pax.
- Laurie, P. (1972). *Scotland Yard*. England: Penguin Books.
- Lennie, I. (2001). Language that Organizes: Plans and Lists. I: R. I. Westwood och S. Linstead (red.), *The Language of Organization*, s. 47–65. Thousand Oaks: Sage publications.
- Lewitt, B. och Nass, C. (1989). The lid on the garbage can: institutional constraints on decision making in the technical core of college-text publishers. *Administrative Science Quarterly*, vol 34, s. 190–207.
- Lindberg, K. (2002). *Kopplandets kraft: om organisering mellan organisationer*. Diss. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Lindberg, K. (2003). *Organisering mellan organisationer: vårdkedja som handlingskedja*. Göteborg: GRI.
- Lindberg, K. och Czarniawska, B. (2006). Knotting the action net, or organizing between organizations. *Scandinavian Journal of management*, vol 22, s. 292–306.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, vol 19, nr 2, s. 79–88.
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, vol 39, nr 6, s. 517–526.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Luhmann, N. (2003). Organization. I: T. Bakken och T. Hernes (red.), *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann's social systems perspective*, s. 31–52. Oslo: Abstrakt.
- Länsstyrelsen i Malmöhus län (1995). *KROG 94*, Malmö: Länsstyrelsen i Malmöhus län.
- Mackenzie, S. och Hamilton-Smith, N. (2011). Measuring police impact on organised crime. Performance management and harm reduction. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol 34, nr 1, s. 7–30.
- Manning, P. K. (1997). *Police Work. The Social Organization of Policing*. Prospect Heights, Ill: Waveland Press Inc.

- Manning, P. K. (2001). Theorizing Policing: The Drama and Myth of Crime Control in the NYPD. *Theoretical Criminology*, vol 5, s. 315–344.
- March, J. (1994). *A primer on decision-making*. New York: Free Press.
- March, J. G. (1978). Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice. *Bell Journal of Economics*, vol 9, nr 2, s. 587–608.
- March, J. G. och Olsen, J. P. (1976). Positions and presence in the drift of decisions. I: J. G. March och J. P. Olsen (red.). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. och Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, J. G. och Simon, H. A. (1958). *Organizations*, New York: Wiley.
- McCarthy, D. och O’Neill, M. (2014). The Police and Partnership Working: Reflections on Recent Research. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, vol 8, nr 3, s. 243–253.
- Meyer, R. W. och Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol 83, s. 340–363.
- Miller, P. (1992). Accounting and Objectivity: The Invention of Calculating Selves and Calculable Spaces. *Annals of Scholarship*, vol 9, nr 1, s. 61–86.
- Miller, P. (1994). Accounting as Social and Institutional Practice: an Introduction. I: A. G. Hopwood och P. Miller (red.), *Accounting as Social and Institutional Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, P. och O’Leary, T. (1987). Accounting and the Construction of Governable Person. *Accounting, Organization and Society*, vol 12, nr 3, s. 235–265.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. Thousand Oaks, Kalifornien: SAGE.
- Månsson, S. och Larsson, S. (1976). *Svarta affärer: utredning om vissa klubbars och näringsställens sociala betydelse och struktur*. Malmö: Socialförvaltningen.
- Nylén, L. (2006). *Operativ ledning: bedömande och beslutsfattande: lednings- och fältstaber vid särskild händelse: en handledning*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Pawson, R. och Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: SAGE.

- Perrow, C. (1986). *Complex organizations: a critical essay*. 3 uppl. New York: McGraw-Hill.
- Rasch Olsen, A. (2010). Politiets bruk av informanter. I: G. Thomassen, & T. Myklebust (red.), *Arbeidsmetoder og metodearbeid i politiet: Forskningskonferansen 2010*, s. 107–125. Oslo: Politihøgskolen.
- Reiss, A. J. (1974). Discretionary Justice. I: D. Glaser (red.), *Handbook of Criminology*, s. 79–99. Chicago, Illinois: Rand McNally.
- Reiner, P. (2010). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.
- Reuter, P. (1983). *Disorganized Crime*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rikskriminalpolisen (2012). *Det kriminalarboristiska perspektivet (KAP). En modell för kapacitetsbedömning och prioritering av kriminella kontaktnät*. Stockholm: Rikskriminalpolisen.
- Rikspolisstyrelsen (2006). *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens planering, organisation och ledning vid särskilda händelser*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Rikspolisstyrelsen. (2013:16). *Inspektion av Operation Alfred och Selma vid Polismyndigheten i Skåne*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Røvik, K. A. (1992). Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 8, s. 261–284.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). Imitating by editing success: the construction of organizational fields. I: B. Czarniawska och G. Sevón (red.), *Translating Organizational Change*, s. 69–92. Berlin: Walter de Gruyter.
- Sahlin-Andersson, K. (2000). *Transnationell reglering och statens omvandling: granskningssamhällets framväxt*. Stockholm: Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor.
- Sahlin-Andersson, K. (2009). Att hantera blandade principer. I: G. Ahrne (red.), *Stater som organisationer*, s. 157–177. 3 uppl. Stockholm: Santérus Förlag.
- Sahlin, N-E. och Brännström, J. (2013). How Can We Be Moral When We Are So Irrational? *Logique et Analyse*, vol 221, s. 101–126.
- Schoeneborn, D. (2001). Organization as Communication: A Luhmannian Perspective. *Management Communication Quarterly*, vol 25, s. 363–389.

- Seidl, D. (2003). Organisational identity in Luhmann's theory of social systems. I: T. Bakken och T. Hernes (red.), *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann's social systems perspective*, s. 123–150. Oslo: Abstrakt.
- Shapira, Z. (1997). *Organizational decision making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silverman, D. och Jones, J. (1976). *Organizational Work*. London: Collier Macmillan.
- Slovic, P. (1972). *From Shakespeare to Simon*. Portland: Oregon Research Institute.
- SOU. (1997:111). *Branschsanering och andra metoder mot ekobrott: huvudbetänkande*. Stockholm: Fritzes.
- SOU. (2012:44). *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott: betänkande*. Stockholm: Fritzes.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of management Review*, vol 20, s. 571–610.
- Thomson, A. M., Perry, J. L. och Miller, T. K. (2007). Conceptualizing and Measuring Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 19, s. 23–56.
- Van Maanen, J. (1978). The Asshole. I: P. K. Manning och J. Van Maanen (red.), *Policing: A view from the street*, s. 307–328. Santa Monica: Goodyear Publishing Company.
- Van Maanen, J. (1988). *Tales of the Field*. Chicago, Illionis: University of Chicago Press.
- Vedung, E. (1995). Utvärdering och de sex användningarna. I: B. Rombachoch och K. Sahlin-Andersson (red.), *Från sanningsökande till styrmedel: Moderna utvärderingar i offentlig sektor*, s. 25–51. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, vol 21, s. 1–19.
- Weick, K. E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. 2 uppl. New York: MacGraw-Hill.
- Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C. och Eck, J. (2008). *The effects of problem-oriented policing on crime and disorder*. Campbell Systematic Reviews 2008:14.

Bilaga: GOB-organisationen

Från satsning till GOB-organisation

År 2008 fattade regeringen beslut om att skapa en permanent mobilisering mot grov organiserad brottslighet. Det saknas ett officiellt namn för de strukturer som sedan dess har byggts upp – intervjuade personer kallar den för ”GOB-satsningen”, ”satsningen”, ”mobiliseringen” och ”GOB-samarbetet”. Brå menar att ett mer passande begrepp är ”GOB-organisationen” då det rör sig om en egen organisation inom myndighetsvärlden.

En förklaring till att det saknas ett begrepp för denna organisation är att det aldrig funnits någon intention att skapa en sådan. Tvärtom har det funnits en tydlig politisk vilja att inte ändra gränserna för myndigheterna (se Brå 2011:20). Trots detta visar rapporten att ”GOB-organisationen” uppfyller kriterier som organisationsforskare ställt upp för en organisation (jfr Ahrne 1992, Ahrne 1994, Ahrne och Brunsson 2008):

1. Tillhörighet: Det är tydligt vem som är myndigheternas representanter i GOB-organisationen.
2. Resurser: Det fattas beslut om vad myndighetspersoner ska arbeta med.
3. Kontroll: Arbetet granskas, övervakas och följs upp.
4. Utbytbarhet: GOB-organisationen finns kvar även om enskilda representanter byts ut.

Att samverka i Operation Selma sker inom en egen organisation innebär delvis andra förutsättningar än när det sker utanför en sådan struktur. När det gäller samverkan mot brottsproblem rekommenderar Brå att Polisen och kommunerna sluter så kallade samverkansavtal (Brå 2010). Inom den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet finns det inte något behov av sådana avtal då regeringen beslutat att myndigheterna ska samverka, och ramarna för samverkan specificeras av Samverkansrådet.

Några andra kännetecknande drag för GOB-organisationen kommer nu att lyftas fram.

En unik identitet

Den begreppsmässiga åtskillnad som det innebär att arbeta i aktionsgrupper, regionala underrättelsecenter och Operativa rådet bidrar till att utveckla en unik organisationsidentitet. Det förstärks ytterligare av att myndighetspersonerna avskiljs rent fysiskt från andra avdelningar på sina myndigheter – det regionala underrättelsecentret finns exempelvis inhyst i Länskriminalpolisens lokaler i ett polishus i Malmö, där varje myndighet har sin egen arbetsplats i ett rum som bara utpekade personer har passerkort till. Det finns exempel på aktionsgrupper som är placerade utanför polishuset, och vissa grupper har även skapat en egen logotyp (som används i mer informella sammanhang). De som arbetar i GOB-organisationen har även unika roller som handläggare, aktionsgruppspersonal, styrgruppsrepresentant och/eller rådsmedlemmar. Det är faktorer som enligt organisationsforskare stärker en gemensam identitet (Brunsson och Sahlin-Andersson 2009).

Identiteten förstärks även genom att myndighetspersonerna använder samma språk för att beskriva och tolka en kriminell miljö, kommunicera med varandra och fördela ansvar samt besluta om vad som är prioriterat.

Andra identitetsskapande aktiviteter är de årliga ”RUC-konferenserna”, där representanter från de regionala underrättelsecentren träffas, samt träffar och utbildningar för aktionsgruppsledare och polispersonal.

Ambivalens

Samtidigt präglas identiteten av en viss ambivalens, där deltagarna måste hantera sin ”hemma-identitet” som polis, handläggare eller tulltjänsteman och en gemensam identitet som handläggare i det regionala underrättelsecentret eller ”myndighetens representant i Operativa rådet”. Det kan uppstå motstridiga krav mellan gemensamma ärenden och målen för myndigheternas linjeverksamhet. Medlemmarna i GOB-organisationen kan exempelvis, ofta på grund av socialt tryck, se sig tvingade att driva ärenden av ”mindre dignitet” som i normalfallet skulle prioriteras ner, läggas ner eller inte handläggas över huvud taget.

Organisationskultur

Det har även utvecklats en organisationskultur som underlättar samarbetet för de deltagare som lärt sig och förstår vilka normer som gäller. En gemensam kultur kan sägas reflektera de villkor som myndighetspersonerna verkar under (Alvesson 2009). Socialiseringen in i denna gemensamma kultur beskrivs av intervjupersoner som en ”upptäcktsresa” där nya och gamla deltagare tillsammans upptäcker och lär sig varandras befogenheter och möjligheter att delta i det gemensamma arbetet.

En central norm i denna kultur är att det är viktigt att bidra med information. Det skapar likheter mellan myndigheterna då ett informationsbidrag kräver att generalklausulen i sekretesslagstiftningen tolkas på samma sätt.⁷ Att regler, direktiv och lagar skapar likheter har uppmärksammats av forskare och även lyfts fram som en kritik mot att mycket som skrivs om organisationer tar avstamp i olikheter snarare än likheter (DiMaggio och Powell 1983). Det är lika viktigt att problematisera likheterna som skillnaderna.

Hierarki

Möjligheterna till styrning och ledning är mer komplicerad i GOB-organisationen än i organisationer som enbart består av enskilda individer (Ahrne och Brunsson 2008). För att samordna arbetet finns en formell hierarki där Samverkansrådet beslutar om ärendekriterier och Operativa rådet avgör om ärenden uppfyller dessa kriterier. I underrättelseverksamheten beslutar de regionala underrättelsecentrens styrgrupper vad handläggargrupperna ska ägna sig åt. Många styrgruppsmedlemmar är även myndighetens representanter i Operativa rådet.

Ett annat viktigt kännetecken är att medlemmarna i styrgruppen även har beslutsmandat över flera resurser än dem i GOB-organisationen. Det innebär exempelvis att Polisen kan skjuta till mer resurser än aktionsgrupperna och Skatteverket kan förbinda sig till att prioritera gemensamma ärenden. Det är många gånger en förutsättning eftersom det gemensamma arbetet inte kan drivas utan tillskott av andra resurser – det finns ett starkt beroende av myndigheternas övriga verksamhet.

Som vi redan visat ger myndigheternas självständighet upphov till en förhandlingsprocess om hur resurser ska användas, och beslutskriterierna för detta har genomgripande konsekvenser för hur myndigheterna ramar in och tolkar en kriminell miljö.

Granskning och kontroll

GOB-organisationens gränser förstärks ytterligare av att Operativa rådets kansli följer upp resultat och resurstimmar i de ärenden som Operativa rådet beslutar om. Uppföljning har visat sig ge sken av en hög grad av rationalitet och drar upp och markerar gränser mellan verksamheter (Miller och O'Leary 1987, Miller 1992, Miller 1994). Det har även hållits presskonferenser där rikspolischefen, rikskriminalpolischefen och justitieministern offentliggjort GOB-organisationens resultat. Resultatredovisningen innebär en kontroll av vad GOB-organisationen gör och vad arbetet ger. De mått som används för att följa upp verksamheten säger dock väldigt lite om hur effektiv bekämpningen är och om hur GOB-organisationen påverkar bekämpningen av en kriminell miljö i stort (Brå 2011:20).

⁷ Många menar dock att frågan om tillämpningen av generalklausulen i strikt juridisk bemärkelse inte är tillräckligt utredd eller för den delen löst.

Under 2011 drabbades Malmö av en serie mordfall. När fem mord inträffade under loppet av två månader hamnade staden i centrum för rikspolitiken, och Polisen utsattes för en mycket stark press att agera och få stopp på mordet. För att hantera problemet inledde Polismyndigheten i Skåne Operationerna Alfred och Selma. I operationerna arbetade poliser från andra delar av landet och personal från myndigheter som Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogden, Kustbevakningen, Skatteverket och Tullverket. Denna rapport handlar om hur arbetet organiserades och hur myndigheterna samverkade för att stoppa skjutningarna och bekämpa den organiserade brottsligheten i Malmö.

Rapporten bygger på intervjuer med personer som deltog i Operationerna Alfred och Selma, samt en analys av olika dokument, såsom beslutsprotokoll, rapporter och PM.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE

ISBN 978-91-87335-23-5 • URN:NBN:SE:BRA-546 • ISSN 1100-6676