

Bekämpning av organiserad brottslighet
Utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet

Bekämpning av organiserad brottslighet

En utvärdering av den myndighets-
gemensamma satsningen mot
grov organiserad brottslighet

Rapport 2011:20

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 978-91-86027-82-7
URN:NBN:SE:BRA-447

© Brottsförebyggande rådet 2011
Författare: Daniel Vesterhav, Anders Stenström, Lars Korsell
Omslag: Elin Jonsson
Tryck: Edita Norstedts Västerås 2011

Produktion: Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, 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.....	7
Den myndighetsgemensamma satsningen	7
Mer uthålliga insatser men inte så myndighetsgemensamt eller nationellt	7
Myndighetssamverkan fungerar bäst i de regionala underrättelsecentren... ..	8
...men är låg i insatser beslutade av Operativa rådet.....	8
En regional satsning i nationell kostym	9
Dags att välja väg	10
BAKGRUND.....	15
Prolog	16
Historien upprepar sig.....	17
UTVÄRDERINGENS GENOMFÖRANDE.....	23
Den myndighetsgemensamma satsningen sätts	24
Brå:s utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen.....	25
Utvärderingens syfte och frågeställningar	31
Metod	31
Rapportens disposition.....	34
RESULTAT OCH ANALYS	37
Satsningens strategiska inriktning bestäms.....	38
Kriterierna – en möjlighet eller ett hinder?	39
Analys: Hur väl fungerar den myndighetsgemensamma inrikt- ning som styrmedel?	43
Ett underrättelseärende föds	46
Mot ett underrättelsestyrt arbetssätt.....	47
Ett myller av underrättelsetjänster	48
Impuls till insats	49
De regionala underrättelsecentren	52
Analys: Vilken roll har de regionala underrättelsecentren i satsningen	65
En aktionsgruppsinsats föreslås	68
Vad avgör om ett ärende föreslås som aktionsgruppsinsats? ..	68

Analys: Är det insatser av nationell relevans som föreslås.....	73
Förslaget når kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet	75
Kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet	77
Analys: Är den nationella samordningen tillräcklig?	80
Operativa rådet beslutar om en aktionsgruppsinsats.....	82
Operativa rådet	83
Analys: Hur fungerar Operativa rådet som ett nationellt myndighetsgemensamt beslutsorgan?	89
Insatsen inleds.....	91
Aktionsgruppernas motivation, erfarenhet och kompetens.....	92
Analys: Är aktionsgrupperna optimalt utformade?	97
Aktionsgruppens resurser.....	99
Analys: Vad innebär det för en polismyndighet att använda en aktionsgrupp?.....	107
Samverkan inom Polisen	108
Samverkan mellan aktionsgrupperna och polismyndigheterna	108
Gemensamma system, programvara och rutiner – faktorer som kan underlätta samverkan.....	110
Analys: Samverkan inom polisen	111
Samverkan mellan myndigheterna i satsningen	113
Inte mer samverkan än tidigare i den operativa fasen.....	113
Två olika samverkansformer	115
Olika regler, rutiner och administrativa system	117
Inte mer men smidigare samverkan	117
Aktionsgrupperna och internationella åklagarkamrarna är en bra kombination.....	119
Analys: Hur mycket myndighetssamverkan förekommer i de operativa insatserna?.....	122
Tillgångsinriktad brottsbekämpning	124
Kunskap	125
Inställning och incitament	126
Insatsens förutsättningar	127
Analys: Tillgångsinriktad brottsbekämpning	128
Insatsen och satsningen följs upp	129

Den årliga redovisningen till regeringen	130
Analys: Uppföljning	134
ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER	137
Slutsatser och avslutande diskussion	138
Hur myndighetsgemensam är den myndighetsgemensamma satsningen?	138
Hur fungerar den nationella styrningen av den myndighetsgemensamma satsningen?	143
Vad är erfarenheterna av satsningen från ett brottbekämpningsperspektiv?	146
FÖRSLAG OCH REKOMMENDATIONER	149
Rekommendationer	150
Väg 1: Mer nationell styrning – regionala problem av nationell betydelse	151
Väg 2: Regional styrning – regionala problem av regional betydelse.....	152
Väg 3: Den tredje vägens politik.....	152
Övriga rekommendationer	153
Referenser	155

Förord

Det brukar heta att de personer som är involverade i organiserad brottslighet är särskilt snabba i vändningarna och omedelbart anpassar sig till såväl marknad som brottsbekämpning. Myndigheter som måste hålla sig till regler och rutiner sägs ha det desto svårare att hinna med i svängarna.

Det går dock inte att klaga på att den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet som Brå utvärderat skulle kännetecknas av långsamhet. Tvärtom sker en kontinuerlig och dynamisk utveckling av de nya och omfattande strukturer för brottsbekämpningen som beskrivs i denna rapport. Det är också något av ett dilemma för en utvärderare. Målet är rörligt och förflyttar sig ständigt. Det innebär med nödvändighet att en och annan synpunkt om satsningen som Brå för fram kanske redan är på gång eller till och med redan historia. Med det förbehållet visar utvärderingen att det återstår en hel del att göra i fråga om myndighetssamverkan och satsningens inriktning.

Utvärderingen är finansierad av Samverkansrådet. Rapporten är författad av enhetsrådet Daniel Vesterhav, projektledare, utredaren Anders Stenström och enhetschefen Lars Korsell. Konsulten Göran Hägnemark har löpande följt projektets utveckling och lämnat värdefulla kommentarer på texter. Utredaren Sandra Qvarnström har bistått i utvärderingen och utfört en del av intervjuerna. Intervjuerna har skrivits ut av transkriberarna Mattias Petersson och Nina Forselius.

Brå vill tacka kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet samt alla personer som tog sig tid till att bli intervjuade i projektet. Ett särskilt tack riktas mot den expertpanel av poliser som hjälpt till att ta fram det utvärderingsinstrument som används i rapporten.

Brå rapport 2011:20

Vetenskapliga granskare har varit professor Paul Larsson vid Polishögskolan i Oslo och docent Magnus Hörnqvist vid Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet.

Stockholm i december 2011

Cecilia Bergman
Vikarierande generaldirektör

Lars Korsell
Enhetschef

Sammanfattning

Den myndighetsgemensamma satsningen

I slutet av 2009 inleddes en myndighetsgemensam satsning mot grov organiserad brottslighet. Brottsförebyggande rådet (Brå) har utvärderat satsningens första ett och ett halvt år i syfte att identifiera vilka hinder och möjligheter som finns för den myndighetsgemensamma satsningen att arbeta mot grov organiserad brottslighet. Utvärderingen baseras på intervjuer med 139 myndighetspersoner, en indexjämförelse mellan nio aktionsgruppsinsatser inom satsningen och tio av linjeverksamhetens insatser utanför satsningen samt deltagande observationer och en dokumentgenomgång.

Ett samverkansråd ansvarar för den myndighetsgemensamma strategiska styrningen av satsningen. De beslutar årligen om en myndighetsgemensam inriktning. Under den period som Brå utvärderat var inriktningen att arbeta mot konstellationer med kapacitet att använda företag i brottslig verksamhet, utöva otillåten påverkan och använda våld.

Ett operativt råd sammanträder var fjortonde dag och beslutar om vilka insatser som ska genomföras. Beslutsunderlaget utgörs av insatsförslag som myndigheterna och samverkansområdena skickar in till Operativa rådet.

Mer uthålliga insatser men inte så myndighetsgemensamt eller nationellt

Den myndighetsgemensamma satsningen har gett möjlighet till mer uthålliga och omfattande insatser mot grov organiserad brottslighet än tidigare. De 22 aktionsgruppsinsatser som pågick under 2010 resulterade i att 61 personer dömdes i tingsrätt till sammanlagt 197 fängelseår. Utvärderingen visar emellertid att det myndighetsgemen-

Det finns 8 aktionsgrupper som består av totalt 200 polisanställda personer. De är stationerade i polisens samverkansområden och vid Rikskriminalpolisen.

Samverkansrådet består av myndighetschefer från tio myndigheter. Rikspolischefen är ordförande.

Operativa rådet har 23 medlemmar och består av representanter från de samverkande myndigheterna.

samma och nationella perspektivet inte har fått det genomslag i aktionsgruppsinsatserna som man kan förvänta sig av en nationell myndighetsgemensam satsning.

Myndighetssamverkan fungerar bäst i de regionala underrättelsecentren...

Regionala underrättelsecenter finns på åtta platser i landet. Handläggare från de samverkande myndigheterna sitter i gemensamma lokaler. Tillsammans producerar de underrättelserapporter utifrån gemensamma mål.

Myndighetssamverkan fungerar bäst och sker mest frekvent i de regionala underrättelsecentren.

Den huvudsakliga förklaringen är att de regionala underrättelsecentren inte förhåller sig särskilt strikt till den myndighetsgemensamma inriktningen, det vill säga att ärendena ska vara inriktade mot konstellationer med kapacitet inom de nyss nämnda kriterierna. De regionala underrättelsecentren väljer i stället ut ärenden efter deras förutsättningar för myndighetssamverkan. Många gånger handlar det om ekonomisk brottslighet. På detta sätt har många myndigheter information att bidra med i de ärenden som hanteras av de regionala underrättelsecentren. Förutsättningarna ökar även för att fler myndigheter ska kunna vidta operativa åtgärder när ärendet lämnar underrättelsecentren. Det sker emellertid vanligtvis inom ramen för myndigheternas linjeverksamhet och få ärenden från de regionala underrättelsecentren hamnar på Operativa rådets bord.

Slutsatsen är att de regionala underrättelsecentrens roll i satsningen i praktiken snarare är att vara ett organ för myndighetssamverkan i linjeverksamheten på lokal och regional nivå än ett beredningsorgan för aktionsgruppsinsatser.

...men är låg i insatser beslutade av Operativa rådet

Myndighetssamverkan är tämligen god på underrättelsenivå, beredningsnivå samt strategisk ledningsnivå. Graden av myndighetssamverkan minskar dock avsevärt i satsningens kärnverksamhet, det vill säga de operativa insatser som beslutats av Operativa rådet. Förutom Polisen och Åklagarmyndigheten, har myndigheterna i satsningen endast redovisat arbetstid i ett fåtal aktionsgruppsinsatser under 2010. När det gäller de operativa insatserna visar utvärderingen att polisens samverkan med de övriga myndigheterna knappast skiljer sig åt när aktionsgruppsinsatser jämförs med andra polisiära insatser mot organiserad brottslighet i linjeverksamheten.

Förutsättningarna för samverkan borde rimligtvis vara goda med tanke på att ett av kriterierna i den myndighetsgemensamma inriktningen för satsningen är företag i brottslig verksamhet. Flera av de

myndigheter som ingår i satsningen arbetar också på ett eller annat sätt med penningströmmar där företag ofta finns med i bilden.

En förklaring till att det inte blir så mycket myndighetssamverkan i den operativa fasen är att kriterierna har störst betydelse i berednings- och beslutsprocessen, det vill säga när insatser väljs ut. När insatsen sedan inleds är det sällan som förundersökningen är inriktad specifikt på något brott kopplat till något av kriterierna i den myndighetsgemensamma inriktningen, utan det som utreds är många gånger narkotikabrott. Det beror delvis på att polisen och åklagarna anser att det krävs hemliga tvångsmedel för att framgångsrikt kunna arbeta mot organiserad brottslighet. Det krävs inte en särskilt omfattande narkotikahantering för att uppfylla domstolens krav för att få använda teleavlyssning.

Majoriteten av insatserna under satsningens första ett och ett halvt år har haft en ärendekaraktär. Med det menas att det snarare har handlat om att bedriva enskilda förundersökningar än att bedriva långsiktiga myndighetsgemensamma projekt som tar sikte på ett geografiskt område, ett problemområde eller fenomen som bedöms utgöra ett problem med grov organiserad brottslighet, och som är av nationellt intresse.

Ärendeinriktningen mot enskilda individer och narkotikabrott gör att angreppsytan blir smal, vilket reducerar de samverkande myndigheternas förutsättningar för att vidta parallella åtgärder.

Den av de nio studerade aktionsgruppsinsatserna, som omfattade mest myndighetssamverkan, var inriktad på ett stort antal individer. Det breda anslaget innebar en stor angreppsyta vilket gav ökade möjligheter för de samverkande myndigheterna att kunna vidta åtgärder.

Satsningen har lett till en förbättrad samverkan inom polisen genom att gradvis ha medfört en ökad regionalisering av polisens verksamhet. Den myndighetsgemensamma satsningens organisationsstruktur med åtta aktionsgrupper, varav sju är utplacerade i olika samverkansområden, har sannolikt lett till att lokala och regionala chefer inom polisen höjt blicken och blivit tvungna eller insett värdet av att använda sig av ett bredare samverkansperspektiv mellan polismyndigheterna. Inte minst när det gäller att dela och flytta på resurser.

En regional satsning i nationell kostym

Vid sidan av att den myndighetsgemensamma satsningen ska vara just gemensam ska den även styras nationellt. Trots att satsningen är organisatoriskt formad för att gynna ett arbete med nationellt prioriterade insatser mot grov organiserad brottslighet har urvalet av aktionsgruppsinsatserna, under den period som Brå utvärderat, präglats av regionala snarare än nationella prioriteringar.

Aktionsgrupperna – satsningens operativa spjutspetsar – placeras runt om i landet från nord till syd. Aktionsgruppernas fysiska placering i olika samverkansområden har lett till att de, trots att de ska vara en nationell resurs, till stor del betraktas och hanteras som en regional resurs i respektive samverkansområde. De har främst använts som en förstärkningsresurs i insatser som många gånger sannolikt ändå hade bedrivits i polisens linjeverksamhet, om än i mindre skala.

Utvärderingen visar att flera samverkansområden i hög grad strävat efter att försöka hålla ”sin” aktionsgrupp fullt sysselsatt med insatser inom det egna samverkansområdet. I praktiken innebär det att dessa samverkansområden skickat in ett förslag om en ny insats till Operativa rådet när den ”egna” aktionsgruppen avslutat sin pågående insats. På detta sätt reduceras antalet inkomna insatsförslag till Operativa rådet och därmed även dess möjlighet att prioritera mellan insatsförslag från ett nationellt perspektiv. Operativa rådets funktion blir snarare att avgöra om den föreslagna insatsen är en lämplig aktionsgruppsinsats eller inte. Det innebär att Operativa rådets arbete i praktiken styrs av de förslagsställande myndigheterna eftersom de genom sitt förslagsförfarande i princip kan reglera var och när en insats sätts in.

Dags att välja väg

Utvärderingen har främst tagit sikte på de insatser som pågick under 2010. De intervjuer och deltagande observationer som har genomförts under utvärderingen tyder på att vissa områden inom satsningen har utvecklats under 2011. Det nationella perspektivet verkar till exempel ha fått ett något större genomslag i form av att det kommer in fler insatsförslag till Operativa rådet, vilket ger förbättrade möjligheter till en nationell prioritering. Det finns även exempel på att några aktionsgrupper under längre tid arbetat med insatser i ett annat samverkansområde än de är fysiskt placerade i. Det har också skett en ökad fokusering på att inrikta insatserna mot strategiska individer inom grov organiserad brottslighet.

Även om utvecklingen går framåt visar utvärderingens resultat på ett behov av att välja väg och göra satsningens inriktning tydligare. Rikspolisstyrelsens årliga resultatredovisning av satsningen till regeringen bör också förbättras. I dag tar den inte sikte på de tre kriterierna i den nyss nämnda myndighetsgemensamma inriktningen utan de mått som redovisas handlar exempelvis om utdömda fängelseår, antal dömda, häktade och misstänkta personer, samt förverkade tillgångar. Det är därför svårt att avgöra hur väl arbetet överensstämmer med Samverkansrådets intentioner.

Myndigheterna står inför ett vägval, och det gäller att besluta sig för om satsningen ska vara nationell, regional eller en kombination

av båda. Ledmotivet för detta val måste vara tydlighet, något som det i dag råder brist på. Utgångspunkten måste vara att satsningen ska skraddarsys efter de intentioner som finns med satsningen i kombination med den befintliga kunskapen om organiserad brottslighet.

Brå har identifierat tre möjliga vägar framåt, där den nationella – regionala dimensionen är av betydelse.

Väg 1: Mer nationell styrning – regionala problem av nationell betydelse

Inom satsningen finns det i dag strukturer för att centralisera beslutsfattandet i större grad än vad som sker, vilket är en nödvändighet om Operativa rådet ska vara det nationella myndighetsgemensamma beslutsorgan i operativa frågor som var regeringens avsikt. Om man väljer en tydligare nationell styrning kommer emellertid inte beroendet av impulser i form av underrättelsematerial och insatsförslag från samverkansområdena att vara mindre än i dag. Det kommer alltid att röra sig om regionala problem, men dessa ska viktas och prioriteras efter hur relevanta de är sett från ett nationellt perspektiv. Det handlar med andra ord om lokal och regional organiserad brottslighet som på vissa platser växt sig särskilt stark och blivit ett problem som knappast kan åtgärdas inom ramen för myndigheternas linjeverksamhet, inte ens med regional förstärkning med den egna aktionsgruppen. Brottsligheten, även om den befinner sig i lokalsamhället, kan därför sägas ha vuxit till ett nationellt problem.

Om syftet med satsningen är att ha en bred och omfattande myndighetssamverkan är nödvändigtvis inte det fokus på strategiska individer som skett under 2011 helt rätt väg att gå. Inriktningen mot strategiska individer är rätt tänkt ur ett nationellt polisiärt perspektiv, men riskerar samtidigt att hämma möjligheterna för myndighetssamverkan i den operativa fasen ytterligare eftersom det ger en mycket smal angreppsyta. Givetvis kan flera myndigheter hjälpa till med själva kartläggningen av personerna och delge information, men deras möjligheter att vidta åtgärder blir tämligen begränsade, till exempel om personerna i fokus varken har skulder eller bidrag.

I stället bör insatserna omfatta myndighetsgemensamma projekt mot identifierade problemområden, på bred front under lång tid (3–5 år). På så sätt kraftsamlar man mot de riktigt svårlösta problemen. Strategiska personer kan naturligtvis vara en av inriktningarna inom projektet, men det är viktigt att det inte blir ett primärt fokus om man vill uppnå förutsättningar för en bred myndighetssamverkan. I skrivande stund pågår en sådan insats där man i en stad under tre år fokuserar kriminaliteten på tre olika nivåer. Med ett så brett anslag får de samverkande myndigheterna en mycket större angreppsyta att vidta åtgärder mot.

En konsekvens av detta vägval är att storstädernas problem förmodligen kommer att prioriteras framför de regionala, då problemen i storstäderna många gånger sannolikt bedöms vara allvarligare än problemen utanför storstäderna. På så sätt gynnas vissa samverkansområden av den myndighetsgemensamma satsningen, men totalt sett är det de allvarligaste problemen som prioriteras. En fördel med denna modell är att den skapar förutsättningar för att bekämpa den organiserade brottsligheten på lång sikt, vilket är i harmoni med det mål som regeringen ställt upp för satsningen.

Väg 2: Regional styrning – regionala problem av regional betydelse

Regional styrning har i praktiken varit det som gällt under den period som Brå utvärderat. Det handlar om att arbeta mot kriminella individer eller regionala grupperingar som linjeverksamheten inte har tillräckliga resurser att fullt ut arbeta mot. Aktionsgrupperna blir då en regional förstärkningsresurs. Om detta är vad man vill bör denna modell utvecklas genom att aktionsgrupperna tydligare knyts till de regionala underrättelsecentren. I en renodlat regional styrningsmodell är behovet av att behålla Operativa rådet litet, då beslutsfrågorna kan hanteras inom ramarna för de regionala underrättelsecentrens styrgrupper.

Genom att välja att renodla det regionala perspektivet inom satsningen kan aktionsgrupperna användas för att förstärka myndighetsinsatser inom Polisens samverkansområden. På så sätt drar samtliga samverkansområden fördel av satsningen. Genom att knyta aktionsgrupperna till de regionala underrättelsecentren får de ytterligare en avsättningsyta för sina ärenden, och de regionala underrättelsecentrens välfungerande myndighetssamverkan kan vidareutvecklas. Den regionala modellen tar vara på och utnyttjar den stora kunskap som finns om lokala förhållanden på regional nivå. Beslutsvägarna torde även bli kortare, vilket främjar flexibilitet och innebär att man snabbt kan fatta beslut när exempelvis förutsättningarna för att driva ett spaningsärende förändras.

Väg 3: Den tredje vägens politik

En möjlig modell är givetvis att kombinera dessa två modeller och på så sätt dra nytta av de fördelar som respektive modell erbjuder. I denna lösning behålls de befintliga strukturerna, men det finns både nationella och regionala aktionsgrupper. De nationella grupperna arbetar tillsammans med nationellt prioriterade insatser, samtidigt som de regionala grupperna arbetar som en regional förstärkningsresurs. Genom att skapa regionala aktionsgrupper som inte flyttas till andra samverkansområden försvinner förmodligen risken att

satsningen avgränsas till att endast gälla storstäderna, då de nationella aktionsgrupperna främst kommer att hantera de problem som finns där.

Konsekvensen av detta vägval blir att alla får sin del av kakan, men det kommer att bli dyrare än i dag. Samtidigt tillmötesgår man de behov som uppenbarligen finns att kraftsamla såväl inom samverkansområdena som på nationell nivå. En förutsättning för att välja att lägga resurser på denna lösning är givetvis att kriminaliteten är av det slag att det krävs både en nationell och regional organisation för att bekämpa den.

Brå rapport 2011:20

BAKGRUND

Prolog

1

Torsdagen den 22 november 2007 anländer generaldirektörerna för en rad olika myndigheter till Rosenbad. De är – tillsammans med andra företrädare för rättsväsendet och Sveriges kommuner och landsting – kallade av justitieminister Beatrice Ask.

Nio dagar före mötet har ett pressmeddelande gått ut från Justitiedepartementet. Budskapet är tydligt. Man ska inleda en bred mobilisering mot organiserad brottslighet. I en kommentar säger justitieministern:

Viktiga insatser görs redan mot den organiserade brottsligheten och jag tror därför inte på att nu tillsätta ytterligare utredningar, ändra i befintliga befogenheter eller rita om Sveriges myndighetskarta. Vi har de kunskaper som behövs och de strukturer som krävs för att öka det samlade trycket mot den organiserade brottsligheten. Vad som behövs nu är en bred mobilisering och tydligare arbets- och samverkansformer för att skapa uthållighet och gemensamma insatser.

Under det gångna året har en rad olika spektakulära händelser ägt rum som kopplas till organiserad brottslighet. Natten innan pressmeddelandet går ut från Justitiedepartementet beskjuts tre polishelikoptrar som står uppställda i en hangar i Göteborg. En tidig morgon bara två dagar före mötet exploderar en kraftig sprängladdning vid ytterdörren till en åklagares bostad i Trollhättan. Ingen av dessa händelser har någon koppling till mötet, men det blir tydligt att något måste göras åt situationen.

Mötet resulterar i att man bildar en styrgrupp för att garantera att mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten får ett brett och varaktigt genomslag. Styrgruppen leds av Justitiede-

partementet och inleder omedelbart sitt arbete. Gruppen identifierar ett antal områden som behöver utvecklas. En knapp månad senare ger justitieministern sex experter i uppdrag att lämna förslag på förbättringar av dessa identifierade områden. Förslagen redovisas för regeringen fem månader senare.

Två av de områden som ska snabbutredas är hur polisens resurser ska kunna utnyttjas effektivare i kampen mot den grova organiserade brottsligheten och hur samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna kan förbättras.

Förslagen redovisas i en departementspromemoria den 14 maj 2008 med titeln "Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten" och strax därefter fattar regeringen tre beslut som innebär ett steg mot en tydlig förstärkning av insatserna mot den organiserade brottsligheten. Ett av besluten innebär att Rikspolisstyrelsen tillsammans med andra myndigheter ska inrätta totalt åtta aktionsgrupper vid åtta polismyndigheter och en vid Rikskriminalpolisen, etablera permanenta regionala underrättelsecenter på åtta platser i landet och säkerställa en bred myndighetsrepresentation i Operativa rådet.

Vad allt detta innebär i praktiken ska vi snart titta närmare på. Men först en historisk tillbakablick.

Historien upprepar sig

Kritiken mot hur den organiserade brottsligheten bekämpas är inte ny. Den nyss skildrade mobiliseringen mot organiserad brottslighet kan bäst beskrivas som en ytterligare fas i en sedan länge pågående successiv förstärkning av kampen mot organiserad brottslighet.

Om vi backar drygt trettio år tillbaka i tiden släpper den av Rikspolisstyrelsen tillsatta Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (AMOB) i maj 1977 rapporten *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige – Ett åtgärdsförslag*. Bakgrunden till arbetsgruppens rapport var att polisen, i sitt arbete mot organiserad brottslighet

mötte stora och delvis nya problem i sitt spanings- och utredningsarbete. I den allmänna debatten framfördes också kritik mot samordningen av polisens och andra myndigheters åtgärder mot denna kriminalitet.

AMOB 1977, s.1.

Kritiken i rapporten, som publicerades för över tre decennier sedan, är påfallande lik de diskussioner som förs i dag om bekämpningen av organiserad brottslighet. Rapporten pekar på behovet av tillgång till expertis utanför polisens egna led, till exempel skatteexperter och ekonomer som kontinuerligt kan medverka i utredningsarbetet. Vidare framförs att kriminalpolisens indelning i olika rotlar inte längre är hållbar eftersom brottsligheten ofta berör flera olika rotlars områden. Slutligen betonas att den organiserade brottsligheten sträcker sig över större geografiska områden och därför berör flera polisdistrikt.

En tanke om aktionsgrupper föds

Vi lämnar AMOB-rapporten och flyttar oss drygt tjugo år framåt i tiden till år 2000 och ett betänkande av den av regeringen tillsatta SÄPO/Rikskrim-kommittén. Den handlar om polisens organisation för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Bristerna som uppmärksammades i AMOB-rapporten verkar i hög grad leva kvar. I betänkandet framförs skarp kritik mot revirtänkandet inom polisen som ansågs påverka kvaliteten på brottsbekämpningen negativt. Kommittén slog fast att det ”är uppenbart att cheferna inom polisen inte tagit revirtänkandet på tillräckligt stort allvar, trots att det utgör en belastning för polisarbetet” (SOU 2000:25, s. 13). Ett av förslagen i betänkandet är att inrätta gemensamma aktionsgrupper med inriktning på särskilda mål. Tanken på att införa aktionsgrupper mot organiserad brottslighet i Sverige börjar därmed ta form.

Som en följd av SÄPO/Rikskrim-kommitténs betänkande ger regeringen Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utveckla samverkan och åstadkomma förändringar i fråga om ansvars- och uppgiftsfördelning (Rikspolisstyrelsens regleringsbrev för budgetåret 2002). En arbetsgrupp tillsätts, och under våren samma år föreslår den att ett särskilt råd bör inrättas för att bättre samordna och kraftsamla polisens resurser. Förslaget faller i god jord hos Rikspolisstyrelsen, och den 13 juni 2002 fattas ett beslut om att bilda det så kallade Operativa rådet.

Operativa rådet bildas

Knappt två månader senare håller rådet sitt första möte. Närvarande är representanter från ledningarna vid Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen, länspolismästarna från de tre största polismyndigheterna i landet och en högre chef från någon av de övriga polismyndigheterna (RPS 2002). Denna sammansättning förändras dock över tid genom att rådet successivt utvidgas med representanter för andra myndigheter.

En av huvuduppgifterna för Operativa rådet blir att inrätta aktionsgrupper för att bekämpa organiserad brottslighet. Utgångspunkten är att aktionsgrupperna varken ska vara permanenta eller ha en fast struktur. De ska i stället vara konstellationer som verkar mellan sex och tolv månader och vara anpassade efter de specifika förutsättningarna för de aktuella operationerna.

Strax därefter, efter ett beslut av Operativa rådet, bildas den första nationella aktionsgruppen. Namnet är Mike och gruppens uppdrag är att under ledning av Rikskriminalpolisen slå ut en finsk kriminell gruppering som verkat i Sverige under tjugo år (Ds 2008:38). Ett första embryo till vad som senare ska bli dagens aktionsgruppsverksamhet börjar ta form.

Behov av särskilda medel

Finansieringen av de första aktionsgrupperna är emellertid ett problem. Redan vid Operativa rådets första möte konstateras att det finns ett behov av att tillföra centrala medel till Operativa rådet för att kunna bekosta projektledare och operativa analytiker. Till detta kommer behovet att täcka merkostnader för traktamenten, övertidserättning, fordon, tolkar, telefonlistor och extra utrustning (RKP 2002).

Tre år senare, år 2005, bildas en ny arbetsgrupp. Rikspolischefen ger den i uppdrag att skapa en nationell handlingsplan för en "långsiktig, effektiv och slagkraftig bekämpning av organiserad brottslighet" (RPS 2006a). Centrala förslag från arbetsgruppen är att Operativa rådets roll bör stärkas genom att det ska utvecklas till ett beslutsforum för insatser utifrån nationella mål. Särskilda medel ska därför tilldelas. Vidare framhålls behovet av en nationell polisiär strategi och av ett system för uppföljning och redovisning av insatser mot organiserad brottslighet (RPS 2006a).

Förslagen resulterar i att Rikspolisstyrelsen under en treårsperiod öronmärker totalt 120 miljoner kronor för att bekämpa organiserad och systemhotande brottslighet. Trots att det formella beslutet inte fattas av rikspolischefen förrän den 7 november 2006 offentliggörs förslaget redan den 3 april vid en presskonferens som hålls gemensamt av dåvarande justitieministern Thomas Bodström, riksåklagaren Fredrik Wersäll och rikspolischefen Stefan Strömberg. Rikspolischefens kommentar i pressmeddelandet påminner om det tidigare citerade uttalande som justitieministern gör nästan ett och ett halvt år senare.

Polisen gör redan nu stora insatser mot den grova organiserade brottsligheten, men för att denna brottslighet inte ska fortsätta att sprida sig över landet måste vi utveckla vårt sätt att arbeta.
RPS 2006c.

Nu ska det bli verkstad i kampen mot organiserad brottslighet och en ny tjänst som biträdande chef för Rikskriminalpolisen inrättas. Den nya biträdande chefen ska ha ett övergripande ansvar för insatser mot organiserad brottslighet. Den person som utses till den nya tjänsten är Peter Tjäder, tidigare chef för länskriminalpolisen i Skåne. Han ledde Skånepolisens arbete under det så kallade MC-kriget på 90-talet.

Särskild satsning mot organiserad brottslighet

Två månader senare beslutar Operativa rådet om inriktningen för satsningen mot organiserad brottslighet. Den är indelad i en strategisk och en operativ nivå. Den övergripande strategin handlar om att inrikta sig på att minska vinsterna av brott, inrikta sig på både organisationer och inflytelserika personer samt att angripa på bred front. Den operativa inriktningen består av tre punkter:

1. Grupper involverade i organiserad brottslighet: Hells Angels, Bandidos, Outlaws, Original Gangsters, Angereds Tigrar, Brödrskapet och A.S.I.R.
2. Införsel och spridning av cannabis i Sverige.
3. Särskilt svårbekämpad och allvarlig brottslighet över tid, till exempel värdetransportrån.

Dessa tre punkter blev grundläggande för Operativa rådets arbete och kom även att spela en avgörande roll för hur de 120 miljoner kronorna fördelades på olika projekt i landet.

I det förslag som lämnades av den tidigare nämnda arbetsgruppen efterfrågades även en nationell polisiär strategi mot grov organiserad och systemhotande brottslighet. En sådan strategi presenteras av Rikspolisstyrelsen några månader efter Operativa rådets beslut om inriktningarna. Den nationella strategin påminner mycket om Operativa rådets strategiska inriktningar, med tillägg om att pågående verksamhet inom organiserad och systemhotande brottslighet ska störas och att arbetet ska inriktas på att förhindra och försvåra för ungdomar att involveras i kriminella nätverk och organisationer. Vidare ska lämpliga åtgärder utformas för att skydda personer inom rättsväsendet, övriga myndigheter samt bevispersoner och deras anhöriga (RPS 2006b).

När den särskilda satsningen mot organiserad brottslighet inleds är det emellertid Operativa rådets operativa inriktning, det vill säga de namngivna gängen, cannabis och särskilt allvarlig brottslighet som sätter störst prägel på arbetet (Brå 2008:22, se även Brå 2009:19). Satsningens struktur är att Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna får söka pengar för regionala eller lokala projekt

utifrån den operativa inriktningen. De 120 miljonerna räcker till totalt 43 projekt (Brå 2009:19).

Aktionsgruppsverksamheten får ett uppsving

120-miljonerssatsningen leder också till en rejäl ökning av polisiära aktionsgrupper. Av de cirka 35 aktionsgrupper som bildas under åren 2002–2007 får 25 av dem medel antingen från de 120 miljonerna eller från de ”extra” 30 miljoner som polisen tilldelats för att bekämpa människohandel under åren 2004–2006 (Ds 2008:38).

Under den här tidsperioden används emellertid begreppet aktionsgrupp utan närmare precisering och omfattar alla möjliga samarbetsformer. I vissa fall fungerar det mest som en benämning för att höja statusen på insatsen (Brå 2009:19). En intervjuperson i Brå:s utvärdering av 120-miljonerssatsningen mot organiserad brottslighet anmärker:

Om jag skulle berätta för någon att jag är med i en aktionsgrupp på polisen ser de framför sig 10–15 man. De ser ju inte två poliser som sitter på var sitt rum. Det är inte mycket till aktionsgrupp.

Brå 2009:19, s. 49

En tydlig konsekvens av 120-miljonerssatsningen är att de extra resurserna gör polisen mer uthållig i kartläggningen av brottsligheten genom till exempel spaning och telefonavlyssning (Brå 2009:19). Samtidigt antyds i Brå:s utvärdering av 120-miljonerssatsningen att de resursproblem som man många gånger framhåller i arbetet mot organiserad brottslighet kanske inte enbart handlar om att det saknas resurser utan om hur dessa styrs och används. Visserligen är bekämpning av organiserad brottslighet ryckig och svår att detaljplanera. Resursproblemet kan därför preciseras som att det ibland saknas flexibilitet och möjligheter att utvidga eller förlänga kartlägningsarbetet när mycket inträffar på samma gång i en insats eller när operationer drar ut på tiden och därmed minskar i intensitet.

Bristerna i den nationella samordningen och i samverkan mellan myndigheterna i arbetet mot grov organiserad brottslighet identifieras även i länspolismästare Eva Årestad Radners utredning *Ett effektivare utnyttjande av polisens resurser mot den grova organiserade brottsligheten* (Ds 2008:38), som släpptes innan Brå:s utvärdering publicerades.

En klar majoritet av myndighetscheferna pekar på behovet av att skapa slagkraftiga arbetsenheter som är flexibla och som har en betydande uthållighet i sitt arbete samt att dessa bör ha en mycket hög kunskapsnivå om organiserad brottslighet.

Ds 2008:38, s. 115

En del av de brister som lyfts fram i både Brå:s och länspolis-mästarens utredningar är som ett eko av kritiken från den statliga utredningen år 2000. Inte minst verkar problemet med revirtänkande inom polisen fortfarande i hög grad vara aktuellt (Brå 2009:19, Ds 2008:38, SOU 2000:25).

Kan den myndighetsgemensamma satsningen vara nyckeln till att överbrygga dessa problem? Det är den fråga som föreliggande rapport syftar till att belysa.

UTVÄRDERINGENS GENOMFÖRANDE

Den myndighetsgemensamma satsningen sjösätts

2

Det är en bred laguppställning som i juli 2008 får regeringens uppdrag. Rikspolisstyrelsen ska tillsammans med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Något senare kommer även Försäkringskassan att ansluta sig till laget.

I samband med uppdraget får även Säkerhetspolisen ett särskilt uppdrag att ta ett nationellt huvudansvar för att förebygga, kartlägga och motverka den organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner.

Vidare får Brottsförebyggande rådet i uppdrag att leda arbetet med att utveckla en mer effektiv samverkansmodell mellan kommuner, polisen, andra myndigheter, näringslivet och övriga berörda organisationer.

Besluten innebär att den nationella mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet nu lämnar skrivbordet och går över i en genomförandefas. Tidsramen är snäv och ett intensivt arbete drar i gång. Samverkansformer ska utvecklas och förankras, aktionsgruppsverksamheten ska utformas och organiseras, regionala underrättelsecenter ska inrättas.

Frågorna är många. Vad ska Operativa rådet ha för roll? Hur ska aktionsgrupperna vara sammansatta? Vad ska de regionala underrättelsecentrens uppgift vara och hur ska de vara uppbyggda?

Som mall för den nya myndighetsgemensamma organisationen sneglar man på polisens underrättelsemodell. Där delas ledningsfrågorna upp i (1) en strategisk ledningsgrupp som fattar beslut om inriktningen på verksamheten och (2) en operativ ledningsgrupp som fattar operativa beslut. Konsekvensen blir att det redan befintliga Operativa rådet renodlas till att få en mer operativ funktion samtidigt som de strategiska frågorna bryts ut och hamnar i ett nytt nationellt myndighetsgemensamt organ som får namnet Samverkansrådet.

Brå:s utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen

I ett inledande skede av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet beslutade Samverkansrådet, en aktör som strax kommer att beskrivas närmare, att det var viktigt att utvärdera satsningen redan från början. Syftet med utvärderingen skulle vara att skapa en grund för myndighetsgemensam metodutveckling. Samverkansrådet gav därför Säkerhetspolisen i uppdrag att i samverkan med övriga myndigheter, ta fram ett förslag för ett utvärderingsuppdrag (RKP 2010a).

Under våren 2010 presenterades förslaget för Samverkansrådet som ansåg Brottsförebyggande rådet vara bäst lämpat för att genomföra utvärderingen (RKP 2010b). I slutet av sommaren 2010 under-tecknades ett samarbetsavtal avseende en utvärdering.

Utvärderingen skulle vara en processutvärdering¹ som belyser hela kedjan inom satsningen från Samverkansrådets beslut om den myndighetsgemensamma inriktningen till genomförda insatser. Utvärderingen skulle också omfatta hur det operativa arbetet följs upp och hur erfarenheterna från verksamheten sprids inom den myndighetsgemensamma satsningen.

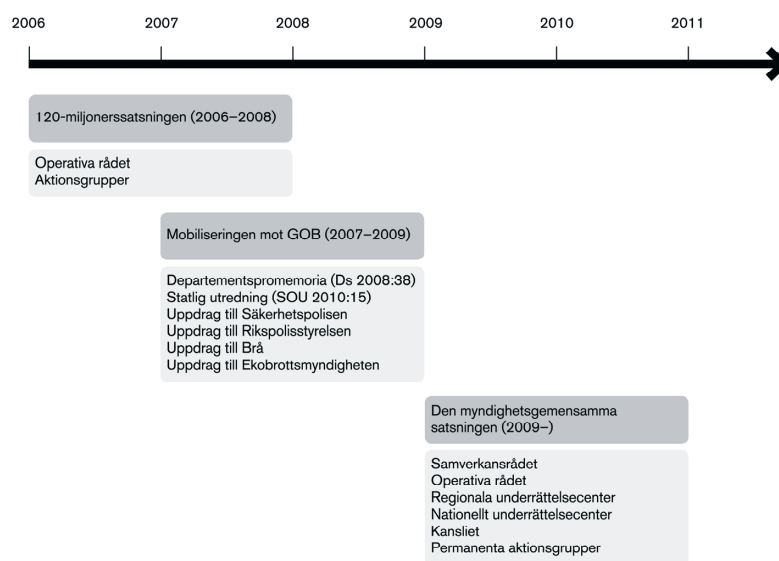
Brå:s arbete med utvärderingen löpte under ett år, från september 2010 till december 2011 och det är resultatet av den som beskrivs i föreliggande rapport.

¹ En processutvärdering kan definieras som "en systematisk värdering av en verksamhet från idé till att den omsatts i praktiken, utan att effekterna av verksamheten undersöks" (Brå 2000:05, jfr Sandberg och Faugert 2007, Vedung, 1998).

Mobilisering, satsning, råd, underättelsecenter och aktionsgrupper. Vad är egentligen vad?

Det saknas en entydig definition av vad satsningen är och vad som skiljer satsningen från mobiliseringen och 120-miljonerssatsningen mot den grova organiserade brottsligheten. I figur 1 beskrivs de senaste årens utveckling i myndigheternas bekämpning av organiserad brottslighet. Figuren illustrerar hur Brå har valt att skilja på de olika verksamhetsformerna.

Figur 1. Modell över olika verksamhetsformer.



Brå skiljer på satsningarna genom att dela in dem i ”120-miljonerssatsningen”, ”mobiliseringen” och ”den myndighetsgemensamma satsningen”. Med 120-miljonerssatsningen menas den särskilda satsning som inleddes 2006 och som Brå tidigare utvärderat (Brå 2009:19). Samtidigt som denna satsning pågick fattade den nytillträdde regeringen beslut om att inleda en mobilisering mot grov organiserad brottslighet i syfte ”att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten” (Justitiedepartementet 2008). Till *mobiliseringen* räknas de förslag som togs fram i departementspromemorian (Ds 2008:38) och i del- och slutredovisningen av regeringsuppdraget (RPS 2009a, RPS 2009b).

Till den *myndighetsgemensamma satsningen* räknas de enheter som började sitt arbete sommaren 2009 efter förslaget i slutredovisningen.

För att kunna tala om en ”satsningsinsats” måste den på något sätt komma från någon av dessa enheter. Denna avgränsning innebär att lokala myndighetsgemensamma insatser som inte passerat ett

regionalt underrättelsecenter förvisso är myndighetsgemensamma, men de räknas inte in i satsningen. Däremot räknas ärenden som kommer från ett regionalt underrättelsecenter, men som sedan operativt hanteras inom en myndighets linjeverksamhet in i satsningen. I de fall där den ordinarie linjeverksamheten arbetar i en insats som passar in på den myndighetsgemensamma inriktningen, men som inte beretts av kansliet eller beslutats av en styrgrupp i ett regionalt underrättelsecenter, handlar det inte om en satsningsinsats. Även förslag som avslagits i beredningsprocessen, men likväl genomförts i linjeverksamheten faller utanför ramarna för satsningen. Allt beslutat arbete, av Operativa rådet eller en regional operativ ledningsgrupp, som aktionsgrupperna är involverade i räknas däremot till satsningen (jfr RPS 2009b). Satsningen omfattar även arbetet i Operativa rådet, Samverkansrådet, det Nationella underrättelsecentret och kansliet.

Aktionsgruppsverksamheten

Med *aktionsgruppsverksamheten* menar vi aktionsgrupperna och de insatser de arbetar i. Insatserna har beslutats av Operativa rådet eller av polisens regionala operativa ledningsgrupper.

Aktionsgruppernas arbete sker emellertid inte på något sätt isolerat från linjeverksamheten utan är snarare och har kommit att användas som en förstärkningsresurs till linjeverksamheten. Det innebär att linjeverksamheten kan arbeta i satsningsinsatser när de arbetar tillsammans med en aktionsgrupp.

Linjeverksamheten

Med *linjeverksamhet* menas myndigheternas ordinarie arbete, till exempel insatser mot organiserad brottslighet som sker på initiativ av respektive myndighet utan att ha beslutats i Operativa rådet eller att insatsen i underrättelsefasen inte har behandlats av ett regionalt underrättelsecenter.

Samverkansrådet

Samverkansrådet bildades våren 2009 och är ett nationellt myndighetsgemensamt organ. Dess huvuduppgift är att enas om en myndighetsgemensam strategisk inriktning på arbetet och en myndighetsgemensam nationell lägesbild avseende den organiserade brottsligheten.

Från början bestod Samverkansrådet av myndighetscheferna från nio olika myndigheter, men efter ett år utvidgades det till tio myndigheter. Rådet sammanträder två gånger om året, och rikspolischefen är ordförande.

Samverkansrådet består av myndighetscheferna för

Rikspolisstyrelsen
Åklagarmyndigheten
Ekobrottsmyndigheten
Skatteverket
Kriminalvården
Kronofogden
Kustbevakningen
Säkerhetspolisen
Tullverket
Försäkringskassan (sedan 20 april 2010)

De intervjuer som Brå genomfört, vilka strax kommer att beskrivas mer utförligt, visar att det finns ett stort symbolvärde i att det är just cheferna för respektive myndighet som bildar Samverkansrådet. Det ger satsningen en stark legitimitet och signalerar att den är prioriterad.

Det nationella underrättelsecentret (NUC)

Myndighetssammansättningen i Nationella underrättelsecentret överensstämmer med Samverkansrådet. Skillnaden är att Åklagarmyndigheten inte är representerad och att Migrationsverket tillkommit.

Det Nationella underrättelsecentret ska ta fram praktiska metoder för att effektivisera bekämpningen av grov organiserad brottslighet och identifiera vilka underrättelsebehov som finns. Arbetet ska ske i samverkan med de regionala underrättelsecentren. Våren 2011 beslutade Samverkansrådet att Operativa rådet ska vara styrgrupp för Nationella underrättelsecentret.

De regionala underrättelsecentren (RUC)

Som nyss nämnts beslutade regeringen att permanenta regionala underrättelsecenter skulle etableras på åtta platser i landet. I praktiken blev det dock sju regionala underrättelsecenter, men åtta handläggargrupper. Det beror på att underrättelsecentret i samverkansområde Nord leds av en styrgrupp som i sin tur leder två handläggargrupper, en i Sundsvall och en i Umeå. Sedan tidigare fanns tre regionala underrättelsecenter (Västra Götaland, Skåne och Stockholm). I praktiken innebar beslutet att de redan befintliga centren permanentades och att fyra nya inrättades.

Syftet med centren är att effektivisera underrättelsearbetet i kampen mot organiserad brottslighet med ett särskilt fokus på ekonomisk brottslighet och ekonomihantering (Brå 2008:10). Det sker genom att handläggare från de samverkande myndigheterna sitter i gemensamma lokaler och tillsammans tar fram underrättelserappor-

ter utifrån gemensamma mål. Varje myndighet ska bidra med sin kompetens och sina kunskaper. Enligt överenskommelsen mellan de samverkande myndigheterna bör centren bemannas av handläggare från Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och polisen 3–4 gånger i veckan (RPS 2009b). Det är dock upp till styrgruppen att avgöra handläggargruppens bemanning, därför varierar bemanningen. De övriga myndigheternas närvaro varierar mellan de olika regionala underrättelsecentren.

De regionala underrättelsecentren är lokalmässigt placerade vid en polismyndighet, men varje myndighet står själv för sina egna kostnader. Gemensamma kostnader ska delas, medan polismyndigheten står för lokaler, skalskydd, kontorsmateriel och dylikt (RPS 2009b).

Organisatoriskt är de regionala underrättelsecentren uppdelade i en handläggargrupp och en styrgrupp. Styrgruppen består av representanter från de samverkande myndigheterna som är behöriga att fatta beslut om den egna myndighetens resurser (RPS 2009b). I styrgruppen finns även en representant från Åklagarmyndigheten representerad.

De åtta regionala underrättelsecentren
 Göteborg (Samverkansområde Väst)
 Malmö (Samverkansområde Syd)
 Stockholm (Samverkansområde Stockholm)
 Uppsala (Samverkansområde Mitt)
 Örebro (Samverkansområde Bergslagen)
 Sundsvall (Samverkansområde Nord)
 Umeå (Samverkansområde Nord)
 Norrköping (Samverkansområde Öst)

Operativa rådet (OR)

Operativa rådet har 23 medlemmar och sammanträder varannan vecka. Myndighetssammansättningen är densamma som i Samverkansrådet med skillnaden att vissa myndigheter har en utökad representation. Medlemmarna i Operativa rådet har mandat att fatta beslut för sin myndighet eller sitt samverkansområde², till exempel att säkra resurser hos den egna myndigheten för insatser beslutade av Operativa rådet (RPS 2009b).

Operativa rådets uppgift är att besluta om vilka insatser som ska genomföras inom ramen för den myndighetsgemensamma inrikt-

² Samtliga av polisens sju samverkansområden är representerade i Operativa rådet. Samverkansområdena är den regionala nivån inom polisen. Inom respektive samverkansområde fattar polismyndigheterna gemensamma beslut om arbetets former och användning av resurser.

ningen. Rådet fattar myndighetsgemensamma konsensusbeslut om huruvida en aktionsgrupp eller andra multidisciplinära samverkansformer ska användas för en specifik insats. Det beslutar även vilken myndighet som ska leda insatsen. När det gäller resurssättningen kan rådet fatta beslut om de 200 polisanställda personerna som ingår i aktionsgrupperna. Operativa rådet kan dock inte ta beslut om andra resurser utanför denna styrka. Däremot kan andra myndigheter meddela att de kan bidra med resurser. Beslut om samverkan mellan myndigheterna sker sedan inom ramarna för insatsen.

Kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet

Som stöd för de båda råden inrättades Kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet (fortsättningsvis benämnt kansliet). Dess huvuduppgift är att planera, bereda, lämna förslag till beslut, föra protokoll samt följa upp Samverkansrådets och Operativa rådets möten (RPS 2009b). I kansliets beredning av inkomna förslag på insatser sker kontakter med förslagsställaren och övriga myndigheter inom satsningen. Kansliet ansvar även för en sammanställning av pågående insatser, som redovisas för Operativa rådet var fjortonde dag.

Utöver detta ansvarar kansliet för att sammanställa en årlig resultatredovisning till regeringen om satsningen mot organiserad brottslighet.

Kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet

Chef
Ställföreträdande chef
2 handläggare
2 verksamhetsanalytiker
Sekreterare

Aktionsgrupperna

Samtidigt som Samverkansrådet bildades inledde polisen en samordnad rekrytering till aktionsgruppsverksamheten. Totalt anställdes 200 personer till de åtta aktionsgrupperna. Aktionsgruppspersonalen skulle ha kompetens att utreda grova vålds- och narkotikabrott, men även kunna arbeta med brottsförebyggande åtgärder, som exempelvis nyrekrytering till kriminella gäng (RPS 2009a).

Sju av aktionsgrupperna är fördelade i polisens samverkansområden och en finns placerad vid Rikskriminalpolisen. De tre storstadsregionerna (Stockholm, Väst och Syd) och Rikskriminalpolisen har 30 anställda i respektive aktionsgrupp medan de övriga fyra samverkansområdenas aktionsgrupper (Bergslagen, Mitt, Öst och Nord) består av 20 personer. Aktionsgrupp Nord är uppdelad med 10 per-

soner i Västernorrlands län och 10 personer i Västerbottens län – de har dock en gemensam chef.

Aktionsgrupperna är inte enhetliga till sin struktur, varken när det gäller funktioner i gruppen eller hur de är placerade organisatoriskt i polismyndigheten. Det beror på att den polismyndighet som en aktionsgrupp tillhör själv beslutar om aktionsgruppens organisatoriska tillhörighet (RPS 2009b).

*Kan väl säga att det var en väldigt gedigen process innan vi kom fram till hur organisationen skulle se ut och hur det skulle vara. Jag tycker väl så här i efterhand att det var lite väl överarbetat. För sen visade det sig att man i alla fall inte riktigt gjorde som man hade kommit överens om, det ser ju lite olika ut på olika ställen.
Chef inom polisen*

Senare i rapporten kommer det att visa sig att olikheterna fört med sig vissa problem när aktionsgrupperna ska arbeta tillsammans.

Utvärderingens syfte och frågeställningar

Syftet med utvärderingen är att identifiera de hinder och möjligheter som finns för den myndighetsgemensamma satsningen att arbeta mot organiserad brottslighet. Utvärderingen kan tjäna som underlag till att formulera strategier för att utveckla styrning, process och organisation. Genom att belysa hela kedjan från hur en insats identifieras och formuleras, bereds, beslutas, genomförs och slutligen följs upp kommer följande tre övergripande frågor att besvaras:

1. Hur myndighetsgemensam är den myndighetsgemensamma satsningen?
2. Hur fungerar den nationella styrningen av den myndighetsgemensamma satsningen?
3. Vilka är erfarenheterna med satsningen från ett brottsbekämpningsperspektiv?

Metod

I processutvärderingen av den myndighetsgemensamma satsningen har följande metoder och källor använts:

- expertpanel
- en indexjämförelse mellan aktionsgruppsverksamheten och linjeverksamheten
- intervjuer med myndighetspersoner

- deltagande observationer
- dokumentgenomgång.

Dessa metoder kommer nu att beskrivas var för sig.

Expertpanel

På ett seminarium fick en expertpanel med poliser identifiera vilka faktorer de ansåg vara mest centrala för en ideal bekämpning av organiserad brottslighet. Dessa poliser har stor erfarenhet av att arbeta mot organiserad brottslighet, både inom satsningen och i linjeverksamheten. Seminariet resulterade i att ett utvärderingsinstrument togs fram, det vill säga ett index för att bedöma insatser mot organiserad brottslighet (jfr Brå 2009:19).

Indexjämförelse

Det framtagna utvärderingsinstrumentet har sedan använts för att, utifrån en femgradig skala, jämföra insatser mot organiserad brottslighet i linje- respektive aktionsgruppsverksamheten.

De områden som har bedömts är:

- uthållighet i insatsen
- strategisk inriktning på insatsen
- resurser
- myndighetssamverkan inom Polisen
- myndighetssamverkan med övriga myndigheter (ej Polisen)
- dokumentation och kunskapsspridning.

Brå har studerat nio aktionsgruppsinsatser och tio av linjeverksamhetens insatser. Aktionsgruppsinsatserna pågick under 2010. Vissa insatser inleddes under 2009 och andra avslutades i början av 2011. Urvalet av aktionsgruppsinsatserna bestämdes av att samtliga sju samverkansområden skulle vara representerade. En insats föreslogs och drevs av Ekobrottsmyndigheten. Eftersom aktionsgruppsinsatser tenderar att pågå under en lång tid och då satsningen hade pågått i ungefär ett år fanns det inte särskilt många aktionsgruppsinsatser att välja mellan. De flesta aktionsgrupper hade vid tidpunkten för utvärderingen genomfört en eller högst tre insatser. Valet av vilken insats som skulle ingå i utvärderingen skedde utifrån det underlag som Operativa rådet fattat beslut om. Strävan vid urvalet var att få en så jämn fördelning som möjligt mellan insatser inriktade mot olika former av organiserad brottslighet och mellan olika brottstyper, exempelvis narkotikabrott och ekonomisk brottslighet.

Urvalet av de tio insatserna i linjeverksamheten baserades på att de skulle likna aktionsgruppsinsatserna i så stor utsträckning som möj-

ligt. Samtliga sju samverkansområden är även representerade i detta urval. En linjeinsats drevs av Ekobrottsmyndigheten.

Bedömningen av insatserna baseras på intervjuer med personal som arbetat inom insatserna. Oberoende av varandra gick tre utredare från Brå igenom det samlade intervjumaterialet för respektive insats och gjorde bedömningar med stöd av utvärderingsinstrumentet. Varje område har bedömts på en femgradig skala. De tre utredarnas bedömningar jämfördes sedan med varandra. Om bedömningarna skiljde sig åt på någon punkt diskuterades de olika tolkningarna i gruppen. Reliabiliteten i jämförelseindexet bedöms vara hög, då avvikelserna mellan utredarnas bedömningar var små.

Intervjuer

Sammanlagt har 139 intervjuer genomförts med olika myndighetspersoner. Intervjuerna omfattade samtliga myndigheter som ingår i Samverkansrådet. Intervjupersonerna var verksamma på olika nivåer inom myndigheterna, från handläggare, utredare och spanare till medlemmar i Operativa rådet. Intervjuerna var semistrukturerade och handlade om specifika insatser, men också om satsningen och arbetet mot organiserad brottslighet i stort. De utdrag ur intervjuerna som redovisas i rapporten har anonymiserats och bearbetats till läsbar form. En övervägande majoritet av intervjupersonerna var från de brottsbekämpande myndigheterna.

Deltagande observationer

För att få en ökad förståelse för processerna inom satsningen genomfördes deltagande observationer, som omfattade både olika möten inom satsningen och operativt arbete i pågående insatser. För att dokumentera observationerna förde Brå fältanteckningar. Dessa har sedan använts som ett empiriskt underlag i analysen (jfr Aspers 2007). I anteckningarna finns beskrivningar av vad som hände, vad som sades, situationen, miljöerna och andra intryck.

Vid de deltagande observationerna var Brås roll tydlig. De som observerades fick information om att Brå genomförde utvärderingen och vad syftet med utvärderingen var.

Den berättelse som löper genom hela rapporten är inte en direkt återgivning av fältanteckningarna. Berättelsen är emellertid inspirerad av de sammantagna deltagande observationerna, intervjuerna och dokumentgenomgångarna. Den insats som beskrivs i berättelserna är uppbyggd.

Dokumentgenomgång

En genomgång gjordes av dokument som har att göra med den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Det gäller både dokument om satsningen i stort och om specifika insatser och processer. Dokumenten har varit både offentliga och

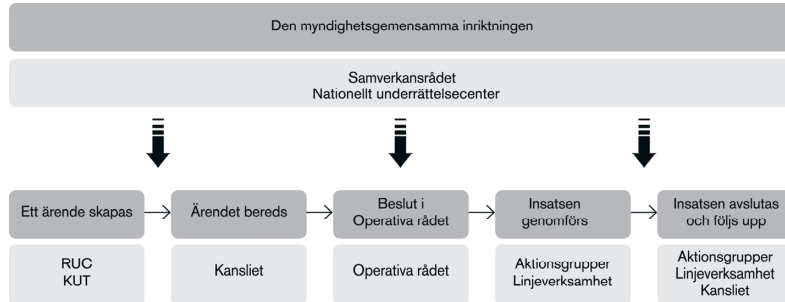
hemliga. Syftet med genomgången har varit att få en överblick av satsningens utveckling och att studera vilket underlag som har funnits för aktionsgruppsinsatserna.

Rapportens disposition

Hittills har rapporten beskrivit bakgrunden till den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. I det följande kommer resultatet av utvärderingen att presenteras. Inledningsvis skildras hur satsningens strategiska inriktning bestämdes. Därefter presenteras utvärderingens resultat genom att i kronologisk ordning följa hur en insats initieras och den efterföljande processen. Det flöde som kommer att beskrivas kan sammanfattas i följande punkter:

- Ett underrättelseärende initieras.
- Underrättelseärendet bearbetas i myndigheternas underrättelseverksamheter och i de regionala underrättelsecentren.
- Ärendet föreslås som en lämplig aktionsgruppsinsats för Operativa rådet.
- Kansliet bereder förslaget.
- Operativa rådet fattar beslut om huruvida förslaget ska bli en aktionsgruppsinsats eller inte.
- Aktionsgruppen och samverkande myndigheter inleder sin insats.
- Operativa rådet beslutar om att avsluta och följa upp insatsen.
- Årlig rapportering till regeringen av satsningen.

Figur 2. Processbeskrivning.



Rapporten kommer även fortsättningsvis ha samma form och struktur som läsaren hittills har mött. En berättelse, som inleder de områden som behandlas i kapitlen, kommer att varvas med resultat från utvärderingen med kompletterande analysrutor.

Resultaten från de olika metoderna i utvärderingen redovisas inte var för sig utan ligger sammantaget till grund för beskrivningar och bedömningar. Enbart när det är relevant kommer resultatet för en metod att särredovisas.

Brå rapport 2011:20

RESULTAT OCH ANALYS

Satsningens strategiska inriktning bestäms

3

I september 2009, drygt ett och ett halvt år efter justitieministerns möte med myndighetscheferna, befinner sig den myndighetsgemensamma satsningen i skarpt läge. Strukturerna för att ”säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten” är nu på plats och det operativa arbetet kan börja.

För att kunna fatta ett beslut om vad satsningen bör inrikta sig på ger Samverkansrådet det Nationella underrättelsecentret i uppdrag att ta fram en lägesbild av den organiserade brottsligheten i Sverige. Med lägesbilden som underlag fattar Samverkansrådet ett beslut om satsningens strategiska inriktning för resten av 2009. På samma sätt som i inriktningen för 120-miljonerssatsningen faller valet på att fokusera både en viss typ av grupperingar och specifika brottstyper. Dessutom är den nya inriktningen inte helt olik den gamla, även om formuleringarna ändrats.

I 120-miljonerssatsningen nämndes prioriterade grupperingar vid namn. Nu tar den nya inriktningen sikte på specifika egenskaper och fokuserar därför grupperingar med hög kapacitet att organisera sig, vara systemhotande och inordna sig i och påverka legala marknader.

Den tidigare inriktningen på cannabis utvidgas till att omfatta narkotikahandel med rutter via Väst- och Centralafrika. Den punkt som tidigare handlade om särskilt svårbekämpad och allvarlig brottslighet över tid preciseras. Vad som ska prioriteras är människohandel som särskilt syftar till sexuellt utnyttjande samt bedrägerier, korruption, penningtvätt och andra verksamheter

som är kopplade till brottsliga grupperingars närvaro i den legala ekonomin, inflytande i politiken eller påverkan på rättsväsendet.

I slutet av 2009 beställer Samverkansrådet en ny lägesbild från Nationella underrättelsecentret för att kunna fatta ett inriktningsbeslut inför 2010. En stor skillnad mot föregående lägesbild är att centret nu har utvecklat ett eget instrument som ska användas för att bedöma hur samhällsfarliga olika konstellationer är, något som tidigare saknats. Instrumentet utgår från tre kriterier som bedöms vara särskilt samhällsfarliga fenomen. Dessa är användningen av

- företag i brottslig verksamhet
- otillåten påverkan
- våld.

Samverkansrådet beslutar att de konstellationer som ska prioriteras 2010 är de som har kapacitet för samtliga av dessa tre faktorer eller som har kapacitet att använda företag i brottslig verksamhet i kombination med något av de andra två kriterierna. Eftersom användningen av företag i brottslig verksamhet blir ett överordnat kriterium innebär beslutet att satsningen mot grov organiserad brottslighet nu får en tydligare inriktning mot ekonomisk brottslighet än tidigare. Skälet är att ekonomisk brottslighet definitionsmässigt sker inom ramen för företag eller har tydliga kopplingar till legal näringsverksamhet.

Kriterierna – en möjlighet eller ett hinder?

Av intervjuerna går det att urskilja två strömningar om hur intervjupersonerna ser på de tre kriterierna. En majoritet anser att kriterierna är ett viktigt styrinstrument och en förutsättning för att satsningen ska vara effektiv. En inte obetydlig andel av intervjupersonerna ser emellertid kriterierna som ett hinder.

Kriterierna som en möjlighet

De som tycker att kriterierna fyller en viktig roll för satsningen betonar behovet av att skapa systematik i arbetet. De anser att beslut om insatser bör fattas utifrån en enhetlig bedömningsgrund och inte efter olika personliga preferenser. En avsaknad av gemensamma regler kan ge upphov till att det skapas en mängd olika lokala tolkningar av vad det är arbetet ska inriktas mot – tolkningar som för-

modligen kommer att färgas av de lokala problemen vilket innebär att satsningen riskerar tappa sitt nationella anslag.

Vi kan inte ha en satsning mot grov organiserad brottslighet där var och en gör sin egen definition av vad vi ska jobba med. Det måste vara på den nivå som generaldirektörerna kommer fram till. Annars kommer det bara att ösas ut i den ordinarie verksamheten och då kommer var och en ha sitt eget värsta problem.

Chef inom polisen

Intervjuade poliser betonar att en gemensam styrning är särskilt nödvändig med tanke på polisens organisationsstruktur med 21 polismyndigheter. Det finns en farhåga för att en avsaknad av nationell strategi leder till att varje polismyndighet tar fram sin egen inriktning.

Även om många är positiva till de tre kriterierna är en vanligt förekommande uppfattning att de bör följas upp kontinuerligt och korrigeras vid behov. Justeringar kan exempelvis behövas om det längre inte kommer in så många relevanta insatsförslag till Operativa rådet.

Flera intervjupersoner menar att en förklaring till att företag i brottslig verksamhet givits så stor betydelse i satsningen är att det är en förutsättning för att de aktuella myndigheterna som ingår i satsningen ska kunna samverka. Flera av de myndigheter som ingår i satsningen arbetar på ett eller annat sätt med penningströmmar där företag ofta finns med i bilden. För Skatteverkets del svarar företag för inbetalningen av sina anställdas skatter, sociala avgifter samt ägarnas uttag av lön. Till det kommer alla momsinsbetalningar. Kronofogden gör utmätningar hos bland annat företag. Försäkringskassan har kopplingar till företag genom att bidrag ofta är knutna till tidigare registrerad inkomst av anställning eller näringsverksamhet. En stor del av Ekobrottsmyndighetens insatser rör företag.

Trots samstämmigheten om att det är viktigt att prioritera ekonomisk brottslighet upplever polismyndigheterna att det är svårt att hitta insatser som lever upp till kriteriet. En återkommande kommentar bland intervjuade poliser är att det är anmärkningsvärt att narkotikabrottslighet inte är ett prioriterat brottsområde med tanke på straffvärdet. Denna uppfattning förstärks ytterligare av att många poliser har en bristfällig kunskap om ekonomisk brottslighet samtidigt som de har en lång tradition av att arbeta mot narkotikabrottslighet och andra former av "traditionell" organiserad brottslighet. Tillämpningen av kriterierna medför att de polismyndigheter som deltar i satsningen tvingas styra ut från kända och trygga vatten till mer okända.

Vi är så vana med att det här är ju ett gäng – pang – kör! Eller det här är ju narkotika – kör! Men det är inte så längre. Nu är det mycket hårdare styrt mot kriterier där myndighetssamverkan kommer till sin rätt. Och dessutom har vi även sagt inom polisen i 25 års tid: Nu ska vi börja med ”go for the money”. Ja, men gör då det. Släpp våld och narkotika och fokusera på företag i brottslig verksamhet.

Chef inom polisen

Kriterierna som ett hinder

En del intervjupersoner menar att kriterierna är för snäva och därmed hindrar tillströmningen av insatsförslag till Operativa rådet. Till exempel berättar en intervjuperson om hur de försökt att få till stånd en aktionsgruppsinsats i ett visst län i samverkansområdet.

Hittills har vi inte lyckats få fram någon insats som håller måtten för de strategiska inriktningarna. Det är rätt så höga krav egentligen för att få igenom en insats.

Chef inom polisen

Flera åklagare och poliser anser att insatserna även borde vara inriktade på den del av den grova organiserade brottsligheten som inte har någon koppling till företag. Dessa individer och grupperingar riskerar nu att exkluderas från satsningen till följd av kravet på ”företag i brottslig verksamhet”.

Det finns även intervjuade poliser som menar att våldskriteriet har snävats in för mycket, vilket beror på att det under 2011 bestämdes att våld skulle tolkas som dödligt våld. Denna skärpning medförde att polismyndigheterna fick ännu svårare att hitta lämpliga insatser. Över lag är intervjupersonerna dock ense om att våld är ett nödvändigt kriterium.

En annan kritik som riktas mot kriterierna och beredningsprocessen är att det upplevs som byråkratiskt. Det är en skillnad från ordinarie linjeverksamhet, där en lovande insats kan inledas utan att det måste uppfylla formella kriterier.

”Säkerhetsventilen”

Insatser som inte fångas upp av kriterierna kan resursättas om det finns ”särskilda strategiska skäl”. Denna möjlighet infördes 2010 och benämns ”säkerhetsventilen”.

Operativa rådet har valt att inte närmare definiera vad som avses med ”särskilda strategiska skäl”. I stället är det upp till förslagsställaren att motivera varför ”särskilda strategiska skäl” föreligger.

”Säkerhetsventilen” anses skapa flexibilitet och ett nödvändigt handlingsutrymme för Operativa rådet att prioritera insatser som inte faller in under kriterierna. En intervjuad åklagare menar till exempel att internationella grupperingar som har ett våldskapital, men som varken utövat våld eller otillåten påverkan i Sverige och inte heller har företag här, borde kunna prioriteras av ”särskilda strategiska skäl”.

För vissa myndigheter, till exempel Tullverket, beskrivs ”säkerhetsventilen” som deras praktiskt taget enda möjlighet att kunna lämna förslag på insatser.

Vilken typ av insatser selekteras fram?

En sammanställning av aktionsgruppsinsatserna år 2010 visar att de hade följande huvudinriktning:

Tabell 1. Brottskategorier. Absoluta tal.

Brottskategori	Antal
Narkotikabrott, dopningsbrott	12
Våldsbrott (inkl. otillåten påverkan och rån)	7
Ekobrott	2
Tillgreppsbrott	1
Annat	1
Summa	23

Källa: RPS 2010b.

Att narkotikabrott har en så framträdande roll kan framstå som märkligt i ljuset av de urvalskriterier som nyss redovisats. Resultatet ska dock inte med nödvändighet tolkas så att de insatser som Operativa rådet fattat beslut om faller utanför kriteriernas ramar. Resultatet är sannolikt ett utslag av att kriterierna är inriktade på konstellationernas kapacitet. En person som hanterar stora mängder narkotika kan samtidigt använda företag, ha ett högt våldskapital och kapacitet att använda otillåten påverkan.

Med tanke på kriteriernas tydliga inriktning mot ekonomisk brottslighet och vilka myndigheter som samverkar i satsningen framstår dock antalet insatser med ekobrott som huvudinriktning som lågt.

Både intervjuade åklagare och poliser uttrycker att aktionsgruppernas arbete i alltför stor utsträckning har inriktats mot MC-gäng, som linjeverksamheten bedöms klara av att hantera relativt väl. De menar att man då missar de lösa nätverken, som inte är särskilt våldsamma, men som påverkar samhället i stort genom att deras kriminella aktiviteter skapar stora samhällskostnader. Det anses medföra att insatserna varken resulterar i att de mest strategiska personerna lagförs eller att deras verksamhet skadas i särskilt stor utsträckning.

Analys: Hur väl fungerar den myndighetsgemensamma inriktningen som ett styrmedel?

Ett centralt styrmedel för satsningen är den myndighetsgemensamma inriktning som årligen beslutas av Samverkansrådet. En central fråga är därför om de kriterier som nämns i inriktningsbeslutet är lämpliga för att uppfylla målet med satsningen: att effektivt och uthålligt bekämpa den grova organiserade brottsligheten. För att kunna svara på den frågan krävs att vi tittar på själva objektet som ska bekämpas, det vill säga "grov organiserad brottslighet". Vad är det för någonting?

Den myndighetsgemensamma inriktningen blev definitionen av grov organiserad brottslighet

Hur organiserad brottslighet ska definieras är något som i decennier debatterats och diskuterats, inte minst i forskarvärlden. En genomgång av dessa diskussioner gör knappast begreppet tydligare utan landar snarare i en tvekan om det ens är meningsfullt att försöka definiera vad som menas med organiserad brottslighet. Det handlar om en begreppsmässig snårskog, med en uppsjö av definitioner och utan en sammanhängande teoretisk plattform att ta avstamp ifrån (van Duyne och van Dijck 2007, van Duyne 2003, van Duyne 2010, von Lampe m fl. 2006, se även von Lampe 2011). Oavsett hur olika forskare anser att organiserad brottslighet bör definieras är det, sett från satsningens perspektiv, av central betydelse att veta vad det är som ska prioriteras och bekämpas.

Satsningen har valt att utgå från EU:s definition av organiserad brottslighet (Europeiska unionen 1997). Den har ett relativt brett anslag och baseras på en uppräknning av olika faktorer av vilka ett antal måste stämma in för att en gruppering ska definieras som organiserad brottslighet. Faktorerna i definitionen passar in på många olika typer av gärningspersoner (van Duyne och van Dijck 2007).

Satsningen avgränsar emellertid sin målbild genom att sätta adjektivet "grov" framför "organiserad brottslighet". I de dokument som tagits fram inom ramen för de satsningar som gjorts i Sverige mot grov organiserad brottslighet har Brå inte lyckats hitta någon tydlig formulering av vad som egentligen avses med detta begrepp. Brå tolkar emellertid det Nationella underrättelsecentrets lägesbilder som att "grov organiserad brottslighet" innebär konstellationer som klassas som ett hot eller påtagligt hot mot samhället. Det vill säga de konstellationer som bedöms ha en hög kapacitet för att använda sig av våld, otillåten påverkan eller företag i brottslig verksamhet. Sammantaget innebär detta att den myndighetsgemensamma inriktningen inte tar sikte på någon särskilt prioriterad del av den grova organiserade brottsligheten specifikt, till exempel brottstyper, fenomen, problemområden, grupperingar eller individer, utan helt enkelt på grov organiserad brottslighet i stort.

Viktningensinstrumentet som blev ett sållningsverktyg

De tre kriterierna i den myndighetsgemensamma inriktningen togs ursprungligen fram av det Nationella underrättelsecentret som ett instrument för att bedöma hur samhällsfarliga olika konstellationer är. Genom att bedöma vilken kapacitet olika grupper har skulle insatser kunna prioriteras genom att viktas mot varandra.

När Samverkansrådet beslutade att kriterierna skulle utgöra den myndighetsgemensamma inriktningen minskade emellertid förutsättningarna för att använda kriterierna som ett viktningssinstrument. Till följd av att ett insatsförslag var tvunget att uppfylla kriterierna sållades de ärenden som inte tog sig över tröskeln redan bort från början. Konsekvensen blev ett lågt inflöde av insatsförslag, särskilt från andra myndigheter än Polisen, och förutsättningarna för Operativa rådet att prioritera mellan insatser blev även mycket låga.

Säkerhetsventilen – en räddare i nöden

Som tidigare har nämnts finns det emellertid en möjlighet för myndigheterna att ange särskilda skäl till att få använda en aktionsgrupp. På så sätt kan myndigheterna föreslå insatser som de bedömer som nationellt relevanta, men som inte omfattas av den myndighetsgemensamma inriktningen. Denna "säkerhetsventil" innebär med andra ord att myndigheterna och Operativa rådet själva kan bestämma vad som är grov organiserad brottslighet.

Med utgångspunkt från att utvärderingen visar att den myndighetsgemensamma inriktningen har uppfattats som snäv menar Brå att "säkerhetsventilen" fått en viktig funktion i satsningen. Den ger möjlighet till att vara flexibel i beslutsfattandet och att snabbt kunna svara på nya uppkomna fenomen, trender och situationer. Detta är särskilt viktigt med tanke på att kriterierna tar sikte på en kapacitetsbedömning, vilket i praktiken innebär att en konstellers farlighetsgrad avgörs utifrån en historisk bedömning av vad de har gjort tidigare. Risker är med andra ord stora för att endast redan kända gängbildningar som underrättelsejämstheten har information om fokuseras medan nya konstellationer och individer faller utanför den myndighetsgemensamma inriktningen. Forskning visar även att underrättelsearbetet gärna riktas mot personer som det är enkelt att få information om, det vill säga personer som myndigheterna redan arbetar mot (jfr Gill 2000). Eftersom arbetet tenderar att inriktas mot dessa personer får underrättelsejämstheten även mer information om dem, vilket gör att man kommer att fortsätta att arbeta mot dem. Det kan ge en förvrängd bild av kriminella marknader och kriminella nätverk (Innes och Sheptycki 2004).

Det finns emellertid en risk med "säkerhetsventilen". Om den används för ofta och godtyckligt tappar den myndighetsgemensamma inriktningen sin betydelse och man kan fråga sig hur stort behovet av olika kriterier då är. Allt som uppfattas som allvarligt prioriteras.

Den myndighetsgemensamma inriktningen följs inte upp

Ett argument för att använda kriterier är att det ger möjlighet att följa upp resultatet, vilket är ett viktigt styrmedel i en organisation. Satsningens resultatmått kopplas dock inte till kriterierna. Den årliga resultatredovisningen till regeringen tar inte sikte på de tre utvalda kriterierna utan i stället mäts antalet beslag, häktade och utdömda fängelseår, vilket inte alls har någon direkt bäring på kriterierna. Detta kommer att utvecklas mer längre fram i rapporten. Redan nu kan dock konstateras att konsekvensen blir att de tre kriterierna får en begränsad funktion som styrmedel. Till detta kommer att "säkerhetsventilen" redan medfört att de tre kriterierna tappat i betydelsen som styrmedel.

Förslag

Brå bedömer att inriktningsbeslutet med kriterierna fyller en viktig funktion för att få en nationell styrning på satsningen. En del myndighetspersoner upplever emellertid kriterierna för åren 2010 och 2011 som snäva och relativt svårtolkade, vilket leder till att en del insatser, som vissa myndigheter anser borde ingå i satsningen, inte föreslås om myndigheterna inte lyckas formulera särskilda skäl. Till följd av detta anser Brå att det finns skäl att se över de nuvarande kriterierna för att skapa en tydligare strategisk inriktning på satsningen. Brå ser två alternativa vägar.

Den ena är, att i stället för att fokusera enskilda personer och brottsutredningar, utgå från nationellt prioriterade långsiktiga projekt som tar sikte på ett geografiskt område, ett problemområde eller fenomen som bedöms utgöra ett problem av nationellt intresse. Exempel på sådana områden kan till exempel vara beväpnade gänguppställningar på allmän plats, korruption, utpressning, gängetablering, vapenhandel eller infiltrering av näringslivet. Med denna strategiska inriktning behövs i princip inga kriterier utan man utgår i stället från det faktiska behovet av långsiktiga myndighetsgemensamma projekt som man annars inte skulle ha möjlighet att bedriva i linjeverksamheten. Myndigheterna lämnar in förslag på denna typ av projekt och Operativa rådet prioriterar utifrån ett nationellt perspektiv.

Den andra vägen är att, som i dag, fortsätta med att inrikta sig på individer och brottsutredningar på regional nivå. Samverkansområdena bör dock själva få avgöra vilka ärenden de anser passar bäst för en nationell satsning och föreslå dem. De inkomna förslagen prioriteras sedan efter vilka ärenden som får högst betyg i kapacitetsbedömningen. I denna modell tillämpas kriterierna först vid Operativa rådets prioritering och används således som ett viktningssinstrument.

En fördel med båda dessa urvalsstrategier är att de baseras på en inventering av regionala problem som sedan bedöms utifrån ett nationellt strategiskt perspektiv.

Ett underrättelseärende föds

4

De organisatoriska ramarna är satta. Den strategiska inriktningen är bestämd och tvåhundra personer har anställts till de åtta aktionsgrupperna. Det är nu dags att på allvar börja bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

Satsningens recept är i stora drag följande. De lokala och regionala kriminalunderrättelsetjänsterna samt de regionala underrättelsecentren ska identifiera och arbeta fram lämpliga ärenden. De ärenden som sedan bedöms lämpliga som aktionsgruppsinsatser och uppfyller den myndighetsgemensamma inriktningen ska föreslås till Operativa rådet. Innan insatsförslaget når Operativa rådet bedöms och bereds det av kansliet. Operativa rådet väljer sedan ut de förslag som bör prioriteras och fördelar dem till aktionsgrupperna. Aktionsgruppen arbetar sedan i det samverkansområde som omfattas av insatsen med stöd av regionala resurser från linjeverksamheten. Insatser följs upp av Operativa rådet var fjortonde dag och det är även de som fattar beslut om när en insats ska avslutas. När så skett följer kansliet upp den avslutade aktionsgruppsinsatsen. Kansliet sammanställer även statistik om satsningen och rapporterar den årligen till regeringen.

Enligt satsningens tänkta modell ska alltså insatser initieras lokalt och regionalt och sedan föreslås till Operativa rådet. Eftersom aktionsgrupperna är helt nya och personalstyrkorna skiljer sig åt i fråga om kompetens och erfarenhet bedömer emellertid Operativa rådet att det är lämpligt att inledningsvis frångå den tänkta modellen och i stället tilldela aktionsgrupperna en lämplig träningsinsats.

Under samma tidsperiod har ett nytt namngivet kriminellt gäng börjat etablera sig på flera orter i Sverige. Gänget har fått stor

uppmärksamhet i medierna samtidigt som polisen anser sig ha en bristfällig bild av gängets utbredning och farlighetsgrad.

Operativa rådet går ut med en beställning till kriminalunderrättelsetjänsterna att samla in information om gänget. Resultatet av beställningen blir att det kommer in flera förslag till Operativa rådet om aktionsgruppsinsatser inriktade mot gänget.

Eftersom kunskapen om gänget inledningsvis inte är så stor är det svårt för Operativa rådet att bedöma om de tre inriktningskriterierna för en aktionsgruppsinsats är uppfyllda. Förslagen på aktionsgruppsinsatserna godkänns dock med hänvisning till att det föreligger ”särskilda strategiska skäl” att arbeta mot grupperingen.

Mot ett underrättelsestyrt arbetssätt

Under senare tid har kriminalunderrättelseverksamhet kommit att bli själva hjärtat i polisarbetet, inte minst mot organiserad brottslighet. Utvecklingen inom polisen, både i Sverige och internationellt, har gått från ett reaktivt arbetssätt, där polisen främst agerar på redan begångna brott, till ett mer proaktivt arbetssätt där myndigheterna strävar efter att förebygga brott innan de begås. Denna svängning blev särskilt tydlig 2007 när polisen införde en ny lednings- och styrmodell kallad PUM, Polisens underrättelsemodell. Modellen har sin utgångspunkt i att all planlagd polisverksamhet ska vara underrättelsestyrd, det vill säga baseras på ett informationsunderlag (RPS 2005).

Konkret innebär det en tydligare rollindelning i polisorganisationen med *beställare* och *utförare*. Beställarna utgörs av ledningsgrupper på olika nivåer. De beställer in underlag från utförarna, det vill säga kriminalunderrättelsetjänsterna på lokal, regional och nationell nivå.

I satsningens fall innebär det till exempel att Polisens regionala operativa ledningsgrupp (ROLG) skickar en beställning till kriminalunderrättelsetjänsten, närmare bestämt till samverkansområdets kriminalunderrättelsetjänst (SamO-KUT³) för att undersöka om det finns någon lämplig insats för en aktionsgrupp i något av samverkansområdets län.

³ Den regionala kriminalunderrättelsetjänsten har en samverkans- och samordningsfunktion för kriminalunderrättelsetjänsten inom respektive samverkansområde. Den ska även fungera som en länk mellan den lokala och Rikskriminalpolisens kriminalunderrättelsetjänst, dvs. den nationella nivån.

Som utgångspunkt i detta arbete använder kriminalunderrättelsetjänsten den tidigare nämnda myndighetsgemensamma inriktningen, det vill säga de tre kriterierna, som ska styra den myndighetsgemensamma satsningen.⁴

Samverkansområdets kriminalunderrättelsetjänst tar kontakt med de lokala kriminalunderrättelsetjänsterna för att inventera vilka potentiella insatser som finns. Om man anser att det finns en lämplig insats skickas det in till den Regionala operativa ledningsgruppen som granskar det inkomna underlaget och beslutar om det ska vidarebefordras till kansliet för beredning.

De förslag som går vidare är resurssäkrade på lokal eller regional nivå, vilket innebär att den polismyndighet i vars län aktionsgruppen ska verka, har gått med på att bidra med lokala resurser (exempelvis spanare, personal i yttre tjänst och teknisk kompetens). Orsaken är att aktionsgrupperna inte är "självförsörjande". De behöver extra resurser för att kunna driva en insats. Beskrivningen av detta kommer att utvecklas mer senare.

Ett myller av underrättelsetjänster

Det är emellertid inte enbart polisen som arbetar med underrättelseverksamhet. Flera av de samverkande myndigheterna i satsningen har egna underrättelseenheter.

Myndigheter inom satsningen som bedriver underrättelseverksamhet

Polismyndigheterna
Säkerhetspolisen
Tullverket
Ekobrottsmyndigheten
Skatteverket
Kustbevakningen
Kriminalvården

I de åtta regionala underrättelsecentren sitter handläggare representerade från myndigheternas underrättelseenheter tillsammans med handläggare från de samverkande myndigheterna som saknar sådan. På det sättet kanaliseras relevant information från de olika myndigheterna in i satsningen. Ett krav är att alla förslag om nya insatser, oavsett om de kommer från polisens kriminalunderrättelsetjänst eller

⁴ Att ta fram information om grupper och personer som är i överensstämmelse med satsningens inriktningsdokument är endast ett av kriminalunderrättelsetjänstens mål. Till detta kommer en rad andra mål och prioriterade områden, som grupperingar, brottstyper, särskilda inhämtningsuppdrag och samordning av underrättelsearbetet.

någon annan myndighets underrättelsetjänst, ska passera det Regionala underrättelsecentret innan det når Operativa rådet.

Det varierar hur en aktionsgruppsinsats eller en linjeinsats initieras. Ibland handlar det om en konkret och specifik beställning från ledningsgruppen till polisens kriminalunderrättelsetjänst eller det Regionala underrättelsecentret. Föreliggande utvärdering visar emellertid att det är ovanligt att beställningarna från ledningsgrupperna är särskilt specifika. Kriminalunderrättelsetjänsten avgör ofta själv vilken typ av insatser de ska presentera för ledningsgruppen. En förklaring är kriminalunderrättelsetjänstens kunskapsövertag över ledningsgrupperna, något som illustreras i följande citat från en intervju med en chef inom polisen:

Alltså, det är ju dilemmat med polisens underrättelsemodell. För om man ska vara riktigt PUM-trogen så ska ju vi som operativ ledningsgrupp få en jättesnilleblixtnågonstans ifrån och göra en beställning av ett ärende hos kriminalunderrättelsetjänsten. Det är ju ganska svårt eftersom det är kriminalunderrättelsetjänsten som får in tipsen och som så att säga gör den första värderingen, det vill säga bedömer om det över huvud taget är något att ägna sig åt, baserat på om det kommer in mycket tips, att tipsen är gångbara och tillförlitliga och så vidare. Om vi inte får de ingångsvärdena från kriminalunderrättelsetjänsten så har vi ju som operativ ledningsgrupp inget beslutsunderlag.

Chef inom polisen

Intervjuerna visar även att kriminalunderrättelsetjänstens handläggare inte funderar så mycket i termer av vilken operativ enhet som ska arbeta med insatsen. De tar fram en insats som de anser relevant, och sedan är det upp till den Regionala operativa ledningsgruppen att besluta om polismyndigheten ska satsa på ärendet och om det ska ske i linjeverksamheten eller om de ska ansöka hos Operativa rådet om att få använda en aktionsgrupp.

Impuls till insats

Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har nu varit i operativt läge en tid. Den första övningsinsatsen är avklarad och det är dags för den Regionala operativa ledningsgruppen att hitta en ny lämplig aktionsgruppsinsats att föreslå till Operativa rådet. Ledningsgruppen går därför ut med en beställning till kriminalunderrättelsetjänsterna i samverkans-

området att försöka identifiera en insats som uppfyller den myndighetsgemensamma inriktningen.

Behovet av en ny insats sammanfaller väl i tiden med en intressant underrättelseuppgift som precis kommit in till en av de lokala kriminalunderrättelsejästerna. En polis har av en informator fått veta att två namngivna personer är involverade i en omfattande narkotikahandel. En tredje person, som påstås finansiera narkotikasmugglingarna, pekas också ut. Denna person är medlem i ett namngivet kriminellt gäng och dessutom placerad på Rikskriminalpolisens targetlista över personer som är aktiva inom organiserad brottslighet och som prioriteras av brottsbekämpande myndigheter.

När kriminalunderrättelsejästerna kontrollerar dessa tre individer i olika polisiära register faller bitarna ytterligare på plats. Alla tre personer är tidigare misstänkta för grova narkotikabrott. Den targetlistade personen har dessutom misstankar registrerade på sig om både utpressning, anstiftan till mord och övergrepp i rättssak. En bara några veckor gammal spaningsnotis bekräftar ett möte mellan en av de två männen och den targetlistade personen. Därtill finns ett underrättelseuppslag från Finanspolisen om att en av männen blivit rapporterad av ett växlingskontor för att vid tre olika tillfällen ha växlat större summor kontanter till euro. Registerslagningar visar även att samma man har ett registrerat företag som uppges syssla med import- och exportverksamhet.

Den samlade bilden är att det finns anledning att gräva djupare i de tre människors verksamhet. Det resulterar slutligen i en underrättelserapport. Samverkansområdets kriminalunderrättelsejäst presenterar rapporten för den Regionala operativa ledningsgruppen, som anser att ärendet har potential att bli en aktionsgruppsinsats. De beslutar därför att insatsen ska föreslås för Operativa rådet. Först ska det dock, enligt gängse ordning, lämnas över till det Regionala underrättelsecentret för kompletterande registerslagningar av de samverkande myndigheterna. Särskilt stor är förhoppningen om att underrättelsecentret ska få fram mer information som stärker kriteriet ”användande av företag i brottslig verksamhet” samt uppgifter som kan användas för att försöka komma åt de tre personernas egendom.

För att kunna engagera det Regionala underrättelsecentret krävs emellertid ett beslut av centrets styrgrupp. Ordföranden för polisens Regionala operativa ledningsgrupp är dock även ordförande i det Regionala underrättelsecentrets styrgrupp samt medlem i det Operativa rådet. Med andra ord sitter den operativa chefen samtidigt på stolar i tre beslutande organ. Den operativa chefen tar därför vid följande styrgruppsmöte upp förfrågan om att låta det Regionala underrättelsecentret granska ärendet. Styr-

gruppen bedömer ärendet som lämpligt för underrättelsecentret och tar ett samstämmigt beslut om att bevilja förfrågan.

Den eller de utlösande faktorer som gör att en insats föds kallas för impuls. För att knyta an till resonemanget i inledningen till detta kapitel, kan impulser delas in i *reaktiva* och *proaktiva*. En reaktiv impuls innebär att en förundersökning inleds till följd av att ett brott begåtts, till exempel ett rån eller ett mord. En proaktiv impuls innebär att det finns underrättelseinformation om att någon ägnar sig åt eller planerar kriminell verksamhet. Källorna kan exempelvis vara informatörer, spaningsverksamhet eller tips. Om den samlade underrättelseinformationen bedöms vara tillräcklig för att styrka misstanke om brott informeras en åklagare, som kan fatta beslut om att inleda en förundersökning.

När det handlar om organiserad brottslighet är det inte ovanligt att den proaktiva impulsen tar sikte på ett objekt, det vill säga en särskild individ eller konstellation, i stället för ett specifikt brott. Arbetet går således ut på att i underrättelseskedet försöka bygga upp ärenden om objektet. Huruvida en proaktiv impuls är tillräckligt intressant att jobba vidare med bedöms utifrån det befintliga underrättelseläget, det vill säga vilken information som finns och hur bra förutsättningarna bedöms vara för att få in mer relevanta underrättelseuppgifter.

Brå har undersökt varifrån impulserna kommit i de studerade insatserna, och det finns i princip inte någon skillnad mellan aktionsgrupperna och linjeverksamheten i fråga om insatsernas tillkomst.

Hemliga tvångsmedel viktiga

Ett informellt krav på underrättelserapporterna, som tydligt framgår av intervjuerna, är att det ska finnas ett tillräckligt underlag för att i förundersökningsfasen kunna få domstolsbeslut om att använda hemliga tvångsmedel, till exempel telefonavlyssning eller hemlig rumsavlyssning. De flesta intervjupersoner anser att hemliga tvångsmedel är en förutsättning för att det över huvud taget ska gå att bedriva spaning mot organiserad brottslighet. Annars är det svårt att kartlägga en kriminell verksamhet som bygger på att kommunikationen mellan olika personer sker med stor försiktighet.

Inte minst poliser i aktionsgrupperna lyfter fram behovet av att kunna använda hemliga tvångsmedel. I några intervjuer framförs kritik mot att vissa underrättelserapporter inte hållit en tillräckligt hög kvalitet för att de ska hålla för en prövning om tvångsmedel i tingsrätten. I dessa fall har det förklarats med att kriminalunderrättelsetjänsten har en bristande erfarenhet av vad som krävs för att

åklagare och domstolar ska kunna fatta olika beslut som är nödvändiga för att driva en framgångsrik brottsutredning.

Konsekvensen av det informella kravet på att använda hemliga tvångsmedel blir att narkotikabrott ofta prioriteras framför annan brottslighet. Det beror på att narkotikabrott har ett högt straffvärde. Bestämmelserna i rättegångsbalken (RB) ger exempelvis vid handen att hemlig teleavlyssning vid förundersökning får användas vid brott med ett minimistraff på fängelse i två år eller annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Det förutsätts inte en särskilt omfattande narkotikahantering för att uppfylla detta krav. Narkotikabrott är dessutom ett brott som polisen har stor erfarenhet av att arbeta med, har stor kunskap om och som är relativt enkla att bevisa.

De regionala underrättelsecentren

6

Det är tidig morgon och tjänstemännen från de samverkande myndigheterna i det Regionala underrättelsecentret börjar anlända till sina arbetsplatser på polishuset. Underrättelsecentret är beläget på samma våning som kriminalunderrättelsetjänsten, men har en egen avdelad korridor som avskärmas med en glasdörr.

Det är dags för veckomöte och stämningen är uppsluppen. Kronofogdens handläggare har precis meddelat sina kollegor att de lyckats betalningssäkra egendom för ett värde av 200 000 kr i ett tidigare ärende. Det är ett kvitto på att det Regionala underrättelsecentrets arbete har betydelse. En delseger i kampen mot den organiserade brottsligheten är vunnen.

Nu är det emellertid en ny vecka och nya ärenden står på tur. Sedan några månader tillbaka arbetar centret med tre olika ärenden, men både Ekobrottsmyndigheten och Tullverket har fyllt i förslagsblanketten för varsitt nytt ärende som eventuellt kan föreslås för det Regionala underrättelsecentrets styrgrupp.

Dessutom är samverkansområdets kriminalunderrättelsetjänst på plats för att presentera ett ärende som de vill att det Regionala underrättelsecentret ska titta närmare på. Tanken är att ärendet ska föreslås för Operativa rådet. Förhoppningsvis kan det bli en aktionsgruppsinsats.

Underrättelsecentrets handläggare lyssnar uppmärksamt, och när mötet är avslutat hugger de in på uppgiften. Information som kontrolleras och tas fram är bland annat om de aktuella personerna har några skulder hos Kronofogden, om de är anställda någonstans, om de har några bidrag och i så fall på vilka grunder samt om de är kopplade till några företag. Eftersom det endast

handlar om att komplettera en redan befintlig underrättelserapport med relevanta uppgifter och komma med ett utlåtande från ett myndighetsgemensamt perspektiv går arbetet relativt fort. Handläggarna själva betraktar inte ens denna uppgift som ett formellt ärende för det Regionala underrättelsecentret utan det är snarare en tillfällig biuppgift.

När underrättelsecentret är färdigt med sina kompletteringar går ärendet tillbaka till samverkansområdets kriminalunderrättelsejänst, som lämnar in det som ett förslag till kansliet. Bifogat till underrättelserapporten finns även ett ifyllt formulär som anger i vilken grad ärendet bedöms uppfylla de tre kriterierna.

I de regionala underrättelsecentren handlar arbetet i hög grad om att samverka i underrättelsefasen. De tar fram underlag till både framtida aktionsgruppsinsatser och insatser inom de olika myndigheternas linjeverksamhet.

Konceptet går ut på att, utifrån de olika myndigheternas perspektiv, hitta olika angreppspunkter för att bekämpa organiserad brottslighet. En intervjuad polis förklarar arbetsmetodiken på följande sätt:

Tidigare har jag själv arbetat med narkotikabrott. Då hade vi telefonavlyssning och fick information som var bra för att kunna lagföra de här personerna. Men även om personerna samtidigt pratade om grov ekonomisk brottslighet så var det ingen som tittade på det. Då släppte man det lite eftersom det var de andra brotten som man tittade på i första hand. Här i det Regionala underrättelsecentret släpper vi dock inte dem utan vi fortsätter att samla in den information som kommer via telefonavlyssningen för att även kunna starta en förundersökning och lagföra dem för ekonomisk brottslighet parallellt. I de gamla ärendena jag berättade om hände det ibland att inte narkotikadelen eller den övriga delen höll. Då blev det inte någon lagföring alls. Men det hade det kunnat bli i ett regionalt underrättelsecenter genom att titta på ekonomisk brottslighet.

Intervjuperson från regionalt underrättelsecenter

Det finns fyra sätt som ett regionalt underrättelsecenter kan vara kopplat till en potentiell aktionsgruppsinsats:

- Det kommer en beställning från underrättelsecentrets styrgrupp.
- Underrättelsecentrets handläggargrupp föreslår ett ärende för styrgruppen och de fattar beslut om att man ska arbeta med ärendet.

- Ett av kriminalunderrättelsetjänsten redan förberett ärende lyfts in i det Regionala underrättelsecentret för kompletterande registerslagningar från respektive samverkande myndighet innan ärendet föreslås till Operativa rådet.
- Det Regionala underrättelsecentret bistår i en av Operativa rådet redan beslutad och inledd aktionsgruppsinsats.

Begränsad delaktighet i aktionsgruppsinsatsernas tillkomst

Av de nio aktionsgruppsinsatser som studerats i utvärderingen är det endast två som ursprungligen arbetats fram av något av de regionala underrättelsecentren. Resterande sju insatser är framtagna av polisens kriminalunderrättelsetjänster. Dessa ärenden har sedan passerat centren för att belysas från de olika samverkande myndigheternas perspektiv genom kompletterande registerslagningar. Operativa rådet har beslutat att ett insatsförslag ska ha passerat ett regionalt underrättelsecenter innan rådet fattar sitt beslut.

Flera intervjuade handläggare vid de regionala underrättelsecentren förklarar att de inte betraktar dessa ärenden som ”formella” ärenden för underrättelsecentret. Formella ärenden bearbetas oftast mycket grundligare och pågår under en längre tidsperiod, från några veckor till flera månader.

Operativa rådets kansli menar att ärendet ska ha gått igenom ett regionalt underrättelsecenter för att bli ett Operativa rådet-ärende. Ja, men vad innebär det? En registerslagning mot samtliga myndigheter? Är det ett ärende för ett regionalt underrättelsecenter? Eller tror man att det är ett ärende för ett regionalt underrättelsecenter? För oss är det inte ett ärende för ett regionalt underrättelsecenter.

Intervjuperson från regionalt underrättelsecenter

I intervjuerna är en framträdande uppfattning att det inte är de regionala underrättelsecentrenas huvudsakliga uppgift att ta fram aktionsgruppsinsatser. En intervjuperson uttryckte sig till exempel på följande sätt:

De regionala underrättelsecentrens huvuduppgift är inte att jobba mot Operativa rådet. De regionala underrättelsecentrens huvuduppgift är att flera myndigheter på regional nivå tillsammans inleder brottsutredningar, göra revisioner eller andra sådana åtgärder som myndigheterna kan göra. De värsta ärendena, som har nationell bäring och där

man märker att det sprider sig utanför regionen, de ska bäras in till Operativa rådet. Det är alltså gränsöverskridande brottslighet i landet. Det är de ärendena som Operativa rådet ska ta emot. Men mycket av ärendena i de regionala underrättelsecentren hanteras av de lokala poliserna, Tullverket och Skatteverket, där de också tar pengar.

Chef inom polisen

En bild som förmedlas i intervjuerna är att ett underrättelseärendes informella ägarskap avgörs av om det är polisens kriminalunderrättelsetjänst eller det Regionala underrättelsecentret som tagit fram grundprodukten. Om kriminalunderrättelsetjänsten till exempel har börjat arbeta på ett ärende och ber det Regionala underrättelsecentret om hjälp är det ovanligt att ärendet helt och hållet går över till underrättelsecentret. Detta illustreras i följande citat:

Sedan har vi en underrättelsebearbetning på kriminalunderrättelsetjänsten där det kan komma till en punkt där man konstaterar att det finns en personkrets som det är väldigt mycket företag om. De sitter i bolagsstyrelser. Då går man automatiskt ner och ber det Regionala underrättelsecentret att göra en kartläggning av det här förhållandet. Ärendet går sedan tillbaka till kriminalunderrättelsetjänsten för det Regionala underrättelsecentret tar sällan någonting som kommer här uppifrån. De har sin egen agenda därnere och om de ska ta ärendet måste det komma tydliga pekpinningar från en operativ ledningsgrupp att de ska titta på det, för att till exempel se om det kan vara ett potentiellt aktionsgruppsärende. Men den normala gången är inte att kriminalunderrättelsetjänsten lämnar ner ärendet till det Regionala underrättelsecentret och sedan släpper det, utan det går ner där och så kollar de kanske på de här bolagen, kommer med en utvärdering och sedan går det tillbaka upp till kriminalunderrättelsetjänsten igen. Sedan kan det Regionala underrättelsecentret komma in i igen i ett senare skede. Kanske i en ekonomisk utredning eller vad det kan tänkas bli för någonting. Så att det är väl så det går till i praktiken.

Chef inom polisen

I de fall som de regionala underrättelsecentren ”äger” ärendet har de ofta byggt upp det från början. Själva impulsen kommer dock från någon av myndigheterna, antingen deras handläggare i centret eller via styrgruppsrepresentanterna. Det innebär att även underrättelsecentrens ärenden ofta härstammar i från någon myndighets underrättelsetjänst, men oftast inte i form av en redan framtagen underrättelserapport.

I stället för att ta fram aktionsgruppsinsatser från grunden, anser många intervjupersoner att de regionala underrättelsecentrens upp-

gift i aktionsgruppsinsatserna snarare är att komplettera kriminalunderrättelsetjänstens underrättelserapporter med finansiella uppgifter innan ärendet föreslås för Operativa rådet.

En intervjuad handläggare på ett regionalt underrättelsecenter menar att kunskapen om underrättelsecentren generellt sett är låg inom polisen.

Jag kan säga så här, att merparten av mina poliskollegor har ingen aning om vad regionala underrättelsecentret gör. Det är lite intressant, tycker jag. De vet att det är något inom kriminalunderrättelsetjänstsamarbetet, men de vet inte så mycket mer. Någon trodde att "ja, är det så att du sitter och slår ungefär som att du kollar dataslagningar och skickar dem vidare eller?"

Intervjuperson från regionalt underrättelsecenter

En intervjuperson går till och med så långt att han hävdar att det är en missuppfattning att de regionala underrättelsecentren ska förse aktionsgrupperna med insatser. Han menar att inrättandet av aktionsgrupperna och de regionala underrättelsecentren är två olika beslut som blandats ihop trots att det inte var meningen från början.

Som nämnts finns ett formellt krav på att en insats ska passera ett regionalt underrättelsecenter innan det föreslås för Operativa rådet. Ett viktigt skäl till att låta ett underrättelsecenter sätta sin prägel på ärendet är att det ger andra myndigheter än polisen en möjlighet att hitta ingångar och finna ärendet intressant. Det är av avgörande betydelse för om ärendet ska bli en aktionsgruppsinsats eller inte eftersom det krävs ett konsensusbeslut av samtliga myndigheter som ingår i Operativa rådet för att ett ärende ska bli en aktionsgruppsinsats.

Ärendenas karaktär

Enligt Rikspolisstyrelsen ska de regionala underrättelsecentren arbeta med "ärenden som är myndighetsöverskridande inom ramen för den myndighetssammansatta inriktningen för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten och därmed sammanhängande ekonomisk brottslighet". Vidare beskrivs målsättningen vara att "få fram underlag för straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot aktuella personer" (RPS 2009b).

Den faktor som de intervjuade handläggarna lyfter fram som mest utslagsgivande när ett ärende ska väljas ut är emellertid "ärendets förutsättningar för regional myndighetssamverkan". Med andra ord bedöms det som viktigare att så många myndigheter som möjligt kan bidra i ärendet än att det uppfyller Samverkansrådets kriterier. Detta är sannolikt en av förklaringarna till att de regionala underrättelsetjänsterna inte genererar så många egeninitierade aktionsgrupps-

insatser utan främst tar fram insatser till linjeverksamheten. Det kan vara svårt att från början hitta ett ärende som uppfyller kriterierna och samtidigt har goda förutsättningar för en bred myndighetssamverkan.

Av intervjuerna framgår även att det har hänt att det Regionala underrättelsecentrets styrgrupp släppt igenom ärenden som inte handlar om grov organiserad brottslighet i syfte att även få in ärenden som föreslagits av andra myndigheter än till exempel Polisen eller Skatteverket.

Det optimala ärendet för ett regionalt underrättelsecenter, det är egentligen ett ärende där många myndigheter är med och där alla myndigheter bidrar med någon form av information från början. Sen jobbar vi upp det tillsammans och så blir det då operativa ärenden för flera myndigheter.

Intervjuperson från regionalt underrättelsecenter

Ett ärende i det Regionala underrättelsecentret växer ofta fram, genom att någon handläggare föreslår ett nytt ärende på det Regionala underrättelsecentrets veckomöte. De två center som studerats i föreliggande studie använder sig av en blankett där man kryssar i vilka myndigheter som bedöms beröras av ärendet. På blanketten ska man även ange vilka framgångsfaktorer som finns i ärendet och motivera varför det är ett "GOB-ärende" (grov organiserad brottslighet). Om de övriga handläggarna bedömer att det finns potential i ärendet inleds arbetet med att ta fram ett underlag till centrets styrgrupp, som sedan tar ställning till om centret ska arbeta med ärendet. Intervjuerna ger en bild av att det många gånger handlar om ett ärende eller objekt där den myndighet som föreslår det har kört fast och behöver hjälp för att komma vidare. En intervjuad handläggare beskriver det på följande sätt:

Det är inga guldägg vi får in i de regionala underrättelsecentren. Det känns som att där polisen eller någon annan myndighet har misslyckats genom åren, där får vi ta det sista spadtaget och se om vi hittar någonting. Då gäller det att riktigt gå ned och damma i alla skrymslen och vrår. Plus att vi har nolltolerans. Normalt tar man ett ärende som har dignitet och höjd, men i vårt fall är det som sagt nolltolerans och då tar vi allting från vänster till höger. Vilket innebär att en del åklagare tycker, när ärendet kommer på deras bord, att det här är ju bara skit. "Varför ska jag inleda på det här för?" Men det är ju inte brotten som sådana, utan objekten som är intressanta.

Intervjuperson från regionalt underrättelsecenter

Intervjupersonerna framhåller att styrgruppen sällan avslår ett förslag från handläggargruppen. En förklaring är de täta kontakter som varje myndighet har med handläggare och ledamoten i styrgruppen. Ofta är ledamoten handläggarens närmaste chef. Utanför centret har därför respektive myndighet informella kontakter om vad handläggargruppen arbetar med och vad som är på väg upp till styrgruppen. En annan förklaring är att det är handläggarna som har insikt i underrättelseflödet, på samma sätt som för polisens kriminalunderrättelsetjänst. De är därför bättre lämpade än ledamoten att avgöra vad som kan bli ett framgångsrikt ärende.

Även om de regionala underrättelsecentren inte initierar så många aktionsgruppsinsatser betraktar sig de handläggare som intervjuats absolut som en del av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. Som nyligen nämnts anser de sin primära uppgift vara att myndighetsgemensamt ta fram regionala ärenden som någon av myndigheterna som ingår i det Regionala underrättelsecentret kan arbeta vidare med. En inte ovanlig väg är att ärendena initialt föreslås av polisen, bearbetas i underrättelsecentret och sedan går vidare till Ekobrottsmyndigheten efter att Skatteverket har granskat de involverade bolagen.

Det Regionala underrättelsecentrets geografiska placering

En vanlig uppfattning hos intervjupersonerna är att centrens placeringssort har en viss betydelse för vilka ärenden man arbetar med. Eftersom de är stationerade i ett polishus, inte sällan nära kriminalunderrättelsetjänsten, är det naturligt att det finns en tydligare kontaktyta mot de lokala problemen än mot de angränsade länen som de också ansvarar för. Konsekvensen blir att många ärenden får en lokal förankring till centrets placeringssort.

Jag har en känsla av att de ärenden som drivs på mest är de som ligger lokalt förankrade i den myndigheten som har det Regionala underrättelsecentret. Och det är ganska naturligt, det vore rätt konstigt om det skulle vara annorlunda. Jag menar här sitter ju representanter från Polisen, Kronofogden, Skatteverket, Försäkringskassan, Tullverket och allihop. De sitter alltså på en ort, är geografiskt lokaliserade till en ort. De har kunskapen och kännedom om orten och demografin och händelseförlopp och allting på ett helt annat sätt än vad man har i ett främmande län. Då är det kanske inte så konstigt att man tar sig an ett eget ärende som man känner igen och där man kan jobba vidare, man ser framgångsmöjligheter på ett annat sätt och så vidare. Naturligt sätt blir det så. Det behöver inte vara något ont i det.

Chef inom polisen

Intervjuerna visar också att de regionala underrättelsecentren är medvetna om denna slagsida mot placeringsorten. Centren har diskuterat frågan om hur de ska öka antalet ärenden från övriga orter inom samverkansområdet och de försöker att aktivt hitta ärenden i de andra länen. Ett förslag som nämns i intervjuerna är att man ska besöka de övriga städerna i samverkansområdet och presentera underrättelsecentrets verksamhet. Förhoppningen är att en sådan uppsökande informationskampanj ska skapa tydligare kontaktytor som leder till fler ärenden.

Nationell samordning

De åtta regionala underrättelsecentren ser inte ut på samma sätt utan skiljer sig något åt i sammansättning och arbetssätt. En förklaring är att tre av centren redan var i drift flera år före satsningen. Eftersom varje center lyder under sin regionala styrgrupp är inte den nationella samordningen av underrättelsecentren särskilt utvecklad. Flera intervjupersoner uttrycker ett uppdämt behov av att få stöd med utveckling av metoder och utbildning samt att skapa ett bättre forum för utbyte av erfarenheter.

Efterfrågan på nationell samordning ska emellertid inte förväxlas med nationell styrning. Flera intervjupersoner med koppling till de regionala underrättelsecentren är noga med att betona att de styrs av respektive regional styrgrupp och inte av det Nationella underrättelsecentret. För Polisen med sina 21 polismyndigheter är det särskilt viktigt att betona den regionala styrningen, inte minst med tanke på att det Nationella underrättelsecentret organisatoriskt tillhör Rikskriminalpolisen.

Alla sammanställningar av de regionala underrättelsecentren måste ju fångas upp någonstans och det är det Nationella underrättelsecentrets uppdrag. Men Nationella underrättelsecentret har inte rätt att styra över de regionala underrättelsecentren, för det gör styrgruppen.

Chef inom polisen

Ett steg mot en förbättrad nationell samordning av underrättelseverksamheten är de videomöten som representanterna från de regionala underrättelsecentren och det Nationella underrättelsecentret håller varje månad.

Man får väl hoppas att Nationella underrättelsecentret blir lite mer samordnande för alla regionala underrättelsecenter. Jag vet att de har videomöten någon gång i månaden. Samordnaren här är ju med på dem. Så det är väl rätt bra att ha lite sånt och att försöka samverka lite. För annars blir det väl så att de regionala

underrättelsecentren får leva sitt eget lilla liv. Så det behövs samordning.

Intervjuperson från regionalt underrättelsecenter

På videomötena sker ett informationsutbyte mellan de regionala underrättelsecentren och det Nationella underrättelsecentret, som bland annat använder informationen för att bygga upp ett nationellt underrättelseregister över strategiska personer, mot vilka man arbetar mot sedan 2011. I ljuset av vad intervjupersonerna berättar framstår det som ett steg i rätt riktning mot ett samordnat underrättelsearbete.

Ja, men också att ge stöd åt de regionala underrättelsecentren i sitt arbete. Alla underrättelsekapaciteter som finns vid Rikskriminalpolisen står ju till det Nationella underrättelsecentrets förfogande. Så det är ett nav. Det är ingen organisatorisk enhet. Det är inte tanken att det Nationella underrättelsecentret ska vara en ny underrättelseorganisation på något sätt, utan det Nationella underrättelsecentret är ett samverkansnav.

Chef inom polisen

Ett exempel på när nationella och regionala intressen inte alltid går hand i hand är Nationella underrättelsecentrets arbete med något som kallas för personanalysdokument (PAD). PAD:arna är ett verktyg som det Nationella underrättelsecentret har utvecklat för att kunna få information om intressanta objekt, det vill säga strategiska personer, från de regionala underrättelsecentren. Arbetet med att upprätta dokumenten ansågs, enligt flera intervjupersoner, vara för tidsödande för de regionala underrättelsecentren och gav upphov till en diskussion om hur de regionala underrättelsecentrens resurser skulle prioriteras. En förklaring till konflikten är sannolikt att frågan inte var tillräckligt förankrad, varken i de regionala styrgrupperna eller Operativa rådet. I stället uppfattades den som en order från det Nationella underrättelsecentret.

Sedan augusti 2011 utgör dock Operativa rådet styrgrupp för det Nationella underrättelsecentret. Sannolikt kommer det att innebära att samverkan och förståelsen mellan det Nationella underrättelsecentret och de regionala underrättelsecentren blir bättre då flera av Operativa rådets medlemmar även sitter som representanter i någon av de regionala underrättelsecentrens styrgrupper.

Över lag ger intervjuerna en bild av att det råder en mycket stor okunskap inom satsningen om vad det Nationella underrättelsecentret har för roll utöver att ta fram lägesbilden. En del intervjupersoner går till och med så långt att de ställer sig frågande till om det Nationella underrättelsecentret över huvud taget behövs.

En slutsats är därför att information och tydliggörandet av det Nationella underrättelsecentrets funktion varit otillräcklig inom satsningen. En ökad kunskap om centret och dess uppgift skulle stärka dess legitimitet och öka tydligheten i organisationen.

När helheten blir större än delarna

Intervjupersonerna som ingår i de regionala underrättelsecentren ger en samstämmig bild av att arbetet i centren fungerar väldigt bra. De beskriver att det finns en gemensam vilja att nå ett mål, som respektive myndighet inte kan nå fram till på egen hand. Följande citat är ett illustrativt exempel på dessa positiva omdömen:

Sen är det så roligt för man känner ett sådant stort engagemang från alla myndigheter och alla vill verkligen framåt, alla tror på det här konceptet. Det är ingen som sitter med armarna i kors på ett möte och tycker "varför gör vi det här?" Utan alla tycker att det är helt rätt, det här skulle vi ha gjort för tio år sedan. Det är kul.

Intervjuperson från regionalt underrättelsecenter

Arbetet gynnas även av att intervjupersonerna upplever att det är högt i tak och att alla myndigheter kan föreslå ärenden som bearbetas av respektive handläggare. Fastän alla förslag kanske inte leder till något, skapar det likväl en upplevelse av att arbetet sker gemensamt.

En förklaring till att intervjupersonerna upplever arbetet som väl fungerande, kan vara att varje myndighet har hittat sin roll och får respekt för sin expertkunskap. Intervjuer med personal i de regionala underrättelsecentren tyder på att så är fallet.

Av intervjuerna med handläggarna i de två regionala underrättelsecenter som Brå har studerat närmare, framgår att de upplever sig ha en god kunskap om vilken roll och vilken befogenhet de deltagande myndigheterna har. En intervjuperson från Kronofogden pekar till exempel på hur satsningen har gjort att myndigheten

blivit mer synlig och att de andra myndigheterna förstår vad vi kan göra och vilken roll vi spelar.

Intervjuperson från regionalt underrättelsecenter

Det Regionala underrättelsecentret erbjuder även en kontaktpunkt för myndigheterna, vilket underlättar informationsinhämtning om kriminella individer. Eftersom alla myndigheter reagerar på impulserna till ärenden är det inte ovanligt att det kommer fram information som förslagsställaren inte tänkt på eller vetat om att just den myndigheten hade.

Det är ju en av fördelarna med de regionala underrättelsecentren, att man kan få impulser om att människor kan ha tillgångar som de inte meddelat Försäkringskassan. T.ex. att de kör runt i bilar i miljonklassen och sen säger de till Försäkringskassan att de har så lite inkomster att de bara kan betala av 500 kronor i månaden på ett krav på 500 000. Det blir väldigt många månader och år innan den skulden är reglerad. Får man då information om att de kör runt i en väldigt dyr bil kan Försäkringskassan lämna över ärendet till Kronofogden.

Intervjuperson från regionalt underrättelsecenter

Alla är inte med på skutan

En av styrkorna med de regionala underrättelsecentren är att de olika myndighetsrepresentanterna sitter i samma lokal och har direktkontakt.

Man får inte negligera den personliga kännedomen om varandra, alltså kontakten, relationen. Den är jätteviktig, att man har ett ansikte, man känner någon, man har någon som man kan resonera med. En samtalspartner helt enkelt. Det är inte bara någon man skickar papper till utan någon man kan ha dialog med. Det är, tror jag, den absolut största framgångsfaktorn.

Medlem i styrgrupp till regionalt underrättelsecenter

En förutsättning för att myndigheterna ska delta i samverkan i de regionala underrättelsecentren är att arbetet ger dem någonting. För vissa myndigheter är nyttan av samverkan i centren mer tydlig än för andra. Polisen får till exempel tillgång till färsk information som de kan använda i sin underrättelseverksamhet. Polisen får också en möjlighet att hitta alternativa vägar att komma personer på spåren som de misstänker håller på med brottslig verksamhet. Skatteverket kan exempelvis vidta åtgärder och fatta beslut om omtaxeringar. Till följd av att myndigheterna i centret strävar efter att aktualisera ärenden där det finns förutsättningar för myndighetssamverkan inriktas många ärenden mot skattebrott och bokföringsbrott. Tullverket föreslår till exempel oftast inte ärenden om narkotikasmuggling utan i stället om punktskattebrott, exempelvis på alkohol och cigaretter.

Även Försäkringskassan kan dra stora fördelar av myndighetssamverkan genom att stoppa och kräva tillbaka felaktiga utbetalningar. Migrationsverket och Länsstyrelsen har inte lika tydliga fördelar av samverkan, men samstämmigheten är stor om att dessa myndigheter ska delta i de regionala underrättelsecentren.

Kriminalvården anser emellertid att de, utifrån de ekonomiska förutsättningar som myndigheten har enligt regleringsbrevet, inte har möjlighet att medverka fullt ut i regeringsuppdraget. De deltar därför med en ”begränsad ambition” i de regionala underrättelsecentren, vilket innebär att handläggargrupperna bemannas ”efter behov”.

Följden blir att Kriminalvårdens representation på handläggarnivå skiljer sig åt mellan de regionala underrättelsecentren. Ibland har de inte haft en handläggare på plats på flera månader, ibland är en handläggare med och arbetar ett par veckor. I stället för en kontinuerlig närvaro bedömer styrgruppen utifrån varje enskilt ärende om det finns ett behov av att ha Kriminalvårdens handläggare på plats.

Flera intervjupersoner finner denna lösning märklig då de flesta myndigheterna inte heller får några extra medel för att delta i satsningen.

Alltså, jag tycker att det är svagt egentligen av dem att göra på det där viset. Att Kustbevakningen inte sitter med på de ställen där de inte har vatten kan jag begripa. Där finns det en logik i det hela. Men kriminalvård bedrivs ju över ytan. Så jag tycker att det är svagt att man inte ställer upp på satsningen fullt ut. Det handlar ju inte om så där rasande många regionala underrättelsecenter. Många myndigheter har ju inte en hundra procentig bemanning, utan de går ju dit och sitter kanske två eller tre dagar i veckan, och det tycker jag att man borde orka med på Kriminalvården.

Chef inom polisen

Intervjuerna förmedlar en bild av att det är en brist att Kriminalvården inte är med fullt ut då myndigheten anses ha en väl fungerande underrättelseverksamhet som med den nuvarande ordningen inte utnyttjas till sin fulla potential. Intervjupersoner menar även att det Regionala underrättelsecentret skulle kunna vara en lämplig plattform för att arbeta mot brott som begås under verkställigheten av ett straff.

Sekretesslagstiftningen upplevs inte vara något större hinder för samverkan

En förutsättning för samverkan i de regionala underrättelsecentren är att myndigheterna kan dela information med varandra. I slutredovisningen till regeringen (RPS 2009b) konstaterar flera myndigheter att de har stöd för detta i sekretesslagen (1980:100)⁵, där det finns en möjlighet för myndigheterna att lämna uppgifter ”om det är

⁵ Denna lag har sedan 30 juni 2009 ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Samma skrivning återfinns dock i den s.k. generalklausulen 10 kap. 27 §.

uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företrädare framför det intresse som sekretessen skall skydda”.

Ett problem som dock lyftes fram i slutredovisningen var att bestämmelserna i sekretesslagen är otydliga och kan tillämpas på olika sätt.⁶

Men där är det ju också lite vad man har för grundinställning. Om man alltid ska hitta en anledning att inte dela med sig, eller om man ska försöka hitta en möjlighet att dela med sig om du förstår vad jag menar. Det beror lite på från vilket håll man ser det. Jag tycker att de flesta, alla myndigheter numera, har den inställningen att vi ska försöka hitta ett sätt att göra det möjligt att dela informationen. Skatteverket var väl väldigt tveksamma förut, fiskala sidan i alla fall, skattebrottsenheten var väl lite mera positiv. Men den fiskala sidan var ju väldigt avogt inställda till den här verksamheten, och det är ju deras sekretesskultur skulle jag säga. Och det är ju inte bra för samarbetet, för om man sitter ett antal myndigheter och har inställningen att jag inte kan dela med mig något till någon, jag ska alltid hitta ett sätt att säga nej, då blir det ju inte mycket till samarbete.

Intervjuperson från regionalt underrättelsecenter

Flera av intervjupersonerna upplever inte att sekretesslagstiftningen har hindrat samverkan i de regionala underrättelsecentren. Intervjuerna pekar dock även mot att det fortfarande råder en viss osäkerhet om sekretessen och hur den tillämpas i de regionala underrättelsecentren, även om den osäkerheten inte är särskilt vida spridd.

⁶ Rikspolisstyrelsen påpekar i samma redovisning behovet av vissa författningsändringar.

Analys: Vilken roll har de regionala underrättelsecentren i satsningen?

De regionala underrättelsecentren är helt och hållet uppbyggda på tanken om myndighetssamverkan i underrättelsefasen. En central fråga är därför hur samverkan i de regionala underrättelsecentren fungerar och vilken roll de i praktiken har i satsningen.

En viktig regional aktör

Under den tidsperiod som Brå utvärderat har de regionala underrättelsecentren haft en begränsad roll i att ta fram underrättelserapporter som lett till aktionsgruppsinsatser. De har däremot utgjort en viktig aktör i arbetet mot de lokala och regionala problemen som inte uppfyllt kraven för att vara aktionsgruppsinsatser.

Om vi går redovisningen av utvärderingens resultat i förväg kan redan nu konstateras att de regionala underrättelsecentren står för den mest intensiva och utvecklade delen av myndighetssamverkan inom ramen för satsningen. Det innebär att de operativa lokala och regionala insatser, som inte drivs inom ramen för aktionsgruppsverksamheten, innehåller ett större inslag av myndighetssamverkan än aktionsgruppsinsatserna. Förklaringen är att de regionala underrättelsecentren inte förhåller sig särskilt strikt till Samverkansrådets kriterier, vilket även kan vara ett skäl till att centren inte heller initierar så många aktionsgruppsinsatser. Ledstjärnan i underrättelsecentrens verksamhet är i stället ärendets förutsättningar för myndighetssamverkan. Slutsatsen är att de regionala underrättelsecentrens roll i satsningen i praktiken snarare är att vara ett organ för myndighetssamverkan i linjeverksamheten på lokal och regional nivå än ett beredningsorgan för aktionsgruppsinsatser.

När det handlar om själva inriktningen på insatserna innebär det också att de regionala underrättelsecentrens ärenden i högre grad än aktionsgruppsinsatserna tar sikte på ekonomisk brottslighet. Aktionsgruppsinsatserna tenderar snarare att inriktas mot narkotikabrott delvis till följd av det informella kravet på användandet av hemliga tvångsmedel i förundersökningen.

Det myndighetsgemensamma perspektivet läggs på sist

Merparten av de underrättelserapporter som lett till aktionsgruppsinsatser har från början arbetats fram av Polisens kriminalunderrättelsetjänst och sedan kvalitetssäkrats och kompletterats av de regionala underrättelsecentren. Att de flesta aktionsgruppsinsatser har sitt ursprung hos polisen är inte märkligt med tanke på att det handlar om organiserad brottslighet. Konsekvensen blir emellertid att aktionsgruppsinsatserna inledningsvis väljs ut och formas från polisiära ögon och det myndighetsgemensamma perspektivet läggs på först i efterhand.

Skälet till att det ser ut på detta sätt är sannolikt den myndighetsgemensamma inriktningen. Som en följd av att de tre kriterierna har tillskrivits så stor betydelse för vilka ärenden som får bli aktionsgruppsinsatser får det myndighetsgemensamma perspektivet en underordnad betydelse. Om den Regionala operativa ledningsgruppen beställer ett förslag på en aktionsgruppsinsats av Polisens kriminalunderrättelsetjänst utgår de av naturliga skäl i första hand från kriterierna. Eftersom det inte är lika höga formella krav på hur omfattande det myndighetsgemensamma inslaget måste vara är det enklare att lägga på det myndighetsgemensamma perspektivet sist.

De regionala underrättelsecentren har emellertid gett myndighetssamverkan en överordnad betydelse. Konsekvensen blir dock att underrättelsecentren sällan får fram ärenden som uppfyller kraven för en aktionsgruppsinsats, det vill säga ärenden med inslag av våld, företag i brottslig verksamhet och otillåten påverkan.

Nationell satsning kräver nationell samordning

När en organisationsstruktur består av flera olika myndigheter med olika funktioner, som dessutom är uppdelade i sju samverkansområden, men delar samma övergripande mål, finns det skäl att samordna verksamheten (jfr Jacobsen och Thorsvik 2002, Abrahamsson och Aaurum Andersen 2005, Huxham 1996, Huxham och Vangen 2005, O'Toole 1997, Powell 1990, Wood och Grey 1991). För de regionala underrättelsecentren skulle en förbättrad samordning innebära en standardisering av arbetsuppgifterna genom att man använder samma regler, nedskrivna rutiner och procedurer (jfr Ahrne och Hedström 1999, Mintzberg 1979).

Det finns också ett behov av att förtydliga vilken roll det Nationella underrättelsecentret har i satsningen, utöver att ta fram kriterierna. Resultaten från utvärderingen visar att många intervjupersoner anser att denna roll är otydlig.

Brås bedömning är att det är viktigt att man från ledningshåll tydliggör vilken roll de regionala underrättelsecentren har i satsningen. Hur stor del av arbetet ska handla om att ta fram förslag på nationellt prioriterade aktionsgruppsinsatser och hur stor del ska ägnas åt regionala linjeinsatser?

Gruppdynamiken är nyckeln till framgång

Att myndighetssamverkan är viktig för att bekämpa organiserad brottslighet råder det knappast någon tvekan om (se till exempel Aromaa 2006, Brå 2008:6, HMIC 2004, van Duyne och Levi 1999). Myndighetssamverkan bör inte reduceras till att bara handla om att sammanföra information från olika myndigheters register. En minst lika central framgångsfaktor är myndigheternas olika kompetens, kultur, perspektiv och prioriteringar. Genom att myndigheterna betraktar ärendena från sina respektive perspektiv och problemformuleringar samt att detta arbete sker gemensamt, ges ärendena en annan bredd och mångfald än om de skulle handhas utanför de regionala underrättelsecentren.

Det är därför viktigt att säkerställa att dessa myndighetsspecifika egenskaper lever kvar hos respektive handläggare. Om handläggarna placeras helt och hållet vid de regionala underrättelsecentren uppstår en risk att de tappar kontakten med sin hemmyndighet. På sikt skulle det kunna innebära att det utvecklas en egen kultur vid de regionala underrättelsecentren där handläggarna närmar sig varandras tankesätt och mångfalden med de olika perspektiven och infallsvinklarna förloras.

Viktigt att de samverkande parterna prioriterar verksamheten

Samtliga myndigheter i de regionala underrättelsecentren fyller en viktig funktion. De olika myndigheterna skiljer sig naturligtvis åt i fråga om hur mycket de tillför och får ut av samverkan. Därför är det naturligt att vissa myndigheter har en lägre närvaro i centren än andra.

En fungerande samverkan förutsätter att varje myndighet får ut något av samarbetet och att den också har unika resurser som de andra behöver eller skulle gynnas av (Levine och White 1961, Van de Ven m fl. 1997, Warren m fl. 1975). Det krävs även att myndigheterna kan tillgodose varandras intressen utan att det skadar den egna verksamheten (Wood och Gray 1991).

Resultatet från undersökningen indikerar att Kriminalvårdens "begränsade ambition" får till följd att myndighetens kompetens och underrättelseuppgifter inte utnyttjas fullt ut i de regionala underrättelsecentren. Det finns därför skäl att se över vad som kan göras för att få Kriminalvården att öka sitt engagemang i centren.

Att Kriminalvården har valt att delta med en lägre ambitionsnivå än de andra myndigheterna kan på sikt innebära en risk för att även andra myndigheter, som inte anser sig ha tillräckliga fördelar av eller förutsättningar för samverkan, väljer att minska sina engagemang.

En aktionsgruppsinsats föreslås

Vad avgör om ett ärende föreslås som aktionsgruppsinsats?

En övervägande majoritet av de aktionsgruppsinsatser som föreslagits till Operativa rådet kommer från polismyndigheterna och har en tydlig polisiär inriktning. Under perioden 2009–2010 lämnade emellertid Ekobrottsmyndigheten några förslag på insatser och under våren 2011 fick Tullverket ett förslag godkänt av Operativa rådet.

En förklaring till att de flesta förslag kommer från polisen är kriterierna och att aktionsgrupperna är organiserade som en polisiär basresurs. De består uteslutande av polisanställda. Därför är det närmare till hands för polisen än andra myndigheter att lämna förslag på aktionsgruppsinsatser.

Utvärderingen visar att det inom vissa samverkansområden förekommer två faktorer som har en betydelse för när i tid en insats föreslås och vilken typ av förslag det blir.

En regional förstärkningsresurs

Att sju av de åtta aktionsgrupperna är fysiskt lokaliserade i olika samverkansområden har lett till att de, trots att de ska vara en nationell resurs, i flera samverkansområden har betraktats och hantearats som en regional resurs. Flera samverkansområden har strävat efter att hålla ”sin” aktionsgrupp fullt sysselsatt med insatser i det egna samverkansområdet.

En farhåga i vissa samverkansområden är att ”nationell resurs” innebär att alla aktionsgrupper kommer att bli engagerade i stor-

stadsområdena. I praktiken för detta med sig att samverkansområdena skickar in ett förslag om en ny insats till Operativa rådet när den ”egna” aktionsgruppen avslutat sin pågående insats. På så sätt håller man kvar aktionsgruppen i samverkansområdet:

Jag tycker mig kunna skönja att man är klart och tydligt intresserad av att få igenom ärenden som är lokalt eller superlokalt alternativt regionalt bundna. Det nationella perspektivet, det är man inte alls lika intresserad av.

Chef inom aktionsgruppsverksamheten

Denna form av ”lokalpatriotiskt” förslagsförfarande medför att den faktor som väger tyngst när en insats ska föreslås snarare är lokala insatser, som i tid sammanfaller med när aktionsgruppen blir ledig än samverkansområdets mest lämpliga och prioriterade insatser. Den dynamiken påverkar antalet förslag som Operativa rådet har att välja mellan när det ska prioritera vilka förslag som ska bli aktionsgruppsinsatser. En medlem i Operativa rådet uttrycker sig till exempel på följande sätt:

Vi gör för lite prioriteringar därför att vi inte har ärenden att prioritera emellan. För av någon konstig anledning, när man är klar med ett ärende i en stad, ja, då kommer det ett nytt. Och ibland kan man fundera på att, men oj, att det kunde vara en sådan tur. Eller så är man inne på detta att man inte för fram ärenden förrän man har resurser lediga. Men det gör att vi inte kan prioritera.

Medlem i Operativa rådet

En annan intervjuad medlem i Operativa rådet är inne på samma linje och menar att strategin att binda upp insatser i det egna samverkansområdet strider mot själva grundidén med satsningen.

Ja, alltså jag hade förväntat mig fler ärenden. Det borde ha varit större ingång på ärenden så att vi hade några i balans. Vi har ju inte haft några balansärenden över huvud taget. Det har ju inte legat någonting och väntat. Vad nu det beror på? I början hade jag en känsla av att man ute i regionerna inte skickade in ett nytt ärende förrän man visste att ens egen resurs var ledig. Då lurar man systemet lite grann. Det tyckte jag inte var meningen med satsningen, utan ärendena ska upp oavsett var de befinner sig i landet.

Medlem i Operativa rådet

Intervjuerna visar också att det kan vara svårt för samverkansområdena att avgöra exakt när en insats ska sluta och snabbt hitta och

formulera ett förslag på en ny insats som uppfyller kriterierna. Följden blir att det kan uppstå ett glapp innan aktionsgruppen tilldelas ett nytt ärende av Operativa rådet. När dessa situationer uppstår kan Operativa rådet vid behov besluta att den lediga aktionsgruppen ska bistå en annan aktionsgrupp. Om en aktionsgrupp inte är tagen i anspråk av Operativa rådet får den emellertid nyttjas av den Regionala operativa ledningsgruppen till olika insatser inom samverkansområdet. I praktiken innebär det att den Regionala operativa ledningsgruppen kan besluta att använda aktionsgruppen i en insats som egentligen avslagits av Operativa rådet. I dessa fall är dock aktionsgruppen ingen fredad resurs och Operativa rådet kan när som helst besluta om att ta aktionsgruppen i anspråk för någon annan insats.

En vanlig uppfattning hos intervjupersonerna är att det skulle vara möjligt att minska tidsglappet mellan aktionsgruppsinsatser om samverkansområdena var mer aktiva med att identifiera och föreslå lämpliga insatser.

Rättvis fördelning inom samverkansområdet

Samtliga samverkansområden förutom samverkansområde Stockholm omfattar flera län. En del av dessa samverkansområden kännetecknas av ytterligare en relevant faktor som påverkar insatsförslagen. Intervjuerna visar att det förekommer ett rättvisetänkande inom vissa samverkansområden. Det tar sig uttryck i att de finns en informell turordning för insatsförslagen. Det beror på principen om att varje polismyndighet inom respektive samverkansområde ska vara delaktig:

Jag vet att det inte är politiskt gångbart att köra ett aktionsgruppsärende nu för att vi har precis haft ett ärende så nu är det faktiskt de andra länens tur att köra aktionsgruppsärenden. Så därför måste vi köra det här lokalt om vi vill få någonting gjort i ärendet annars blir det ingenting gjort. Så det är viss taktik i det där, hur och var, åt vilket håll ärendet ska lyftas beroende på var avsättningsytan finns. För vi har bara en aktionsgrupp som man kan nyttja.

Intervjuperson från polisens kriminalunderrättelsetjänst

En aspekt som förstärker rättvisetänkandet är det faktum att aktionsgrupperna, på samma sätt som de regionala underrättelsecentren, är fysiskt placerade vid en av polismyndigheterna i ett samverkansområde. Detta gör att den Regionala operativa ledningsgruppen vill få rotation på aktionsgruppen inom samverkansområdet så den inte upplevs som en lokal resurs som endast gynnar det län i vilket den är fysiskt placerad.

En del intervjupersoner menar även att vissa polismyndigheter har svårare än andra att få fram lämpliga insatsförslag. Genom att tillämpa den informella turordningen och se till att endast ett förslag lämnas in från samverkansområdet slipper dessa polismyndigheter konkurrera med varandra om aktionsgruppen. Om insatsförslagen inte bedöms uppfylla kriterierna riskerar de dock att avslås av Operativa rådet. Intervjuerna ger en bild av att dessa avslag kan ha en negativ effekt på vissa polismyndigheters motivation att föreslå aktionsgruppsinsatser, inte minst till följd av att det upplevs vara en ganska komplicerad byråkratisk process att få igenom ett förslag.

Man har fått avslag på några nu så då har känslan blivit att varför ska man ens väcka ett ärende till Operativa rådet när de inte accepterar någonting. Då blir ju inströmningen av ärenden mycket mindre till Operativa rådet. Jag vet att andra områden har samma känsla, att vi väcker ingenting där för det är ingen idé. Utan vi driver det genom den Regionala operativa ledningsgruppen i stället, och det är synd.

Intervjuperson från polisens kriminalunderrättelsetjänst

Flera intervjupersoner är kritiska till den informella turordningen och menar att det vore bättre om det var underrättelseflödet som avgjorde vilka ärenden som blir aktionsgruppsinsatser och inte en regional fördelningspolitik. Det som förespråkas i dessa intervjuer är att i stället lämna in insatsförslag i takt med att lämpliga insatser dyker upp och låta Operativa rådet prioritera vilket ärende som ska bli en aktionsgruppsinsats.

Idealet vore att vi bara skulle kunna mata på hela tiden. För vi får in en massa färska bra grejer som det inte blir någonting gjort av, av den här anledningen.

Intervjuperson från polisens kriminalunderrättelsetjänst

Rättvisetänkandet baseras inte enbart på tanken att det är en förmån att få en aktionsgruppsinsats till den egna polismyndigheten. Som kommer att framgå senare i rapporten, tas även resurser från linjeverksamheten i anspråk när en aktionsgrupp arbetar med en polismyndighet. Därför är det inte säkert att en enskild polismyndighet eller ett samverkansområde har tillräcklig kapacitet för att driva mer än en aktionsgruppsinsats i taget. Det finns en avlastningstanke med att rotera aktionsgruppen mellan polismyndigheterna, vilket delvis beror på att personalen i linjeverksamheten vill driva egna insatser.

Under ett års tid har ju span fungerat som ett serviceorgan, bara. De vill ju givetvis göra något eget. Och det här är ju krav som de ställer till operativa chefen. ”Nu vill vi göra något själva och inte

springa någon annans ärenden.” Och det känns, då blir det ett sånt tryck givetvis, som man måste ta hänsyn till. Att ta aktionsgruppen här en runda till, det innebär ju också att man kanske binder resurser på ett sätt som man inte vill göra. Av rädsla också kanske för att inte göra de anställda irriterade hela tiden för att de inte får göra det de egentligen vill göra.

Intervjuperson från polisens kriminalunderrättelsetjänst

Förändring över tid

I intervjuerna är det möjligt att skönja en förändring i förslagsprocessen över tid. Rättvisetänkandet och benägenheten att boka upp ”sin egen” aktionsgrupp var vanligast förekommande under satsningens första 18 månader. Flera intervjupersoner ger en bild av att det i takt med att aktionsgruppssatsningen pågått en tid blivit vanligare att förslagen primärt baseras efter behov och inte efter regionala förutsättningar.

Tidigare har vi alltid haft resurser och det har ofta varit så att en region kommer in med ett förslag på en ny insats när den insatsen de håller på med håller på att övergå i någon rättegångsfas. Passande nog kommer man in med en ny. Men nu är det ju inte riktigt så längre utan de här 200 polisanställda, som inte är 200 för det finns lite vakanser, är tagna i anspråk i insatser beslutade av Operativa rådet. Det är då man får börja prioritera. Här har vi en jätteintressant insats men alla resurser är upptagna. Vad gör vi? Det är nu de börjar bli prövade. Jag trodde vi skulle komma hit tidigare. Jag trodde vi skulle ha en uppsjö av insatser och det skulle bli ett jädrans prioriterande från början men det har inte blivit så av en rad skäl. Men nu börjar vi komma dit och det är nu det börjar bli lite intressant. Många tycker det är rörigt och jobbigt men jag tycker att det är spännande. Det är nu det börjar bli som det var tänkt.

Chef inom polisen

Analys: Är det insatser av nationell relevans som föreslås?

En av utvärderingens tre övergripande frågeställningar är hur den nationella styrningen av den myndighetsgemensamma satsningen fungerar. Hittills har vi analyserat hur den myndighetsgemensamma inriktningen fungerar som styrmedel. Nu ska vi titta närmare på om det är insatser av nationell relevans som föreslås.

Nationellt spridda insatser i stället för nationellt prioriterade insatser

Det nationella perspektivet i aktionsgruppssatsningen har hittills fått ett begränsat genomslag. Satsningen har en inriktning genom nationellt uppsatta kriterier, men de insatser som föreslås är många gånger i grunden snarare av regional än nationell prioritet. Generellt sett går det att peka ut två flaskhalsar som gör att det nationella perspektivet inte har fått fullt genomslag.

Den första flaskhalsen är de urvalsmekanismer som påverkar vilka insatser som föreslås för Operativa rådet. Utvärderingen visar att de mest avgörande faktorerna är när regionens aktionsgrupp är ledig och ett rättvisetänkande inom flera samverkansområden. Det innebär att dessa faktorer riskerar att ha ett större inflytande på insatsernas inriktning än karaktären på det brottsproblem som ska bekämpas.

Konsekvensen blir att grundurvalet av insatserna sker efter regionala faktorer. Det kan innebära att de potentiella insatser som är av störst nationell relevans sällas ut tidigt, redan på den regionala nivån. Insatser som föreslås väljs ut utifrån kriterierna, men det sker ingen riktig viktning över vilka av samverkansområdenas problemområden som är av mest nationell relevans utan det är andra, regionala faktorer som avgör urvalet.

Den andra flaskhalsen är en följd av den första. Genom att urvalsprocessen ser ut som den gör i samverkansområdena reduceras antalet inlämnade förslag till Operativa rådet. De regionala operativa ledningsgrupperna kan reglera var och när en insats sätts in genom att lämna nya förslag först efter det att regionens aktionsgrupp avslutat en insats. Konsekvensen blir att Operativa rådets möjlighet att prioritera mellan insatser försvåras på grund av att det inte finns någon pool att ta insatser ur. I många fall reduceras Operativa rådets funktion till att avgöra om den föreslagna insatsen är en lämplig aktionsgruppsinsats eller inte, vilket innebär att Operativa rådets arbete i praktiken styrs av de förslagsställande myndigheterna eftersom de bestämmer vilka insatsförslag som ska skickas in.

Är det regionala perspektivet ett problem?

Frågan om huruvida det regionala perspektivets dominans är ett problem för satsningen eller inte beror helt och hållet på vilken strategisk inriktning aktionsgruppssatsningen ska ha. En stor del av bekämpningen av organiserad brottslighet sker i linjeverksamheten. Den avgörande frågan är därför om aktionsgrupperna ska vara en extra resurs i detta arbete eller om de ska ha en mer nationell inriktning. Denna fråga leder tillbaka till den bedömning som gjordes i en av de tidigare analysrutorna. Det vill säga att det finns ett behov av att tydliggöra satsningens strategiska inriktning.

Om inriktningen ska vara att aktionsgrupperna ska arbeta med de nationellt högst prioriterade insatserna behöver processen för att ta fram insatsförslag ses över. För att en sådan inriktning ska ha full effekt krävs att regionerna ger in förslag på alla insatser som de bedömer ha en nationell relevans, utan hänsyn till tidsaspekter eller rättvisetänkande. På detta sätt får Operativa rådet ett underlag för att kunna göra nationella operativa prioriteringar.

Om satsningen däremot ska ta avstamp i de mest relevanta regionala insatserna behövs inte lika stora förändringar i ärendeprocessen. Det kan emellertid finnas anledning att se över den regionala fördelningspolitiken, som satt sitt avtryck i flera samverkansområden. Om vissa polismyndigheter har svårare att få fram lämpliga aktionsgruppsinsatser än andra kanske inte den bästa lösningen är en informell turordning. En mer relevant lösning kan vara att satsa mer på att utveckla dessa kriminalunderrättelsetjänster, till exempel genom att få igång en effektivare hanterbar verksamhet. På det sättet ökar förutsättningarna att identifiera grupperingar involverade i organiserad brottslighet.

Förändring över tid

En förklaring till att det regionala perspektivet har haft ett så starkt genomslag i satsningen kan vara att satsningen är relativt ny och att strukturerna inte riktigt hunnit sätta sig. Det som talar för en sådan förklaring är att det går att se en tendens över tid av fler förslag från andra myndigheter än Polisen och även ett något ökat nationellt perspektiv på förslagen. Denna inkörningsperiod kan även ha varit en bidragande orsak till den regionala fördelningspolitiken i samverkansområdena. Det är även tänkbart att den informella turordningen inom vissa samverkansområden kan vara ett resultat av att man velat synliggöra och etablera aktionsgruppsverksamheten.

Förslaget når kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet

7

Det är dagen efter Operativa rådets möte, och kansliet är redan i full gång med att förbereda nästa rådsmöte som ska hållas om två veckor. Mötesprotokollet från gårdagens möte ska skickas ut, nyinkomna förslag på aktionsgruppsinsatser ska beredas, och en dagordning för nästa möte ska skrivas.

Ett av de förslag som ligger i pipeline är aktionsgruppsinsatsen mot tre män som misstänks vara involverade i en omfattande narkotikahandel. Förslaget kom in till kansliet i dag, vilket också är sista inlämningsdagen om förslagsställaren ska ha en chans att få med sitt insatsförslag på nästa rådsmöte.

De två handläggarna på kansliet som ansvarar för beredningsarbetet läser igenom underrättelserapporten. De granskar även det ifyllda formulär som anger mål och syfte med insatsen, hur pass väl insatsen bedöms uppfylla Samverkansrådets tre kriterier, hur insatsen ska resurssättas och hur tidsplanen ser ut.

Handläggarna har inga direkta invändningar mot planeringen av resurssättning och tid. Däremot är de inte helt övertygade om att insatsen fullt ut stämmer överens med satsningens myndighetsgemensamma inriktning. Mest tveksamma är de över kriteriet ”företag i brottslig verksamhet”, där den enda kopplingen är ett registrerat företag som uppges syssla med import- och exportverksamhet. Efter ett telefonsamtal till kriminalunderrättelse-tjänsten i det samverkansområde som skickat in förslaget är handläggarna fortfarande tveksamma. Kriminalunderrättelse-

tjänsten menar dock att det finns några lösa trådar i ärendet som nog det Regionala underrättelsecentret kan nysta lite mer i för att eventuellt kunna bygga upp en tydligare indikation på användande av företag i brottslig verksamhet. Kriminalunderrättelse-tjänsten och kansliet bestämmer därför att ärendet ska kompletteras och sedan skickas in på nytt till kansliet. Kompletteringen innebär att ärendet, om det lyckas ta sig igenom beredningsfasen, inte kommer att hinna föredras på Operativa rådets möte om en vecka utan det får vänta till nästa möte.

En vecka senare är kompletteringarna gjorda och förslaget skickas återigen in till kansliet. De nya uppgifterna som tillförts underrättelserapporten gör att ärendet nu bedöms följa den myndighetsgemensamma inriktningen. Bland annat har det Regionala underrättelsecentret fått fram uppgifter som indikerar att den tidigare nämnda import- och exportfirman används för momsbedrägerier. För att ytterligare förstärka förslaget återopas även särskilda skäl med hänsyn till att en av personerna finns med på Polisens targetlista och dessutom är en person som man tidigare har haft problem med att lagföra.

Kansliet bedömer att ärendet nu är av tillräckligt hög kvalitet för att gå vidare. Nästa steg i beredningsprocessen är att skicka ut underrättelserapporten till kontaktpersonerna för samtliga myndigheter som ingår i Operativa rådet. Detta är ett centralt moment eftersom ett ärende endast går vidare till Operativa rådets möte om samtliga myndigheter godkänner det. Myndigheterna får en vecka på sig att läsa rapporten innan det är dags att komma med utlåtanden. De myndigheter som finns långt från Stockholm mejlar eller ringer in sina synpunkter och de övriga träffas för ett beredningsmöte.

Vid mötet får varje myndighet uttala sig om insatsförslaget. Två av myndigheterna ställer sig lite tveksamma till insatsen, men efter att ha fått svar på några frågor om vissa detaljer bestämmer de sig för att stödja förslaget. Alla är nu med på tåget och de myndigheter som förväntas beröras av insatsen diskuterar hur stora resurser som kan komma att krävas av dem.

Nästa steg för kansliet är att sammanställa ett beredningsdokument där bedömningsgrunden för förslaget specificeras. Dokumentet skickas sedan ut till Operativa rådets medlemmar, två dagar före kommande rådsmöte.

Kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet

Även om kansliet inte är ett beslutande organ fungerar det, tillsammans med kontaktpersonerna på myndigheterna, som ett filter för inflödet av insatsförslag till Operativa rådet. Ett förslag går vidare till Operativa rådet endast om det godkänns av kansliet och samtliga myndigheter. Utgångspunkten för deras bedömning är om förslaget anses uppfylla den myndighetsgemensamma inriktningen och därmed uppfyller kriterierna för ett godkännande i Operativa rådet. Under 2011 infördes emellertid en möjlighet för förslagsställare att begära att insatser ska föredras i Operativa rådet även om det under beredningen framkommit att det inte anses finnas stöd för ett konsensusbeslut i Operativa rådet.

Ingen formell redovisning eller sammanställning görs av de insatser som faller bort redan på beredningsstadiet. Kontaktpersonerna är utvalda av respektive myndighets rådsmedlem och har därmed möjlighet att förankra eller diskutera förslaget med denne. I de fall Operativa rådets medlemmar får information om vilka insatser som stoppats sker det med andra ord via respektive myndighets kontaktperson som ingår i beredningsarbetet.

Förklaringen till varför de insatsförslag som stoppats i beredningsarbetet inte redovisas i Operativa rådets mötesprotokoll är, enligt en intervjuperson på kansliet, att det skulle kunna bli en form av redovisat misslyckande för den myndighet som lämnat in förslagen. Farhågan är att en sådan redovisning skulle leda till att vissa myndigheter skulle dra sig för att föreslå insatser för att slippa riskera att bli uthängda.

Över lag är intervjupersonerna positiva till kansliets beredningsarbete. Några av de intervjuade medlemmarna i Operativa rådet menar att rådets beslutsfunktion förlorar i betydelse när endast insatser som i princip redan är godkända och förankrade i myndigheterna tas upp på rådsmötena. Denna uppfattning ska vägas mot att det, trots beredningsarbetet, faktiskt har inträffat att insatser avslagits av Operativa rådet.

Kansliet har inte rätt att stoppa ett ärende, utan det ska Operativa rådet göra om vi inte är överens. Men de har tagit på sig den rollen och tycker att de ska göra det. Vi har ett möte på onsdagen och vi har en vecka på oss att svara på om vi tycker att det här förslaget ska komma upp till rådet eller ej. Sen ska kansliet bearbeta det innan Operativa rådet får ärendet. Då menar jag att då kan man fråga, vad behöver vi Operativa rådet till? Då har ju kansliet redan gjort det här? Så det är ju bara att vi sitter där och lyssnar en gång till.

Medlem i Operativa rådet

Andra intervjupersoner anser att beredningssystemet är bra eftersom Operativa rådet inte skulle ha tid till att ta ställning till samtliga inkomna förslag. En synpunkt som dock förs fram är att det är viktigt att vissa specifika insatser tas upp på Operativa rådet trots att de stoppats av kansliet eller någon av myndigheterna. I dessa fall handlar det om insatser som är kopplade till någon principfråga, till exempel hur man ska tolka kriterierna.

Det är sällan som de insatsförslag som stoppas i beredningen inte genomförs. Oftast sker det i stället inom ramen för linjeverksamheten, möjligtvis i en något mindre skala än det ursprungligen var tänkt.

Det är ju inte som att ärendet dör utan ofta måste det ju in i linjeverksamheten på något sätt. Det är väl det som de här kontrollstationerna är till för. Annars skulle ju alla grova ärenden i hela landet hamna på Operativa rådets kansli och det är ju liksom inte heller meningen. Utan det ska ju vara de ärenden som ryms inom kriterierna, det är de som ska väljas ut. Så jag upplever inte att de här stoppunkterna är något problem.

Medlem i Operativa rådet

Okunskap om kansliets roll i satsningen

En framträdande bild i intervjumaterialet är att det råder stor okunskap hos många intervjupersoner om vad kansliet har för roll i satsningen. Detta yttrar sig bland annat i att flera intervjuade poliser för fram kritik mot att kansliet inte tar ett tillräckligt stort ansvar för att samordna och att göra aktionsgruppsverksamheten mer enhetlig.

Eftersom kansliet inte har något sådant uppdrag är kritiken missriktad. Samtidigt belyser den en brist med satsningen. I intervjuerna framgår tydligt att det finns ett behov av en funktion som ansvarar för att lösa praktiska frågor av nationell karaktär. Som ordningen är nu har många praktiska frågor om aktionsgrupperna utformats av respektive samverkansområde vilket lett till att det saknas en nationell enhetlighet mellan aktionsgrupperna.

Det är alldeles för decentraliserat, det är i princip på samma sätt som Polisen är organiserad med de olika myndigheterna. Och särskilt den här brottsligheten som vi håller på med är inte organiserad som Polisen är organiserad.

Aktionsgruppspersonal

Konsekvensen blir att det kan uppstå samverkanssvårigheter när en aktionsgrupp ska arbeta i ett annat samverkansområde eller samarbeta med en annan aktionsgrupp. Områden som skulle behöva samordnas och göras enhetliga är till exempel tillgången till ett annat

samverkansområdes dataregister, och arbetsmetoder samt aktionsgruppernas organisatoriska utformning och placering.

För närvarande hanteras dessa frågor inom ramen för de nationella träffar för ledarna i aktionsgrupperna som hålls några gånger per år. I intervjuerna framgår det tydligt att detta forum inte är tillräckligt för att nå en nationell enhetlighet i aktionsgruppsverksamheten.

Analys: Är den nationella samordningen tillräcklig?

För att en satsning med flera samverkande myndigheter, åtta regionala underrättelsecenter, ett nationellt underrättelsecenter och åtta aktionsgrupper ska fungera effektivt ställs stora krav på en fungerande nationell samordning. Vi ska nu titta närmare på om beredningen av aktionsgruppsinsatserna och den nationella samordningen av aktionsgrupperna är tillräcklig.

Beredningsarbetet är viktigt för att få en effektiv beslutsprocess

Beredningen av förslagen om aktionsgruppsinsatser är av avgörande betydelse eftersom en aktionsgruppsinsats endast blir av om det godkänns av samtliga 17 myndigheter i Operativa rådet. Kansliets omfattande beredningsarbete är därför nödvändigt för att se till att de insatsförslag som går vidare till Operativa rådet uppfyller de grundläggande kraven för att kunna bli en aktionsgruppsinsats.

En identifierad svaghet i beredningsarbetet är att det inte sker någon systematisk sammanställning av de insatsförslag som stoppas redan i beredningsfasen. I Brås förra utvärdering av polisens satsning mot organiserad brottslighet (Brå 2009:19) konstaterades att polisen i ännu högre utsträckning än tidigare behöver bli en lärande organisation och sprida de egna erfarenheterna. Brå anser därför att det vore värdefullt, inte minst för de samverkansområden och myndigheter som lämnar in förslag på insatser, om kansliet sammanställde en lista över svagheterna i de insatsförslag som inte gått vidare. Denna kunskap är viktig för att kunna effektivisera beredningsarbetet. Relevanta uppgifter kan till exempel vara varför en specifik myndighet sade nej till en insats och vad man kan lära sig av det inför framtiden. Sammanställningen behöver inte innehålla några uppgifter om vilka samverkansområden eller insatser det handlar om utan det centrala är att få en checklista över vad samverkansområdena och myndigheterna bör tänka på när de lämnar in insatsförslag. En liknande sammanställning kan även göras med de insatsförslag som skickas tillbaka till samverkansområdena eller myndigheterna för komplettering. Genom att tydliggöra för samverkansområdena och myndigheterna vilka de vanligaste fallgroparna är kan de slippa göra kompletteringar vilket leder till en snabbare och effektivare beredningsprocess. Till följd av att de uppgifter som insatsförslagen bygger på ofta har ett kort bäst före datum är det av yttersta vikt att få till stånd en så snabb berednings- och beslutsprocess som möjligt.

Behov av en nationell samordningsfunktion

Brå föreslår att det tillsätts en nationell samordnare med uppgift att se över vilka områden som skulle behöva göras mer enhetliga för att få satsningen effektivare från ett nationellt perspektiv.

Som redovisningen hittills har visat har myndigheternas genomförande av den gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet präglats av handlingskraft och snabbhet. Vikten av detta framgick inte minst i det tidigare citerade uttalandet av justitieministern, där hon slog fast att det inte var fler utredningar som behövdes utan en bred mobilisering mot organiserad brottslighet.

Att inte alla detaljfrågor är lösta från början är naturligt i en ny verksamhet. Problemet är att många av detaljfrågorna efter hand har lösts av respektive aktionsgrupp på länsnivå, vilket lett till att aktionsgrupperna skiljer sig åt i vissa avseenden. Detta är inget problem så länge aktionsgrupperna endast verkar på regional nivå, men när de används på nationell nivå och samverkar med andra aktionsgrupper kan arbetet försvåras på grund av olika rutiner och dokumentationssystem.

Ett sätt att effektivisera satsningen ytterligare skulle kunna vara en nationell samordningsfunktion som utreder och samordnar frågor av nationell karaktär. Även om dessa frågor diskuteras på träffarna för aktionsgruppernas ledare har det inte satt något djupare avtryck i en nationell enhetlighet.

Nationell operativ koordinator

En röd tråd i de tidigare analysrutorna har varit att det är viktigt att avgöra om aktionsgrupperna primärt ska vara en extra resurs i det ordinarie arbetet i samverkansområdena eller om det ska vara en tydlig nationell inriktning. Om aktionsgrupperna ska användas till de mest nationellt prioriterade insatserna finns det skäl att se över om det finns behov av en nationell operativ koordinator som har överblick över aktionsgrupperna i realtid. Eftersom Operativa rådet endast sammanträder var fjortonde dag kan det gå lång tid mellan besluten. Det finns dock en formell möjlighet för Operativa rådets ordförande att fatta interimistiska beslut som fastställs på nästkommande möte i rådet. En nationell koordinator skulle kunna effektivisera aktionsgruppernas verksamhet genom att i realtid ha en överblick över de pågående aktionsgruppsinsatserna. Tanken är att, på ett liknande sätt som föreslogs i rapporten Polisens satsning mot organiserad brottslighet (Brå 2009:19), skapa en större flexibilitet på nationell nivå med avseende på enskilda funktioner i aktionsgruppsresurserna. Exempelvis skulle utredarna i en aktionsgrupp som befinner sig i en ren spaningsfas kunna förstärka en annan aktionsgrupp som är i en utredningsfas och tvärtom. Det handlar med andra ord inte om att flytta hela aktionsgrupper utan om att med kort varsel kunna flytta och använda personal efter behov.

Operativa rådet beslutar om en aktionsgruppsinsats

8

Rådsmedlemmarna ska samlas i polisens lokaler på Kungsholmen i Stockholm. Hela förmiddagen är vigd till detta möte. En efter en börjar deltagarna droppa in, några samtalar med varandra över en kopp kaffe medan andra sitter tysta och väntar på att mötet ska börja.

Mötet inleds med att ordföranden presenterar en ny rådsmedlem, ersättare för ordinarie medlemmar samt observatörer vid mötet. Efter det att föregående protokoll justerats läggs det till handlingarna. Sedan följer en lägesbeskrivning som kanslichefen håller i. Power Point-bilder med en kort sammanfattning av insatsernas utveckling visas. Varje insats har fått en färgkod: Grön – kör! Gul – är det något som är fel? Röd – ska vi dra i handbromsen?

På detta möte finns det dock inga röda insatser, så det verkar som att arbetet löper på bra.

Efter lägesbeskrivningen redovisas statistik över hur aktionsgrupperna används. Sedan är det dags att presentera förslag på nya operativa insatser. En polismedlem ber om att få förlänga en insats, då tingsrätten precis godkänt en ansökan om att få avlyssna telefoner i ytterligare tre månader. För att klara av att hantera detta ber polisen även om att få låna en spaningsgrupp från en annan aktionsgrupp. Ordförande frågar om det finns någon som kan hjälpa till, och det finns det. Operativa rådet beslutar att förlänga insatsen och två aktionsgrupper kommer att stötta varandra i insatsen.

Näst på tur är en presentation av förslaget om att inleda en insats mot de tre män som misstänks vara involverade i både om-

fattande narkotikahandel och momsbedrägerier. Handläggare från polisens kriminalunderrättelsetjänst och skattebrottsenheten presenterar insatsen. De beskriver vad personerna är misstänkta för, hur de är sammankopplade med varandra och vilka resurser som skulle krävas för att slå ut nätverket. När presentationen är klar är det ingen som har några frågor. Någon kommenterar att insatsen är bra beskriven i det underlag som kansliet har skickat ut och det verkar inte finnas några hinder mot att genomföra insatsen. I alla fall inte utifrån det material som de har fått ta del av. Rådet fattar beslut. Insatsen resurssätts med en aktionsgrupp som ska samarbeta med Tullverket och skattebrottsenheten. Det bestäms även att aktionsgruppen ska ha huvudansvaret för insatsen. Kansliet upprättar ett beslutsprotokoll.

Operativa rådet

Polisen har en framträdande roll

Som redan framgått är Polisen den myndighet som har den mest framträdande rollen i Operativa rådet och aktionsgruppssatsningen. Av de myndigheter som är representerade i Operativa rådet är lite mindre än hälften polismyndigheter, inte minst till följd av att samtliga av polisens sju samverkansområden är representerade. Ordföranderollen i Operativa rådet innehas av chefen för Rikskriminalpolisen, och aktionsgrupperna består i stor utsträckning av poliser.

En sammanställning av hur mycket tid som lagts ned i insatser beslutade av Operativa rådet visar även att det främst är poliser som arbetar i insatserna:

Tabell 2. Redovisade nedlagda timmar i insatser beslutade av Operativa rådet (år 2010).

	Antal timmar	Andel (%)
Polisen	333 156	89
Övriga myndigheter (ej polisen)	42 600	11
Totalt	375 756	100

Källa: RPS 2010b

Även om alla beslut i Operativa rådet ska fattas samstämmt av samtliga representerade myndigheter har Polisens framträdande roll satt avtryck i mötenas utformning och innehåll. Flera intervjupersoner menar att det förekommer att polisiära frågor, som ”egentligen inte hör hemma i rådet”, diskuteras under mötena.

Intervjuerna visar dock att de andra myndigheterna i högre grad än tidigare börjat sätta sin prägel på mötena

De andra myndigheterna var lite blyga i början, "var har vi hamnat" liksom, men nu tar de för sig mer och mer. De kliver in mer och mer i rådet. Det är där jag tycker att den stora skillnaden märks.

Chef inom polisen

Ett tydligt exempel på hur Polisens "tyngd" präglar satsningen är insatsuppföljningen. Under den tidsperiod som föreliggande utvärdering omfattar har Operativa rådets realtidsuppföljning pågått så länge som en aktionsgrupp arbetat med insatsen. I aktionsgruppen ingår enbart personal från Polisen. Myndigheterna har emellertid olika tidsperspektiv och kan arbeta olika länge med en insats. Konsekvensen blir därför att Operativa rådet slutar följa upp insatsen trots att andra myndigheter fortfarande kan arbeta med den. Skatteverkets revisorer kan till exempel ägna över sex månader åt större revisioner efter att aktionsgruppen avslutat sitt arbete. Det förekommer också att vissa av de andra myndigheterna, till exempel Försäkringskassan eller Kronofogden, påbörjar sitt arbete först efter att förundersökningen är avslutad för att inte störa polisinsatsen. Detta får till följd att de andra myndigheternas arbete inte synliggörs lika tydligt som polisens. Risken är att bristen på intresse för de övriga myndigheternas åtgärder ger en signal om att deras medverkan i satsningen inte är så viktig. Skatteverkets insats kan dock mycket väl vara avgörande för om en insats som kanske gav ett svagt polisiärt resultat ändå ska betraktas som en stor framgång. Det ska dock framhållas att de övriga myndigheterna, sett till redovisad tid, arbetar alltmer i insatser beslutade av Operativa rådet. Under första halvåret 2010 var andelen 9 procent, men ökade till 22 procent under det första halvåret 2011.

Myndigheterna har olika förutsättningar

Samtidigt som det är centralt att alla myndigheter känner delaktighet har de olika förutsättningar att bidra i arbetet inom satsningen. Alla myndigheter har inte någon realistisk möjlighet att ha huvudansvaret för en operativ insats. Kustbevakningen har till exempel endast förundersökningsrätt inom ratt- och sjöfylleri samt miljöbrott till sjöss.

Andra myndigheter, som Försäkringskassan och Kronofogden saknar befogenhet eller erfarenhet av att driva operativa spaningsinsatser. De får därför en mer tillbakadragen roll när det gäller denna aspekt av insatserna, men har däremot en nyckelroll i arbetet som gäller de kriminellas tillgångar

Förbättrad samverkan mellan polismyndigheterna

Flera intervjuade poliser pekar på att arbetet inom satsningen lett till en förbättrad samverkan mellan de 21 polismyndigheterna genom att minska stuprörstänkandet. Satsningen har även resulterat i en ökad regionalisering av polisverksamheten. Det förekom förvisso samarbete inom samverkansområdena redan före satsningen, men aktionsgrupperna har lett till att resurser i högre grad än tidigare har börjat flyttas mellan samverkansområdena. Det finns dock fortfarande exempel på att polisens geografiska indelning aktualiserar att polisen inte är en enda myndighet, något som följande citat illustrerar:

Jag tycker att polisen hanterar det på ett väldigt bra sätt egentligen, men det känns att bakom det finns en väldigt tydlig struktur som handlar om resurser och som handlar om gränsdragningar och lite revirtankar. Jag ser det som utomstående för jag är inte inne i organisationen, men jag tycker helt ärligt att de som är i Operativa rådet är väldigt bra med det och är väldigt benägna att, så att säga, förstärka över gränserna. Men så fort det dyker upp en fråga som har med budget eller strukturer att göra, då är det en annan tongång i gänget, men det hör inte hemma i Operativa rådet egentligen.

Medlem i Operativa rådet

Flera intervjuade rådsmedlemmar lyfter fram att polisen i vissa fall diskuterat frågor som rör deras egen organisation. Ett antal intervjuade poliser pekar även på behovet av ett möte där de kan träffas för att diskutera frågor som rör polisen, exempelvis administrativa rutiner, uppföljning, dokumentation, spaningsmetoder och ekonomiska frågor. Ett sådant forum fanns inte på plats när utvärderingen genomfördes, även om frågan diskuterades.

Även om många intervjuade personer menar att Polisen har blivit bättre på att dela resurser inom och mellan samverkansområdena finns det intervjuade personer som anser att det är en bit kvar till en helt nationell satsning.

Vi har inte kommit till den nivån än att man drar ihop tre aktionsgrupper och säger att nu ska vi faktiskt försöka göra ett arbete som sträcker sig från Smygehuk till Gävle med samma typ av individer eller fenomen. Utan det handlar om Polisen ska få nyttja sin aktionsgrupp eller ska de inte få nyttja sin aktionsgrupp? Kan ni släppa till två spanare, två analytiker till dem och en spanare dit?

Medlem i Operativa rådet

Detta innebär att vissa frågor inte ställts på sin spets, då det funnits få insatsförslag som konkurrerat om samma resurs. Precis som citatet visar har enskilda analytiker eller spanare flyttats mellan aktionsgrupperna, men det har inte handlat om att flytta en större volym av medarbetare till andra samverkansområden. Brå kan dock notera att detta har utvecklats över tid, då hela aktionsgrupper har flyttats till andra samverkansområden under 2011. Dessa insatser har dock inte ingått i Brå:s utvärdering, som behandlar insatser som pågick under 2010.

Principdiskussioner är viktiga

Som tidigare nämnts sker ingen redovisning i Operativa rådet av de ärenden som stoppas redan i beredningsprocessen. Denna fråga aktualiserades emellertid när ett tidigare stoppat ärende togs upp som en diskussionspunkt under övriga frågor vid ett av rådets möten. Flera myndigheter hade sagt nej till detta ärende i beredningen då de inte ansåg att förslaget levde upp till kravet om företag i brottslig verksamhet samt att det var oklart vilka resurser som krävdes för att genomföra insatsen.

Då kom diskussionen, så att säga, hur egentligen beredningsförfarandet fungerar. Det fungerar som det är tänkt, men är det bra? Jag kan säga att Operativa rådet inte riktigt kommer in i den frågeställningen utan det blir det här beredningsorganet, där i och för sig myndigheterna finns med. I det stora perspektivet tycker jag att det nog är rätt att beredningshanteringen ska vara på det sättet, men de här principfrågorna som dyker upp måste lyftas till Operativa rådet. För egentligen handlar det om huruvida vi följer inriktningen eller inte som Samverkansrådet har gett oss och det ska inte dömas av beredningsorganet. I det enskilda fallet ska det göra det, men principerna måste vi ändå sätta i Operativa rådet.

Medlem i Operativa rådet

Flera intervjuade medlemmar i Operativa rådet bedömer att denna händelse utvecklade verksamheten genom att beredningsprocessen tydliggjordes. Ett resultat var att radsmedlemmarna förde en diskussion om hur "särskilda strategiska skäl" bör definieras och tillämpas i beredningsprocessen. En annan konsekvens var att kansliet, i de ärenden där det inte går att skapa konsensus på beredningsstadiet, ska kontakta förslagsställande myndighet och meddela vilka myndigheter som säger nej och fråga om man ändå vill presentera ärendet för Operativa rådet. Om fler ärenden skulle släppas igenom till Operativa rådet skulle de, som tidigare nämnts, även få en möjlighet att prioritera mellan ärendena.

Ett effektivt beslutsfattande kräver bra underlag

Som framgår av föregående kapitel baserar Operativa rådet sina beslut på det underlag som kansliet skickat ut före rådsmötet. Att underlaget redan behandlats och att förutsättningarna för ett konsensusbeslut redan sonderats, är nödvändigt eftersom Operativa rådet helt enkelt inte har tid att hantera dessa frågor under den förmiddag de träffas varannan vecka. Till följd av att varje förslag passerat en styrgrupp i en regional operativ ledningsgrupp, har även minst en polismedlem i Operativa rådet och ofta ytterligare någon representant från någon annan myndighet redan sagt ja till insatsen.

Överlag anser intervjupersonerna att kansliets underlag innehåller tillräckligt med information för att fatta beslut. Om något ska understrykas är det att underlagen ibland innehåller för mycket och detaljrik information:

Alltså, ibland när man trycker ut 49 sidor där det står nästan exakt var de bor och vilka bilar de äger...alltså, det är inte...ja det är klart att man kan få en sammanfattning.

Medlem i Operativa rådet

Detaljerade underrättelseuppgifter medför förmodligen inte ett bättre beslut. Det är snarare en fördel att hålla den informationen inom en begränsad krets. Vad rådsmedlemmarna däremot behöver veta är vilka resurser som ska användas, vad målet med insatsen är och hur detta mål ska nås. Det övergripande målet är även viktigt att utgå från när ett beslut ska tas i redan pågående insatser, till exempel om de ska förlängas. En intervjuperson pekar på att det händer att Operativa rådet fattar beslut utan att alltid veta varför insatsen bör förlängas. Att tingsrätten godkännt en förlängning av en telefonavlyssning är kanske inte skäl nog för att fortsätta en insats.

Det finns även intervjupersoner som lyfter fram att resurssättningen i insatserna borde specificeras bättre i förslagen, särskilt gäller det de icke-polisiära myndigheternas arbete i insatserna.

Strategiska mål

Den expertpanel som i samverkan med Brå fastställde utvärderingens jämförelsekriterier pekade ut *strategiska mål* som en viktig faktor för att uppnå ett framgångsrikt arbete mot organiserad brottslighet.

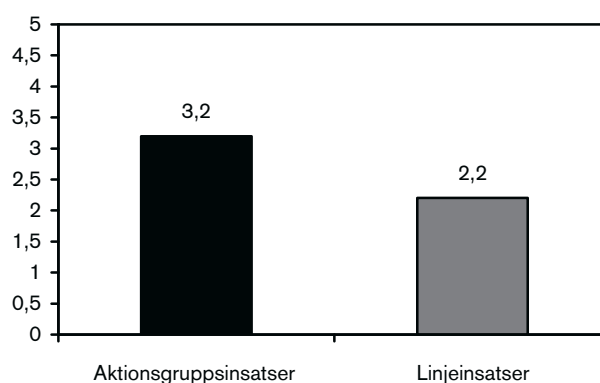
Med strategiska mål menas att det har formulerats ett eller flera övergripande mål för en insats som tar sikte på något mer än att endast utreda och lagföra enskilda brott. De insatser som fått ett högt betyg på strategiskt mål i utvärderingen har till stor del handlat

om att störa eller slå ut specifika kriminella grupperingar eller nätverk. Ett exempel på en sådan strategisk målformulering är:

Begränsa en specifik kriminell grupperings expansion, nyrekrytering av medlemmar och kriminalitet.

De insatser som fått lågt betyg i denna kategori har ofta inte innehållit någon strategisk målformulering över huvud taget eller enbart tagit fasta på att utreda ett specifikt brott eller en specifik person.

Diagram 1. Tydligt strategiskt mål. Medelvärden.



Som framgår av diagram 1 har de granskade aktionsgruppsinsatserna i genomsnitt haft något tydligare strategiska mål än linjeinsatserna. Med tanke på att aktionsgruppsinsatserna genomförts inom ramen för en nationell satsning som dessutom följer en myndighetsgemensam nationell inriktning är det anmärkningsvärt att aktionsgruppsinsatserna inte har haft väsentligt tydligare och högre uppsatta strategiska mål än linjeinsatserna.

En tolkning som kan göras av det samlade resultatet är att många insatser, såväl inom linjeverksamheten som inom satsningen, till viss del baseras på reaktioner på olika händelser i stället för att vara en del av en genomarbetad strategi för att bekämpa organiserad brottslighet.

Analys: Hur fungerar Operativa rådet som ett nationellt myndighetsgemensamt beslutsorgan?

Operativa rådet är en central aktör i satsningen. Vi ska nu titta närmare på i vilken utsträckning Operativa rådet fungerar som ett nationellt myndighetsgemensamt beslutsorgan.

Synliggör alla myndigheters bidrag i Operativa rådets insatser

När människor tillsammans försöker nå vissa mål uppstår alltid någon form av arbets- och ansvarsfördelning (Gulick 1937, Scott 1992). Satsningen och dess deltagare är inget undantag från denna regel. Brå:s undersökning visar att skillnader i arbetsuppgifter och uppdrag, i kombination med den befintliga strukturen hos myndigheterna, har stor inverkan på hur arbetet inom satsningen bedrivs.

Dessa förutsättningar i kombination med att satsningen skulle komma i gång snabbt har medfört ett alltför ensidigt fokus på den polisära delen av aktionsgrupp-insatserna.

Brå anser att samtliga myndigheters arbete i insatserna bör lyftas fram mer i Operativa rådet även om aktionsgruppen har avslutat sin insats. På så sätt åstadkoms en mer balanserad bild av insatserna, vilket skapar en känsla av gemenskap och att alla är med och bidrar med sina delar till en helhet. Det byggs även in en kompetenshöjande aspekt i arbetet då de olika aktörernas roll blir tydligare för alla inblandade. En förbättrad kunskap om vad varje myndighet kan bidra med kan också blottlägga eventuella behov av nya funktioner och roller. Forskning om samverkan poängterar även vikten av att aktörerna inser att någon annan har unika resurser som de kan behöva eller dra nytta av (Levine och White 1961, Van de Ven m fl. 1975, Warren m fl. 1975, Pfeffer 1997, Pfeffer och Salancik 1978).

Om inte alla myndigheters bidrag i Operativa rådets insatser synliggörs finns det en risk för att vissa myndigheter drar sig ur eller prioriterar ner sin roll i satsningen. Eftersom Operativa rådet består av högt uppsatta chefer måste de känna att deras myndighets medverkan i satsningen är meningsfull.

Strategiska mål för varje insats

Den expertpanel som använts i utvärderingen har konstaterat att det är av stor vikt att insatser mot organiserad brottslighet har ett tydligt strategiskt mål. Utvärderingen visar att den delen kan förbättras. Arbetet med strategiska mål kan ses som ungefär lika bristfälligt både inom satsningen och i linjeverksamheten.

I idealfallet bör strategiska mål baseras på en analys av brottslighetens struktur och tillvägagångssätt. Denna analys kan sedan ligga till grund för att ta fram en långsiktig plan för att rikta in insatser mot problemet.

Ett sådant förfarande betyder inte att insatserna per definition kommer att vara framgångsrika, men förutsättningarna att skapa mer långsiktiga effekter och försvåra för den organiserade brottsligheten torde vara bättre än i en insats som saknar ett strategiskt mål.

Det finns även andra fördelar med att utarbeta tydliga strategiska mål. För det första tydliggörs vad förslagsställaren vill göra, hur det ska göras och varför. Denna information är även viktig för att det ska vara möjligt för Operativa rådet att bedöma och prioritera insatsförslag, vilket är något som flera rådsmedlemmar efterfrågar.

För det andra ger tydliga strategiska målformuleringar bättre förutsättningar för att följa upp insatserna genom att det går att skapa olika kvalitativa och kvantitativa mått på hur väl man har arbetat efter de strategiska målen och vad eventuella avvikelser kan ha berott på. Kriterierna för vad som kan klassas som ett framgångsrikt utfall bör avgöras från insats till insats, med utgångspunkt från målformuleringarna och anges i respektive insatsförslag.

För det tredje kan tydliga strategiska målformuleringar skapa förutsättningar för en ökad kunskapsinhämtning och spridning av erfarenheter om vad som fungerar bra respektive mindre bra. Detta är viktiga förutsättningar för att öka lärandet i organisationen, där intern kommunikation är A och O (Jacobsen och Thorsvik 2002).

För det fjärde ökar förståelsen av val av arbetsmetoder och arbetssätt när deltagarna är överens och införstådda med vilka mål som man arbetar mot. Otydliga målsättningar riskerar att leda till att ramarna för arbetet ständigt är öppna för diskussioner om i vilken riktning man bör gå (Thylefors 2007).

Insatsen inleds

9

Under onsdagen väntar aktionsgruppen förväntansfullt på Operativa rådets beslut. Efter lunch ska ett besked komma om förslaget kommer att bli en aktionsgruppsinsats eller inte. Även om allt pekar på att det kommer att gå igenom – ingen har opponerat sig i beredningen – finns alltid risken, att någon av medlemmarna i Operativa rådet kommer med en invändning och stoppar ärendet.

Denna gång gick det emellertid bra, vilket det normalt sett också gör när ärendet har kommit så här långt i beredningsprocessen. Beskedet lämnas av den operativa chefen, tillika medlem i Operativa rådet. Aktionsgruppsledaren får även ett namn på en åklagare från Internationella åklagarkammaren, som väntar på att de ska höra av sig. Kontakter mellan aktionsgruppen och åklagaren tas. Nu hopar sig ytterligare ett orosmoln. Åklagaren kan ju välja att inte driva insatsen, om hon eller han inte tycker att det håller. För det enda som egentligen har utlovats är att en åklagare kommer att titta på insatsen, inte att det per automatik kommer att inledas en förundersökning. Kontakter tas även med Tullverket och Skatteverket som även ska vara med på mötet med åklagaren.

Dragningen går bra och åklagaren bedömer att materialet håller för att inleda en förundersökning. Aktionsgruppsledaren och en utredare ska även följa med åklagaren till tingsrätten för att ansöka om att få avlyssna målpersonernas telefoner.

Dagen efter mötet med åklagaren håller Polisen en gemensam dragning där aktionsgruppen och länsspaningsroteln deltar. Tullverket och Skatteverket har en egen uppstart.

Under presentationen i polishuset går man igenom vilka man ska spana mot och vad de är misstänkta för. Mötet i tingsrätten

gick bra och telefonavlyssningen är redan i gång. Länsspaningsroteln får skjuta till ett antal inre spanare, som ska sköta avlyssningen, samt en yttre grupp som ska stötta aktionsgruppen i den fysiska spaningen. Det kommer även att behövas stöd från tekniska roteln och av uniformerad personal. Efter mötet har spanarna en utsättning där de bestämmer att de ska börja med att kontrollera adressuppgifter på de efterspanade.

Aktionsgruppernas motivation, erfarenhet och kompetens

De intervjuer och fältobservationer som har genomförts i utvärderingen visar generellt att motivationen är hög bland de poliser som arbetar med att bekämpa organiserad brottslighet. Både inom aktionsgruppen och inom linjeverksamheten finns en stark vilja att nå framgång i insatserna.

Polisernas höga motivation innebär också att de ställer krav på att förutsättningarna för att driva ett framgångsrikt arbete är så gynnsamma som möjligt.

I datamaterialet är det dock möjligt att identifiera fyra faktorer som bedöms som hämmande för att få en så effektiv och framgångsrik brottsbekämpning som möjligt. Dessa faktorer är:

- Fördröjning mellan nationellt beslutade insatser
- Lågintensiva perioder inom insatserna
- Bristfällig erfarenhet av spaningsarbete
- Bristfällig kunskap om ekonomisk brottslighet.

Fördröjning mellan nationellt beslutade insatser

Processen med att få fram aktionsgruppsinsatser beslutade av Operativa rådet är, som nyss beskrivits, relativt långdragen. Intervjuerna ger en bild av att denna tröghet i systemet kan leda till viss frustration hos aktionsgruppspersonalen när de känner att de inte tas i anspråk på ett effektivt sätt.

När en aktionsgrupp har avslutat en insats kan det gå flera veckor innan den tilldelas en ny insats av Operativa rådet inte minst till följd av "rutinen" att samverkansområdena ofta föreslår en ny insats till Operativa rådet först när en pågående aktionsgruppsinsats är avslutad. Denna fördröjning leder många gånger till att det uppstår ett glapp i övergången från en aktionsgruppsinsats till en annan. Under dessa tidsglapp används ofta aktionsgruppen i samverkansområdets linjeverksamhet. Några intervjupersoner menar att det finns en risk för att denna fördröjning kan leda till att aktions-

gruppspersonalen uppfattar det som att det inte finns några nationellt prioriterade insatser för dem.

När en aktionsgrupp tilldelas en nationellt beslutad insats kan den regionala insats som de arbetat med i väntan på en ny insats komma att avbrytas eller reduceras resursmässigt. Samverkansområdets ledamot i Operativa rådet, tillika medlem i den regionala operativa ledningsgruppen, kan försöka reglera detta genom att inte föreslå någon ny aktionsgruppsinsats så länge den regionala insatsen pågår. Det finns emellertid ett tryck på aktionsgrupperna att arbeta i nationellt beslutade insatser, och vid varje möte med Operativa rådet redovisas dessutom vad aktionsgrupperna arbetar med för tillfället.

En del aktionsgrupper tillämpar något som de kallar ”korta jobb” medan de väntar på att tilldelas en ny insats. Det innebär att de arbetar med mindre spaningsinsatser, till exempel att hämta in spaningsuppgifter till det Regionala underrättelsecentret, i stället för att ge sig i kast med någon större linjeinsats.

Lågintensiva perioder inom insatserna

En av grundtankarna med aktionsgrupperna är att de ska vara en fredad resurs, det vill säga endast arbeta med insatser som tilldelats av Operativa rådet. I praktiken innebär det att aktionsgrupperna arbetar med en insats i taget. Denna grundtanke är naturligtvis en av styrkorna med aktionsgrupperna, men samtidigt riskerar den att bidra till att resurserna inte används optimalt.

Insatser mot organiserad brottslighet innehåller vanligtvis olika faser som skiljer sig åt i fråga om resursbelastning. I början av en insats – under spaningsfasen – krävs ofta stora spaningsresurser samtidigt som utredarnas arbetsbelastning inte är särskilt hög. När utredningsfasen sedan tar vid är förhållandet många gånger det omvända. Gärningspersonerna kan även agera på ett sådant sätt att spanarna går sysslolösa, exempelvis genom att spaningsobjekten reser utomlands.

Dessa skillnader i arbetsbelastning i olika faser är ett naturligt inslag i insatser mot organiserad brottslighet. I linjeverksamheten utgör det inte något större problem eftersom de lokala eller regionala resurserna kan användas flexibelt i de insatser där de gör mest nytta för tillfället. Det är inte heller något större problem för de samverkansområden som frångått principen om aktionsgruppen som en fredad resurs och organisatoriskt placerat den väldigt nära, eller till och med i, linjeverksamheten. Även där kan utredare och spanare användas i de insatser där de gör mest nytta för tillfället.

De aktionsgrupper som tillämpar principen om att vara en fredad resurs kan hamna i situationer där spanarna eller utredarna inte har tillräckligt med arbetsuppgifter. I dessa fall kan konsekvensen bli att

det uppstår frustration hos delar av aktionsgruppspersonalen, något som illustreras i följande konstaterande av en aktionsgruppsledare:

Det är hög klass på personalen, men de måste få jobba annars får de spel... Om aktivitetsnivån sjunker för lågt, då får jag in dem, då blir man ju nästan hotad med stryk här inne. Och särskilt spanare, då måste man varje dag servera. "Syftet med dagens spaning är." För att säga till dem att åk ut och kika lite, se vad ni ser. Du vet, det är inte gångbart.

Chef inom aktionsgruppsverksamheten

Som tidigare nämndes skulle spanare och utredare kunna flyttas runt mellan aktionsgrupperna i en större utsträckning än de görs i dag för att motverka att de går på tomgång under vissa tidsperioder. Flera av de intervjuade aktionsgruppscheferna visar dock ett motstånd mot att skicka iväg delar av aktionsgruppen för att hjälpa till i andra insatser. Deras uppfattning är att aktionsgruppen måste hållas intakt för att snabbt kunna användas om något händer i den pågående insatsen, eller om det kommer en ny insats från Operativa rådet.

Bristfällig erfarenhet av spaningsarbete

En annan faktor som intervjupersonerna pekar ut som hämmande i arbetet är att många av de poliser som rekryterats som spanare till aktionsgrupperna inte har så mycket erfarenhet av spaning. De mer erfarna spanarna har många gånger valt att stanna kvar på sina befintliga tjänster, vilket lett till att spanarna i linjeverksamheten är erfarnare än vissa av aktionsgruppernas spanare.

Det är svårt att ge ett entydigt svar på frågan om varför aktionsgrupperna inte lockat fler erfarna spanare än de gjort. En rimlig förklaring kan vara att aktionsgruppstjänsterna är tidsbegränsade förordnanden. Erfarna spanare som trivs med sin befintliga tjänst vill sannolikt inte riskera den för en annan tjänst som de bara får under en begränsad tid.

För yngre mer oerfarna spanare kan dock ett par år i en aktionsgrupp ses som meriterande och vara ett sätt att snabbt avancera inom organisationen:

De som söker nu är lite "wannabes". Sådana som inte är inne i det redan men som genom aktionsgruppen får fyra års erfarenhet och praktik så de kan söka bra tjänster sedan. [...] Vi kommer aldrig att få erfaren personal, de är inte villiga att riskera sina bra tjänster.

Chef inom aktionsgruppsverksamheten

Spanarnas brist på erfarenhet är emellertid ett övergående problem eftersom deras erfarenhet växer i takt med att de arbetar tillsammans med kollegorna i aktionsgruppen och med andra spaningsrotlar. Att tjänsterna är tillsatta som tidsbegränsade förordnanden innebär dock att många kan komma att sluta när tiden löpt ut. Enligt flera intervjuade erfarna spanare tar det ungefär lika lång tid att bli en duktig spanare som förordnandet sträcker sig i tid. Intervjupersonerna menar även att det kan finnas fördelar med tidsbegränsade förordnanden, eftersom det finns möjligheter att ändra aktionsgruppens sammansättning och byta ut de funktioner och roller som inte behövs.

En annan uppfattning hos intervjuade spanare och chefer inom polisen är att en del rekryterade spanare haft en felaktig uppfattning om vad spaningsarbetet i aktionsgrupperna skulle innebära. Konsekvensen har blivit att en del spanare slutat i aktionsgrupperna.

De som har slutat, det är de som inte har hållit på med den här typen av spaning tidigare. Du måste ha tålamod alltså. Mycket handlar om att sitta själv i en bil och sitta och titta. Det är inte action eller någonting och de som har slutat, det är de som inte har haft den erfarenheten.

Chef inom aktionsgruppsverksamheten

Som intervjupersonen pekar på skiljer sig spaningsarbetet i aktionsgrupperna från det som vissa andra enheter inom polisen utför. Aktionsgruppens spanare håller en mycket låg profil och gör i princip inga ingripanden. Denna bild stöds även av de deltagande observationer som utförts inom ramen för utvärderingen. En stor del av de arbetspass som Brå närvarat vid har gått ut på att vänta och att försöka följa olika "objekt". En intervjuad aktionsgruppsledare menar att aktionsgruppernas spaningsverksamhet till sin karaktär egentligen mer liknar Säkerhetspolisens än spaningen i den öppna polisens specialenheter.

Ett ytterligare skäl till att spanare slutat i aktionsgrupperna är att tjänsterna inte uppfyllt det "löfte" om mycket resande som framhävdes när tjänsterna lyses ut. Flera poliser sökte spaningstjänsterna under förespeglning att arbetet skulle likna det som Rikskriminalpolisens spanare utför. Aktionsgrupperna har dock främst använts inom respektive samverkansområde.

Bristande kompetens om ekonomisk brottslighet

Som redan nämnts fokuserar den myndighetsgemensamma inriktningen till stor del på ekonomisk brottslighet. En övervägande majoritet av intervjupersonerna anser att aktionsgrupperna saknar till-

räcklig kompetens för att kunna bedriva ett effektivt arbete mot ekonomisk brottslighet.

Man skriver så fina ord om den ekonomiska biten, att den ska vävas in i organiserad brottslighet men i praktiken är det ingen som vågar ta i det för man har inte kompetensen. Utreda olika bolag är inte lätt. Våra utredare kan ju inte det.

Aktionsgruppspersonal

En förklaring till den bristfälliga kunskapen om ekonomisk brottslighet är att denna kompetens inte beaktades tillräckligt mycket när aktionsgruppspersonalen rekryterades.

Aktionsgrupperna består nästan uteslutande av poliser och under den tidsperiod som utvärderingen omfattar var det endast ett fåtal aktionsgrupper som hade tillgångsutredare.

Egentligen känns det som om rekryteringen till aktionsgrupperna kanske skulle ha sett lite annorlunda ut. Nu är det ju många narkotikaspanare och utredare som tidigare har utrett grova brott, till exempel narkotikabrott. Satsningen är ju dock på företagsbiten och ekonomiska brott. Operativa rådet trycker tydligt på företaget i brottslig verksamhet och ekonomisk vinning av den verksamheten. Men samtidigt har aktionsgrupperna kanske inte så mycket kompetens på det. Du har ju inga ekobrottsutredare här ute. Det har man ju inom andra myndigheter, men aktionsgruppen har ingen sådan kompetens. Inga spanare som är vana att spana mot ekonomiska brott, utan det är narkotikabrott. Det är nog lite tokigt tror jag.

Intervjuperson inom polisens kriminalunderrättelsetjänst

Även om kompetensen om ekonomisk brottslighet över lag är bristfällig finns det exempel på aktionsgrupper som har kompenserat detta genom att ta hjälp av Ekobrottsmyndigheten eller ekonomer på polismyndigheten. Eftersom alla aktionsgruppsinsatser drivs av en åklagare från Internationella åklagarkammaren, som har anställda ekonomer, görs också en översyn av tillgångar och eventuell ekonomisk brottslighet i varje aktionsgruppsinsats. Dessutom fattade Operativa rådet i slutet av 2011 beslut om att det ska finnas minst en person med särskild kunskap om tillgångsutredning i varje aktionsgrupp. Det ska framhållas att det är bra att den kompetensen knyts till aktionsgrupperna, men det innebär inte att dessa utredare har kompetens att utreda storskaliga ekobrott.

Analys: Är aktionsgrupperna optimalt utformade?

Att polisens motivation för att bekämpa grov organiserad brottslighet är hög är en bra grundförutsättning för aktionsgruppsverksamheten. För att få den ännu mer slagkraftig bör emellertid de områden som riskerar att hämma aktionsgruppsverksamhetens effektivitet ses över.

Täpp till "hålén" mellan insatserna

För att kunna utnyttja aktionsgruppernas fulla potential på ett så effektivt sätt som möjligt bör en tydligare strategi utvecklas för hur aktionsgrupperna ska användas i den fördröjning som uppstår mellan de nationellt beslutade insatserna. Brå bedömer att den modell med "korta jobb" som vissa aktionsgrupper tillämpar är ett steg i rätt riktning. Av flera olika skäl är det en fördel om dessa kortare spaningsuppdrag är knutna till de regionala underrättelsecentren. För det första får de "korta jobben" på detta sätt en tydligare koppling till satsningen. För det andra kan det minska startsträckan om underrättelseärendet övergår i en aktionsinsats. På det sättet skapas även en tydligare länk mellan underrättelsefasen och den operativa fasen i satsningen. För det tredje kan ett närmare samarbete med de regionala underrättelsecentren på sikt bidra till att öka aktionsgruppernas kompetens om ekobrott.

Tydliggör satsningen och vad som förväntas av aktionsgrupperna

Forskning visar att kompetens och motivation endast delvis kan förklara vad poliser presterar – det är även viktigt att de förstår den organisation de arbetar i och vad ledningen förväntar sig av dem (Robinette 1987). Utvärderingen visar att det finns ett behov av att tydliggöra hur satsningen ser ut och vad som förväntas av aktionsgruppspersonalen. I detta arbete ingår bland annat att vid rekrytering, tydligare redogöra vad arbetet inom aktionsgruppen innebär. Det är viktigt för en arbetsgivare att hålla sina "löften", vilket inte varit fallet när det gäller aktionsgruppernas utlovade mobilitet över hela landet (Rousseau 1995, Jacobsen och Thorsvik 2002). Återigen handlar det om att bestämma sig för om satsningen ska vara av regional eller nationell karaktär.

Säkerställ en långsiktig kompetensförsörjning av aktionsgrupperna

Inom ett par år kommer de första förordnandena att löpa ut. Aktionsgrupperna kan då stå inför ett kompetensförsörjningsproblem. Det saknas strategier för hur detta ska hanteras. Genom att tydliggöra vad som händer efter att ett förordnande har löpt ut kan satsningen eventuellt bli mer attraktiv för spanare med lång erfarenhet av spaningsarbete.

Det är även viktigt att i rekryteringen av ny aktionsgruppspersonal tydliggöra vad arbetet innebär. Personal har slutat till följd av att deras bild av arbetet inte överensstämmer med verkligheten. Flera delar av aktionsgruppernas arbete passar inte heller in på vad som många uppfattar som ett "riktigt" polisarbete, det vill säga reaktiv brottskampning med inslag av spänning och dramatik (Granér 2004, Holmberg 1999, Lundberg 2001, Finstad 2000). Forskning visar att ju mer polisarbete avviker från detta ideal, ju mer betraktas det som mindre attraktivt arbete (Granér 2008).

Öka och bredda aktionsgruppernas kompetens

Eftersom ett av satsningens kriterier är företag i brottslig verksamhet bör aktionsgruppernas kompetens om ekobrott och tillgångsinriktad brottsbekämpning öka väsentligt. En utveckling åt det hållet har redan inletts i och med att det numera finns minst en person i varje aktionsgrupp med särskild kunskap om tillgångsutredning. Aktionsgruppernas kompetens om ekobrott skulle kunna öka ytterligare genom att man knyter till sig skattebrottsutredare och, i större utsträckning än tidigare, utnyttjar den kompetens och de erfarenheter som Ekobrottsmyndigheten har.

Aktionsgruppens resurser

10

Den lokal i polishuset som aktionsgruppens spanare är inhysta i består av ett mindre kontorslandskap med några arbetsstationer, en soffa, ett ovalt bord och en egen kaffebryggare. Att ha en egen kaffebryggare på rummet kan tyckas som en obetydlig detalj, men i detta sammanhang är kaffebryggaren en av symbolerna för att den här spaningsenheten tillhör den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och har en egen budget.

De lokala spanarna som sitter lite längre ner i korridoren har ingen egen kaffebryggare utan är i stället hänvisade till den kaffeautomat som står uppställd i rotelns fikarum, en automat som man dessutom måste stoppa pengar i för att få ut sin efterfrågade dryck. Att den nationella aktionsgruppens spanare har köpt en egen kaffebryggare inom ramen för sin budget har lett till både avundsjuka och gliringar från de mindre bemedlade enheterna.

Det är emellertid inte bara kaffebryggaren som bidrar till att de andra enheterna känner en viss irritation över att aktionsgruppens spanare särbehandlas. Andra källor till avundsjuka är bland annat de krypterade telefonerna och annan specialutrustning samt en kurs i avancerad bilkörning. För att inte tala om bilarna. De är ett särskilt känsligt kapitel. I den här nationella aktionsgruppen har nämligen spanarna varsin bil. Fördelarna med det är många, bland annat att de kan lämna kvar en del av sin utrustning i bilen när de går av passet. Det är inte bara bilarna som är personliga för den nationella aktionsgruppen utan även extrautrustningen. Även detta ses som en stor fördel eftersom de ansvarar för sin egen utrustning och därmed slipper råka ut för olika irritationsmoment som till exempel att kameran är urladdad när man tar över den.

Rättvisetänkandet får genomslag i det ekonomiska utfallet

Aktionsgruppsverksamheten finansieras genom att varje aktionsgrupp tilldelas 917 000 kronor per anställd och år. Aktionsgrupperna får en klumpsumma och det finns ingen central styrning av hur medlen ska användas. Budgeten för aktionsgruppsverksamheten 2010 var totalt 183 400 000 kronor och omkring 25 000 000 kronor (omkring 14 procent) var kvar när böckerna stängdes för 2010.

Den största delen av de tilldelade medlen gick åt till att betala aktionsgruppspersonalens löner. Intressant nog var resekostnaderna den kostnad som låg mest under det förslag som *Arbetsgruppen rörande finansiering och resultatuppföljning GOB* tagit fram, vilket tyder på att förslaget vilade på ett antagande om att aktionsgrupperna skulle resa i större utsträckning än vad de gjorde under 2010. Att aktionsgrupperna främst varit verksamma inom det samverkansområde där de är stationerade får därmed genomslag i den ekonomiska redovisningen. Även Rikspolisstyrelsens inspektion når en liknande slutsats, när den talar om aktionsgruppsverksamheten som en regional förstärkningsresurs (RPS 2010a).

År 2010 var det aktionsgruppen vid Rikskriminalpolisen som förbrukade störst andel av de medel de tilldelats för resor, lägst var andelen för aktionsgruppen i Stockholm.

Under första halvåret 2011 hade resekostnaderna ökat något jämfört med samma period 2010. Samtidigt gick mer av medlen till lokaler och till inköp av utrustning.

Andra resurser än aktionsgruppen

Bara för att man kör in en aktionsgrupp i ett ärende så ska man inte inbilla sig att det är den enda resursen. Den myndighet som äger ärendet måste släppa till minst lika mycket folk som aktionsgruppen. Det är egna utredare, det är TK-personal [personal som sköter telefonavlyssningen], det är spanare, det är ledningspersonal och alltihop som måste in här också för annars kommer de aldrig att klara av det.

Chef inom polisen

En övervägande majoritet av intervjupersonerna inom Polisen menar att det finns ett underskott på spanare i aktionsgrupperna, vilket innebär att det finns ett behov av att skjuta till ytterligare spaningspersonal i aktionsgruppsinsatserna. Underskottet beror på aktionsgruppernas struktur, som flera intervjupersoner menar inte är anpas-

sad till den typ av insatser som föreslås till och beslutas av Operativa rådet.

Detta är en fantastisk bemanning för att jobba enligt PUG [Polisens utredning av grova brott]. Vi kan köra i gång ett grovt våldsbrott när som helst. Eller en serievåldtäktsman, men det är inte den typen av ärenden som vi jobbar med. Det är där tänket blir fel. De kriterier som är med, företag i brottslig verksamhet och otillåten påverkan, det är inte något man jobbar med i PUG utan de är rena spaningsärenden. Vanliga spaningsärenden fast på den typ av brottslingar vi normalt inte har uthållighet att ge oss på.

Chef inom aktionsgruppsverksamheten

Aktionsgrupperna anses alltså vara anpassade till att driva insatser inriktade mot grova våldsbrott, snarare än rena spaningsärenden. Detta kan yttra sig i att det vissa dagar kan saknas tjänstgörande spaningspersonal. Ett antal polischefer bedömer att det krävs ytterligare en spaningsgrupp, det vill säga sex personer, för att aktionsgrupperna skulle kunna täcka hela veckan, och kunna parera sjukfrånvaro och föräldraledigheter. I vissa aktionsgrupper har man vidtagit åtgärder för att öka andelen spanare, exempelvis genom att ersätta aktionsgruppens registratorer med spanare.

I de insatser som Brå studerat har det krävts extra resurser för att kunna genomföra de insatser som Operativa rådet fattat beslut om. Dessa resurser har hämtats från den polismyndighet som ansökt om att få använda aktionsgruppen. Det handlar om spaningsgrupper, teknikstöd, resurser för att hantera hemliga tvångsmedel och stöd av uniformerad polis. Flera polischefer bedömer att det krävs 20–30 personer, förutom aktionsgruppen, för att genomföra sådana insatser som Operativa rådet beslutat om.

Några intervjupersoner berättar att linjeverksamhetens personal inte alltid uppskattat att arbeta tillsammans med aktionsgrupperna. Det är framför allt insatsernas behov av spanare och resurser för telefonavlyssning som representanter från linjeverksamheten är kritiska till.

En fredad resurs

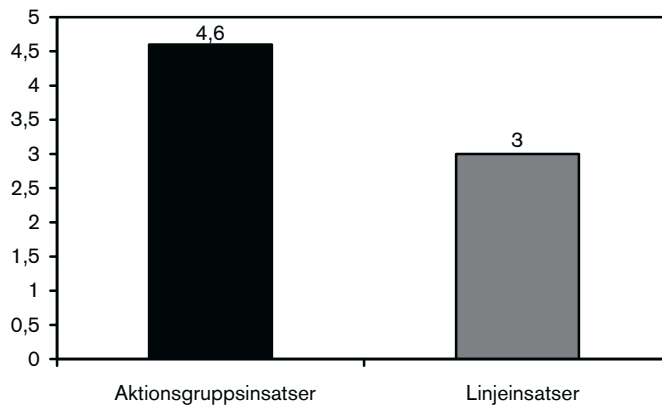
En skillnad mellan spanarna i aktionsgrupperna och deras motsvarighet i linjeverksamheten är att de senare inte är fredade, det vill säga de kan ”ryckas” från en insats för att exempelvis arbeta med polismyndighetens ”balanser” (antal öppna brottsanmälningar) eller för att hjälpa andra polismyndigheter i deras spaningsarbete.

En övervägande majoritet pekar på att det stora värdet med aktionsgruppssatsningen är att personalen arbetar med en insats i taget,

att de kan fokusera under lång tid – och arbeta mot grupperingar som är svåra att komma åt.

I den här verksamheten som vi sysslar med ska vi försöka gå på dem som vi kanske inte i vanliga fall har möjlighet att påverka i linjeverksamheten. De här grupperna som har västar och grejer på sig dem kan man påverka med linjeverksamheten, det kräver inte lika mycket stor uthållighet. De kanske är lite enklare att arbeta med. Man kan döma dem för andra brott, vapenbrott, som man kan få fram genom kontrollverksamhet till exempel. Och det är enklare för linjeverksamheten att jobba med det för det kräver inte den här uthålligheten som det krävs för de personerna som försöker leva Svenssonliv, håller sig undan, använder sig av andra personer som ska utföra den brottsliga verksamheten, men styr den och tjänar alla pengar. Som representant för staten så är det ju, tycker inte jag det är ok att säga "nej, ni bedriver den här kriminella verksamheten på ett så slipat sätt så att ni är så jobbiga så vi har inte resurser eller tid eller ork. Vi vill ha resultat så vi tar dem som är lite enklare". Det är inte ok för mig utan jag tror att det hade varit en stor vinst för staten att visa att man kan bli fälld för brott trots att man tillhör den här kriminella eliten eller vad man ska säga. Och det är klart att man skulle kunna driva det här på ett annat sätt och ta enkla ärenden så att man får resultat men ja, jag tror det är bättre att våga ha uthållighet.
Aktionsgruppspersonal

Många intervjupersoner instämmer i det som framgår av citatet. Det gäller även insatser där utfallet i termer av fängelseår och beslag varit sämre – det stora värdet av aktionsgruppsverksamheten anses vara att man vågade försöka och kunde fokusera på en insats. Att uthålligheten har varit hög i aktionsgruppsinsatser återspeglas även av jämförelsen med linjeinsatserna. Det vittnar om att aktionsgruppsinsatserna har fått pågå under längre tid än linjeinsatserna, och att de inte har avbrutits även om de inte gett resultat direkt.

Diagram 2. Uthållighet i insatserna. Medelvärden.

Aktionsgruppsverksamhetens effekter på linjeverksamheten

Men som myndighet påverkas vi givetvis. För att som liten myndighet har man begränsade resurser för att jobba mot grov brottslighet. Normalt sett har vi kanske utrymme att köra ett större ärende åt gången, så kommer aktionsgruppen... Tanken från början var ju att aktionsgruppen inte skulle ta resurser från myndigheten, men det har ju visat sig att de gör det.

Intervjuperson på polisens kriminalunderrättelsetjänst

Förutom behovet av extra spaningspersonal har aktionsgruppen ingen egen personal till att bemanna telefonavlyssningen. Eftersom polismyndigheterna inte har möjlighet att avlyssna hur många telefoner som helst är telefonavlyssningen en trång sektor, i synnerhet på de mindre polismyndigheterna. Den prioritet som insatser från Operativa rådet ges, i kombination med att insatserna ofta är stora, medför att det ofta inte finns utrymme för att köra flera avlyssningsärenden samtidigt. En konsekvens av detta är att den lokala spaningsroteln inte kan driva en egen insats mot organiserad brottslighet eftersom hemliga tvångsmedel ses som ett nödvändigt verktyg. Det har även hänt att den lokala spaningsrotelns yttre spanare har fått "sitta inne och lyssna" i aktionsgruppens insats och inte kunnat driva en egen insats. Orsaken till detta är att ärendet har blivit större än vad man från början hade tänkt sig.

En konsekvens av detta är att den myndighet som använder en aktionsgrupp kan få svårt att nå de målsättningar som finns angivna i myndighetens verksamhetsplan:

För oss var det ju enormt resurskrävande, det var viktigt för svensk polis och det var en viktig brottslighet som vi inte hade sett så mycket av tidigare. Konsekvenserna för våra egna resultat, andra resultat som vi får budgetmedel med mera efter, det var ju inte speciellt positivt.

Chef inom polisen

I det exempel som intervjupersonen nämner ökade antalet balans-ärenden, och polismyndigheten fick anstränga sig för att komma till rätta med problemet. Flera intervju personer pekar på att det inom ramarna för linjeverksamheten finns arbetsuppgifter, exempelvis internationell rättslig hjälp och stöd till andra polismyndigheter, som även gör att polismyndigheten får svårt att nå vissa mål.⁷ Samtidigt finns det utrymme för polismyndigheternas ledning att förklara varför exempelvis en spaningsrotel inte når sina mål och de kan även använda myndighetens resurser för att kraftsamla för att nå målsättningarna:

Alla enheter har ju mål och krav på sig att prestera. Om man tar spaningsroteln som exempel, de har ett antal narkotikabrott som de ska utreda. De har ett antal andra saker de ska göra, som lokala mål som finns med i vår verksamhetsplan. De målen kan man ju inte uppnå, i och med att någonting annat ges högre prioritet. Men det är ett sådant ställningstagande som ledningen gör naturligtvis. Vi kan ju förklara varför de inte uppnår målen.

Chef inom polisen

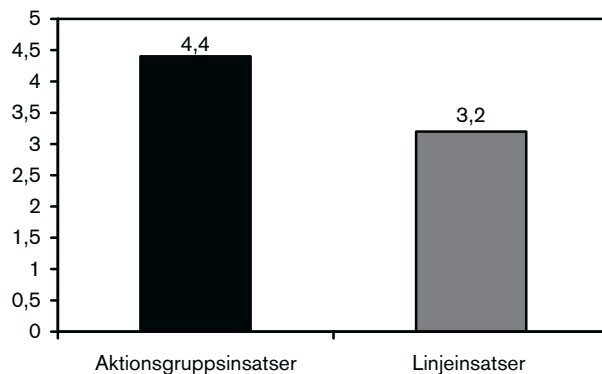
Det finns även exempel på att aktionsgruppsverksamheten har medfört ökade kostnader för en polismyndighet, då en insats som beslutats av Operativa rådet under spaningsarbetet kom att flyttas till ett län i ett annat samverkansområde. Man valde dock att behålla telefonavlyssningen i den polismyndighet där insatsen påbörjades, vilket gjorde att denna myndighet fick bära dessa kostnader. Samtidigt flyttades även linjepersonal med aktionsgruppen, vilket ökade kostnaderna ytterligare. De medel som omfördelades av kansliet uppskattas ha täckt en fjärdedel av den kostnaden. Att medel betalats ut för extra kostnader har skett vid ett tillfälle, samtidigt är det ingen annan myndighet som har ansökt om pengar.

⁷ Polismyndigheterna har en mängd olika målsättningar, till exempel att ett visst antal uttandsprov ska genomföras eller att ett visst antal narkotikaärenden ska redovisas till åklagare.

Aktionsgruppens utrustning kan vara en källa till konflikter

I stort sett samtliga intervjupersoner pekar på att det inte har saknats materiella resurser i aktionsgrupperna. Många intervjupersoner pekar även på att de inte är vana med denna situation – i normalfallet finns det inte utrymme att använda de ekonomiska medlen på det sätt som skett inom ramarna för aktionsgruppsverksamheten.

Diagram 3. Resurser i insatserna. Medelvärden.



Diagrammet, som beskriver den upplevda tillgången på såväl materiella som personella resurser, bekräftar delvis den bild som många intervjupersoner ger:

Vi har det ju otroligt bra. Förutsättningarna är ju kalas med utredare, analytiker och personal från kriminalunderrättelsetjänsten. Jag har aldrig varit med om att det varit så bra förspänt. Och ekonomiskt också, nu får vi den utrustning vi behöver. Jag menar när man är på distrikt, då gnäller man ju lite grann, och det får inte kosta pengar, och att göra den här masttömningen, ojoj, de kostar. Men här gör du det om du behöver. Det känns kul.

Chef inom aktionsgruppsverksamheten

Aktionsgruppernas materiella förutsättningar, som bedöms vara bättre än linjeverksamhetens, har på vissa håll varit en källa till konflikter. Detta har blivit särskilt tydligt vid de aktionsgrupper som valt att blanda upp aktionsgruppen med linjeverksamhetens spanings- och utredningsverksamhet, men det finns tendenser till detta i fler aktionsgrupper:

Det har varit konflikter om allting från små grejer som diskuteras, utbildningar, pengar, tilldelning... alltså små grejer som kan

bli ganska stora ibland när det är konflikter som det har varit. Det har lugnat ner sig helt klart, men som det var i början då var ekonomin... det fanns inga stopp kan man säga i penningpåsen till de nationella aktionsgrupperna. Vi spanar dessutom i samma ärenden mot samma personer, men vi har två helt olika utrustningstillgångar. Samtidigt fick erfarna spanare i den lokala aktionsgruppen inte några ärenden samtidigt som de nya spanarna jobbade.

Personal inom polisens linjeverksamhet

Flera intervjupersoner menar att det inte är fel att aktionsgrupperna fick den utrustning som de fått, de anser att detta borde vara en standard, som alla spanare borde ha. Det finns dock exempel på att linjeverksamhetens spanare utrustats med samma utrustning som aktionsgrupperna.

Analys: Vad innebär det för en polismyndighet att använda en aktionsgrupp?

Eftersom aktionsgrupperna har en egen budget är de naturligtvis ett välkommet resurstillskott för det samverkansområde de används i. Samtidigt får aktionsgruppens närvaro vissa konsekvenser för den polismyndighet som får hjälp av aktionsgruppen. Vi ska nu titta närmare på vad det innebär för en polismyndighet att använda en aktionsgrupp.

Att använda en aktionsgrupp kan medföra problem med att nå andra målsättningar

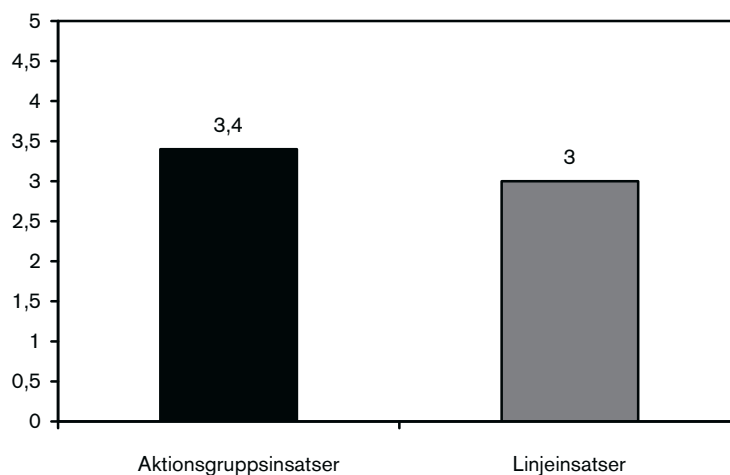
Aktionsgrupperna är inte självförsörjande. När en aktionsgruppsinsats genomförs i ett samverkansområde tas ungefär 20–30 personer från polismyndighetens linjeverksamhet i anspråk. Intervjupersonerna ger uttryck för att de polismyndigheter som vill använda en aktionsgrupp kan få svårt att nå de mål som finns uppställda i myndighetens verksamhetsplaner. Hur väl dessa mål nås påverkar även myndighetens budget för nästa år. I den ordinarie verksamheten kan polisledningen använda sin personal på ett mer flexibelt sätt än en aktionsgrupp. Det kan medföra en motvilja mot att använda en aktionsgrupp och det är uppenbart att arbetet med en aktionsgrupp måste synliggöras i polismyndigheternas resultatredovisning. Det finns även ett behov av att tydliggöra för linjepersonal vad det innebär att använda aktionsgruppen. Kommer exempelvis spaningsrotelns målsättningar att skrivas ner? Styrningen av polisverksamheten mot vissa mål kan alltså medföra att polismyndigheterna inte kan riskera att använda en aktionsgrupp. Liknande problem med att styra polisverksamheten mot kvantitativa mål har även uppmärksammats av forskning på området (ESO 2010:3, Horton och Smith 1988, Neyroud och Beckley 2001, Hough 2007).

Samverkan inom Polisen

Samverkan mellan aktionsgrupperna och polismyndigheterna

Graden av samverkan mellan polismyndigheter skiljer sig inte nämnvärt åt mellan aktionsgruppsinsatserna och linjeinsatserna (se diagram 4). Bilden är att det finns mer att göra, och givet de höga ambitionerna med satsningen borde insatserna innehålla ett större inslag av samverkan.

Diagram 4. Myndighetssamverkan inom Polisen. Medelvärden.



Den samverkan mellan polismyndigheter som sker handlar mer om att ställa upp och hjälpa varandra än att driva gemensamma insatser. Av intervjuerna framgår att det verkar vara djupt rotat inom Polisen att man ställer upp om exempelvis en annan myndighets

spaningsgrupper vill ha hjälp med att följa ett ”objekt” eller genom att prioritera så kallade utredningsremisser från andra polismyndigheter. Däremot är det sällsynt att gemensamma ärenden drivs.

Och det är klart att samverkan det har vi ju. Om vi håller på och jobbar med någon misstänkt här i län X och den åker till stad X och vi tror att han ska hämta något parti eller någonting. Vi har det jättechokat med folk här, vi hinna inte med när han åker. Men då ringer ju jag till spaningschefen i stad X och säger "du, nu har vi det här, har du något folk i kväll som kan åka ut och ta emot den, han kommer i den här bilen". "Vi är inte med, vi har missat den eller vi hade inget folk i tjänst och han drog bara helt oplanerat här, för oss alltså." Ja, men det är klart att man hjälper varandra. Vi får ju också frågor hela tiden, det ringer och någon vill ha hjälp för att nu är det någon på väg till Stad Y eller... Och så där. Men det är mer det här informella liksom, att man känner varandra och att man löser det praktiskt.

Chef inom polisen

Precis som citatet visar tar flera intervjupersoner upp betydelsen av personliga kontakter och av att ställa upp och hjälpa andra polismyndigheter. Eftersom aktionsgrupperna är en fredad resurs har de inga möjligheter att hjälpa den lokala spaningsroteln i andra insatser än Operativa rådet beslutat om. Däremot uttrycker aktionsgruppspersonalen att de upplever att det finns goda möjligheter att få hjälp av andra aktionsgrupper med spaning på andra orter, men att det är svårare att få hjälp med utredarresurser.

Samverkan kan också försvåras av aktionsgruppens status som fredad, och på vissa håll har det bidragit till att bygga upp en ”mur” mellan dem och den lokala spaningsroteln.

Det blir olika falanger inom Polisen. Jag har märkt att det inte varit helt friktionsfritt mellan polismyndighetens spanare och aktionsgrupperna. Det är vattentäta skott där emellan, "de här resurserna vi förfogar över får ingen annan använda sig av". Så det är ett litet problem och jag vet inte vilka direktiv de har heller, hur det är sagt, bara att de säger att de är fredade och inte kan användas till någonting annat.

Åklagare

Gemensamma system, programvara och rutiner – faktorer som kan underlätta samverkan

Utvärderingen visar att det emellanåt har uppstått vissa praktiska problem när aktionsgrupperna ska samverka med polismyndigheterna. Detta har att göra med att det inte har funnits någon plan för hur samverkan ska gå till rent praktiskt. Polismyndigheterna har inte alltid samma rutiner och administrativa system och därför krävs det vissa förberedelser och arrangemang för att samverkan ska fungera smidigt. I många av de studerade insatserna har inte dessa praktiska problem lösts innan aktionsgruppen anlät utan har i stället fått lösas i insatsens inledningsskede. Exempel på praktiska frågor som kan behöva hanteras är passerkort, samordning av rutiner för dokumentering av spaningsinformation och olika programvaror.

När Operativa rådet eller riksdag och regering säger att det ska vara samverkan mellan de olika myndigheterna anger de inte hur det ska ske, utan det hamnar på aktionsgruppen och den parten vi samarbetar med. Det innebär att det går åt mycket tid till att lösa friktionsproblem, så som gemensamma mappar i datasystemet, passerkort...hur sparar vi information? Ska det vara tre kolumner i det excelfältet eller ska det vara tio? En massa sådant måste lösas i början och det blir ineffektivt. Så det känns som att ett gemensamt arbetssätt på något sätt hade varit väldigt användbart.

Aktionsgruppspersonal

I de insatser där samverkan mellan aktionsgruppen och linjeverksamheten har fungerat väl hade det skett kontakter innan insatsen inleddes mellan de enheter som ska samverka. Under dessa möten diskuterades till exempel administrativa rutiner, systemfrågor och mötesformer. På detta sätt minskade insatsens startsträcka.

Samverkan fungerade jättebra, vi var ju uppe innan och informerade aktionsgruppen om ärendet. För de kom in i skede 2 kan man väl säga. Vilka blanketter vi ska avrapportera på, hur man hanterar bilder, alltså körde vi precis så de kuggade i och anamade allt. Det tror jag är viktigt, att informera, gå ut och tala om att så här är upplägget. Att sitta runt ett bord och ha en genomgång. Så det upplevdes positivt.

Chef inom polisen

Analys: Samverkan inom polisen

Att samverkan fungerar väl är en förutsättning för att bekämpa grov organiserad brottslighet. Vi ska nu titta närmare på om satsningen har fått några konsekvenser för samverkan inom polisen.

Från en lokal till en regional polisverksamhet

Som tidigare nämnts verkar satsningen gradvis ha medfört en ökad regionalisering av polisverksamheten genom att ha stimulerat till ännu mer samverkan än tidigare mellan polismyndigheterna inom respektive samverkansområde. Resultatet från undersökningen tyder även på en något ökad samverkan mellan samverkansområdena. Satsningens organisationsstruktur med åtta aktionsgrupper, varav sju är utplacerade i olika samverkansområden har sannolikt lett till att lokala och regionala chefer höjt blicken och blivit tvungna eller sett värdet av att använda sig av ett bredare samverkansperspektiv. Det gäller inte minst när det är fråga om att flytta och dela på resurser. En ytterligare förklaring till förändringen är rimligtvis att Operativa rådet inneburit ett större mått av extern kontroll och insyn i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Denna förändring går i linje med organisationsforskning som visar att organisationsstrukturerna har en stor inverkan på hur stor del av en organisation chefer tar hänsyn till i sina bedömningar och beslut (Cyert och March 1963). Denna typ av förändringar tar emellertid tid, vilket kan förklara att satsningen hittills har satt mer avtryck på samverkan inom samverkansområden än på nationell nivå. Anledningen till att det är en långsam process, är enligt forskning, att det oftast finns ett inbyggt motstånd till förändringar i organisationer samt att det är svårt att påverka invanda tankesätt (Staw 1996).

Ett sätt att skynda på processen för att få en ännu bättre nationell samverkan är att stimulera till detta, till exempel genom målstyrning och att följa upp och mäta samverkan mellan aktionsgrupperna (jfr Flaa m fl. 2007, Jacobsen och Thorsvik 2002).

Ett A- och ett B-lag?

En konsekvens av aktionsgruppsverksamhetens införande har varit att det på vissa håll gett upphov till en känsla av att det finns ett A- och ett B-lag i arbetet mot organiserad brottslighet. A-laget består av aktionsgrupperna, som har god ekonomi, den senaste utrustningen och vars ärenden ges prioritet framför den lokala spaningsroteln. Samtidigt spanar de tillsammans med de lokala spanarna på samma personer. Det finns även exempel på att aktionsgruppen har hanterat all yttre spaning, medan den lokala spaningsroteln har fått sköta den inre, det vill säga de hemliga tvångsmedlen, vilket inte är det arbete som de normalt sett gör. Samtidigt upplever många lokala spaningsrotlar att de har mer erfarenhet än aktionsgrupperna. Denna situation upplevs inte som rättvis, och på flera håll har därför den lokala spaningsroteln inte varit motiverad att stödja aktionsgrupperna, även om det självklart finns undantag. Detta har på vissa håll skapat avundsjuka och konflikter. Där det förekommit har det varit ett hinder för samverkan mellan aktionsgruppen och linjeverksamheten.

Den indelning och gränsdragning intervjupersonerna gör mellan olika enheter återfinns även inom polisforskning. Exempelvis gör man skillnad på närpolis och polis i utryckningsverksamheten, där de förstnämnda ses som B-polis och sistnämnda som A-polis. En liknande indelning sker även mellan kriminal- och trafikpolis, samt mellan polis- och civilanställda (Granér 2004).

Kommunikation är A och O

I en organisation som Polisen med en hög grad av specialisering och många enheter utspridda över ett geografiskt område, försvåras kommunikation och samordning (Abrahamsson och Aaurum Andersen 2005, jfr March och Simon 1958, Crozier 1964). Detta blir tydligt inom satsningen. Det finns därför ett behov av en tydlig strategi för hur samverkan ska gå till, såväl mellan aktionsgrupperna som mellan aktionsgrupperna och linjeverksamheten.

Kommunikationen försvåras av att aktionsgrupperna och linjeverksamheten tillhör olika myndigheter och av att de i regel är fysiskt avskilda från den övriga verksamheten (jfr Pfeffer 1982, Krebs 1990, Hatch 1997). En metod som med framgång har använts när aktionsgruppen är engagerad i ett annat län är att hålla telefonutsättningar där aktionsgruppen och linjeverksamheten deltar. På så sätt kan tekniken användas för att överbrygga det fysiska avståndet (jfr Groth 1999, Lipnack och Stamps 1997) även om det inte kan ersätta mer traditionella former av kommunikation (Jacobsen och Thorsvik 2002).

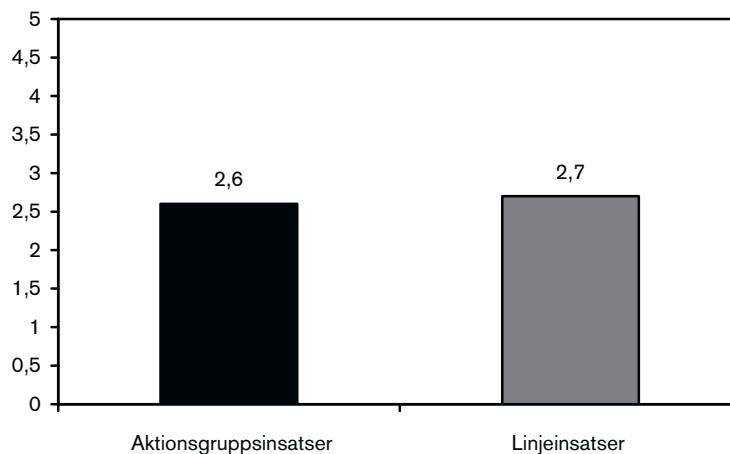
Erfarenheter visar även att de insatser där samverkan fungerat väl karaktäriseras av att man haft en dialog innan insatsen drog igång, samt av att många detaljfrågor om informationshantering, rutiner och möten var lösta. De metoder som har använts och som har underlättat samverkan har arbetats fram lokalt. Den tidigare föreslagna nationella samordnaren kan därför fylla en viktig roll genom att samla in, dokumentera och sprida denna kunskap i hela satsningen (jfr Nonaka 1994).

Samverkan mellan myndigheterna i satsningen

Inte mer samverkan än tidigare i den operativa fasen

Redan av namnet, den myndighetsgemensamma satsningen, framgår tydligt att det är samverkan som är satsningens grundstomme. Som resultatredovisningen hittills visat fungerar myndighetssamverkan väl i de regionala underrättelsecentren. Det finns också en utbyggd samverkan på ledningsnivå i form av Operativa rådet och Samverkansrådet. Utvärderingen visar dock att myndighetssamverkan inte fått ett lika stort genomslag i det operativa arbetet med aktionsgrupperna. Totalt sett, när det gäller samverkan med andra myndigheter än Polisen, går det inte att utläsa någon skillnad i jämförelsen mellan de studerade aktionsgruppsinsatserna och linjeinsatserna. Den av de nio studerade aktionsgruppsinsatserna med mest myndighetssamverkan omfattade ett stort antal gärningspersoner. Till följd av detta blev angreppsytan stor vilket gjorde det möjligt för fler myndigheter att vidta åtgärder.

Diagram 5. Samverkan med andra myndigheter än Polisen. Medelvärden.



De flesta intervjupersoner menar emellertid att den samverkan som äger rum fungerar bra. Det är med andra ord snarare kvantiteten än kvaliteten på samverkan som behöver förbättras inom satsningen.

Som tidigare nämnts är den myndighetsgemensamma satsningen polistung. Det är knappast något konstigt med det eftersom satsningen är inriktad på grov organiserad brottslighet och bland annat omfattar åtta aktionsgrupper bestående av sammanlagt 200 polisanställda personer. Det kan emellertid anses lite anmärkningsvärt att det är så få av de andra brottsbekämpande myndigheterna som föreslår och driver aktionsgruppsinsatser.

Under 2010 pågick 22 insatser som var beslutade av Operativa rådet. Tjugo av dessa leddes av Polisen och två av Ekobrottsmyndigheten. Flera intervjupersoner menar att andra myndigheter än Polisen borde ha förutsättningar för att föreslå fler insatser än man hittills gjort.

Ekobrottsmyndigheten har större potential att kliva in. De borde kunna ha ett ärende i varje stad, åtminstone, alltså tre ärenden i gång hela tiden. För inriktningen är nästan skriven för dem, om man ska spetsa till det, för dem och Skatteverket och Kronofogden.

Chef inom polisen

Satsningens polistygnd sträcker sig emellertid längre än till att det är Polisen som föreslår och ansvarar för en majoritet av insatserna. Om man tittar på i hur många insatser respektive myndighet har redovisat arbetad tid – blir det tydlig att omfattningen av myndighetssamverkan har varit låg inom satsningen.

Tabell 3. Antal insatser beslutade av Operativa rådet där myndigheterna redovisat tid i under år 2010.

Myndighet	Antal insatser
Polisen	22
Åklagarmyndigheten	16
Skatteverket	8
Tullverket	6
Kronofogden	5
Säkerhetspolisen	2
Kriminalvården	2
Ekobrottsmyndigheten	2
Försäkringskassan	1
Kustbevakningen	0
Antal insatser som pågick under 2010	22

Källa: Kommunikation med kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet⁸.

Två olika samverkansformer

De myndigheter som förutom Polisen ingår i satsningen har naturligtvis olika möjligheter och förutsättningar att samverka i insatserna. Grovt sett kan de olika formerna av myndighetssamverkan delas in i två olika kategorier: förundersökningsåtgärder och parallellåtgärder.

Förundersökningsåtgärder innebär de åtgärder som sker inom ramen för insatsens förundersökning. Det handlar främst om åtgärder från de brottsbekämpande myndigheterna: Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och Kustbevakningen. Även de andra myndigheterna kan emellertid delta i samverkan i denna kategori genom att bidra med uppgifter som är viktiga för förundersökningen.

Den vanligaste formen av samverkan med aktionsgruppen i denna kategori är olika slag av resursförstärkning. Det kan till exempel vara att Tullverket eller Ekobrottsmyndigheten stöttar aktionsgruppen med spanare eller att någon myndighet bidrar med utredare och personal till telefonavlyssningen. En del intervjupersoner menar att det är lite märkligt att det endast är Polisen som fått särskilda medel inom den myndighetsgemensamma satsningen.

Jag tror att man tänkte lite för smått. Man gav bara Polisen en extraresurs. För vi har särskilda pengar till aktionsgruppen, en rätt så hyfsad budget för utgifter, alltså det kostar att lyssna på

⁸ I den årliga redovisningen till regeringen redovisades 23 insatser. Detta var dock en felaktig siffra. Tabellen ovan innehåller de korrekta uppgifterna.

telefoner, det kostar att beställa telefonavlyssning men vi har ju extra pengar. Tullen har inte fått en krona till det här. Så jag tror man tänkte lite för smått när man bara gav polisen de här extra-resurserna faktiskt. Eller så skulle man ha varit mer vid hur man fick använda de här, aktionsgruppspengarna. Säger nu är det här ett aktionsgruppsärende, då kan vi ta kostnaderna på det här kontot.

Chef inom polisen

I de två insatser som Ekobrottsmyndigheten ansvarat för har aktionsgruppen använts som ett extra stöd för Ekobrottsmyndighetens egen resurs. Det är främst aktionsgruppens spanare som nyttjats, men även analytiker för att gå igenom telefonlistor.

Parallellåtgärder är åtgärder som inte sker inom ramen för förundersökningen, men som är riktade mot samma personer som utreds. Det kan till exempel vara att Kronofogden undersöker om det finns några skulder att driva in och att Försäkringskassan ser över om det finns några bidrag som är utbetalda på fel grunder. Dessa åtgärder pågår med andra ord parallellt vid sidan om förundersökningen eller till och med efter att den är avslutad. Dessa myndigheter kan emellertid ha nytta av en del av de uppgifter som kommer fram under förundersökningen och som kan delges inom ramen för sekretesslagstiftningen.

Intervjuerna ger vid handen att myndighetssamverkan är mer omfattande inom satsningen än inom linjeverksamheten när det gäller att göra en översyn av gärningspersonernas ekonomi. Detta beror på att den ekonomiska översynen, till följd av myndighetssammansättningen, är ett naturligt inslag i satsningen.

Trots en mer omfattande ekonomisk översyn verkar den dock inte ha resulterat i fler tillgångsriktade åtgärder än i linjeverksamheten.

I de få aktionsgruppsinsatser där myndigheter vidtagit *parallellåtgärder* är intervjupersonerna mycket positiva till myndigheternas insatser.

Jag tycker att vi har en väldigt bra dialog med Försäkringskassan och det jag hör och ser är att de tagit till sig en del av de här sakerna. Det är också en sak som är ganska lätt att fixa, se till att de inte får några bidrag när de inga bidrag ska ha.

Chef inom polisen

Olika regler, rutiner och administrativa system

Samma hinder som tidigare beskrevs när det gällde samverkan mellan polismyndigheter har de samverkande myndigheterna stött på i flera aktionsgruppsinsatser. Det vill säga problem som uppstår till följd av att myndigheterna har olika regler, rutiner och administrativa system. En intervjuperson beskrev till exempel hur aktionsgruppens samverkan med Tullverket såg ut i en insats:

Det fungerade väldigt, väldigt bra på det personliga planet men det fungerade mindre bra på allting som handlade om tekniska lösningar, tillträde till varandras lokaler, tillträde till varandras datasystem, möjligheterna att över huvud taget samköra.

Chef inom polisen

En del av dessa hinder är relativt små och förhållandevis enkla att lösa. Problemet är att många små hinder tillsammans blir till ett stort problem och leder till att myndigheterna tappar värdefull tid i insatserna. I några av de studerade aktionsgruppsinsatserna tog det ungefär en månad innan samverkansproblemen var så pass lösta att man kunde börja samverka med full kapacitet.

Förutom att dessa hinder leder till att myndigheterna tappar tid i insatserna har det en negativ inverkan på kvaliteten på samverkan. De tekniska tillkortakommandena innebär att det blir svårare att dela information och göra gemensamma analyser. Detta gäller både för myndighetssamverkan i satsningen och i linjeverksamheten.

Tullen har ärenden ihop med flera olika polismyndigheter, och Rikskriminalpolisen är övergripande samordnare. Och de har helt andra datasystem än vad vi har. Bara för att klippa ihop saker så kommer halva meningar bort, alltså det är helt omöjligt och jag tror inte att det går att lösa. Det är sådant de inte tänker på när de sitter och säger att man ska samarbeta mellan brottsbekämpande myndigheter och sådant. Vi har inte ens alla datasystem och än mindre har vi behörighet att gå in i varandras datasystem. Och sedan ska det sitta en stackars samordnare på Rikskriminalpolisen och få ihop det.

Chef inom aktionsgruppsverksamheten

Inte mer men smidigare samverkan

Bortsett från de tekniska och administrativa hindren i myndighets-samverkan ger intervjupersonerna en samstämmig bild av att satsningen gör det enklare och smidigare att ta kontakt eller begära

hjälp av andra myndigheter. Till följd av att aktionsgruppsinsatserna är beslutade i Operativa rådet har myndigheterna också beslutat att avsätta resurser till insatsen. Några intervjupersoner beskriver det som att ”gången är mer krattad” i satsningen än den är för linjeverksamheten, vilket gör det enklare att engagera andra myndigheter i insatserna. En chef inom aktionsgruppsverksamheten uttryckte sig till exempel så här:

Ibland när man ringde till vissa myndigheter så fanns ju beslutet redan, att kommer det en förfrågan i det här ärendet så är det prioriterat att hjälpa till och stötta. Det gjorde ju att det redan var krattat, så när man väl ringde och sa hej, jag kommer härifrån, vi håller på med det här ärendet och vi behöver er hjälp. Då fick vi hjälpen.

Chef inom aktionsgruppsverksamheten

Eftersom det inte finns något centralt beslut för insatserna i linjeverksamheten är de brottsbekämpande myndigheterna utlämnade till de andra myndigheternas prioriteringar. Om en tillfrågad myndighet inte anser att insatsen är prioriterad för den egna myndigheten finns en risk för att förfrågan om hjälp avböjs. En intervjuperson från skattebrottsenheten berättar till exempel att det generellt kan vara svårt för skattebrottsenheten att få hjälp av Ekobrottsmyndigheten med hämtning av folk till förhör, tillslag och husrannsakan när åklagaren har inlett en insats som bara personal från skattebrottsenheten arbetar i. Dessa insatser upplevs få en lägre prioritet hos Ekobrottsmyndigheten.

Över lag visar intervjuerna emellertid att myndigheter som får en förfrågan från en annan myndighet brukar försöka ställa upp i så stor utsträckning som möjligt trots att det inte finns några resurser säkrade för samverkan i insatsen. Följande citat från en polis inom linjeverksamheten illustrerar detta.

Så fort man ska jobba med andra myndigheter är det upp till deras goda minne. Att de säger: ”visst vi har möjlighet att stötta”. Om man nu ska dra en parallell till aktionsgruppsärenden är det hindret för linjeärenden. Hade det varit ett aktionsgruppsärende hade det varit en mer sammanhållen resurs. I ett linjeärende får du ju hela tiden ringa till en annan stad och vädja: ”Skulle ni kunna ställa upp med ett par spanare?” Eller ringa till tullen ”Skulle ni kunna hjälpa oss med...?” Oftast gör ju alla det, men det är ändå inte självklart.

Intervjuperson inom polisens kriminalunderrättelsetjänst

Aktionsgrupperna och internationella åklagarkammarna är en bra kombination

En av de stora skillnaderna mellan aktionsgrupperna och linjeverksamheten är att de förstnämnda är en fredad resurs, det vill säga att de enbart ska arbeta med de insatser som Operativa rådet beslutat om.

En annan skillnad är åklagarna. Förundersökningarna i aktionsgruppsinsatserna ska alltid ledas av åklagare från internationella åklagarkammaren eller Ekobrottsmyndigheten. På samma sätt som aktionsgruppen är fredad har åklagarna från internationella åklagarkammaren mycket större förutsättningar att lägga ner tid och engagera sig i insatserna än lokala åklagare har.

Även förundersökningar i linjeverksamheten kan, om insatsen har en internationell koppling, ledas av en åklagare från internationella åklagarkammaren. Aktionsgruppsinsatser har emellertid högre prioritet och konsekvensen blir att en del av linjeinsatserna drivs av åklagare från allmänna kammare. Dessa åklagare arbetar med flera olika utredningar samtidigt och är inte lika fredade som åklagarna från internationella åklagarkammaren. Det kan därför bli svårt för de lokala åklagarna att gå ner på djupet i insatserna och lägga tid på att sitta och planera insatserna tillsammans med poliserna. En åklagare på internationella åklagarkammaren förklarade skillnaden på följande sätt:

Det är bättre för oss på internationella kammare. Vi har färre och större ärenden just för att vi ska kunna freda oss från annat i större utsträckning när det finns något sådant här som är viktigt att ägna sig åt. På allmän kammare får de in en låda med nya ärenden varje morgon som de helst måste få undan under dagen för annars drunknar det i en hög eftersom det fylls på med nytt hela tiden.

Åklagare

Insatser mot organiserad brottslighet kräver uthållighet och en förmåga att snabbt kunna fatta beslut, till exempel om tvångsmedel och tillslag. Det krävs med andra ord en åklagare som kan sätta sig in i insatserna på djupet och som är ständigt tillgänglig för att kunna fatta beslut. Intervjuerna visar att en del av de linjeinsatser som har drivits av lokala åklagare har brustit på dessa punkter. I dessa fall har det handlat om bristande erfarenhet hos åklagaren att arbeta mot organiserad brottslighet samt tidsbrist, bristande engagemang och tillgänglighet.

När vi får en lokal åklagare så får hon eller han ta det utöver sin ordinarie tjänst så det blir otroligt jobbigt. Plus att de inte är vana heller. Går man in som förundersökningsledare i ett spänningsärende så är det dygnet runt som gäller.

Chef inom polisen

Några intervjupersoner berättar att en del lokala åklagare, till följd av deras stora ärendemängd, visat en tendens till att vilja avsluta insatserna så fort som möjligt. Om åklagaren dessutom inte haft så mycket erfarenhet av att driva denna typ av förundersökningar har det hänt att de underskattat hur mycket arbete som krävs för att nå framgång.

Det är svårt att förklara för en åklagare som är van att jobba med mindre fall hur stort något kan vara. Och vad de insatserna man gör kan göra för det stora sammanhanget. De kan nog känna att det blir lite övermäktigt.

Aktionsgruppspersonal

De lokala åklagarnas tidsbrist har även i vissa fall lett till att de inte kunnat vara tillgängliga för att fatta snabba beslut i den utsträckning som polisen önskat. En intervjuad polis inom linjeverksamheten berättar till exempel att det vid några tillfällen hänt att polisen blivit tvungen att vända sig till åklagarjouren i en annan stad när de befunnit sig i en operativ tillslagssituation.

Intervjupersonerna framhåller emellertid även att det finns riktigt kompetenta och engagerade lokala åklagare. I grund och botten handlar inte kritiken om vilken kammare åklagaren kommer ifrån utan om att en framgångsrik insats mot organiserad brottslighet kräver att det finns förutsättningar för åklagaren att vara tillgänglig och kunna lägga ner mycket tid på att fördjupa sig i förundersökningen.

Det förekommer även att den motsatta situationen uppstår, det vill säga att en åklagare driver en förundersökning i linjeverksamheten och upplever att polisen inte har tillräckligt med tid och resurser att engagera sig i insatsen. Även om åklagaren är förundersökningsledare är det polisen som ansvarar för resurserna. I vissa fall kan detta bli ett hinder.

Det kan bli en diskussion där jag kan tycka att om vi ska kunna gå vidare här så måste vi spana mycket. Då kan de säga att det har vi nog svårt för nu för vi är upptagna med andra ärenden och vi har inte mer folk så det går inte. Och då har det hänt att min bedömning blir att det inte är lönt att göra någonting nu. Kom igen när ni kan satsa, det är väl vad jag kan säga då. För jag kan inte säga att 12 man ska jobba med detta i morgon för det är ju

Tull och Polis som sitter på den frågan. Jag får göra bedömningen av vad jag kan göra för åtgärder som förundersökningsledare med de möjligheter som finns. Och finns det inte de möjligheterna, de resurserna så får det helt enkelt bli att vi inte gör någonting.

Åklagare

Ytterligare en skillnad mellan åklagare från internationella åklagarkammaren och från allmänna kammare är att de förstnämnda inte är regionalt begränsade på samma sätt som de allmänna åklagarkammarna. Den regionala begränsningen kan utgöra ett hinder vid insatser mot organiserad brottslighet där brottsforumen ligger i olika län. I dessa fall kan utredningarna inom insatsen bli utspridda på flera olika åklagare. Citatet nedan beskriver en sådan situation.

Det här resulterade i att när vi väl hade gjort vårt ingripande och gripit och fått flera anhöllna, så började det här åka som en pingpongboll mellan åklagarkammarna. [...] Det blev så problematiskt att vi var tvungna att lyfta frågan till slut, att vi kan inte hålla på så här. Eftersom ansvaret för det här ärendet var så otydligt hos åklagarna var det ingen som riktigt tog det till sig. Det började sakta vittra sönder...

Chef inom polisen

Analys: Hur mycket myndighetssamverkan förekommer i de operativa insatserna?

En av utvärderingens tre övergripande frågeställningar är hur myndighetsgemensam den myndighetsgemensamma satsningen är. Vi ska nu titta närmare på hur myndighetssamverkan fungerat i de insatser som Operativa rådet fattat beslut om.

Låg grad av myndighetssamverkan

Utvärderingen visar att samtliga myndigheter i satsningen, förutom Polisen och Åklagarmyndigheten, endast redovisat arbetstid i ett fåtal insatser. Detta får betraktas som ett mindre lyckat resultat för en myndighetsgemensam satsning.

Hittills i rapporten har vi fått en bild av en tämligen god myndighetssamverkan på underrättelsenivå, beredningsnivå samt operativ och strategisk ledningsnivå. När vi nu däremot kommer fram till de operativa insatserna, det vill säga satsningens kärnverksamhet, minskar graden av samverkan avsevärt. Givet förutsättningarna med en organisationsstruktur som är uppbyggd om en tanke om samverkan kan inte detta resultat ses som annat än överraskande.

Med tanke på att ett av kriterierna för satsningen är företag i brottslig verksamhet borde rimligtvis förutsättningarna för samverkan öka för flera av de myndigheter som ingår i satsningen då de på ett eller annat sätt arbetar med penningströmmar där företag ofta finns med i bilden.

Det får betraktas som särskilt anmärkningsvärt att Ekobrottsmyndigheten endast varit involverad i två insatser trots kravet på företag i brottslig verksamhet. Dessa två insatser var dessutom de två insatser som leddes av Ekobrottsmyndigheten.

Detta glapp mellan ambitionerna med organisationsstrukturen och det faktiska utfallet i de operativa arbetet är inget exklusivt för satsningen. Både organisations- och polisforskning har visat att det är vanligt med en skillnad mellan vad ledningen vill och visar utåt mot allmänheten och hur det blir i praktiken (Granér 2004, jfr Ekman 1999, Holgersson 2001, se även Scott 2003).

I satsningens fall innebär det att den myndighetsgemensamma överbyggnaden inte är tillräcklig för att påverka graden av myndighetssamverkan i insatserna. Det finns andra faktorer inbyggda i satsningen som har en större påverkan på utfallet av myndighetssamverkan än Samverkansrådets och Operativa rådet sammansättning. Några av dessa faktorer ska vi nu titta närmare på.

Vad beror det på?

Som tidigare har nämnts, har kriterierna störst betydelse i själva berednings- och beslutsprocessen, det vill säga när insatsen väljs ut. När insatsen sedan inleds är det dock sällan som själva förundersökningen är inriktad specifikt på den myndighetsgemensamma inriktningen utan det som utreds är många gånger narkotikabrott. Satsningens slagsida mot narkotikabrottsutredningar är sannolikt en av förklaringarna till att samverkansnivån i satsningen är på samma nivå som för linjeverksamheten. Gradens av myndighetssamverkan i insatserna hade förmodligen blivit högre om det operativa arbetet hade fokuserat ekonomisk brottslighet i större utsträckning.

I ljuset av polisforskning kan en förklaring till förskjutningen mot narkotikabrottslighet vara den väldokumenterade skillnaden i perspektiv mellan polispersonal och polisledning (Granér 2004, Holgersson 2001, Reuss-Ianni och Ianni, Reiner 2010). Det myndighetsgemensamma arbetet är enligt polischeferna viktigt och något som de arbetar för, men den verklighet som spaningspersonalen möter och den kompetens de har gör att insatserna utvecklas i en viss riktning. Som utvärderingen visar har denna riktning inte präglats av att förutsättningarna varit särskilt stora för myndighetssamverkan.

När det gäller parallellåtgärder, det vill säga myndighetsåtgärder inriktade mot gärningspersonernas tillgångar som inte sker inom ramen för förundersökningen, ger dock intervjuerna en bild av att myndighetssamverkan är mer omfattande inom satsningen än inom linjeverksamheten när det gäller att göra en översyn av gärningspersonernas ekonomi. Detta beror på att den ekonomiska översynen, till följd av myndighetssammansättningen, är ett naturligt inslag i satsningen.

Trots att satsningen lett till en mer omfattande myndighetsgemensam ekonomisk översyn i underrättelse- och beredningsfasen verkar det emellertid inte ha lett till mer faktiska tillgångsinriktade åtgärder. Förklaringen är sannolikt att merparten av de studerade aktionsgruppsinsatserna varit inriktade på enskilda individer och brottsutredningar. Konsekvensen av att inrikta sig på individer blir att angreppsytan för de samverkande myndigheterna blir tämligen begränsad. Om inte målpersonerna har några bidrag eller skulder har till exempel Försäkringskassan eller Kronofogden inte heller något utrymme för att vidta några åtgärder i insatsen.

Förslag

För att få en högre grad av myndighetssamverkan i aktionsgruppsinsatserna krävs ökade förutsättningar för samverkan. Brå bedömer att lösningen är att, i stället för att inrikta sig på enskilda individer, arbeta med långsiktiga projekt mot specifika problem, fenomen eller geografiska områden. En av de nio studerade aktionsgruppsinsatserna hade en sådan inriktning. I denna insats var myndighetssamverkan högre än i övriga ärenden. Utredningen var dessutom en av de största utredningarna i svensk polishistoria. Ett annat exempel är en, i skrivande stund pågående insats i en stad, där man under tre år fokuserar kriminaliteten på tre olika nivåer, det vill säga lokal, regional och nationell nivå. Med ett så brett anslag blir det en mycket större angreppsyta för de samverkande myndigheterna att vidta åtgärder mot.

Tillgångsinriktad brottsbekämpning

En central strategi i den myndighetsgemensamma satsningen är att slå mot en av drivkrafterna för brotten – pengarna. I Rikspolisstyrelsens resultatredovisning till regeringen anses dock inte resultatet av de brottsvinster som återförts i insatser beslutade av Operativa rådet vara särskilt omfattande (RPS 2010b).

Om man jämför satsningen med linjeverksamheten är Brå:s intryck att satsningen lägger ett större fokus än linjeverksamheten på tillgångar i underrättelse- och beredningsfasen. När insatsen sedan inleds ligger emellertid inslaget av tillgångsinriktade åtgärder i satsningen ungefär på samma nivå som den gör i arbetet mot organiserad brottslighet i linjeverksamheten, enligt flera intervjupersoner. En intervjuperson från skattebrottsenheten som varit involverad i en aktionsgruppsinsats upplevde att insatsen till och med var mindre tillgångsinriktad än när skattebrottsenheten bistår i vanliga insatser.

Min uppfattning är att det faktiskt handlade mer om att komma åt vissa av de här personerna än pengarna.

Intervjuperson från skattebrottsenheten

I utvärderingen är det möjligt att identifiera tre faktorer som bedöms kunna påverka graden av tillgångsinriktad brottsbekämpning i en insats. Dessa faktorer är

- kunskap
- inställning och incitament
- insatsens förutsättningar.

Kunskap

Ett genomgående tema i flera av intervjuerna är att aktionsgruppernas kompetens för tillgångsinriktad brottsbekämpning generellt sett är låg. Det finns en uttalad tanke om att gå på pengarna men i praktiken är det få som klarar av hantverket.

Jag kan inte ens begreppen. Jag vet ju inte ens vad vi pratar om. Om vår huvudman i ärendet tar in 300 man för ett jobb och inte betalar vare sig sociala avgifter eller skatt, begriper jag ju att han gör fel men jag kan för mitt liv inte begripa vad jag ska skriva. Hur ska jag kunna anmäla det här brottet? Vad ska jag fråga honom om? Kommer de däremot och säger att nu har den där bussen 8 kg hasch och har slagit en person på käften och nästan haft ihjäl den personen, då vet jag precis vad jag ska göra.

Chef inom polisen

I de aktionsgrupper som saknade specifika tillgångsutredare fick de vanliga utredarna sköta tillgångsutredningar i mån av tid. Även i linjeverksamheten varierar omfattningen av tillgångsutredare. En del polismyndigheter har det medan andra får förlita sig på ordinarie personal.

Länspolismästaren höll ett fint tal om att det är så viktigt att jaga och komma åt pengar. Då tänkte jag att, ok, vi får se när vi får någon sån utredare, så att vi verkligen kan säga att vi har någon som kan det här. För du blir inte rekryterad som polis för att du är duktig på matte. Så är det bara. Det finns jättemånga som är duktiga på sitt, men det här är en profession. Det handlar om att kunna hela flödet. Att förstå när ett företag är intressant att titta på och inte intressant. Det gör inte jag. Om man tycker att det här är så viktigt, då saknar vi tillgångsutredare inom Polisen. Internationella åklagarkammaren har ju anställt ett par ekonomer, vi sitter kvar med våra ekorotlar. Men de har ju fullt upp med sina ärenden.

Chef inom polisen

Som intervjupersonen nämner i citatet ovan har internationella åklagarkammaren ekonomer som har till uppgift att stötta åklagarna i insatsen. Ekonomerna ska avlasta åklagarna i tillgångsinriktade frågor, till exempel vid direktivgivning till polisen och Tullverket samt vid analyser. En del åklagare upplever tillgångsriktat arbete som krångligt och tidskrävande, inte minst när det handlar om kvarstads- och förverkandelagstiftningen.

Ekonomerna på internationella åklagarkammaren är en viktig resurs och avlastning för åklagarna som inte alltid känner sig så hemma på frågor kopplade till tillgångsinriktad brottsbekämpning.

Åklagare

Inställning och incitament

Det finns en stor medvetenhet hos myndighetspersoner om vikten av att arbeta med tillgångsinriktad brottsbekämpning. Denna insikt sätter emellertid inte lika stort avtryck i den faktiska brottsbekämpningen. Rättsväsendet ska i första hand utreda misstankar, väcka åtal mot enskilda personer, pröva ansvarsfråga i domstol och döma ut påföljd. Tillgångsinriktad brottsbekämpning har därför en underordnad betydelse. Ett tydligt exempel på det i intervjumaterialet är att det tillgångsinriktade arbetet är det första som skärs ner om det uppstår resursbrist i en insats. Här har emellertid satsningen en fördel mot linjeverksamheten eftersom aktionsgrupperna är en fredad resurs och därför inte är lika sårbara för resursbrist som linjeverksamheten.

Att tillgångsinriktad brottsbekämpning är av underordnad betydelse i insatserna har till följd att åklagarens inställning till och intresse för denna fråga har en avgörande betydelse för hur mycket engagemang som läggs ner på att återföra brottsvinster. Intervjuerna ger en bild av att det finns en variation hos åklagarna när det handlar om hur mycket de engagerar sig i tillgångsinriktad brottsbekämpning. Många åklagare lägger ner stor möda på att återföra brottsvinster medan andra inte ser det som en prioriterad fråga. I en del av de studerade insatserna kan man tala om en form av passiv tillgångsinriktad brottsbekämpning där man inte aktivt sökt efter tillgångar utan endast vidtagit åtgärder om man stött på något. En åklagare beskrev tillgångsarbetet i en aktionsgruppsinsats på följande vis:

Det var nog ingen stor fråga. Jag tror nog inte vi hade någon speciell inriktning vad jag minns, att vi gick efter tillgångar i någon större utsträckning. Utan det var nog snarare som så att om vi hade hittat någonting så hade vi kanske tagit det. Men de personerna som var aktuella, de hade så vitt jag minns inget speciellt. I vart fall inga kända tillgångar som kunde tas. Ibland är det ju så, men i det här fallet tror jag inte att det var det.

Åklagare

För att uppnå en framgångsrik tillgångsinriktad brottsbekämpning räcker det emellertid inte med att åklagaren fokuserar på tillgångar. Det är lika viktigt att hela kedjan, från underrättelseanalytiker, spa-

nare, utredare och samverkande myndigheter anammar detta perspektiv. Men inställningen till och incitamenten för tillgångsinriktat arbete varierar även hos poliserna. Följande citat från en åklagare illustrerar detta.

Mycket beror på om vi har erfarna utredningsmän eller om man måste driva utredningen framåt själv. Det finns alla möjliga typer, allt ifrån att du måste gå med en stör bakom och putta framåt när de säger "nej, vi kan inte göra det". Så det är en väldigt stor skillnad mellan ytterligheterna.

Åklagare

Insatsens förutsättningar

En delförklaring till att myndigheterna inte lyckats återföra brottsvinster i någon större utsträckning kan vara att det inte funnits förutsättningar för tillgångsinriktad brottsbekämpning i alla insatser. Flera intervjupersoner anger detta som skäl när de förklarar varför de inte lyckades komma åt så mycket pengar i sina insatser.

Det här är ju såna som inte har så många tillgångar visade det sig, så av det skälet så blev det inte så mycket.

Åklagare

Intervjupersonerna menar att myndigheternas ökade ambition att inrikta sig på brottsutbytet lett till att gärningspersonerna vidtar motstrategier till exempel genom att skriva över tillgångar på andra (jfr Brå 2007:4). Denna typ av motstrategier får till följd att det krävs en mer omfattande arbetsinsats av myndigheterna för att nå framgång i det tillgångsinriktade arbetet.

Analys: Tillgångsinriktad brottsbekämpning

Det tillgångsinriktade perspektivet är ett centralt inslag i den myndighetsgemensamma satsningen, inte minst för att flera av de samverkande myndigheterna har störst möjligheter att bidra i arbetet på det området.

Viktigt inslag men litet utfall

Det tillgångsinriktade arbetet under 2010 har inte resulterat i särskilt stora återförda belopp av brottsvinster. Vilka belopp inriktningen resulterar i kan naturligtvis vara en relevant indikator vid en uppföljning av arbetet. Det är emellertid viktigt att inte enbart stirra sig blind på summorna.

Tillgångsinriktad brottsbekämpning handlar om så mycket mer än att komma åt pengar eller tillgångar av ett faktiskt värde. Grundidén med strategin är att inrikta sig på själva drivkraften för brotten, det vill säga brottsvinsterna. Det finns emellertid en tendens till att tillgångsinriktad brottsbekämpning, både kriminalpolitiskt och i utvärderingar och utredningar, reduceras till att primärt handla om att återföra pengar till staten (se till exempel RiR 2010). Den brottsförebyggande och brottsbekämpande effekten mäts således i återförda kronor och ören. Matematiken är enkel, ju mer återförda tillgångar, desto större framgång.

Det finns en problematik med denna ekvation när tillgångsinriktad brottsbekämpning kopplas ihop med satsningen mot grov organiserad brottslighet. Även om tillgångsinriktad brottsbekämpning är en uttalad strategi inom satsningen har den en nationell inriktning som inte primärt tar sikte på brottsvinster. Visserligen finns företag i brottslig verksamhet med som kriterium men det handlar mer om ekonomisk brottslighet än om kriminella tillgångar specifikt. Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen ska därför mer betraktas som ett verktyg i arbetet för att försvåra för de individer eller konstellationer som uppfyller den myndighetsgemensamma inriktningen.

Utvärderingen visar att många av aktionsgruppsinsatserna inte har varit helt enkla att jobba med från ett tillgångsperspektiv. Gärningspersonerna har tillämpat olika former av motstrategier vilket gjort det svårare att komma åt deras tillgångar och i vissa fall har de inte haft några tillgångar alls.

Frånvaron av förverkade tillgångar behöver därför inte nödvändigtvis betyda att strategin inte varit framgångsrik. En ökad ansträngning från myndigheterna att kartlägga och försöka komma åt gärningspersonernas tillgångar har sannolikt en försvårande effekt på den kriminella verksamheten även om myndigheterna inte lyckas fullt ut med att komma åt pengarna. De motstrategier som gärningspersonerna blir tvungna att tillämpa för att skydda sina kriminella inkomster, till exempel penningtvätt och andra skyddsåtgärder, medför ökade kostnader för deras kriminella verksamhet (Brå 2007:4, Brå 2011:7). I förlängningen resulterar det i att det blir svårare att tjäna pengar på den brottsliga verksamheten.

Tillgångsinriktad brottsbekämpning kan med andra ord vara ett viktigt verktyg för att försvåra för kriminell verksamhet utan att det nödvändigtvis genererar så mycket pengar åt staten. Det är därför viktigt att vara försiktig med att mäta satsningens framgång i återförda belopp.

Om syftet med satsningen är att redovisa stora förverkade belopp borde rimligtvis insatserna inriktas mot en annan typ av ärenden.

Insatsen och satsningen följs upp

11

Fredagen den 18 mars 2011 tar justitieministern emot en redovisning av resultaten för 2010 av satsningen mot den grova organiserade brottsligheten. Pressträffen hålls klockan 10:00 i pressrummet i Rosenbad. Förutom Beatrice Ask finns rikskriminalchefen Klas Friberg och rikspolischefen Bengt Svensson på plats vid pressträffen. Med på pressträffen är även generaldirektörerna Ingemar Hansson från Skatteverket och Adriana Lender från Försäkringskassan.

Ett antal journalister finns samlade och pressträffen sänds även på webben. De som tittar eller lyssnar får veta att 3 miljoner 700 000 kronor säkrats under året och att 56 personer dömdes till fängelsestraff som totalt uppgick till närmare 200 år, cirka 3,5 år per dömd. De som presenterar resultatet betonar att satsningen visserligen har gett resultat, men det går att göra mer. Samtidigt anses resultatet vara bra med tanke på att satsningen bara hade varit i gång i cirka ett år. Även arbetet i de regionala underrättelsecentren bedöms fungera väldigt bra även om man inte presenterar några direkta siffror på deras arbete.

Före pressträffen hade aktionsgrupperna skickat in de siffror som kansliet efterfrågat och sammanställt i rapporten som presenteras vid mötet. Resultatet av egna uppföljningar, där de pratat om vad som fungerat bra, vad som fungerat mindre bra och hur samverkan kan utvecklas ingår inte i den årliga redovisningen till regeringen. Kanske kommer det med i den kvalitativa uppföljning som kansliet tar hand om.

Den årliga redovisningen till regeringen

Aktionsgrupperna har 180 fängelseår och 3 miljoner i säkrade tillgångar – Är det bra eller dåligt?

Chef inom polisen

I regeringsuppdraget ingår att årligen redovisa resultatet av satsningen. Redovisningen sammanställs av kansliet utifrån uppgifter som de samlar in från aktionsgrupperna och de deltagande myndigheterna.

De parametrar som följs upp i redovisningen till regeringen är bland annat: Antal misstänkta och häktade personer, domar och påföljder samt beslag och resultatet av tillgångsinriktad brottsbekämpning.

Ett mått som Operativa rådet tar del av var fjortonde dag är till exempel hur många fängelseår de är dömda till, de här rackarna som vi kanske har plockat ur drift. Ja... Jag vet inte riktigt vad det är mått på.

Medlem i Operativa rådet

Flera intervjupersoner (både poliser och representanter från andra myndigheter) instämmer i det som står i citatet. De ställer sig helt enkelt frågande till vad antal misstänkta, häktade och antal utdömda fängelseår säger om arbetet mot organiserad brottslighet. Många menar att valet av resultatindikatorer, att man mäter det som Polisen och åklagare av hävd är intresserade av, beror på att Polisen är den myndighet som är mest framträdande i Operativa rådet. Samtidigt missas sådant som är intressant för de övriga myndigheterna, exempelvis arbetet i de regionala underrättelsecentren.

En risk med att lagföringar har en så pass central roll är, enligt flera intervjupersoner, att det kommer in förslag på aktionsgruppsinsatser där de förväntade straffvärdena är höga, vilket per automatik inte innebär att det är de insatser som ska prioriteras i arbetet mot organiserad brottslighet.

Skulle Tullverket bara satsa på narkotika skulle stapeln vad gäller fängelseår vara väldigt, ja se ganska bra ut, men tittar vi till exempel på brott som cigarettsmuggling, som vi håller på med en hel del, så är straffvärdena väldigt låga. Vi skulle kunna vara väldigt lyckosamma och slå ut nätverk och organiserad brottslighet, vilket vi var ganska bra på förra året, men den här stapeln vad gäller fängelseår kommer inte i närheten av narkotikaärenden.

Intervjuperson inom Tullverket

Även om resultatet av tillgångsinriktad brottsbekämpning är med i den årliga redovisningen till regeringen ger det en skev bild av hela arbetet mot kriminellas tillgångar som görs inom satsningen, eftersom resultatet av arbetet i de regionala underrättelsecentren räknas separat och inte redovisas på samma sätt som resultatet av aktionsgruppernas arbete. Ett hinder för detta är att det saknas en enhetlig begreppsapparat för att mäta resultatet av det tillgångsinriktade arbetet.

De uppföljningsmått som används i månadsrapporteringarna till kansliet togs fram tillsammans av samtliga samverkande myndigheter. Trots detta tar flera intervjupersoner upp att resultatmått inte är anpassade efter de förväntningar som rimligen kan ställas på respektive myndighet. Kustbevakningen, exempelvis, kommer enligt en intervjuperson aldrig att driva ett narkotikaärende med inslag av ekonomisk brottslighet.

Som resultatredovisningen i dag är utformad osynliggörs övriga myndigheters bidrag eftersom insatser som exempelvis Kustbevakningen och Försäkringskassan arbetar med inte tas med eller särredovisas i redovisningen till regeringen.

Flera intervjuade poliser inom linjeverksamheten ser det som problematiskt att det endast är insatser som beslutats av Operativa rådet som redovisas till regeringen. De uppfattar att redovisningen mer handlar om att synliggöra Operativa rådets arbete än det totala arbetet mot grov organiserad brottslighet. Många gånger arbetar de också i samma insatser som aktionsgrupperna och driver egna insatser mot samma personer och grupperingar.

Sammantaget innebär detta att uppdragsgivaren – regeringen – inte får en heltäckande bild av det arbete som myndigheterna sätter in mot grov organiserad brottslighet.

En del intervjupersoner efterfrågar en sådan sammanställning tillsammans med ett uppföljningsverktyg som tar sikte på effekterna av det arbete som sker inom satsningen.

Vad har det här arbetet inneburit för den kriminella världen, i ett strategiskt perspektiv? Kan vi rita om kartan? Har vi slagit sönder nätverk? Har vi försvagat dem? Har vi ändrat styrkeförhållandena?

Chef inom polisen

I detta sammanhang handlar det lika mycket om att belysa effekter som man inte räknat med, exempelvis att lagföringen av en stor narkotikagrossist skapade ett hålrum som fylldes av en person som faktiskt visade sig vara än mer besvärlig att lagföra. Arbetet mot strategiska personer, slutligen, har skapat delvis nya förutsättningar för uppföljningen av verksamheten.

Kvalitativa uppföljningar

Redovisningen till regeringen och den uppföljning som sker på Operativa rådets möten består av kvantitativa resultatindikatorer, men kansliet arbetar även med en kvalitativ slutuppföljning.

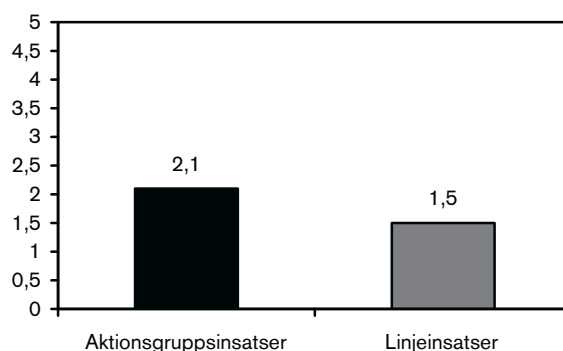
Arbetet med den kvalitativa slutuppföljningen pågick under 2010 och den första rapporten förväntades komma under hösten 2011. Brå har därför inte haft möjlighet att studera denna uppföljning. Flera intervjupersoner efterfrågar en sådan uppföljning. De menar att det är viktigt att ringa in andra aspekter av satsningen än det som kan fångas av kvantitativa variabler, till exempel hur väl målet för insatsen kan anses vara uppfyllt, vilka metoder som fungerar och hur insatsen förändrades under resans gång. Detta är områden som finns med i det intervjuverktyg som kansliet har tagit fram för den kvalitativa slutuppföljningen.

Aktionsgruppernas egna uppföljningar

Av intervjuerna framgår att aktionsgrupperna i de flesta fall genomför någon form av egen uppföljning, dock med varierande ambitionsnivå. Formerna sträcker sig från att diskutera i mer informella sociala sammanhang till att skicka ut enkäter och sammanställa resultatet av dem. Detta sker även inom polisens linjeverksamhet. En form av löpande uppföljning görs även kontinuerligt vid de utsättningar som varje arbetspass inleds med, då man ventilerar och planerar arbetet.

Jämförelsen mellan aktionsgruppsinsatser och linjeinsatser visar att de ligger på ungefär samma nivå när det gäller att följa upp arbetet. Det som drar ner resultatet är framför allt den bristfälliga kunskapsspridningen.

Diagram 6. Uppföljning och kunskapsspridning. Medelvärden.



Även om de flesta aktionsgrupper själva har följt upp sina insatser har resultatet av uppföljningen många gånger stannat inom arbets-

gruppen och inte kommit andra inom polismyndigheten till del. I vissa fall motiveras detta av en rädsla för läckor, men det handlar även om att det saknas en tradition inom Polisen att arbeta med uppföljning och kunskapsspridning. Detta resultat stöds av diagram 6 som visar att resultatet är väldigt lågt i linjeinsatserna. Vid Brå:s deltagande observationer har flera personer ur aktionsgrupperna betonat vikten av att resultaten sprids och av att det borde finnas någon funktion för att hantera detaljfrågor.

Det finns en stor potential i att sprida erfarenheterna från aktionsgrupperna, eftersom man i regel gör en utvärdering efter insatsen. Aktionsgruppernas egna uppföljningar handlar främst om vad som fungerade bra och vad som fungerade mindre bra, exempelvis kontakter med andra myndigheter och administrativa rutiner. Därför finns det erfarenheter som man inte tar tillvara och sprider i tillräcklig omfattning inom och till de samverkande myndigheterna.

Vi hade en uppföljning för att kunna jobba bättre nästa gång. Man fick en chans att prata av sig lite om saker som fungerat mindre bra och det som fungerade bra. Vi jobbade jättebra ihop och det är viktigt att höra det, att det funkar och fila på det här som kanske inte var riktigt bra.

Aktionsgruppspersonal

Ett annat värde med uppföljningarna, som intervjupersonerna nämner, är att det hjälper dem att få en förståelse för varandras roller och olika förutsättningar.

Analys: Uppföljning

I regeringsuppdraget ingår att, till regeringen, årligen redovisa resultatet av satsningen. För att mäta om målet för satsningen nås är det centralt att det görs en adekvat uppföljning av arbetet.

Resultatindikatorerna mäter det som polisen är intresserad av

De resultatindikatorer som används fångar främst upp sådant som Polisen är intresserad av. Långa fängelsestraff är exempelvis ett etablerat mått på framgång inom Polisen (jfr Granér 2004). På så sätt avspeglar den polisiära dominansen i Operativa rådet vad som följs upp (jfr Cyert och March 1963). Eftersom de indikatorer som följs upp ger en indikation på vad som prioriteras inom satsningen osynliggörs det som inte räknas in i uppföljningen. Exempel på detta är det övriga arbetet mot organiserad brottslighet som äger rum inom linjeverksamheten och inom de regionala underrättelsecentren. På så sätt ger inte redovisningen en rättvis bild av myndigheternas arbete mot organiserad brottslighet.

De kvantitativa mått som används för att mäta aktionsgruppsverksamhetens resultat är heller inte särskilt lämpliga och riskerar att vara intetsägande (jfr Horton och Smith 1988, Neyroud och Beckley 2001, Hough 2007). Risken med felaktigt utformade mått är att det kan bli ett mål i sig att nå upp till höga värden på indikatorerna, även om de i värsta fall är direkt improduktiva (Collier 2006).

Det är svårt att uttala sig om förslag på insatser med höga förväntade straffvärden medvetet har skickats in till Operativa rådet eller inte men att en majoritet av insatserna har haft narkotikabrottslighet som huvudsaklig inriktning är ett faktum. Fokus på fängelseår skulle därför kunna tänkas vara en bidragande orsak till att aktionsgruppsinsatserna främst inriktas mot narkotikabrottslighet, när ekobrottsperspektivet enligt många borde dominera.

Resultatindikatorerna, som styrinstrument betraktat, belönar aktionsgruppsinsatser som ger långa fängelsestraff, utan att ta hänsyn till betydelsen av att just dessa personer döms till fängelse. De här faktorerna skapar ett fokus på aktiviteter som ger en "pinne" i statistiken, vilket inte per automatik bidrar till en effektivare brottsbekämpning (Mackenzie och Hamilton-Smith 2011). Forskning visar även på att flera av de mål som man vill uppnå i brottsbekämpningen helt enkelt inte är möjliga att mäta (jfr Holgersson och Knutsson 2010, ESO 2010:3).

Det saknas relevanta jämförelsepunkter

Ytterligare ett problem med de resultatindikatorer som används är att det saknas relevanta jämförelsepunkter, vilket gör att det är svårt att värdera resultatet (jfr Andersson 2008). Vad som kan anses vara ett framgångsrikt resultat när det gäller de beslag som görs inom ramarna för satsningen beror på hur mycket pengar den organiserade brottsligheten omsätter (jfr van Duyne 2010, Mackenzie och Hamilton-Smith 2011). Resultatet måste helt enkelt relateras till en norm eller ett mål. Ofta används resultatet för föregående år som ett mått på framgång – 2010 är en framgångssaga om resultatet är högre än 2009, 2011 blir ett segertåg om resultatet ligger högre än 2010 och så vidare. Detta säger emellertid att man i stort sett gjorde samma sak som förra året om än något bättre (jfr Mackenzie och Hamilton-Smith 2011). Det är inte fel att jämföra utfallet mot föregående år, men det krävs att indikatorerna är relevanta för satsningen.

Aktionsgruppernas erfarenheter sprids inte tillräckligt

De flesta aktionsgrupper genomför uppföljningar av sina insatser, men uppföljningarna varierar i ambitionsnivå och kvalitet. Det saknas en enhetlighet, och erfarenheterna sprids inte tillräckligt inom organisationen, vilket även verkar gälla för polisverksamheten i stort. Forskning om polisens arbete visar även att man sällan följer upp de ärenden man arbetar i. Delvis beror det på att verksamheten präglas av ett förhållningssätt där praktiskt arbete värderas högre än teori och där upplevelsen är att den praktiska kunskapen enbart kan formuleras i ord i begränsad utsträckning (Granér 2004, jfr Holgersson 2001). Därför anses behovet av uppföljning vara begränsat.

Kansliets kvalitativa uppföljningar kan förhoppningsvis förbättra kvaliteten i uppföljningarna. Att samla in, dokumentera och sprida aktionsgruppernas erfarenheter skulle även kunna vara en uppgift för den tidigare föreslagna nationella samordnarfunktionen.

Brå:s förslag

Brå anser att uppföljningen behöver vara tydligare kopplad till den myndighetsgemensamma inriktningen. Som det ser ut i dag har kriterierna en framträdande roll i beredningen av ett insatsförslag, men sedan släpps de, och det är andra parametrar som mäter resultatet av insatsen. Detta försvårar en analys av om aktionsgruppsverksamheten når de mål som finns uppsatta för insatsen, men även för satsningen.

Det saknas dessutom en helhetsbild över det arbete som pågår mot organiserad brottslighet eftersom redovisningen till regeringen endast avser den myndighetsgemensamma satsningen.

För att komplettera den uppföljning av satsningen som görs i dag föreslår Brå att den årliga redovisningen till regeringen även omfattar kvalitativa mått som tar sikte på kriterierna i den myndighetsgemensamma inriktningen och insatsens strategiska mål. Ett förslag på ett sådant mått är att använda sig av underrättelseuppgifter. När ett förslag om en insats tas fram baseras den på en underrättelserapport från kriminalunderrättelsetjänsten. Ett alternativ skulle därför vara att låta kriminalunderrättelsetjänsten ta fram en ny underrättelsebild efter avslutad insats. Genom att jämföra de två underrättelsebilderna mot varandra ges en möjlighet att se om insatsen har haft någon effekt på insatsens strategiska mål.

Om lagföringen av en narkotikagrossist eller av gängmedlemmar varit framgångsrika borde det till exempel finnas information om att det blivit svårare att få tag på narkotika eller att nyrekryteringen till ett gäng minskat. Genom att studera underrättelseflödet går det även att ta hänsyn till om insatsen varit kontraproduktiv – kanske har nyrekryteringen ökat i stället för att ha minskat?

Mot en lärande organisation

En utmärkande egenskap hos så kallade lärande organisationer är den interna kommunikationen (Jacobsen och Thorsvik 2002). Av studien framgår att aktionsgrupperna, i likhet med polisens linjeverksamhet, följer upp sitt arbete i sina insatser och ställer kritiska frågor om vad som fungerat bra och vad som fungerat mindre

bra i insatsen. Det sker dock ingen övergång från lärande individer till en lärande organisation (jfr Jacobsen och Thorsvik 2002). Vikten av att skapa strukturer för att omvandla tyst kunskap till explicit kunskap kan inte underskattas (se exempelvis Nonaka m fl. 2000). Detta sker till exempel när aktionsgrupper, som har hittat ett sätt att lösa ett problem, skriver ner hur de arbetar och sprider den kunskapen. Så sker i varierande utsträckning, men det finns ingen direkt mottagare av kunskapen, vilket gör att kunskapen förblir tyst. I organisationer som har många olika funktioner, vilket präglar satsningen, försvåras detta ytterligare (jfr Cyert och March 1963). Brå:s tidigare nämnda förslag om en nationell samordnare är ett sätt att lösa dessa knutar och överbygga de hinder för informationsflödet som finns inbyggda i organisationsstrukturen.

ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER

Slutsatser och avslutande diskussion

Det är viktigt att bedöma resultatet av utvärderingen i ljuset av att satsningen endast hade varit i gång i ungefär ett års tid när utvärderingen genomfördes. Satsningen medförde omfattande förändringar av enheter och processer, vilket tar tid. Det är därför centralt för de samverkande myndigheterna att fundera på vad man vill med satsningen, då det måste vara ledstjärnan om man genomför eventuella förändringar. Vi kommer att återkomma till detta när Brå:s rekommendationer presenteras. Först följer en avslutande diskussion som knyter an till de frågor som utvärderingen har syftat till att besvara.

Hur myndighetsgemensam är den myndighetsgemensamma satsningen?

En grundläggande ambition med satsningen var att öka de myndighetsgemensamma insatserna mot organiserad brottslighet. Därför skapades en ambitiös struktur med flera myndigheter med linjeverksamheter, 8 regionala underrättelsecenter med styr- och handläggargrupper, Nationella underrättelsecentret och 8 aktionsgrupper samt Samverkansrådet och Operativa rådet med kanslifunktion. På pappret signalerar dessa initiativ en omfattande myndighetssamverkan. Men hur har det blivit i praktiken?

Graden av myndighetssamverkan är låg i de operativa insatserna...

Utvärderingen visar att myndighetssamverkan kan vidareutvecklas, framför allt i de insatser som Operativa rådet fattar beslut om. De insatser som kommer från Operativa rådet präglas starkt av Polisens

framträdande position inom satsningen. Tanken var dock att satsningen skulle ha en tydlig myndighetsgemensam inriktning, då varje myndighet har en representant i Operativa rådet. Utvärderingen visar att graden av myndighetssamverkan knappast skiljer sig åt när aktionsgruppsinsatserna jämförs med andra polisiära insatser mot organiserad brottslighet i linjeverksamheten.

Det är inte enbart Polisens numerära representation som gör att myndighetssamverkan inte får ett tillräckligt stort genomslag. Även den myndighetsgemensamma inriktningen är utformad på ett sådant sätt att grovt kriminella personer sållas fram, vilket beror på kravet på otillåten påverkan och dödligt våld i kombination med att strategiska personer ska fokuseras. Även "ventilen" särskilda strategiska skäl fångar gärna upp den typen av personer. Många gånger förekommer de i gängmiljön och narkotika finns ofta med i bilden. Det är personer som polisen följt sedan länge.

Kombinationen målpersoner, otillåten påverkan och dödligt våld gör att angreppsytan smalnar av, vilket reducerar de samverkande myndigheternas förutsättningar för att vidta parallella åtgärder. Även om de samverkande myndigheterna kan ha bidragit med viktig information i underrättelsefasen har de många gånger inte särskilt mycket att göra med förundersökningen. Kriteriet företag i brottslig verksamhet breddar dock satsningen något, och det gör att även Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten kan få en ingång. I vart fall gäller det personer i måltavlans omkrets. Detta kriterium ses även som en förutsättning för att hitta möjligheter för myndighetssamverkan.

Trots kriterierna handlar många av aktionsgruppernas förundersökningar om narkotikabrott, som har ett högt straffvärde. Det är en konsekvens av det informella kravet från Polisen att kunna använda hemliga tvångsmedel och att framgång likställs med många utdömda fängelseår. Till det kommer att åklagarna måste ha konkreta brott att inleda förundersökning mot, inte enbart att personer finns med på särskilda targetlistor eller liknande. Misstanke om grovt narkotikabrott är ett sådant skäl. Åklagare på internationella åklagarkammare har också stor vana att arbeta mot narkotikabrottslighet. Det betyder att kriterierna används för att filtrera fram en insats som sedan tenderar att åtminstone inledningsvis handla om narkotikabrottslighet.

Till allt detta kommer att aktionsgrupperna är polisiära, regionalt placerade vid polismyndigheter och att det företrädesvis är Operativa rådet som förfogar över aktionsgruppernas två hundra personer. Det innebär att Operativa rådet måste lägga ned mycket resurser på att besluta om aktionsgruppsinsatser och att fokus främst blir denna styrning. Dessutom är Polisen mangrant representerad i Operativa rådet, då varje samverkansområde har sin egen företrädare.

Polismyndigheterna tenderar att använda aktionsgrupperna som en regional förstärkning till den egna verksamheten. Därför är det främst samverkansområdenas kriminalunderrättelsetjänst och inte de myndighetsgemensamma regionala underrättelsecentren som tar fram de insatsförslag som sedan lämnas till Operativa rådet och blir ”egna” aktionsgruppsinsatser. Genom att polisen på detta sätt i hög grad föder in sina egna insatser minskar de andra myndigheternas inflytande i satsningen. Myndigheternas representanter i Operativa rådet bedömer i stället om de polisiära insatserna uppfyller den myndighetsgemensamma inriktningen och resursåtgången hos Polisen, i stället för insatser som rör deras egna myndighetsuppdrag.

Inslaget av myndighetssamverkan skulle bli mer omfattande om Operativa rådet i större utsträckning även var inriktat på de andra myndigheternas verksamhet och inte främst aktionsgruppernas verksamhet. Aktionsgruppsinsatserna är också tämligen smala och som nämnts ofta inriktade på specifika personer. Om inriktningen i stället i högre grad hade tagit sikte på långsiktiga projekt skulle graden av samverkan bli högre. Inslaget av myndighetssamverkan skulle sannolikt också öka om de regionala underrättelsecentren i högre grad var engagerade i att ta fram insatsförslag till Operativa rådet.

...men välfungerande i de regionala underrättelsecentren

Det ligger nära till hands att utgå från att de regionala underrättelsecentren som är en central del av satsningen skulle ta fram underlag till de insatser som Operativa rådet beslutar om och som sedan blir aktionsgruppsinsatser. I själva verket har de regionala underrättelsecentren lite att göra med Operativa rådet och aktionsgruppsinsatserna. De regionala underrättelsecentren är visserligen en slags remissinstans och kan bidra med uppgifter till en insats i Operativa rådet, men initiativet till insatsen kommer sällan från dem själva.

De regionala underrättelsecentren består av underrättelsehandläggare från de samverkande myndigheterna i samverkansområdet och leds av en styrgrupp med chefer från myndigheterna. De arbetar tillsammans med regionala problem och därför kan det knappast bli på annat sätt än att de prioriterar sådan regional brottslighet som de alla i någon mån kan bidra till att bekämpa och motverka. De stora vinnarna av de regionala underrättelsecentren är följaktligen Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheterna eftersom de misstänkta personerna har genomlysts från respektive myndighets perspektiv, och framför allt skatteförvaltningen har mycket information.

Följden blir att Samverkansrådets myndighetsgemensamma inriktning kommer i andra hand, vilket gynnar samverkan i de regionala underrättelsecentren men även resulterar i få insatsförslag till Operativa rådet. Det blir tvärtom vad arkitekterna bakom satsningen

tänkte. Samtidigt är det Brå:s bedömning att de regionala underrättelsecentren ur ett regionalt perspektiv fungerar väl och har blivit en mycket viktig aktör för lokala och regionala insatser. De har blivit något av ett nav i det regionala arbetet. Det är inom samverkansområdena och tack vare de regionala underrättelsecentren som myndighetssamverkan fungerar bäst i satsningen. I övrigt är myndighetssamverkan inte särskilt framträdande.

Utvärderingen pekar även på att satsningen har resulterat i att underrättelseverksamheten har förbättrats genom att det i beredningsprocessen ställs högre krav på deras produkter. Genom att man sätter ord på dessa krav och ger återkoppling på underrättelserapporterna har underrättelsetjänsten fått en ökad förståelse för vad mottagaren vill ha. I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att underrättelseverksamheterna inom rättsväsendet började byggas upp under 1990-talet. Följaktligen är det en förhållandevis ny verksamhet som fortfarande söker sina former. Underrättelseverksamheterna får ibland kritik inom de egna myndigheterna för att de levererar för sent, och att uppgifterna är för allmänt hållna och saknar den precision som krävs för att leda till någon praktisk åtgärd. Inte minst övergången från en underrättelsefas till förundersökning kan vara ett problemområde. Åtskilliga underrättelserapporter blir därför liggande utan åtgärd. Steg för att överbrygga dessa problem har alltså tagits.

En förklaring till det förbättrade underrättelsearbetet kan vara att underrättelsetjänsterna har en tydlig ”beställning” i form av den myndighetsgemensamma inriktningen. Den ger en bild av vad som förväntas av de olika underrättelsetjänsterna. Dessutom ligger underrättelseuppgifter till grund för prövning av insatsförslag till Operativa rådet. Särskilt sådana insatsförslag granskas noggrant och det ställs krav på underlag av hög kvalitet. Det förekommer därför att kansliet returnerar ärenden för komplettering. Ytterligare ett skäl till att underrättelseuppgifterna måste vara av hög kvalitet är att det bakom varje ärendeförslag finns ett informellt krav på att hemliga tvångsmedel ska kunna användas. Då förutsätts att en sådan ansökan om tvångsmedel godkänns av domstol.

Myndighetssamverkan har ökat inom Polisen...

Ett av utvärderingens resultat är att satsningen bidragit till en förbättrad regional samverkan mellan myndigheterna *inom* Polisen. Däremot kunde samverkan varit bättre *mellan* samtliga myndigheter inom satsningen. Trots den myndighetsgemensamma kraftsamlingen tenderar den årliga redovisningen till regeringen att till stor del handla om Polisen och särskilt dess aktionsgruppsverksamhet. Operativa rådet är också i hög grad upptaget med aktionsgruppsverksamheten.

Satsningen har gradvis medfört en ökad regionalisering av polisverksamheten genom att den har stimulerat till mer samverkan än tidigare mellan polismyndigheterna inom respektive samverkansområde. Samverkan har också ökat mellan samverkansområdena. Satsningens organisationsstruktur med sju aktionsgrupper utplacerade i olika samverkansområden och en på Rikskriminalpolisen har sannolikt lett till att regionala chefer inom polisen höjt blicken och tvingats använda sig av ett bredare samverkansperspektiv, inte minst för att flytta och dela på resurser. Trycket på de brottsbekämpande myndigheterna att hitta vägar för samverkan borde även ha ökat, då samverkan är prioriterad och då myndighetsrepresentanterna regelbundet träffas och följer upp arbetet. Det medför ett större mått av extern kontroll och insyn i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet.

...fast med vissa svårigheter

Utvärderingen visar att det uppstått en viss friktion mellan aktionsgrupperna och den ordinarie linjeverksamheten. En förklaring till dessa problem är aktionsgruppernas ekonomi samt att de inte kan användas till andra arbetsuppgifter än aktionsgruppsinsatser. Det i kombination med att aktionsgrupperna arbetar mot samma grupperingar/personer som linjeverksamheten, har skapat en känsla av att det finns ett A- och ett B-lag, där aktionsgruppen utgör A-laget. Samtidigt har linjeverksamhetens spaningspersonal många gånger mer erfarenhet än deras motsvarigheter i aktionsgrupperna. Situationen upplevs av somliga som orättvis.

Denna motsättning har förvärrats av att linjepersonal i flera fall har fått hantera den inre spaningsverksamheten, medan aktionsgrupperna har skött den yttre. Ett resultat är att motivationen att arbeta tillsammans med aktionsgrupperna på vissa håll är låg.

Realtidsuppföljningen av de aktionsgruppsinsatser som beslutats av Operativa rådet upphör när aktionsgruppen avslutar sitt arbete. Det innebär att det inte sker någon vidare realtidsuppföljning av de åtgärder som andra myndigheter fortfarande kan arbeta med i aktionsgruppsinsatsen.

Det är även förundersökningarna inom insatsen som är i fokus, och många av de andra myndigheternas insatser sätts in efter polisen avslutat sin utredning. Det beror på att de andra myndigheternas arbete handlar om åtgärder av annan natur än straffrättslig mot samma målpersoner (till exempel Försäkringskassans omprövning av bidrag, Skatteverkets revisioner och Kronofogdens indrivning). I vissa fall kan det också ta lång tid innan de andra myndigheternas insatser är klara.

När Rikspolisstyrelsen ger sin årliga redovisning till regeringen tar den främst sikte på aktionsgruppernas verksamhet och inte satsningen i stort.

Risken med nuvarande ordning är att regeringen och andra intressenter får en skev bild av satsningen mot grov organiserad brottslighet samtidigt som motivationen minskar hos de samverkande myndigheterna. Det finns exempel på detta, då Kriminalvården valt att inte fullt ut delta i de regionala underrättelsecentren. Bland de övriga myndigheterna kan Kriminalvårdens agerande väcka frågan om det är möjligt att stå utanför satsningen.

Hur fungerar den nationella styrningen av den myndighetsgemensamma satsningen?

Förutom att den myndighetsgemensamma satsningen ska vara just gemensam ska den även styras nationellt. Operativa rådets roll är att vara ett nationellt beslutsorgan. Det finns även en gemensam lägesbild över den grova organiserade brottsligheten i Sverige, samt en myndighetsgemensam inriktning för vad satsningen ska arbeta med.

Den myndighetsgemensamma inriktningen mot grov organiserad brottslighet

Satsningen har valt att utgå från EU:s definition av organiserad brottslighet men har avgränsat målbilden genom att sätta adjektivet ”grov” framför organiserad brottslighet. EU:s definition är ganska krånglig eftersom en rad kriterier ska vara uppfyllda. Minst sex av nedanstående punkter måste således stämma in för att en gruppering eller ett brott ska kunna hänföras till organiserad brottslighet, och fyra av dessa ska vara kriterierna 1, 3, 5 och 11:

1. Samverkan mellan fler än två personer
2. Egna tilldelade uppgifter åt var och en
3. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden (kriteriet hänför sig till gruppens stabilitet och potentiella varaktighet)
4. Någon form av disciplin och kontroll
5. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar
6. Verksamhet på internationell nivå
7. Användande av våld eller andra metoder för hot
8. Användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer
9. Deltagande i penningtvätt
10. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin
11. Strävan efter vinning och/eller makt.

Organisationen ska vara strukturerad och bestående, vilket utesluter tillfälliga sammanslutningar. Vid ett första påseende verkar listan spegla en skrämmande kriminell verksamhet, men vid närmare granskning räcker det med att tre ungdomar (1) med olika uppgifter (2) brukar begå brott tillsammans (3), varvid några bör vara allvarliga och för vinnings skull (5, 11). Från dessa personer är steget onekligen långt till att otillbörligt påverka förtroendevalda eller det ekonomiska systemet (10). Definitionen har därmed en spännvidd som täcker in både maffian i Italien och några kriminella ungdomar i en svensk småstad.

Möjligen har den låga tröskeln för organiserad brottslighet gjort att det finns ett behov av att lägga till adjektivet grov framför organiserad brottslighet. I Storbritannien används begreppet serious organised crime, och det finns till och med en myndighet som heter Serious Organised Crime Agency (SOCA). En närliggande förklaring är att jurister ogillar oklara och i viss mån politiska begrepp som organiserad brottslighet och hellre talar om grova brott, med straffskalor i åtanke kopplade till brotts grovhet och straffskalor. För myndigheterna är det också centralt att få använda hemliga tvångsmedel. Som tidigare framgått styr reglerna för när telefonavlyssning får användas i hög grad vilka brott som hamnar i facket grov organiserad brottslighet.

När begreppet organiserad brottslighet blev nödvändigt att använda i myndigheternas vokabulär fanns ett behov av att även inkludera grova brott, eftersom åtskilliga gärningar inom ramen för organiserad brottslighet inte med nödvändighet behöver vara grova i brottsbalkens mening. Dessutom fanns sedan länge en tradition att tala om grova brott. Inom Polisen fanns rotlar för grova brott, men knappast några med skylten organiserad brottslighet. Därför började begreppet grov och organiserad brottslighet att användas för att beteckna två olika men närliggande brottsområden av allvarlig natur. Med tiden försvann det lilla ordet och. I stället blev det grov organiserad brottslighet. I praktiken innebär det alla former av relativt allvarlig brottslighet som sker i organiserade former (gäng, nätverk). Grov organiserad brottslighet har också blivit en beteckning på gängmiljön, även om de inblandade personerna inte kan bindas vid brott eller allvarlig brottslighet.

Som Brå tolkat det avser begreppet grov organiserad brottslighet konstellationer som är ett hot mot samhället genom att de bedöms ha hög kapacitet för otillåten påverkan, för att använda företag i brottslig verksamhet och använda dödligt våld. Det innebär att det inte är några särskilda brottsområden – själva innehållet i brottsligheten exempelvis narkotika, punktskatter eller utpressning – som är i fokus för den årliga myndighetsgemensamma inriktningen. Snarare betonar man under vilka former brottsligheten bedrivs och vad som anses göra den särskilt samhällsfarlig. Det är helt enkelt det grova i

grov organiserad brottslighet som kommuniceras i den myndighetsgemensamma inriktningen.

Problemet är inte kriterierna för det grova i grov organiserad brottslighet utan att de tolkas som själva definitionen på organiserad brottslighet. Eftersom den myndighetsgemensamma inriktningen blivit lika med definitionen på grov organiserad brottslighet innebär det att när den myndighetsgemensamma inriktningen revideras, förändras också definitionen. Det skapar problem med att över tid följa upp satsningen mot grov organiserad brottslighet.

Eftersom kriterierna används som definition på grov organiserad brottslighet är det endast ett fåtal sådana ärenden som släpps fram till Operativa rådet. Alla ärenden uppfyller således kriterierna, som blir den minsta gemensamma nämnaren för vad aktionsgrupperna kommer att arbeta mot. Att ärendena uppfyller kravet på minsta gemensamma nämnare förstärks av att kriterierna inte tillämpas för att vikta insatserna och på det sättet göra prioriteringar (om det hade funnits någon insatspool att prioritera från). Däremot medför användningen av kriterierna i beredningsprocessen att satsningen upplevs som tungrodd och att det är en hög tröskel för att få igenom ett förslag.

Till det kommer att kriterierna i nuläget har ett begränsat värde som styrmedel eftersom de resultatindikatorer som används inte tar sikte på kriterierna utan på andra faktorer som fängelseår och beslag. Det är egendomligt att det som bedöms som särskilt allvarligt inte mäts, utan att uppföljningen sker på samma sätt som om satsningen var inriktad på vilken allvarlig brottslighet som helst. I stället borde det vara av stort intresse att lyfta fram om satsningen haft en effekt på användandet av företag i brottslig verksamhet, otillåten påverkan och våld.

Det går därför att påstå att kriterierna i begränsad utsträckning utgör en vägledning för att uppnå strategiska mål i bekämpningen av organiserad brottslighet.

Att förena olika perspektiv

Operativa rådets polismedlemmar kan i egenskap av att ha flera roller – polisanställd, ordförande för det Regionala underrättelsecentrets styrgrupp, ordförande för den Regionala operativa ledningsgruppen och medlem i Operativa rådet – ställas inför olika mål som inte är direkt förenliga med varandra. Och som utvärderingen visat har regionala mål prioriterats framför det nationella. Ett annat exempel på hur personer inom satsningen sitter på flera stolar samtidigt är styrningen av det Nationella underrättelsecentret, som varje år tar fram en nationell lägesbild över grov organiserad brottslighet. Lägesbilden ligger till grund för Samverkansrådets årliga beslut om den myndighetsgemensamma inriktningen, som sedan styr Operativa

rådets arbete. Operativa rådet är dock styrgrupp till det Nationella underrättelsecentret. Här finns följaktligen en viss risk att Operativa rådet kan påverka underlaget till Samverkansrådet och därmed inriktningen på sitt eget arbete.

De åtta olika aktionsgrupperna

Aktionsgrupperna skulle vara en nationell satsning, men det regionala inflytande har alltså varit starkt. Följden är att aktionsgrupperna ser ganska olika ut i landet och dessutom är organisatoriskt inlemmade i polismyndigheten på olika sätt. Till detta kommer att aktionsgrupperna har olika rutiner, allt från spaningsloggar till uppföljningssystem. Så länge aktionsgrupperna är verksamma lokalt är det inga problem. Däremot kan det uppstå svårigheter när en aktionsgrupp lämnar den "egna" polismyndigheten och ska samverka med en annan aktionsgrupp eller en annan polismyndighets linjeverksamhet. Framför allt gäller det utanför samverkansområdet. Den stora variationen innebär ett visst mått av hinder för den myndighetsgemensamma satsningen, men minskar i betydelse på regional nivå.

Vilka är erfarenheterna av satsningen från ett brottsbekämpningsperspektiv?

En högst relevant fråga är om de enheter och processer som man har byggt upp påverkar bekämpningen av brottsligheten. Vad finns det för hinder och möjligheter med satsningen?

Starkt symbolvärde

Till att börja med är satsningens symbolvärde av stor betydelse. Satsningen mot organiserad brottslighet har fått mycket uppmärksamhet och ett viktigt budskap har varit att alla myndigheter visar en enad front mot kriminaliteten. Det leder till att brottsligheten angrips från olika håll och med olika metoder där varje myndighet kan bidra på sitt område. Det är en signal till allmänheten som inte ska underskattas, inte minst med tanke på att det i hög grad är "vanligt folk" som efterfrågar de varor och tjänster som organiserad brottslighet tillhandahåller. Förhoppningsvis innebär också denna signal en ökad trygghet som stärker brottsoffer och vittnen att samarbeta med rättsväsendet.

Erfarenheter och kunskap blir kvar på lokal nivå

En av de viktigaste slutsatserna av Brå:s utvärdering av 120-miljonerssatsningen (Brå 2009:19) var att polisen inte dokumenterade erfarenheterna av projekten och spred inte kunskapen vidare inom organisationen. En förklaring var att projekten var spridda över landet och de redovisningar som skedde centralt var mest inriktade på ekonomin.

Även i den nuvarande myndighetsgemensamma satsningen bedöms insamling, dokumentation och spridande av de erfarenheter som fås på lokal nivå kunna bli bättre. Det borde därför finnas en nationell samordningsfunktion med ansvar att ta till vara på och sprida lokala kunskaper och erfarenheter. Observera att Brå inte har tagit del av kansliets kvalitativa slutuppföljning.

Uthålligheten har ökat

Ett annat resultat av Brå:s utvärdering av 120-miljonerssatsningen var att de särskilda projektmedlen medförde att Polisen fick stor uthållighet eftersom myndigheten inte hela tiden var tvungen att snegla på budgeten. De särskilda medlen var dock enbart en tillfällig lösning, som nu genom aktionsgrupperna har blivit permanent. Utvärderingen visar att aktionsgrupperna medfört större möjligheter att arbeta mer intensivt och uthålligt.

En ytterligare framgångsfaktor är att förundersökningarna leds av åklagare vid någon av de internationella åklagarkamrarna. Fördelen är att dessa åklagare har förmånen att koncentrera sig på större insatser jämfört med sina kollegor på de allmänna kammarna. Åklagarna på de internationella kamrarna är därför i hög grad tillgängliga för att snabbt kunna ge råd och fatta beslut.

På liknande sätt som i den tidigare 120-miljonerssatsningen används dock resursförstärkningen genom aktionsgrupperna i hög grad till insatser som ändå skulle ha genomförts inom ramen för linjeverksamheten. Det är egentligen inga nya projekt utan snarare samma projekt i en större kostym.

Tillgångsinriktad brottsbekämpning – en kunskapslucka hos aktionsgrupperna

Aktionsgrupperna består till största delen av poliser med en bakgrund i att spana mot eller utreda narkotikabrott och andra former av organiserad brottslighet. Det betyder att deras kompetens på tillgångsinriktad brottsbekämpning och ekobrott inte är den bästa. För att kompensera bristen finns numera en tillgångsutredare eller liknande kompetens knuten till respektive aktionsgrupp.

Brå rapport 2011:20

FÖRSLAG OCH REKOMMENDATIONER

Rekommendationer

Myndigheterna står inför ett vägval där det gäller att besluta sig för om satsningen ska vara nationell, regional eller en kombination av dem båda. Ledmotivet för detta val måste vara tydlighet, något som det i dag råder brist på. Utgångspunkten bör vara att satsningen ska skraddarsys efter vilka intentioner satsningen har i kombination med den befintliga kunskapen om organiserad brottslighet.

Brå har identifierat tre möjliga vägar framåt, där den nationella-regionala dimensionen är av central betydelse. Tablå 1 beskriver två av dessa vägar, den tredje presenteras nedan.

Tablå 1. Förslag på två framtida vägar för den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet.

	Nationell	Regional
Organisationsform		
Inriktning	Projekt	Individer/brottsutredningar
Myndighetsgemensamma förutsättningar	Bredare angreppsytta	Regionala underrättelsecenter
Styrning/organisation	Behåll befintlig struktur Se över beredningsprocessen	Styrgrupper i de regionala underrättelsecentren
Aktionsgruppernas organisationsform	Större enhetlighet	Regional variation
Konsekvenser		
	Personer/områden man annars inte skulle ha arbetat med Långsiktighet Vissa regioner främjas mer än andra	Förstärkning av myndighetsinsatser i RUC:ens upptagningsområde Samtliga regioner drar fördel av satsningen RUC får ytterligare en avsättningsytta för sina ärenden

Väg 1: Mer nationell styrning – regionala problem av nationell betydelse

Inom satsningen finns det i dag strukturer för att centralisera beslutsfattandet i högre grad än vad som sker, vilket är en nödvändighet om Operativa rådet ska vara det nationella myndighetsgemensamma beslutsorgan i operativa frågor som var regeringens avsikt. Om en tydligare nationell styrning väljs kommer dock inte beroendet av impulser i form av underrättelsematerial och insatsförslag från den regionala nivån att vara mindre än i dag. Det kommer alltid att röra sig om regionala problem, men dessa kan viktas och prioriteras efter hur relevanta de är sett från ett nationellt perspektiv. Det handlar med andra ord om lokal och regional organiserad brottslighet som på vissa platser växt sig särskilt stark och blivit ett problem som knappast kan åtgärdas inom ramen för myndigheternas linjeverksamhet, och inte heller med regional förstärkning med den egna aktionsgruppen. Brottsligheten, även om den befinner sig i lokalsamhället, kan därför sägas ha vuxit till ett nationellt problem.

Dessa problem bör bekämpas genom att bedriva myndighetsgemensamma projekt på bred front under lång tid (3–5 år). På så sätt kraftsamlar man mot de riktigt svårlösta problemen.

Om det är vad satsningen ska inriktas mot kan den befintliga organisationsformen behållas, dock med vissa viktiga justeringar. För det första måste beredningsprocessen ses över. Denna ansats kräver att det finns flera ärenden för Operativa rådet att fatta beslut om, och de ärenden som kommer in bör även utgå från konkreta problem samt innehålla en beskrivning av hur problemet ska angripas, med vilken resurs samt hur man ska veta att målet för insatsen är uppnått. Erfarenheter från, en i skrivande stund, pågående långsiktig insats mot ett regionalt problem av nationell prioritet, är att det även ställs stora krav på samverkan mellan aktionsgrupperna och de övriga myndigheterna.

Om den nationella modellen väljs bör också aktionsgrupperna utformas på ett enhetligt sätt. I dag finns det lika många varianter som det finns aktionsgrupper, vilket försvårar samverkan mellan dem. Då en bärande tanke med den styrningsmodell som här beskrivs är samverkan mellan aktionsgrupperna bör aktionsgrupperna formuleras på samma sätt.

Konsekvenser

En konsekvens blir att storstädernas problem förmodligen kommer att prioriteras framför övriga landets. På så sätt gynnas vissa samverkansområden av den myndighetsgemensamma satsningen, men totalt sett är det de allvarligaste problemen som bör prioriteras. En

fördel med denna modell är att det skapar förutsättningar för att bekämpa den organiserade brottsligheten på lång sikt, vilket är i harmoni med det mål som regeringen ställt upp för satsningen.

En annan konsekvens är att det skapas en större enhetlighet mellan aktionsgrupperna, vilket underlättar samverkan, men vilket även ställer mindre krav på samordning mellan olika positioner och enheter. Det finns även ett stort värde i att tydliggöra att det är en nationell satsning som styrs utifrån ett nationellt perspektiv.

Väg 2: Regional styrning – regionala problem av regional betydelse

Denna styrningsform har i praktiken varit den som hittills gällt. Det handlar om att arbeta mot kriminella individer och grupperingar i en region, och som linjeverksamheten inte har resurser att fullt ut hantera. Aktionsgrupperna utgör då en regional förstärkningsresurs.

Om detta är vad man vill bör denna modell utvecklas genom att aktionsgrupperna tydligare knyts till de regionala underrättelsecentren. I en renodlat regional styrningsmodell är behovet av att behålla Operativa rådet litet, då beslutsfrågorna kan hanteras inom ramarna för de regionala underrättelsecentrens styrgrupper. När det gäller roller och funktioner bör aktionsgrupperna utformas efter de behov som finns i regionerna, vilket kommer att medföra att de förmodligen kommer att se litet olika ut (vilket de gör i dag).

Konsekvenser

Genom att välja att renodla det regionala perspektivet inom satsningen kan aktionsgrupperna användas för att förstärka myndighetsinsatser inom Polisens samverkansområden. På så sätt drar samtliga samverkansområden fördel av satsningen. Genom att knyta aktionsgrupperna till de regionala underrättelsecentren får centren ytterligare en avsättningsyta för sina ärenden, och den välfungerande myndighetssamverkan som präglar de regionala underrättelsecentren kan vidareutvecklas. Den regionala modellen tar vara på och utnyttjar den stora kunskap som finns om lokala förhållanden på regional nivå. Beslutsvägarna torde även bli kortare vilket främjar flexibilitet, och man kan fatta snabba beslut när exempelvis förutsättningarna för att driva ett spaningsärende förändras.

Väg 3: Den tredje vägens politik

En möjlig väg är givetvis att kombinera dessa två modeller och på så sätt dra nytta av de fördelar som respektive modell erbjuder. I ett sådant förslag skulle de befintliga strukturerna behållas, men det

skulle finnas både nationella och regionala aktionsgrupper. De nationella grupperna arbetar tillsammans med nationellt prioriterade insatser, samtidigt som de regionala grupperna arbetar som en regional förstärkningsresurs. Eftersom aktionsgrupperna i dag främst har kommit att arbeta som en regional förstärkningsresurs finns det uppenbarligen ett behov av en sådan. Samtidigt visar Brå:s studie att detta inte har varit intentionen och det har uppstått friktion i samverkan mellan linjeverksamheten och aktionsgrupperna. Genom att skapa regionala aktionsgrupper, som inte flyttas till andra samverkansområden, försvinner förmodligen risken att satsningens avgränsas till att endast gälla storstäderna, då de nationella aktionsgrupperna främst kommer att hantera de problemen som finns där.

Konsekvenser

Alla får sin del av kakan, men det kommer att bli dyrare än i dag. Samtidigt möts de behov som uppenbarligen finns inom samverkansområdena och behovet av att kraftsamla på nationell nivå. Aktionsgruppernas roller skulle även bli tydligare, vilket kan förväntas minska den förvirring som i dag råder om vad de ska göra, om de är fredade och hur de ska förhålla sig till linjeverksamheten.

Övriga rekommendationer

Förutom de vägval som Brå rekommenderar har vi även tagit fram en rad generella rekommendationer. Dessa sammanfattas i tablå 2. Bakgrunden till dessa rekommendationer finns beskrivna i de grå analysrutorna som finns i varje kapitel. Här presenteras de för att ge en övergripande bild.

Tablå 2. Brås övriga rekommendationer.

Område	Rekommendationer
Generellt	- Tydliggör satsningens strategiska inriktning
Kriterierna	- Bestäm prioriterade brottsområden eller fenomen
RUC	- Förbättra den nationella samordningen genom att standardisera rutiner, regler och metoder
Beredning	- Skapa en insatspool
Samordning	- Tillsätt en nationell samordnare som ser över samordningsbehovet inom satsningen - Tillsätt en operativ koordinator som har överblick över aktionsgrupperna i realtid och kan fatta beslut med kort varsel
Uppföljning	- Följ upp arbetet i RUC på ett enhetligt och systematiskt sätt. Utveckla RUC:s del i redovisningen till regeringen - Fokusera effekter av insatserna. Ta hänsyn till sammanhanget i bedömningen av insatserna - Dokumentera och sprid kunskaper i organisationen
Aktionsgrupper	- Tydliggör vad som förväntas av aktionsgrupperna - Öka aktionsgruppernas kompetens om ekonomisk brottslighet - Se över roller och funktioner - Utveckla rutiner för hur aktionsgrupperna ska samverka med varandra och med ordinarie linjeverksamhet - Se till att det finns relevanta arbetsuppgifter för aktionsgrupperna när det uppstår lugnare perioder i insatserna
Operativa rådet	- Synliggör allas bidrag till satsningen, exempelvis genom att följa upp insatserna även efter att aktionsgruppernas arbete avslutats - Arbeta med strategiska mål i insatserna med fokus på långsiktiga effekter - Öka möjligheterna för principbeslut och forum för utveckling av verksamheten - Utöka arbetet så det handlar om fler insatser än aktionsgruppsinsatserna

Referenser

- Abrahamsson, B. och Aarum Andersen, J. (2005). *Organisation – att beskriva och förstå organisationer*. 4 uppl. Malmö: Liber AB
- Ahrne, G. och Hedström, P. (red.) (1999). *Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- AMOB (1977). *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige. Ett åtgärdsförslag*. Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (AMOB). Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Andersson, G. (2008). *Kalkyler som beslutsunderlag. Kalkylering och ekonomisk styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Aromaa, K. (2006). European Experiences on Preventing Organised Crime: Field studies of best practices by a Council of Europe expert group. I: Aromaa, K. och Viljanen T. (red.) *International Key-Issues in Crime Prevention and Criminal Justice*. Helsingfors: Heuni.
- Aspers, P. (2007). *Etnografiska metoder: Att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2000). *Utvärdering och dokumentation. Idéskrift 4*. Rapport 2000:05. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*. Rapport 2005:18. 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 (2008). *Samverkan mot bidragsbedrägerier. Exemplet Västmanland och Skåne*. Rapport 2008:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och or-*

- ganiserad brottslighet*. Rapport 2008:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Tillgångsriktad brottsbekämpning. Myndigheternas arbete med att spåra och återföra utbyte av brott*. Rapport 2008:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *14 projekt mot organiserad brottslighet. En analys av Polisens särskilda satsning*. Rapport 2008:22. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan*. Rapport 2009:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Polisens satsning mot organiserad brottslighet. En utvärdering av 43 projekt*. Rapport 2009:19. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Storskaliga skattebrott – En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Collier, P. M. (2006). In search of purpose and priorities: police performance indicators in England and Wales. I: *Public Money & Management*, Vol. 26, Nr. 3, s. 165–72.
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cyert, R. M. och March, J. M. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Dreyer, D. E. (2000). "Performance measurement: a practitioner's perspective". I *Supply Chain Management Review*, vol. 5, nr. 5, s. 62–68.
- Departementspromemoria, Ds (2008:38). *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag*. Departementspromemoria från Justitiedepartementet.
- Ekman, G. (1999). *Från text till batong – Om poliser, busar och svennar*. Stockholm: Ekonomiska Forskningsinstitutionen vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (2010). *Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet*. Rapport 2010:3. Stockholm: Finansdepartementet.
- Finstad, L. (2000). Politiblikket. Oslo: Pax Förlag.
- Flaa, P. m.fl. (2007). *Introduktion till organisationsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Akademisk avhandling. Socialhögskolan, Lunds universitet. Lund: Kfs AB.
- Granér, R. (2008). "Riktigt" polisarbete och "skitjobb" – aspekter på patrullerande polisens yrkeskultur. I: Christiansson, S. Å. och Granér, R. (red.) *Polispsykologi*. Falun: Scandbook.
- Groth, L. (1999). *Future Organizational Design*. London: Sage.

- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organizations. I: J. M. Schrafritz och J. S. Ott (red.) *Classics of Organization Theory*. Chicago: Dorsey Press.
- Hatch, M. J. (1997). *Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- HMIC (2004). *Payback Time. Joint review of asset recovery since the proceeds of crime act 2002*. Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary. London: HMIC.
- Holgersson, S. (2001). *IT-system och filtrering av verksamhetskunskap – Kvalitetsproblem vid analyser och beslutsfattande som bygger på uppgifter hämtade från polisens IT-system*. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. och Knutsson J. (2010). *Differences in Individual Productivity Among Uniformed Police Officers*. Tillgänglig på internet: <http://www.eso.expertgrupp.se>.
- Holmberg, L. (1999). *Inden for lovens rammer. Polititiets arbejds-metoder og konkrete skøn*. Köpenhamn: Gyldendal.
- Horton, C. and Smith, D. (1988). *Evaluating Police Work*. London: Policy Studies Institute.
- Hough, M. (2007). Policing London, twenty years on. I: Smith, D. J. och Henry, A. (red.) *Transformations of Policing*. Aldershot: Ashgate.
- Huxham, C. (1996). Collaboration and collaborative advantage. I: Huxham, C (red.) *Creating collaborative advantage*. Thousand Oaks: Sage.
- Huxham, C. och Vangen, S. (2000). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Jacobsen, D. I. och Thorsvik, J. (2002). *Hur moderna organisationer fungerar*. 2 uppl. Pozkal: Studentlitteratur.
- Justitiedepartementet (2008). Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten, Ju2008/5776/PO.
- Korsell, L., Skinnari, J. och Vesterhav, D. (2009). *Organiserad brottslighet i Sverige*. Malmö: Liber.
- Krebs, G. L. (1990). *Organizational Communication. Theory and Practice*. New York: Free Press.
- Levine D. A. och White P. E. (1961). Exchange as a conceptual framework for the study of inter-organizational relationships. I: *Administrative Science Quarterly* Vol. 5, Nr. 4, s. 581–601. Sage.
- Lipnack, J. och Stamps J. (1997). *Virtual Teams: Reaching Across Time, Space and Organization with Technology*. New York: John Wiley.

- Lundberg, M. (2001). *Vilja med förhinder. Polisens samtal om kvinnomisshandel*. Eslöv: Brutus Östlings bokförlag Symposion.
- Mackenzie, S och Hamilton-Smith, N. (2011). Measuring police impact in organised crime. Performance management and harm reduction. I: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 34, Nr. 1, s. 7–30.
- March, J. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: The Free Press.
- March, J, och Simon, H. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley and Sons.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Nationella underrättelsecentret, NUC (2009:2) *Lägesbild*.
- Neyroud, P. and Beckley, A. (2001). *Policing, Ethics and Human Rights*. Cullompton: Willan Publishing.
- Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. I: *Organization Science*, Vol. 5, s. 14–37. Informs.
- O’Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. I: *Public Administration Review* Vol. 57, s. 45–52. Wiley-Blackwell.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Cambridge: Ballinger.
- Pfeffer, J. (1997). *New Directions for Organization Theory*. New York: Oxford University Press.
- Pfeffer, J. och Salancik, G. R. (1978). *External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. I: *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, s. 295–336. Elsevier.
- Reiner, R. (2010). *The politics of the police*. 4 uppl. Oxford: Oxford University Press.
- Reus-Ianni, E. och Ianni, F. A. J. (1983). Street cops and management cops, the two cultures of policing. I: Punch, M. (red.) *Control in the police organization*. Cambridge: MIT Press.
- Rikskriminalpolisen, RKP (2002). *Operativa rådet*, protokoll 2002-08-06.
- Rikskriminalpolisen, RKP (2010a). *Förslag till utvärdering av GOB-mobiliseringen*, dnr. A-480-52/10.
- Rikskriminalpolisen, RKP (2010b). *Samverkansavtal: utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, dnr. A-480-902/10.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2002). *Råd för operativ samverkan och aktionsgrupper*. Underlag 2002-03-26.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2005). *Sammanfattning av polisens underlättelsemodell, PUM*, dnr. USE-400-2173/05.

- Rikspolisstyrelsen, RPS (2006a). *Beslut angående medel till särskilda satsningen mot den organiserade och systemhotande brottsligheten*, POA-423-5459/07, protokoll nr 8/07, 2007-01-25.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2006b). *Grov organiserad och systemhotande brottslighet – nationell strategi*, 2006-11-30.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2006c), *pressmeddelande*, 2006-04-03.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2009a). *Delredovisning av regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, dnr. POA 400-4599/08.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2009b). *Slutredovisning av regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, dnr. POA 400-4599/08.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2010a). *Internrevisionsrapport*, dnr. IR-977-4022/10.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2010b). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten – 2010*, dnr. A-400-335/11.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2011). *Ekonomisk halvårsredovisning 2011 – den särskilda satsningen mot grov organiserad brottslighet*. 2010-08-30.
- Riksrevisionsverket, RiR (2010). *Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte*. Rapport 2010:26. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Robinette, H. M. (1987). *Burnout in blue: Managing the police marginal performer*. New York: Praeger.
- Rousseau, D. M. (1995). *Psychological Contracts in Organizations. Understanding Written and Unwritten Agreements*. London: Sage Publications.
- Sandberg, B. och Faugert, S. (2010). *Perspektiv på utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- Scott, R. W. (2003). *Organisations. Rational, Natural, and Open Systems*. 5 uppl. New Jersey: Pearson Education.
- Skinnari, J. (2011). Otillåten påverkan från organiserad brottslighet. I: Alalehto, T. och Larsson, D. (red.). Kommande antologi från Umeå universitet.
- SOU (2000:25). *Den centrala polisen*. Betänkande från SÄPO/Rikskrim-kommittén.
- Staw, B. M. (1996). Why No One Really Wants Creativity. I: Ford, C. M och Gioia, D. A. (red.) *Creative Actions in Organizations. Ivory Tower Visions and Real World Voices*. Thousands Oaks: Sage.
- Thylefors, I. (2007). *Ledarskap i human serviceorganisationer*. Falun: ScandBook AB.

- Warren, R .L. m.fl. (1975). The interaction of community decision organizations: Some conceptual considerations and empirical findings. I Negandhi, A.R, *Interorganizational theory*. Kent: Kent State Univ. Press.
- Wood, D. och Gray, B. (1991). Towards a comprehensive theory of collaboration. I: *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 2, Nr 27. s. 139–162. Sage.
- Van de Ven m.fl. (1975). Theoretical and conceptual issues in inter-organizational theory. I: Negandhi, A.R., *Interorganizational theory*. Kent: Kent State Univ. Press.
- Van Duyne, P. C. och Levi M. (1999). Criminal Financial Investigation: A Strategic and Tactical Apporach at a European Level. I: *Transnational Organized Crime*, Vol. 5, Nr. 1, s. 37–66. Sage.
- Van Duyne, P. C. (2003). Medieval thinking and organised crime economy. I: Viano, E., Magallanes, J. och Bridel, L. (red.) *International organised crime: myth, power and profit*. Durham: Carolina Academic.
- Van Duyne, P. C. och van Dijck, M. (2007). Assesing organised crime: the sad state of an impossible art. I: Bovenker, F. och Levi, M. (red.) *The organised crime economy: essays in honour of Alan Block*. New York: Springer.
- Van Duyne, P. C. (2010). Organised crime (Threat) as a policy challenge: a Tautology. I: *Varstvoslovje, Journal of Criminal Justice and Security*, nr. 4, s. 355–366. University of Mariber, Faculty of Criminal Justice and Security.
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Von Lampe, K. m.fl. (2006). Organised crime is...Findings from a cross-national review of literature. I: van Duyne, P. C., Maljevic, A., van Dijck, M., von Lampe och Newell, J. (red.) *The Organisation of Crime for Profit: Conduct, Law and Measurement*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.