

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning HT2012

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Nikola Svera

Dijana Stankovic

Handledare: Mats Bengtsson

Examinator: Stig Montin

Närbyråkrati

En fallstudie om tjänstemän vid Brottsbekämpningen inom Tullverket



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
2. Syfte	5
2.1 Frågeställningar	6
2.2 Avgränsningar	6
2.3 Aktörer	6
2.3.1 Tullverkets uppdrag	6
2.3.1 Tullverkets Organisation	7
3. Teori	8
3.1 Implementering	9
3.2 Närbyråkrati	9
3.2.1 Mönster och Strategier	10
3.3 Effektivitet	13
4. Metod	14
4.1 Kvalitativ Forskning	14
4.2 Semistrukturerade intervjuer	15
4.3 Urval	15
4.4 Validitet och reliabilitet	16
4.5 Etik	18
4.6 Intervjuernas tillvägagångssätt	19
4.6.1 Utvärdering av våra intervjuer	19
5. Resultat av empirisk data	20
5.1 Åsikter om utökade befogenheter och en effektivare brottsbekämpning	20
5.2 Utveckling av mönster och strategier i det dagliga arbetet	22
6. Slutsats och diskussion	26
6.1 Slutsats	26

<u>6.1.1 Åsikter om ökade befogenheter och effektivare brottsbekämpning</u>	<u>27</u>
<u>6.1.2 Utveckling av strategier och mönster i det dagliga arbetet</u>	<u>28</u>
<u>6.2 Diskussion</u>	<u>29</u>
<u>7. Källförteckning</u>	<u>31</u>
<u>8. Bilaga 1- Intervjuguide</u>	<u>33</u>

1. Inledning

”Vi är ju för lite personal i grupperna, speciellt så känns det nu när vi ska göra de här blåsproven också. Det kan ju vara så att vi påträffat en bil som vi vill göra en grundlig kontroll på och så påträffar vi en bil där föraren är rattfull och då ska vi plötsligt ta hand om båda dessa bitar och vi är ju redan för få i grupperna. Så vi har ju fått mera press på oss det har vi att utföra de här arbetsuppgifterna och man vill ju alltid göra att så bra jobb som möjligt men ofta så blir ju någon del lidande då vi är för lite folk helt enkelt.”

(Tjänsteman på Tullverket)

Sveriges gränser har aldrig varit öppnare än vad dem är idag. Vi kan resa runt inom hela EU och stora delar av övriga Europa och världen utan visumtvång för kortare vistelser. Detsamma gäller för människor som reser in i vårt land. Detta är väldigt positivt för många människor då det har blivit lättare att träffa sin familj, sina vänner, bekanta och nya människor samt besöka nya länder och platser. Det har även blivit lättare att byta varor, tjänster och göra affärer globalt på ett lagligt och effektivt sätt. Dock har det även skapat en negativ utveckling, där den globaliserade organiserade brottsligheten (GOB) har ökat markant, vilket kan tyckas är logiskt i och med en mer avslappnad gränspolitik. Tullverket har tillsammans med Polisen och Kustbevakningen en viktig uppgift i kampen mot den globaliserade organiserade brottsligheten. Varje dag så smugglas det in narkotika, vapen, tobak, alkohol och andra förbjudna varor in över Sveriges gränser. Tullverket jobbar aktivt för att förhindra detta, men det är mycket svårt då de kriminella ligorna som arbetar med detta är uppbyggda precis som riktiga företag. Ofta har smugglarna mycket avancerade metoder för att transportera och föra in illegala varor över gränserna och de är väldigt insatta i vad lagstiftningen och förordningar säger. Allt för att göra det svårare att ta fast dem.

Under de senaste åren har det skett en utveckling där Tullverket har fått ökade befogenheter och ett större ansvar trots minskade resurser och anslag. Bara de senaste åren så har flera förslag och motioner lagts fram av politiker och sakkunniga med syfte att Tullverket ska få ytterligare utökning av befogenheter. År 2008 fick Tullverket och Kustbevakningen befogenheter att göra alkoholutandningsprov enligt ”Lag (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott”. Den senaste motionen kom i oktober 2012, där Marietta de Pourbaix-Lundin (M) lämnade in motionen ”2012/13: SK 365: Utökade brottsbekämpande befogenheter för Tullverket” till Riksdagen om att överväga möjligheten till ännu mer utökade brottsbekämpande befogenheter för Tullverket. Förslag om

en gemensam grundutbildning för Polisen, Kustbevakningen samt Tullverket har diskuterats sedan en lång tid tillbaka och detta har även under hösten 2012 lagts fram i ”Motion 2012/13: Ju 278”. Med ökade krav, befogenheter och andra förändringar i organisationer så brukar även arbetssättet bland de anställda förändras. Man arbetar på ett sätt som ska göra att man blir mer effektivare.

Vi har i denna studie fokuserat på hur tulltjänstemännens dagliga arbete ser ut och ifall mönster på arbetsstrategier har utvecklats och går att finna, med tanke på de utökade befogenheterna som har implementerats. Lipskys bok ”*Street-Level Bureaucracy*” som är från 1980 handlar om närbyråkraternas arbete i USA. Vi kände att den borde vara aktuell, trots att den är över 30 år gammal, för vår studie då vi inte tror att de mönster och strategier som närbyråkrater använder sig av har förändrats i större utsträckning genom åren. Bob Hudson har kritiserat Lipskys tolkningar av hur närbyråkrater arbetar och menar att man inte kan generalisera alla tjänstemän (Hill 1997: 393ff.). Vi menar att tjänstemän är närbyråkrater oavsett om de arbetar i USA eller Sverige, och borde därför använda sig utav samma mönster och strategier. För att de beslut som politiker tar ska kunna implementeras och fungera i praktiken så är det viktigt att närbyråkrater *kan, vill och förstår* (Lundquist 1992:75ff). I vår studie skriver vi om tjänstemän inom Tullverket, men det skulle lika gärna kunna vara om tjänstemän inom Migrationsverket, Försäkringskassan, Polisen eller en gymnasieskola då alla dessa är offentliga organisationer där närbyråkrater finns och arbetar i.

2 Syfte

Vårt syfte med studien är att vi vill undersöka hur det dagliga arbetet, för tjänstemännen på Tullverket, ser ut ur ett närbyråkratiskt perspektiv. I vår studie kommer vi lägga tyngd på tjänstemännens egna skildringar och erfarenheter av hur de ökade befogenheterna, förväntningarna samt kraven har påverkat deras arbete. Vi vill genom våra intervjuer få fram vad tjänstemännen tycker om deras ökade befogenheter, om/hur deras arbetsuppgifter har förändrats och om deras arbete har blivit effektivare gällande brottsbekämpningen. Lipskys teori om närbyråkrater och strategier kommer vi använda oss av i studien för att undersöka om det finns mönster på detta inom Tullverkets tjänstemän.

2.1 Frågeställningar

- På vilket sätt upplever tjänstemännen inom Brottsbekämpningen att deras utökade befogenheter leder till en effektivare brottsbekämpning i deras arbete?
- Vad har tjänstemän inom Brottsbekämpningen på Tullverket utvecklat för strategier och mönster i sitt arbetssätt för att möta de ökade kraven?

2.2 Avgränsningar

I vår studie så har vi velat undersöka tjänstemän inom en stor offentlig organisation, där de dagligen kommer i kontakt med människor i sitt arbete. Valet av Brottsbekämpningen inom Tullverket kändes som ett naturligt val då dessa närbyråkrater är dem som till störst del arbetar ute i fält och kommer i kontakt med såväl svenska som utländska medborgare. Avgränsningen var också geografisk då vi ville få kontakt med tjänstemän i Västra Götaland (KC Göteborg) för att kunna träffa dem personligen och genomföra våra intervjuer.

2.3 Aktörer

För att skapa en bättre förståelse för denna studie så vill vi först beskriva Tullverkets och Brottsbekämpningens uppdrag. Tullverkets kärnverksamhet är indelat i två processer, Brottsbekämpningen och Effektiv handel. Aktörerna i vårt arbete är närbyråkraterna, tulltjänstemännen som arbetar ute på fältet vid flygplatser, hamnar och andra gränsövergångar.

2.3.1 Tullverkets uppdrag

Tullverket har omsatt sitt uppdrag i en vision *”ETT TULLVERK med effektiva och moderna arbetsmetoder förenklar det legala och förhindrar det illegala.”* Tullverket skall kontrollera in- och utflöde av varor i Sverige, bidra till ett säkert samhälle och säkerställa konkurrensneutral handel. Målet med deras arbete är att korrekt tull, skatter och andra avgifter tas in samt att restriktioner för in- och utförsel följs. Uppdraget innebär även att underlätta för svenska företag och medborgare att handla med länder utanför Europeiska Unionen (EU) samt göra det svårare att smugla in illegala varor i landet. För att kunna utföra de mål riksdagen och regeringen har satt upp för Tullverket behöver dem ständigt utveckla deras arbetsmetoder. Dem koncentrerar sig främst på allt mer underrättelse, riskanalyser och

förebyggande arbete för att bli ännu bättre på att göra rätt urval vid kontroller av varor och människor. Tullverkets samverkan sker med andra företag och myndigheter som arbetar med spedition, transporter och handel innanför och utanför Sveriges gränser. Samverkan sker på en operativ och strategisk nivå och antalet komplicerade utredningar har ökat och ställer krav på snabba och effektiva kontakter med utländska tullmyndigheter (Länk 1).

2.3.2 Tullverkets organisation

Tullverket består av tre enheter:

- Effektiv handel
- Stödverksamheten
- Brottsbekämpningen

Effektiv handel

Verksamheten Effektiv handel informerar och utbildar företag i tullkunskap, klarerar och kontrollerar varor i samband med gränspassage och utför granskningar av tulldeklarationer i efterhand, för att säkerställa att införselreglerna följts och de rätta avgifterna betalats in. Dem utfärdar tillstånd som företag behöver i sin tullhantering. Dem ger även information till privatpersoner om införselregler vid resor och internetköp. I samband med gränspassagerna klarerar tjänstemännen varor och utför varukontroller. Effektiv handel utför även punktskattekontroller, vilket innebär att tjänstemännen undersöker om punktskatt har betalats för alkohol, tobak och energivaror som transporteras inom landet (Länk 3).

Stödverksamhet

Stödverksamheten består av administrations-, IT-, HR-, kommunikations- och rättsavdelningen (Länk 3).

Brottsbekämpningen

Processen Brottsbekämpning har som ansvar att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelserna om in- och utförsel följs samt att i samband med detta förebygga, upptäcka, hindra, utreda och beivra tullrelaterad brottslighet. Deras arbete är inriktat på att slå ut eller allvarligt störa den organiserade brottsligheten och bekämpa ekonomisk brottslighet. Narkotikabekämpningen har högsta prioritet. Gränsskyddsgrupper,

tullkriminal och tullåklagare arbetar tillsammans för att så effektivt som möjligt slå ut den kriminella verksamheten. Misstänkta smuglingsbrott utreds av specialutbildade tulltjänstemän som ska se till att åklagare och domstolar har tillräckligt underlag för en rättssäker bedömning av skuldfrågan. Utredningarna leds av en allmän åklagare eller av Tullverkets egna förundersökningsledare eller tullåklagare som också kan fatta beslut om bötesstraff, det beror på hur stor omfattning brottet har. Tulltjänstemännen inom Brottsbekämpningen har befogenhet att stoppa, visitera, utreda, förhöra och utföra husrannsakan. Dem har även andra befogenheter som att ingripa mot rattfylleribrott och utföra alkoholutandningsprov av förare med motordrivna fordon.

Brottsbekämpningen tillsammans med Effektiv handel, leds av varsin processägare. Deras ansvar är ledning och styrning av respektive process som innebär att ansvar ligger för att säkerställa att den löpande verksamheten bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättsäkert sätt samt att vidareutveckla och förbättra resultaten inom verksamheten (Länk 2).

Brottsbekämpningen leds genom produktionsprocesserna gränsskydd och tullkriminalen. Gränsskyddet ansvarar för kontrollverksamheten och den förebyggande verksamheten. Tullkriminalen ansvarar för åtgärder som avses leda till eller sker inom ramen för förundersökning i brottsmål. Det finns tre olika kompetenscenter för brottsbekämpning, Stockholm, Göteborg och Malmö. Varje kompetenscenter inom Brottsbekämpningen har inom sitt geografiska område ansvar för gränsskyddsverksamhet, tullkriminalverksamhet och samverkan med andra myndigheter.

Brottsbekämpningen inom Tullverket har till uppgift att skydda Sveriges inre och yttre gränser genom att försvåra möjligheten att föra in varor och substanser som kan utgöra en fara för medborgarnas miljö, hälsa och säkerhet (Länk 3).

3. Teori

Vi kommer i detta kapitel att beskriva vårt val av teori. I denna studie utgår vi från Lipskys teori om närbyråkrati ur ett implementeringsperspektiv. Implementering är när politiker bestämmer regler, riktlinjer och fattar beslut som tjänstemän ska arbeta efter (Hupe & Hill 2009:69). Närbyråkrati handlar om strategier och mönster som tjänstemän utvecklar i sitt dagliga arbete. När vi undersökte tidigare forskning så fann vi att flera studier är gjorda om Tullverket och deras ökade befogenheter men inte studier utifrån ett närbyråkratiskt perspektiv och hur befogenheterna implementerats inom organisationen. Vi tycker att tjänstemännen vid Brottsbekämpningen stämmer bra in på kriterierna om närbyråkrater som Lipsky (1980) skriver om. Han menar att det är närbyråkrater som genom sina beslut, rutiner

och arbetssätt utformar hur en implementering av ett politiskt beslut kommer att verkställas. Vi har därför valt att utgå från Lipskys teori om närbyråkrater då vi tror oss hitta mönster och strategier som kan kopplas till denna.

3.1 Implementering

Implementeringsteori förknippas med offentliga verksamheter och organisationer. Syftet med denna teori är att förklara och beskriva hur offentliga handlingslinjer och åtgärder genomförs. Teorin beskriver även skillnaden mellan intentionerna och resultaten. Hupe & Hill menar att implementeringsproblem kan bero på kommunikationssvårigheter mellan olika organ. Ett annat problem med top-down processen är att dem som fattar de viktiga besluten, politikerna, inte besitter den bästa kunskapen utan det gör tjänstemännen, närbyråkraterna. Anledningen till detta är att politikerna blir omvalda mellan åren men tjänstemännen består i en längre utsträckning och hinner samla på sig mer kunskap inom området. Policyprocessen består av många olika aktörer med olika värderingar, normer och uppfattningar (Hupe & Hill 2009:62). Politikerna är dem som fattar beslut om vad som skall uppfyllas av tjänstemännen och detta sker genom en implementering som motsvarar de uppsatta målen politikerna har. Implementeringen av Tullverkets ökade befogenheter har skett via en top-down process där en tydlig hierarkisk ordning är uppbyggd mellan olika ansvarsområden. Politikerna är hjärnan som fattar alla besluten och tjänstemännen är de som skall arbeta och genomföra besluten på ett värdeneutralt sätt (Hupe & Hill 2009:69).

Det är som Lundquist skriver, att tjänstemännen måste kunna, vilja och förstå för att kunna implementera (Lundquist 1992:75ff). Implementeringsproblemen kan hänga samman med förvaltningens struktur p.g.a. att förvaltningens tröghet kan utgöra ett hinder för att anpassa verksamheten efter skiftningarna som sker i omgivningen, exempelvis obalansen inom konjunkturen eller förändringarna inom organisationen p.g.a. de ökade befogenheterna och minskade resurser och anslag (Hupe & Hill 2009:59). Tullverket är en stor och komplex organisation som vi tror kan vara trög då nya beslut ska implementeras. Vi har valt att ha utgå från ett implementeringsperspektiv då beslutet om de ökade befogenheterna har realiserats, d.v.s. förs ut i verksamheten och tillämpas av tjänstemännen (Lundquist 1992:12).

3.2 Närbyråkrati

Termen närbyråkrati, eller gräsrotsbyråkrati som den ibland kallas, kommer från det engelska uttrycket street-level bureaucracy. Det introducerades av Michael Lipsky (1980) som utarbetade en teori om närbyråkrater. Närbyråkraternas arbetsplats är den offentliga sektorn

och de kommer dagligen i kontakt med samhällets medborgare och har i sitt arbete en stor handlingsfrihet Dessa tjänstemän återfinns i många sektorer i den dagliga verksamheten såsom; skolor, polismyndigheter, välfärdsmyndigheter, domstolar, tullmyndigheter och andra organisationer där tjänstemän kommer i kontakt med medborgare (Lipsky 1980:3ff). Lipsky menar att vissa av aktörerna som verkställer de politiska besluten i hög utsträckning kan påverka politikens utfall. Närbyråkrater kännetecknas av att de har ett stort handlingsutrymme och självständighet. En följd av detta blir att de kan påverka utformningen av politiken. Enligt Lipsky skapas politiken av både politiker men även av närbyråkraterna genom att de arbetar nära klienterna och är representativa för organisationen eller förvaltningen (Lipsky 1980:3ff). En närbyråkrat kännetecknas genom att de interagerar direkt med sina klienter och utför sitt arbete genom sitt stora handlingsutrymme. Det är organisationen som närbyråkrater arbetar i som sätter ramarna för vad närbyråkraten kan och inte kan göra i sitt arbete. I teorin så är det tänkt att närbyråkrater – oavsett om det är poliser, lärare eller tulltjänstemän- genom träning och utbildning ska möta de individuella behoven från alla människor de möter i sitt arbete. Men i praktiken fungerar inte detta eftersom tjänstemännen i sitt dagliga arbete möter många människor med olika behov och arbetet därmed förhindrar dem att möta varje människa utifrån just dennes individuella behov (Lipsky 1980:17). Närbyråkrater kännetecknas ofta av att ha otillräckligt med resurser för att utföra det arbetet som förväntas utav dem. Detta leder till att de aldrig kan bli fria från följderna av begränsningar i deras arbete. De möter också i sitt arbete ofta en osäkerhet till följd av svårigheten att mäta och utvärdera deras arbetsinsats. Trots svårigheter som närbyråkrater kan möta i sitt dagliga arbete så försöker de tros allt för det mesta att utföra ett så bra jobb som är möjligt med tillgängliga resurser och vägledning till hands. Närbyråkrater ser sig själva ofta som samhällets räddare då de jobbar under stor press och gör stora uppoffringar för att tillhandhålla medborgare en service som ingen annan annars hade gjort.

3.2.1 Mönster och Strategier

Ett resultat av det ovan nämnda blir att närbyråkrater utvecklar mönster och strategier för att kunna klara av det dagliga arbetet på ett tillfredsställande sätt. Tre exempel på detta kan vara: utvecklande av mönster som begränsar efterfrågan, maximera utnyttjandet av tillgängliga resurser och behålla medborgarnas lydnad till de lagar och förordningar som har utvecklats av myndigheterna. De kan modifiera arbetsuppgifterna för att minska gapet mellan tillgängliga resurser och måluppfyllnad. Sist så utvecklar närbyråkrater ett mönster för att ändra klienternas/medborgarnas syn på dem, så att de accepterar gapet mellan verklig

måluppfyllelse och önskad måluppfyllelse (Lipsky 1980: 81ff.).

Strategier som närbyråkrater kan utveckla och använda sig utav i det dagliga arbetet som de utför är:

Rutin och förenkling

Inträffar då närbyråkraterna i sin dagliga verksamhet känner att de saknar resurser att utföra de arbetsuppgifter som förväntas utav dem. Även om närbyråkrater vill och vet att de egentligen ska se varje medborgare – klient- som en individ och dennes behov, så fungerar inte detta i praktiken. Med kombinerade budget- och effektivitetskrav kan det bli så att rutiner och förenklingar i arbetsuppgifterna skapas som strategi där man väljer att minska interaktionen med dem klienter man möter. Exempel på detta kan vara en tjänsteman på Arbetsförmedlingen som hjälper sin klient med att fylla i papper och ansökningar men håller tillbaka med informationen varför eller till vilken nytta detta görs (Lipsky 1980:100). Ett annat exempel kan vara nyutbildade och anställda poliser som av ”veteranerna” skolas in i organisationen för att arbeta på samma sätt som dem, vilket de hoppas ska leda till ett effektivare arbete (Lipsky 1980:122). Genom att skapa rutiner i sitt dagliga arbete så betyder det inte att närbyråkrater vill minska sin arbetsbörda. Snarare så kan man se att detta ofta sker i ett positivt tänkt syfte där närbyråkrater vill kunna fullgöra alla de arbetsuppgifter som förväntas av honom/henne.

Creaming (Skumning)

Då närbyråkrater i det dagliga arbetet möter väldigt många människor, ofta fler än vad de kan klara av så kan en strategi utvecklas där man väljer att ta hand om de personer som kan tänkas uppfylla de byråkratiska kriterierna. Detta kan inträffa även om det finns formella krav på att närbyråkraternas klienter ska få samma tillmötesgående och ha samma chanser till service oavsett sannolikheten att uppnå de byråkratiska kriterierna (Lipsky 1980:107). Creaming bland närbyråkrater kan se ut på flera olika sätt utifrån den ovan nämnda förklaringen. Enligt vår tolkning kan ett exempel på detta vara att poliser måste genomföra X antal alkoholutandningsprov i veckan/månaden men har knappt med tid för att handskas med det administrativa ifall vissa personer skulle åka fast för rattfylleri. Då kan en strategi vara att göra utandningsprov mitt i veckan på dagtid utanför en skola istället för att göra det på kvällstid på helgen i närheten av restauranger och pubar. På liknande sätt kan en lärare tänkas söka sig till högpresterande klasser och skolor för att få en lättare arbetsbörda och samtidigt

en högre status.

Worker bias (Partiskt beteende)

Handlar om när närbyråkrater föredrar att arbeta med specifika klienter framför andra, trots normer och regler som finns emot detta. Närbyråkrater som utvecklat denna strategi i sitt arbete menar att dem får en större tillfredsställelse att arbeta med vissa klienter jämfört andra, och att det uppkommer möjligheter att använda sig utav detta. Vid partiskt beteende så är det väldigt ofta så att den etniska bakgrunden hos både närbyråkrater och klienten spelar absolut störst roll, på både gott och ont. Som ett exempel kan nämnas att poliser med utländsk bakgrund kan tänkas agera på ett speciellt föreskrivet sätt när de ställs framför klienter med utländsk bakgrund. Dem kan göra detta för att vinna klienternas förtroende och lättare kunna handskas med dem, eller genom det motsatta för att visa att de inte har någon förståelse för dem och att alla behandlas lika. Ett annat exempel som kommer från San Francisco i USA, visar att vita lärare på en skola i rädsla för att bli anklagade för rasister, valde att ge mörkhyade barn höga betyg och talade om för dem att de presterade bra i skolan. Dock så stämde inte detta överens med verkligheten då de mörkhyade barnens kunskap inte var i närheten av de betyg och den positiva kritik de hade fått (Lipsky 1980:108). Det finns också andra faktorer där närbyråkrater kan utveckla partisk beteende och det är då de känner social samhörighet med klienterna eller inte gör det. Klass, kön, ålder, geografiskt boende o.s.v. kan vara exempel på detta. Självklart finns det många fler exempel på partiskt beteende hos närbyråkrater i deras arbete med de klienter som de möter, men dessa är oftast de mest förekommande som går att finna.

Rubber stamping

En annorlunda strategi som används av närbyråkrater är när de i sitt arbete tar beslut rutinmässigt enligt andras tycke, men presenterar det som sitt eget. Andras åsikter kan påverka de beslut som en närbyråkrat kan tänkas ta och till och med påverka dennes arbetsprestation. Ett exempel på var detta kan uppkomma är en domstol där domare ofta för att inte säga alltid- baserar sina beslut på vad en polis eller annan maktperson framför. På samma sätt kan man tänka sig att exempelvis lärare kan bygga sina beslut, omdömen och betyg angående en elev p.g.a. vad en annan/andra lärare har gjort innan. Detta är dock en strategi som kan vara positiv då närbyråkrater bygger sina beslut på en grund av andra närbyråkrater. Dessa förväntas också vara välutbildade, tränade och professionella för att handskas med de komplexa frågorna. Denna strategi gör därför att tid kan sparas och att

närbyråkrater kan bli mer effektiva i sitt arbete. Dessutom är detta något som även känns igen från livet i övrigt när människor ska ta beslut. Ofta så baserar man sina beslut just på grund av någon annans tycke och upplevelser. Allt från när människor ska köpa en bil, gå på bio eller laga mat så brukar man fråga efter rekommendationer från andra människor (Lipsky 1980:128ff.).

Resultatinriktning

I stora offentliga myndigheter som är väldigt komplexa och har svåra arbetsuppgifter så vill man bevara resurser som finns tillgängliga. Man strävar alltid efter att arbeta mer effektivt eller att minska kostnaderna och oftast vill man uppnå båda dessa mål. Man kan även överge eller ändra målen för organisationen så att det man strävar och arbetar efter ska vara möjligt att uppnå. Vad gäller närbyråkrater så är strategin om resultatinriktning oftast kopplade till de personliga målen snarare än till organisationens mål (Lipsky 1980:125). Närbyråkraten vill i första hand visa upp att han/hon gör ett bra arbete för att kunna behålla sitt jobb. Ofta är tjänstemän väl insatta även om det inte finns en uttalad konkurrenssituation mellan olika enheter så kan det uppstå då organisationer ska arbeta effektivt. Därför arbetar närbyråkrater även för att behålla sin nuvarande arbetsbörda, för att i längden bevara sitt arbete (Lipsky 1980:127).

3.3 Effektivitet

Effektivitet syftar till att man ska utnyttja de resurser som man har till förfogande på det sätt att man får ut de mesta ut av dem. Det handlar i grund och botten om den ekonomiska biten där man får göra avvägningar om allt från antalet anställda personer till hur arbetsuppgifter ska utföras till vilka varor och tjänster som ska köpas in. I offentliga myndigheter och förvaltningar så är effektivitet ett väldigt komplext och svårtolkat begrepp som kan betyda flera olika saker beroende på vilken organisationen i frågan är. Dock så har de alla gemensamt att man ska kunna utföra så mycket bra verksamhet som möjligt, med en så liten resursinsats som möjligt. Det svåra med effektivitet inom offentliga förvaltningar och myndigheter är att man oftast ska utföra fler uppgifter och att man får ökade krav och förväntningar, medan resurserna är desamma eller i vissa fall till och med minskat. För att detta ska kunna gå ihop så försöker man oftast i förvaltningarna sätta upp tydliga mål som man ska arbeta mot. Man sätter även upp tydliga ansvarsförhållanden för att veta vem som ska sköta vad, för att kunna nå en effektivisering i arbetet. Detta är väldigt svårt och kan ibland göra att målen man siktar emot kan hamna i konflikt med det demokratiska idealet som finns. Det är därför ofta så att

tjänstemän i offentliga förvaltningar hamnar i kläm då man i sitt arbete ska utgå från ett demokratiskt perspektiv. Samtidigt ska man även klara de krav på effektivitet som finns och kan uppkomma (Brorström, Haglund, Solli 2005:15).

4. Metod

I detta avsnitt så kommer vi skriva om vårt tillvägagångssätt för att få fram vårt resultat på frågeställningarna. Detta vill vi göra för att tydligt visa och förklara bakgrunden till våra resultat och därmed få en hög validitet och reliabilitet i studien. Vi använde oss av en kvalitativ forskningsmetod i vår studie, där vi utgick från våra intervjuer för att se hur tjänstemännen inom Brottsbekämpningen på Tullverket arbetar. Då vi genomförde semistrukturerade intervjuer så lät vi fokus ligga på vad våra respondenter sade och beskrev för att kunna återkoppla detta till vår problemformulering (Bryman 2011:249).

Eftersom vi arbetade på ett deduktivt sätt så utgick vi från vår teori och samlade därefter in våra observationer och resultat (Bryman 2011:28).

4.1 Kvalitativ forskning

Genom att använda oss av en kvalitativ forskningsintervju är det den intervjuade tjänstemannens ståndpunkter som lyfts fram. I en kvalitativ intervju är det önskvärt att låta svaren som respondenterna ger röra sig i olika riktningar. Detta ger kunskap om vad intervjupersonen upplever vara relevant och viktigt (Bryman 2011:413). Vi kommer transkribera delar av intervjuerna som vi anser mest relevanta för vår studie. I våra intervjuer så inträffade just detta genom att våra respondenter svarade på frågorna väldigt brett och gav oss tydliga exempel från händelser i deras dagliga arbete. På vissa frågor vi ställde fick vi svar som vi inte förväntade oss, t.ex. där flera respondenter nämnde att de tycker det är bra och vill ha mer befogenheter trots brist på folk och begränsade resurser. Detta visar tydligt hur det i en kvalitativ intervju kan framkomma kunskap om vad respondenterna anser vara viktigt och relevant.

Först funderade vi på att använda oss av en kvantitativ forskningsmetod där vi skulle samla in studiens empiriska data genom att skicka ut enkäter till respondenterna på Brottsbekämpningen. Detta tillvägagångssätt hade gjort att vi hade kunnat få ett större urval av respondenter och fler svar. Vi hade genom detta sätt varit effektivare och vunnit mer tid på att administrera enkäterna istället för att transkribera våra intervjuer (Bryman 2011:228). Men vi valde att välja bort detta tillvägagångssätt och använda oss av en kvalitativ forskningsmetod därför att vi ansåg att det fanns en stor risk att respondenterna vid den

kvantitativa forskningsmetoden inte skulle förstå våra frågor då dessa inte var lämpade för en enkätundersökning. En annan viktig anledning var att vi ville kunna ställa uppföljningsfrågor och få mer genomtänkta och djupare svar än ett *JA* eller *NEJ* på frågorna vi ställde (Bryman 2011:328ff.).

4.2 Semistrukturerade intervjuer

Vi valde att använda oss av semistrukturerade intervjuer där vi använde oss av en intervjuguide. Intervjuguiden hjälpte oss med att få en strukturerad lista över vilka frågor som skulle ställas i våra intervjuer. Genom intervjuerna ville vi låta respondenterna ha frihet att utforma svaren på sina egna sätt (Bryman 2011:415). Intervjupersonerna hade stort handlingsutrymme för att svara på frågorna på sina egna sätt och på detta sätt hoppades vi få en hög validitet på svaren (Bryman 2011:50). Vi har i vår studie haft ett tydligt fokus, så vi valde semistrukturerade intervjuer, för att på ett effektivare sätt svara på våra specifika frågeställningar. Dessa intervjuer genomfördes för att samla in den empiriska kunskapen från tjänstemännen som arbetar vid Brottsbekämpningen inom Tullverket, genom deras personliga erfarenheter och upplevelser av det dagliga arbete som de utför (Kvale & Brinkmann 2009:120)

4.3 Urval

Vi har valt att intervjua sex tjänstemän som arbetar vid Tullverket och de olika avdelningarna inom kärnverksamheten Brottsbekämpningen. Vi valde att välja personer som arbetar vid eller har erfarenhet från arbete vid gränsskyddsgruppen samt tullåklagarexpeditionen. Detta urval var målinriktat då vi ville ha med tjänstemän som var relevanta för våra forskningsfrågor (Bryman 2011:350). Eftersom vi i vår studie fokuserat på om tjänstemännen har utvecklat strategier för att möta de ökade kraven och ifall dessa har lett till en effektivare brottsbekämpning. Då är det viktigt att kunna få åsikter och perspektiv på det från personer på olika avdelningar/enheter inom organisationen. Vi anser att sex personer är lagom för den här studien som omfattas av tio veckors forskning. Självklart så skulle vi kunna ha intervjuat fler personer, men då de flesta respondenterna svarade likartat på våra frågor så skulle detta inte ha tillfört något mer till vår studie då vi med våra sex respondenter känner att vi nått teoretisk mättnad (Bryman 2011:394). Vi tror att vi kommer uppfylla kriteriet för äkthet i vår studie och få en rättvis bild av de uppfattningar och åsikter som finns bland våra tjänstemän. Äkthet innebär att studien ger en rättvis bild av de åsikter och erfarenheter som finns bland våra respondenter (Bryman 2011:356 ff.). Detta kommer att göras genom att respondenternas svar

inte snedvrids utan att de redovisas på det sätt som de har uttalat sig i intervjuerna. Vi kommer att lyssna på våra ljudupptagningar från intervjuerna ett flertal gånger och transkribera delar av intervjuerna som är mest relevanta för vår studie och därefter dra slutsatser via vår analys. I analysen så kommer vi att hänvisa till våra respondenter som Intervjuperson 1 till 6, där varje person slumpmässigt har blivit tilldelad en siffra. Detta för att respondenterna visste i vilken turordning vi intervjuade dem och för att det inte ska framkomma vem som har sagt vad.

4.4 Validitet och reliabilitet

Reliabiliteten och validiteten måste finnas tydligt genom hela vår studie för att vi skall kunna presentera våra slutliga resultat. För att detta skall ske har vi på enklaste sätt delat in vårt arbete i över- och underrubriker för att på så sätt hålla oss till ämnet och ha en röd tråd genom studien. Inom kvalitativa forskningsmetoder är det vanligt med validitet och reliabilitet och dem har även fått kritik (Kvale & Brinkmann 2009:262). En av kritikerna kan vara att respondentens reliabilitet diskuteras särskilt i relation till ledande frågor, främst genom att de inte känner till intervjutekniken, genom att oavsiktligt kan inverka på svaren som till exempel i vår studie där vi frågade om Worker bias genom olika formuleringar och så svarade respondenterna olika (Kvale & Brinkman 2009:263). Reliabiliteten hänför sig till forskningsresultatens struktur och tillförlitlighet; den behandlas oftast inom relationen till frågan om ett resultat kan reproduceras vid andra tidpunkter och av andra forskare om studien skulle utföras på nytt. Reliabiliteten inom vårt arbete handlar om huruvida respondenterna valt att svara på frågorna. Vi ansåg därför under intervjuerna att inte ställa många följdfrågor som skulle kunna påverka deras svar. För att detta skulle ske i en så liten utsträckning som möjligt använde vi oss av vår intervjuguide som underlag, eftersom vi i vår studie valde att utgå ifrån tjänstemännens egna erfarenheter och åsikter. Nackdelarna med detta kan vara att alla tjänstemän har olika bakgrund, åsikter och erfarenheter som kan skilja sig åt väldigt mycket. Dock ser vi nackdelarna som fördelar i denna studie då det speglar verkligheten och då det idag är väldigt svårt att hitta en organisation där alla anställda har liknande erfarenheter och åsikter.

Validiteten hänför sig till sanningen, giltigheten och styrkan i ett yttrande. Ett argument skall vara hållbart, välgrundat, försvarbart vägande och övertygande. När vissa forskare pratar om validitet som metod handlar det ofta om att man skall kunna mäta det den påstås undersöka. För att validiteten skall användas och genomsyra vår studie har vi undersökt tolkningarna och

resultaten så att dessa blir riktiga med våra iakttagelser och svar från intervjuerna. Kvale och Brinkmann (2009) nämner validering på sju olika stadier:

Tematisering

Handlar om hur våra antaganden kopplats till forskningsfrågorna, hur väl teorin om närbyråkrater kopplats till det vi undersökt och om det gett oss svar på forskningsfrågorna. Vi beskrev teorin i eget kapitel och sen applicerade vi den på undersökningen.

Planering

När vi planerade intervjuerna var vi bestämda med att vi skall ha en intervjuguide som skulle användas på alla våra respondenter för att senare jämföra de svar vi fått. Eftersom vi använde oss av teorin om närbyråkrater var det viktigt att öppna respondenterna och komma dem nära så att de delade med sig av sina erfarenheter och åsikter.

Intervju

Eftersom våra respondenter var frivilliga och kunde avbryta när som helt under intervjun, ansåg vi att vi kunde få tillförlitliga svar och att de ville berätta om erfarenheterna, deras arbetssätt och åsikter.

Utskrift

När intervjuerna var avslutade transkriberades vissa delar av dem, eftersom dem är grunden för vår studie.

Analys

Vår studies frågeställningar skall kunna besvaras med svaren vi fått från intervjuerna.

Validering

För att vår studie skall vara *giltig* är det bra att använda oss av dessa sju steg för att vi själva skall kunna undersöka validiteten och kontrollera materialet.

Rapportering

Handlar om undersökningens resultat och vad vi kommit fram till (Kvale & Brinkmann 2009:267).

4.5 Etik

Vetenskapsrådet har ställt upp krav på vilka etiska riktlinjer som ska följas i den vetenskapliga forskningen. De anser att de etiska aspekterna är väldigt viktiga på lång sikt då de har en stor påverkan på samhället. I vår studie så valde vi att följa dessa etiska riktlinjer när vi förberedde oss för att genomföra våra intervjuer med tulltjänstemännen på Tullverket. De riktlinjer som vi följde var:

Informationskravet

Vi informerade våra respondenter syftet med vår studie och vad den kommer att handla om och att det var helt och hållet frivilligt att delta i vår studie och ställa upp på våra intervjuer samt att de kunde välja att dra sig ur när som helst. Vidare förklarade vi att intervjuerna kommer vara anonyma genom att namnen på de medverkande inte kommer att antecknas och framkomma i studien.

Konfidentialitet

Vi förklarade för våra respondenter att tystnadsplikt är en självklarhet för oss och att privata data som identifierar dem inte kommer att avslöjas eller föras vidare till obehöriga personer. De filer som de inspelade intervjuerna ligger på garanterade vi våra respondenter att ingen obehörig kommer ha tillgång till då vi förvarar dem på ett säkert sätt som gör att bara vi har tillgång till dem.

Samtyckeskravet

Respondenterna fick förklarat för sig att de deltar i vår studie helt och hållet frivilligt och att de själva bestämmer över sin medverkan. De var även införstådda med att de kunde dra sig ur studien när som helst de ville det.

Nyttjandekravet

Vi förklarade tydligt för våra respondenter att de uppgifter som vi samlat in och fått utav dem, bara kommer att användas för vårt forskningsområde och i vår studie. Vi kommer inte att lämna ut dessa uppgifter till tredje part och ”andra intressenter” (Kvale & Brinkmann 2009:87 ff.) (Bryman 2011: 132) (Länk 4).

4.6 Intervjuernas tillvägagångssätt

Vi började med att kontakta Tullverket via mail men fick inget svar. Istället tog vi kontakt via telefon med huvudkontoret och blev vidarekopplade till Kompetenscentret (KC) i Göteborg. Vi presenterade oss och vårt syfte med studien och att vi ville intervjua tjänstemän och ställde frågan om de kunde hjälpa oss med passande respondenter. Efter ett par dagar återkom Tullverket med namngivna respondenter, deras arbetsuppgifter och befattningar som kunde tänka sig vara med och delta i vår studie. Fördelarna med namngivna respondenter och deras befattningar är att vi vet vilka som ska intervjuas. Nackdelarna var att vi inte fick välja respondenter och att de kan ha valts för att de är vana vid intervjuer och kan ”försköna” Tullverkets arbete kring de ökade befogenheterna. Vi fick inte den uppfattningen, men vi vet inte hur det har gått till vid urvalet av respondenter. Intervjuerna utfördes med tre respondenter åt gången och under två dagar i början av december 2012 på Tullverkets kontor i Nordstan, Göteborg. Vi beräknade att varje intervju skulle ta ca 25 minuter men detta var svårt att hålla sig till eftersom svaren svävade ut och följdfrågor ställdes som man inte kunde förutse. I genomsnitt tog en intervju 32,5 minuter. Intervjuerna gjordes på respondenternas kontor eller i konferensrum på huvudkontoret. Innan intervjun påbörjades informerades respondenten om att hans/hennes namn är konfidentiellt och att endast vi kommer känna till deras identitet. Vi informerade dem även att en upplaga av studien kommer skickas till vår kontaktman på Tullverket som respondenterna kan ta del av vid intresse. Inskickandet kommer ske när studien är klar och betygsatt.

Vi blev väl bemötta och omhändertagna av både kontaktmannen och tjänstemännen vi intervjuade. Ett flertal tyckte det var roligt och intressant att vi var engagerade och ville skriva och studera deras myndighet och deras dagliga arbete.

4.6.1 Utvärdering av våra intervjuer

För oss var det en självklarhet vid starten av studien att vi skulle åka till intervjudeltagarna, respondenterna, för att genomföra intervjuerna. Vi tyckte att det var bäst att avgränsa sig till KC Göteborg eftersom det ligger närmast geografiskt. Tanken bakom att åka till våra respondenter var att det skulle underlätta för dem och att det fanns större chans att de skulle ställa upp på intervjuerna om vi kom till deras arbetsplats. Det hade tagit för mycket tid för dem att ta sig till oss och hade kanske inte varit lika bekvämt för dem att bli intervjuade i ett

grupprum på vårt campus. Eftersom vi använder oss av ett närbyråkratiskt perspektiv är det viktigt att de känner sig bekväma vid intervjun så att de kan öppna upp sig för oss och svara på våra frågor på ett fritt och öppet sätt. Vi upplevde att intervjuerna gick bättre än väntat och att respondenternas svar var ganska förväntade, och många av svaren passade in på det närbyråkratiska perspektivet. Vi ansåg att vi var trygga och säkra i våra intervjuer vilket gjorde att respondenterna också kände sig bekväma. Vi intervjuade varannan respondent och under tiden en intervjuade och ställde frågorna så antecknade den andre av oss. Vi insåg i efterhand att detta tillvägagångssätt inte var så bra eftersom flera av respondenterna tittade och blev lite fundersamma om vad vi antecknade under tiden, så anteckningsdelen kunde vi utesluta. Men att en av oss pratade och ställde frågor gjorde att vi var säkra, pålästa och trygga i intervjun och att vi inte avbröt den andre. Ibland så flikade någon av oss in någonting för att förtydliga eller omformulera frågan om respondenten inte förstod. Respondenterna resonerade och kunde ge exempel utifrån sina egna erfarenheter och upplevelser.

5 Resultat av empiriska data

I detta avsnitt så kommer vi att presentera de resultat som vi har kunnat få ut genom att analysera våra intervjuer med våra teoretiska verktyg. Det vi ska göra är att göra en återkoppling av resultatet till teorin om närbyråkrater och se om det går att hitta de strategier och mönster som vi beskrivit. Vi ska presentera våra resultat tematiskt för att få fram svar på de frågeställningar vi har ställt. Detta gör vi genom att skriva citat och längre monologer som vi har fått genom våra intervjuer.

5.1 Åsikter om utökade befogenheter och en effektivare brottsbekämpning

Resultaten vi kommer skriva om i denna del handlar om vår första frågeställning där vissa av frågorna vi har analyserat är ställningstagandet för de utökade befogenheterna och hur effektivt dessa har varit. Några av frågorna vi ställde under intervjuerna var; *Vad anser du om Tullverkets ökade befogenheter? Hur ser medarbetarna på de ökade befogenheterna, positivt/negativt? Har era-känner ni att- ökade befogenheter lett till en effektivare brottsbekämpning? Vad tycker du att Tullverket ska ha för befogenheter i framtiden?* (se bilaga 1)

Tullverket får kontinuerliga uppdrag från Regeringen och de som finns för tillfället är att förhindra alkoholsmugglingen och brott relaterade till den grovt organiserade brottsligheten (GOB) främst narkotikasmuggling.

”Därför är det så bra att få befogenheter som gör att vi kan utföra fler uppdrag.”

(Intervjuperson 4)

Alla sex respondenterna tyckte att det var jättebra med ökade befogenheter. Respondenterna menar att de ökade befogenheterna är ett steg i utvecklingen mot de uppsatta målen från den centrala nivån.

Tjänstemännen upplever att brottsbekämpningen blir effektivare ju fler befogenheter de får vilket har nämnts flera gånger i intervjuerna. Främsta anledningen är att Polis slipper tillkallas till platsen och detta sparar både tid och pengar och Tulltjänstemännen kan ta hand om ärenden själva.

”Vi behöver befogenheter, tvångsmedel för att kunna fortsätta med det arbete vi har. Tanken är att vi inte skall använda våra nya tvångsmedel mot vem som helst utan endast där det finns en misstanke, där vi ska kunna komma åt en kriminell person.”

(Intervjuperson 2)

Allt eftersom Tullverket får utökade befogenheter får dem utbildning. Utbildningen är kontinuerlig och det sker uppföljning och fortbildning hela tiden för att tjänstemännen ska hålla sig uppdaterade. Utbildningar tjänstemännen har inom Brottsbekämpningen är bland annat för; Vapenhantering som omfattar eldhandvapen, OC-spray, batong och handfängsel. Konflikthantering där tjänstemännen ska kunna ta svåra samtal och ta hand om personer som befinner sig i någon sorts kris. De lär sig även montera ner bilar, hur brott skall upptäckas, hur lastbils- och fartygsvisitationer ska utföras, samt hur dem ska leta efter illegalt gods i containrar och hur de skall stoppa bilar på vägarna för stickprov. Allt detta görs för att man i arbetet ska kunna vara så effektiv som möjligt.

Det finns väldigt positiva tankar kring de ökade befogenheterna, och man vill gärna få fler. Men det framkommer även från respondenterna att man måste fokusera på de primära arbetsuppgifterna.

”Vi har många mål inom Tullverket men det främsta målet är att bekämpa narkotika och i största mån förhindra att narkotikan kommer in i landet och att skydda den svenska befolkningen från narkotika och andra farliga substanser”

(Intervjuperson 1)

Trots att tjänstemännen har varit mottagliga och positivt inställda till ökade befogenheter så nämner alla våra respondenter att narkotikasmugglingen är det primära man vill förhindra. Detta visar på svårigheterna i tjänstemännens arbete precis som Lipsky beskriver där man förväntas uppnå det primära målet lika bra eller ännu bättre än innan, samtidigt som befogenheter och kraven ökar (Lipsky 1980:164ff.).

Enligt de flesta respondenterna är det inte arbetsbördan i sig som är problemet till följd av de ökade befogenheterna, utan det är att många går i pension samtidigt som allt färre anställs.

”Men som sagt vi är alldeles för få folk i grupperna. Det finns inga pengar att rekrytera folk. Nu sitter här 13 elever medan ca 150 personer kommer gå i pension ändå ställs det högre krav på Tullverket medan vi blir färre och färre. Vi blir ju duktigare för varje år men vi blir ju färre och färre”.

(Intervjuperson 2)

5.2 Utveckling av mönster och strategier i det dagliga arbetet

Resultaten vi kommer skriva om i denna del handlar om vår andra frågeställning där frågorna vi har analyserat är i fall det går att finna strategier och mönster i tjänstemännens utförande av det dagliga arbetet. Några av frågorna vi ställde under intervjuerna var; *Har ni tillräckliga resurser för att utföra det arbete som förväntas av er? Hur prioriterar ni? Har det utvecklats några strategier för att möta de ökade kraven? Finns det riskgrupper bland dem ni undersöker? Är ni resultatnriktade, förekommer det ”tävlingar” mot varandra vad gäller prestationer/resultat?*

Bland de tjänstemän som vi har intervjuat så kunde vi i deras arbete finna strategier och mönster som Lipsky ger exempel på i sin bok (Lipsky 1980). Respondenterna nämner i intervjuerna att de saknas resurser att utföra alla de arbetsuppgifter som de ska göra och där kunde vi se att tjänstemännen utvecklat rutiner och förenklingar av arbetsuppgifterna.

”Jag kan ju inte komma på något specifikt, men ibland får vi ju stryka vissa arbetsuppgifter tyvärr. T.ex. om vi åker ner till hamnen för att ta en båt från Tyskland behöver vi vara 6-8 personer för att vara effektiva, då funkar det ju inte att vara 2 personer. Så då får vi istället omprioritera och åka någon annanstans där vi kan vara mer effektiva.”

(Intervjuperson 2)

Att rutiner och förenklingar finns i tjänstemännens arbete var väldigt förväntat då vi tror att det förekommer i de flesta yrkesgrupper. Hos våra respondenter fann vi att detta skedde på ett sätt där de ville öka sin effektivitet och visa ett bra resultat.

Lipsky (1980) beskriver att omprioriteringar kan ske bland närbyråkrater för att underlätta arbetsbördan. Man vill på bästa sätt slutföra arbetsuppgifter som man har, och detta kan bli lidande då man saknar medarbetare som har kompetens till detta.

”Just vad gäller rattonykterhetskontroller är vi där lite känsliga då alla i gruppen inte har kompetensen att använda sig av bevisutrustningen Evidencer. Detta är ett instrument där vi

får fram den exakta alkohol mängden i kroppen på den misstänkta personen. Ifall dessa personer i gruppen är frånvarande måste vi ta med de misstänkta onyktra personerna till polisstationen istället för att ta hand om det själva och då kanske man skippar rattonykterhetskontroller den dagen.”

(Intervjuperson 6)

Ett sådant exempel är när tjänstemännen vid Brottsbekämpningen tar alkoholutandningsprov vilket alla har befogenhet att göra. Dock har inte alla befogenhet att använda sig utav bevisutrustningen Evidencer som fastställer den exakta mängden alkohol i blodet, vilket måste göras för att kunna lagföra ett rattfylleribrott. Då personer med denna befogenhet är frånvarande så faller denna arbetsuppgift ofta bort, eftersom det är tidskrävande och ineffektivt att åka till en polisstation för att få detta gjort. Man lägger sin tid och resurser på andra arbetsuppgifter som eventuellt kan ge bättre resultat. Vi anser att detta är en effektiv metod så att andra arbetsuppgifter inte hamnar efter. Detta skulle kunna uppfattas som att tjänstemännen enbart försöker minska sin arbetsbörda. Dock så tolkar vi det som att tjänstemännen vill kunna vara på plats där de uppnår högst effektivitet.

En till synes omedveten strategi som används- dock positivt- av tjänstemännen vid Brottsbekämpningen är Creaming. Det vi kunde finna med denna strategi är att man verkligen vill få fast kriminella personer, personer som verkligen kan ge resultat vid en kontroll. Man vill kontrollera de personer som uppfyller de byråkratiska kriterierna, precis som Lispky (1980) beskriver.

”Vi har våra profiler som vi utgår ifrån missförstå mig rätt det är ju inte herr och fru Svensson som vi är ute efter, utan det är de vi bygger upp en misstanke om, som vi vill hitta, någon som skiljer sig från mängden i det här resandeflödet som kommer och det mönstret kan ju ses på flera olika sätt. Man vill ju hitta de som man vill lagföra, för det är ju klart att lägga flera timmar visitation på någon man inte tror på är ju bara korkat därför är det viktigt att ta ut rätt personer.”

(Intervjuperson 1)

”För skulle jag stå och kontrollera folk hela tiden utan någon misstanke då tröttnar man ganska fort”

(Intervjuperson 5)

Tjänstemännen arbetar utifrån att alltid ta reda på så mycket information som möjligt om vilka hot och risker som finns samt vad eller vem man vill undersöka. Vi förväntade oss att kanske finna negativa aspekter av Creaming hos våra respondenter. T.ex. att de skulle undvika vissa moment i deras arbete, som att inte genomföra alkoholutandningsprov då det

administrativa tar mycket tid. Eller att genomföra vissa smugglingskontroller av fordon och människor p.g.a. brist på resurser och säkerhet.

Under våra intervjuer så kunde vi hos alla våra respondenter finna mönster på att Lipskys teori om Worker bias är närvarande, på både gott och ont. De förstod inte innebörden av ordet innan vi förklarade det för dem och då kände dem igen den strategin från sitt arbete.

”Vi har ju en mörkhyad man som jobbar här med oss som utredare och vi har ju märkt att när vi tar fast misstänkta narkotika smugglare på Landvetter från Nigeria t.ex. så brukar han förhåra dem och det är ett väldigt stort plus att han kommer från samma kontinent som dem då de lättare samarbetar med honom, det är den uppfattningen vi har fått i alla fall och han gör ett mycket bra jobb”.

(Intervjuperson 5)

Det mest tydliga exemplet är det som intervjuperson 5 berättar om där en mörkhyad kollega ofta har lättare att kommunicera med afrikanska, mörkhyade narkotika smugglare och få deras förtroende samt få dem att samarbeta. Återkommande åsikter och tankar från våra respondenter var att det är mycket bra att det anställs tjänstemän med annan etnisk bakgrund än svensk.

”Vi vill öka möjligheterna och förståelsen mellan tjänstemän och personer som de möter i sitt arbete. Ibland kan det ju vara så att man ska prata med någon från något annat land där tyska och engelska inte är så gångbart så är det ju en väldigt styrka att vi har personer som kan arabiska, persiska eller serbiska.”

(Intervjuperson 1)

Först och främst så handlar det om de språkliga kunskaperna då mycket tid sparas, men även pengar då externa tolkar inte behöver kallas in vid undersökningar av fordon, varor och människor. Sen så handlar det även om det kulturella precis som intervjuperson 1 nämner att förståelsen är högre för hur de misstänkta agerar, tänker och fungerar för en tjänsteman med samma eller liknande etnisk bakgrund.

”Jag kallar det omvänd rasism. Många kriminella använder sig av omvänd rasism för att angripa oss. De säger de är uttagna för deras hudfärg eller att vi gör det för att vi är rasister o.s.v. och där har vi folk i verket då med flera olika bakgrunder och flera olika språkkunskaper. Ibland kan det hjälpa att få fram den personen för att kunna kommunicera. Men ibland kan det vara så att den kontrollerade blir sur för att tjänstemannen är förrädare eller arg för att han eller hon arbetar inom en myndighet.”

(Intervjuperson 5)

Flera av våra respondenter berättar att det har blivit en väldig lättnad för dem att sedan ett antal år tillbaka slippa det ständiga pratet om rasism när dem stoppar misstänkta personer. Precis som Intervjuperson 5 nämner så faller detta då t.ex. en mörkhyad eller asiatisk tjänsteman stoppar en misstänkt som är mörkhyad eller asiat. Det negativa som upplevts är att tjänstemännen kan se som förrädare av de misstänkta i fall de pratar samma språk eller har

samma etnicitet. Vilken etnicitet och vilka språkkunskaper man har, ska självklart inte begränsa någon tulltjänsteman i dennes arbete utan det ska finnas som en styrka och hjälpredda. Alla tulltjänstemän är välutbildade och professionella och förväntas kunna handskas med alla människor i sitt arbete.

”Du tog mig för att jag är utlänning, det är klassiskt. Helt fel är det ju inte utan vi plockar ju ut folk som på något sätt avviker från det normala. Har vi inte kunnat finna något i förväg så tar vi ju det som avviker.”

(Intervjuperson 6)

I intervjuerna så framkommer det från våra respondenter att det kanske inte är en jättebra lösning att ta ut någon som avviker från det normala genom att se annorlunda ut men så kan det bli ibland. Vissa personer sticker ut från mängden och där kan det finnas störst chans att de försöker smugla in narkotika, vapen, alkohol och övriga förbjudna varor och substanser.

Det som våra respondenter berättar om stämmer väl överens med Lipskys teori om resultatnirritningen bland närbyråkrater.

”Det är ju klart att vi är oerhört resultatniriktade då vi har så tydliga krav på vad vi måste uppnå och leverera och det mäts ju i samhällsnyttiga termer, i fängelseår när vi fått antalet domar och kvantitativa termer osv. Så det är ju klart att varje grupp har statistik på vad de gör varje månad.”

(Intervjuperson 3)

Vi har ju stor press på oss, man kan ju inte jobba en månad utan att det händer något utan då blir det direkt att sätta sig med gruppchefer och högre ledningen för att se vad som gått snett.

Detta kan ju skapa en olust och oro i grupperna p.g.a. av att vi har denna avancerade uppföljningen, så går det en tid en månad och inget händer så kan man ju i grupperna börja känna sig oroliga, för det måste ju levereras hela tiden.”

(Intervjuperson 1)

Vi kunde under våra intervjuer se att det fanns en klar resultatniriktning hos tjänstemännen. Dem är väldigt väl införstådda med de mål och förväntningar som finns inom Tullverket och att det förs statistik på deras arbete. Detta bidrar till en omedveten konkurrenssituation där respondenterna berättar att det är svårt att mäta sig med KC Malmö som har ett stort flöde av bilar och andra transportmedel över Öresundsbron eller Helsingborg där färjorna från Danmark ankommer var tionde minut. Motivationen ökar också bland tjänstemännen ju fler lyckade kontroller de genomför, eller ju fler beslag som görs. Som en utav respondenterna nämnde så kan motivationen tänkas öka ifall man beslagtar 4kg narkotika 10 gånger, istället för 40kg en gång.

”Malmö och Skåne är det stora inflödet och vi vill gärna göra stora och bra beslag också. Vi gläds ju med dem, men självklart så kan vi ju känna oss lite avundsjuka. Vi skojar om det inom kåren att den bron där nere sabbar för oss andra. Men det är positivt med att de får massa beslag men jag tror egentligen inte det är illa ment men man vill göra det själv genom

att få beröm och vara duktig."

(Intervjuperson 1)

Alla nämner att man vill göra ett så bra jobb som möjligt trots ökade krav fast med uteblivna resurser. Det finns ingen uttalad konkurrenssituation inom Tullverket, men tjänstemännen vet om att de förväntas arbeta effektivt. Detta gör dem med motivationen att uppnå mål och förväntningar men främst för att i slutändan få behålla sitt arbete.

Gällande Rubber stamping så var det inte någon strategi som tjänstemännen på Brottsbekämpningen rutinmässigt använder sig utav. Dock kunde vi under intervjuerna finna tendenser till detta då det finns analysgrupper vid Tullverket som tar fram aktuell information om smuggling. De tillvägagångssätt som smugglare använder sig utav, samt vad för riskgrupper som finns, vilka personer man kan bygga upp en misstanke för att bli uttagna för kontroll. Just detta är ett tydligt exempel på hur tjänstemännen i sitt dagliga arbete utgår från vad andra tjänstemän har framtagit. Samarbetet med Polisen och Kustbevakningen, samt andra offentliga myndigheter är också exempel på hur tjänstemännen vid Brottsbekämpningen tar hjälp av andra närbyråkrater för att bli bättre och effektivare i sitt arbete.

6 Slutsats och diskussion

I denna del av vår studie så kommer vi presentera vad vi har kommit fram till och i fall våra frågeställningar har besvarats. Med utgångspunkt från våra intervjuer ska vi tydliggöra vad vi har kommit fram till och föra en diskussion om vårt arbete.

6.1 Slutsats

Vi har kommit fram till att det råder positiva tankar om de utökade befogenheterna som Tullverket har fått och att effektiviteten har ökat. Tjänstemännen känner att de har blivit effektivare i sitt arbete p.g.a. detta då de har fått ett större handlingsutrymme att sköta ärenden själva där dem tidigare var tvungna att tillkalla polis. Det som var väldigt tydligt och som samtliga respondenter nämnde under våra intervjuer var att dem saknar resurser och att det krävs fler tjänstemän till Brottsbekämpningen. Det gick att finna de strategier och mönster som Lipsky (1980) skriver om att närbyråkrater kan tänka sig användas av i sitt arbete. Dem strategier som var mest tydliga var Worker bias, Creaming och Resultatinriktning. Den strategi som vi trodde skulle vara mer tydlig var Rubber stamping, men där kunde vi endast få fram att den användes i liten utsträckning. De strategier som vi kunde finna hos tjänstemännen var de oftast själva omedvetna om att de använde sig utav. Under våra intervjuer så gav

tjänstemännen väldigt enhetliga svar, vilket vi tills viss del förväntade oss. Tullverket har väldigt tydliga mål och förväntningar på vad som skall utföras. Man har hårda krav vid anställning av tjänstemän samt en bra grundutbildning och kontinuerliga fortbildningar gällande teoretiska och praktiska kunskaper. Detta tror vi är den främsta förklaringen till de enhetliga svaren från tjänstemännen gällande de ökade befogenheterna och strategier i deras arbete.

6.1.1 Åsikter om ökade befogenheter och en effektivare brottsbekämpning

Vi kommer i denna del att presentera slutsatserna utifrån våra frågeställningar.

Lipsky (1980) beskriver att det bland närbyråkrater oftast finns en utpräglad vilja att utföra ett så bra jobb som möjligt, oavsett viken situation organisationen befinner sig i. Detta kunde vi finna bland tjänstemännen i Brottsbekämpningen, som var väldigt positiva till de ökade befogenheterna som de fått. Detta trots att det ständigt under intervjuerna framkom missnöje mot att det saknades resurser. Det försvinner mycket personal- främst p.g.a. stora pensionsavgångar- samtidigt som rekryteringen inte täcker dessa. Implementeringen utav de nya befogenheterna har gått väldigt bra vid Brottsbekämpningen vilket kan förklaras med att tjänstemännen har uppfyllt de krav som Lundquist (1992) skriver om att vilja, kunna och förstå. Trots att kunnandet har varit lidande p.g.a. av brist på resurser, då de överordnade inte kunna bistå tjänstemännen med dem så har implementeringen gått bra till då de andra kraven uppfyllts. Förståelsen har varit väldigt bra då tjänstemännen uppfattat styrningen från politikerna och vad de önskat åstadkomma med de ökade befogenheterna. I vårt fall så blir det väldigt tydligt då respondenterna menar att de gör en stor samhällsnytta att få bort alkoholpåverkade personer från de svenska vägarna. Här kan man även se att viljan är framträdande då både tjänstemännen och de överordnade inte har kommit i konflikt med varandra. Båda parter har haft viljan att utföra styrningen på det sätt som det är tänkt. I intervjuerna så framkommer det dock synpunkter från våra respondenter att trots den positiva synen på de ökade befogenheterna och en önskan om fler befogenheter så måste detta ske med försiktighet. Annars kan det lätt bli så som Lipsky beskriver att de mål som en organisation har kan bli väldigt diffusa och lidande ifall tjänstemännen får för många uppgifter till det dagliga arbetet (Lipsky 1980:40). Tjänstemännen vid Brottsbekämpningen menar på att man i slutändan inte får glömma bort vad det egentligen är man ska göra. Dem har en spetskompetens att hitta narkotika och förhindra smuggling, och det är det man ska arbeta främst emot. Får man fler befogenheter och ökade krav på arbetsuppgifter som ska utföras så är de rädda för att det primära målet kan bli lidande, likaså de nya målen. Man

menar på att man kan förlora den spetskompetensen som man har och blir bra på många saker, istället för bäst på några få utvalda områden. Återigen så kopplas detta till de bristande resurserna och den komplexitet som finns inom offentliga förvaltningar och myndigheter gällande effektivitet (Brorström, Haglund, Solli 2005). Man vill som nämnts tidigare få ännu fler ökade befogenheter och ständigt utvecklas, men då måste det även anställas fler tjänstemän och ges förutsättningar för en sådan utveckling.

6.1.2 Utveckling av strategier och mönster i det dagliga arbetet

Precis som vi tidigare har nämnt så går det att finna strategier och mönster i det dagliga arbetet hos tjänstemännen på Brottsbekämpningen. Mycket av detta var omedvetet och rutiner och förenklingar av arbetsuppgifterna har utvecklats till en följd av de ökade befogenheterna. Vi fann tydliga exempel på detta genom att man kan tänka sig att stryka vissa arbetsuppgifter från den dagliga verksamheten. Man kan vara kort på personal och då kan det finnas rutiner på att omprioritera och utföra någon annan arbetsuppgift där man kan vara mer effektiv. Förenklingarna sker genom att man inte vill att varken arbetsuppgifterna eller tjänstemännen själva blir lidande. Med detta menar vi att arbetsuppgifterna inte utförs korrekt, att vissa delar kan försvinna under en kontroll av person eller varor eller helt enkelt glömmas av. Samtidigt vill man inte riskera sin egen säkerhet.

Respondenterna berättade även själva under intervjuerna att de arbetar efter riskgrupper och olika profiler som de kan tänkas väcka misstanke mot, och dessa är framtagna av Tullverkets och Polisens analysavdelningar. Man vill verkligen komma åt kriminella personer och skapar därför sin misstanke utifrån de profiler och riskgrupper som finns. Detta är en sorts Creaming och vad Lipsky (1980) beskriver som en närbyråkratisk strategi. Detta gör tjänstemännen för att minimera riskerna för att ta ut personer för kontroll som de själva vet inte tillhör riskgrupperna. Tid går då till spillo och man kan tänkas missa de personer som man egentligen är ute efter och borde kontrollera. I andra myndigheter så tänker vi oss att Creaming kan användas som en strategi för att slippa göra det ”svåra” arbetet, medan vi hos tjänstemännen fann det motsatta. Creaming som strategi används hos dem just för att man vill ta tag i det svåra arbetet och få det avklarat på ett bra sätt.

Vi fann att man vid Brottsbekämpningen precis som i samhället i övrigt ser väldigt positivt på mångfald och har utvecklats därefter. Många av de anställda idag har en annan etnisk bakgrund vilket har varit väldigt givande för tjänstemännen. Respondenterna berättar från sina

personliga erfarenheter att språkkunskaper är den absolut viktigaste styrkan som framträder i det dagliga arbetet. Vid kontroll av personer, fordon och gods så behöver man då inte lägga tid och pengar på att kalla in externa tolkar. Något som det mer pratas om är att förståelsen mellan tjänstemännen och misstänkta personer ökar p.g.a. de kulturella kunskaperna. Detta kopplar vi återigen till Lipskys (1980) strategi om Worker bias. Vi kände även innan våra intervjuer att detta skulle vara något som skulle framkomma med tanke på att tjänstemännens övriga kunskaper än de teoretiska kan hjälpa till i arbetet (Lundquist 1992: 147).

Idag så är det väldigt aktuellt med effektivitet och resultatstyrning i den privata såväl som den offentliga sektorn. Detta framkom även tydligt i vår studie då våra respondenter nämner att det har blivit ett ökat tryck på att prestera och visa resultat. Det finns tydliga mål som regeringen sätter upp och som Tullverket ska eftersträva att uppfylla. Vid Brottsbekämpningen så finns det ingen uttalad Resultatinriktning hos tjänstemännen, men dem är väl medvetna om att det väldigt snabbt blir en uppföljning och utredning vid uteblivna beslag, precis som Lundquist också beskriver (Lundquist 1992: 239). Vi fann att även detta stämde väl överens med vad Lipsky (1980) beskriver om att det går att finna Resultatinriktning hos närbyråkrater. Vid Brottsbekämpningen så jämför man sig och tävlar sinsemellan de olika enheterna och Kompetenscentrena. Framst för att man vill motivera och hjälpa varandra, men även för att man är medveten om att det finns en konkurrenssituation att man måste prestera.

6.2 Diskussion

I vår studie så kan man utifrån de frågeställningar som vi har ställt utläsa att tankar, åsikter samt strategier och mönster bland tjänstemännen vid Brottsbekämpningen är väldigt homogena. Tullverket har precis som andra myndigheter under senare år fått hårdare krav på sig då anslagen har minskat samtidigt som kraven har ökat. Att tjänstemännen vid Brottsbekämpningen har utvecklat strategier och mönster i sitt arbete för att möta de ökade kraven är därför inte konstigt. Även om mål och förväntningar inom organisationer är välskrivna och tydliga så är de inte alltid helt genomförbara. Detta var fallet även hos Tullverket, men där tjänstemännen genom sina strategier och mönster möter upp detta väldigt bra, utan att det påverkas negativt. Att tjänstemännen upplever att de ökade befogenheterna leder till en effektivare brottsbekämpning i deras arbete visar på att implementeringsprocessen som Hupe & Hill (2009) beskriver har gått rätt till.

Vi tror att en eventuell uppföljning på denna studie skulle kunna vara att undersöka några utav de andra Kompetenscentrena, Malmö eller Stockholm utifrån våra frågeställningar. Detta för att se hur arbetet hos dessa tjänstemän ser ut och ifall det finns skillnader eller likheter då de har samma arbetsuppgifter. Även om arbetsuppgifterna är desamma att förhindra smuggling och rattonykterhet så skiljer sig miljön som de arbetar i. Vid KC Malmö så är det ett mycket större inflöde av personer och fordon via Öresundsbron och de olika båthamnarna runt om i deras geografiska område.

KC Stockholm har även de ett stort inflöde av personer och fordon främst via Arlanda och sina båthamnar. Ett annat förslag skulle kunna vara att undersöka en myndighet där tjänstemännen i sitt dagliga arbete har kontakt med människor. Med tanken om Lipskys teori om närbyråkrater så tror vi att några intressanta myndigheter att undersöka skulle kunna vara Migrationsverket, Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan.

7. Källförteckning

Litteratur

Brorström, B. Haglund, A. Solli, R. (2005). *Förvaltningsekonomi*. Danmark: Narayana Press

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB

Hill, M. Hupe, P. (2008). *Implementing public policy*. London: SAGE Publications Ltd

Hill, M. (1997). *The policy process, A reader*. Norfolk: Biddles Ltd, King's Lynn

Johansson, R. (2007). *Vid byråkratins gränser: Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar*. Lund: Arkivförlag/A-Zförlag

Kvale, S. Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation

Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Malmö: Holmbergs AB

Länkar

Länk 1:

<http://www.tullverket.se/download/18.4f7c0f91118a1d5304d800027/detta+är+tullverket+tv101.105.pdf> (Hämtat den 2.12.12.)

Länk 2:

<http://www.tullverket.se/omtullverket/organisation.4.4ab1598c11632f3ba9280002459.html> (Hämtat den 2.12.12)

Länk 3:

http://www.tullverket.se/download/18.335e16821392faa28ddadd/Arbetsordning_för_Tullverket_12-09-10-webbversion.pdf (Hämtat den 5.12.12)

Länk 4:

<http://www.vr.se/etik.4.3840dc7d108b8d5ad5280004294.html> (Hämtat den 11.12.12)

Länk 5:

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Utokade-brottsbekampande-befog_H002Sk365/ (Hämtat den 14.12.12)

Muntliga referenser

Tjänstemän vid Tullverket, KC Göteborg.

8. Bilaga 1- Intervjuguide

Om dig

Namn

Ålder

Utbildning

Tidigare arbetserfarenhet

Hur länge har du arbetat inom Tullverket och varför sökte du dig hit?

Tullverket

Brottsbekämpningen?

Vad har ni för mål? Vad ska ni uppnå? Hur ska detta (era mål) uppnås?

Berätta om din arbetsplats?

Hur är din enhet organiserad?

Hur ser en dag på jobbet ut för din del och vad är dina huvuduppgifter?

Ditt/ert arbete

Vad anser du om Tullverkets ökade befogenheter?

Hur ser medarbetarna på de ökade befogenheterna, positivt/negativt?

Har era-känner ni att- ökade befogenheter lett till en effektivare brottsbekämpning?

Det finns förslag om att Polisen, Tullverket och Kustbevakningen ska gå samma utbildning.
Vad anser du om det?

Hur ser/vill du att Tullverket ska utvecklas?

Vad tycker du att Tullverket ska ha för befogenheter i framtiden?

Har ni tillräckliga resurser för att utföra det arbete som förväntas av er?

Har ni tillräckligt med tid för att under året hinna med att göra allt det som lagar och förordningar förespråkar? Hur prioriterar ni?

Har det utvecklats några strategier för att möta de ökade kraven?

Hur har ni mött de ökade befogenheterna? Vilken form utav utbildning? (Creaming), vilka undersöks, finns det riskgrupper? Har ni fått en större arbetsbörda?

Känner ni till Worker bias (Teori från Lipsky)? Arbetar vissa arbetare speciellt med vissa grupper? (Har folk med utländsk bakgrund lättare för att samarbeta med folk med utländsk bakgrund)

Är ni resultatnriktade? Förekommer det ”tävlingar” mot varandra vad gäller prestationer/resultat?

