

ANNA-KARIN IVERT,
CAROLINE MELLGREN
OCH JOSEFIN NILSSON
**PROCESSUTVÄRDERING
AV SLUTA SKJUT**



PROCESSUTVÄRDERING AV SLUTA SKJUT

FoU rapport 2020:3

© Anna-Karin Ivert, Caroline Mellgren & Josefin Nilsson, 2020

Omslag: Sluta skjut

ISBN 978-91-7877-155-4 (tryckt)

ISBN 978-91-7877-156-1 (pdf)

DOI 10.24834/isbn.9789178771561

Tryck: Holmbergs, Malmö 2020

**ANNA-KARIN IVERT,
CAROLINE MELLGREN
OCH JOSEFIN NILSSON**

**PROCESSUTVÄRDERING
AV SLUTA SKJUT**

Malmö universitet, 2020
Institutionen för kriminologi &
Enheten för polisiärt arbete
Fakulteten för Hälsa och samhälle

Publikationen finns även elektroniskt,
se mau.diva-portal.org

INNEHÅLL

FÖRORD	7
INLEDNING	9
Syfte och frågeställningar.....	11
Group Violence Intervention	
– att förebygga det grova våldet.....	12
Centrala utgångspunkter för GVI	12
Fungerar GVI?	14
METOD.....	16
Material	17
Intervjuer med nyckelinformanter.....	17
Deltagande observationer	18
Genomgång av projektdokument.....	18
Avgränsningar, begränsningar och generaliserbarhet	19
Etiska överväganden.....	19
RESULTAT	20
GVI blir sluta skjut	20
Genomförande i fem faser	22
Fas 1: Att starta upp pilotprojektet	
– förberedelser och organisation.....	24
Organisation.....	27
Styrgruppen.....	29
Projektledare	29
Arbetsgruppen.....	30
Övriga aktörer i Sluta skjut.....	33
Stöd från NNSC	35

Resurser.....	36
Kommunikation och förankringsarbete.....	37
Fas 2: Kartläggning	40
Incident review och group audit.....	42
Utmaning att identifiera grupper	43
Fas 3: Att kommunicera ett budskap.....	45
Call-in	45
Custom notification.....	50
Fas 4: Ett ökat fokus och hjälp att lämna	52
Sanktioner	52
Sociala insatser	56
Fas 5: Uppföljning	59
Shooting review.....	59
CENTRALA LÄRDOMAR	62
Samverkan	63
Hinder för samverkan	66
Från projekt till ordinarie verksamhet	67
Att konkurrera med andra projekt -Rimfrost	70
AVSLUTANDE KOMMENTARER.....	72
REFERENSER.....	74

FÖRORD

I den föreliggande rapporten presenteras resultatet av processutvärderingen av pilotprojektet *Sluta skjut –tillsammans för ett tryggt Malmö*. Utvärderingen har genomförts på uppdrag av Brottsförebyggande rådet (Brå) med stöd från Brå och Fonden för inre säkerhet (ISF).

Den grova våldsbrottsligheten beskrivs som ett av de största samhällsproblemen i Sverige idag och efterfrågan på effektiva åtgärder som kan minska våldet är stor. Sluta skjut bygger på en amerikansk modell, Group Violence Intervention, som i flera studier visat på positiva resultat när det gäller att minska det allra grövsta våldet. I processutvärderingen av Sluta skjut har vi studerat om det går att tillämpa en amerikansk modell i en svensk kontext. Svensk forskning om vad som fungerar för att minska det grova våldet är begränsad och det behövs mer kunskap för att Polis och andra brottsförebyggande aktörer ska få de verktyg de behöver för att vända utvecklingen.

Under arbetet med processutvärderingen har vi följt arbetet i Sluta skjut genom att observera olika aktiviteter, ta del av dokumentation och intervjua de inblandade aktörerna. Ett stort tack riktas till alla er som delat med er av era erfarenheter av arbetet med Sluta skjut. Tack också till professor Marie Torstensson Levander som läst och lämnat värdefulla synpunkter på rapporten.

Anna-Karin Ivert
Caroline Mellgren
Josefin Nilsson

INLEDNING

I Sverige har skjutningar och sprängningar uppmärksammats alltmer de senaste 10–15 åren och är idag en av de mest aktuella politiska såväl som polisiära frågorna. Det grova våldet påverkar allmänhetens förtroende för rättsväsendet och kan leda till ökad otrygghet vilket gör frågan om hur våldet kan förebyggas till en angelägen kriminalpolitisk fråga.

Våren 2017 besökte professor David Kennedy, specialiserad på förebyggande arbete inriktat mot grovt våld och föreståndare för National Network for Safe Communities, John Jay College of Criminal Justice i New York, Malmö för att hålla en föreläsning vid Brottsförebyggande rådets (Brå) konferens *Råd för framtiden*. I samband med detta arrangerade Brå tillsammans med Polisens Utvecklingscentrum Syd (UC Syd) en workshop dit ledande tjänstepersoner från Polis och kommun i Sveriges tre största städer var inbjudna. Det blev startskottet för pilotprojektet *Sluta skjut – tillsammans för ett tryggt Malmö* (härefter benämnt Sluta skjut) där polisen, kommunen och kriminalvården i Malmö tillsammans arbetar för att minska det grova våldet i staden.

Sluta skjut är ett problemorienterat och samverkansbaserat arbetssätt som bygger på den amerikanska strategin Group Violence Intervention, GVI (NNSC, 2016). Strategin utvecklades som ett svar på det grova våld med framförallt dödsskjutningar som förekom i amerikanska städer under 1990-talet. Kortfattat bygger GVI på att olika aktörer i samhället, så som rättsväsende och kommun/socialtjänst men även civilsamhället¹,

¹ Exempel på civilsamhällesinsatser är idrottsföreningar, trossamfund och stiftelser, trygghetsvandringar på

tillsammans förmedlar ett tydligt budskap till de mest våldsamma grupperna i lokalsamhället att: 1) våld tolereras inte, vi bryr oss om er och vill inte att ni ska skadas eller skadar någon annan; 2) kommande våldshandlingar kommer att få rättsliga konsekvenser för alla medlemmar i en grupp och inte bara för den/de som varit direkt inblandade i händelsen; 3) det finns hjälp att få för de som vill förändra sin livssituationen och lämna den kriminella livsstilen (NNSC, 2016).

GVI har tidigare främst implementerats i amerikanska städer men även i ett par europeiska städer som Glasgow och London. Sluta skjut är det första försöket att implementera strategin i en svensk kontext. Förutsättningarna att kunna implementera GVI i Sverige har ifrågasatts med hänvisning till att skillnaderna mellan USA och Sverige är för stora (Knutsson, 2020). Enligt det projektkontrakt som finns för Sluta skjut är syftet *att pröva om GVI-strategin kan hindra utvecklingen av det ökande grova våldet med skjutvapen i kriminella miljöer i Sverige*, och projektet förväntades leda till en minskning av det dödliga/grova våldet som utförs av kriminella grupper i Malmö. På längre sikt är förhoppningen att strategin kommer att bidra till att öka tryggheten bland Malmös invånare, minska behovet av polisiära resurser för dödligt/grovt våld utfört av kriminella grupper, samt minska behovet av sjukvårds- och andra samhälleliga resurser för hantering av dödligt/grovt våld. I samband med att projektet initierades beslutades att försöket skulle utvärderas både avseende processen, det vill säga hur arbetet med projektet fungerat, och avseende effekten på det grova våldet i Malmö, dvs leder strategin till att det grova våldet minskar. Om pilotprojektet i Malmö faller väl ut kan strategin spridas till andra städer som har problem med grovt våldsbrottslighet.

I den här rapporten presenteras resultatet från processutvärderingen. För att besvara frågan om effekterna av de insatser som gjorts inom ramen för arbetet med Sluta skjut kommer en separat effektutvärdering att genomföras.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med processutvärderingen av Sluta skjut har varit att följa arbetet inom pilotprojektet, beskriva hur det planerats och genomförts samt undersöka vilka anpassningar som gjorts av den amerikanska ursprungsmodellen för att fungera i en svensk kontext. Ett annat syfte har varit att identifiera nyckelfrågor som måste hanteras om GVI/Sluta skjut ska implementeras även i andra svenska städer där det finns en problematik liknande den i Malmö.

Mer specifikt har följande frågeställningar legat till grund för arbetet:

- Hur har arbetet i Sluta skjut organiserats och hur förhåller sig denna organisation till den ursprungliga modellen för GVI?
- Hur har arbetet genomförts och hur förhåller sig detta till genomförandet enligt den ursprungliga modellen för GVI?
- Hur upplever inblandade aktörer att de olika delarna av arbetet med Sluta skjut har fungerat?
- Vilka svårigheter och framgångsfaktorer kan identifieras i arbetet med Sluta Skjut?

Merparten av de utvärderingar som gjorts av GVI har varit inriktade mot strategins effekter på det grova våldet och inte huvudsakligen på processen och genomförandet. För att förstå effekten, oavsett om strategin lett till minskningar av våldet eller ej, menar vi att processen är en väsentlig del att studera närmare.

Strategin består av flera olika delar som tillsammans förväntas leda fram till en minskning av våldet. Om inte alla delar genomförs kan de utgöra brister i implementeringen som påverkar utfallet. Just brister i implementeringen lyfts ofta fram som en förklaring till varför strategin inte får önskad effekt på alla ställen där den implementerats (Densley & Jones, 2016). En annan viktig aspekt av processutvärderingen är att identifiera och bidra med kunskap om de sidoeffekter som kan uppstå, exempelvis gällande förbättrad myndighetssamverkan. Oavsett hur strategin fungerar i en svensk kontext kan genomförandet av den bidra till förbättringar inom andra områden som kan vara värda att ta vara på.

Group Violence Intervention – att förebygga det grova våldet

GVI har utvecklats av National Network for Safe Communities (NNSC) som är ett forskningscenter vid John Jay College i New York, USA (<https://nnscommunities.org/>). Sedan 2009 har NNSC, under ledning av David Kennedy, utarbetat ett antal brottsförebyggande och brottsreducerande strategier som centret marknadsför och stödjer implementeringen av, varav GVI är en. Dessa strategier har olika fokus, till exempel våld utfört av kriminella grupperingar eller våld i nära relation. Det övergripande syftet med alla strategier är att de, genom ett evidensbaserat arbetssätt, ska:

- reducera våldet
- öka tryggheten
- minimera häktningar och fängelsestraff
- stärka civilsamhället och
- förbättra relationen mellan rättsväsendet och civilsamhället de verkar för i den aktuella staden.

Centrala utgångspunkter för GVI

Som nämndes i inledningen består GVI av tre delar som alla är lika viktiga för att strategin ska ha önskad effekt. Det handlar om att 1) kommunicera ett budskap: en tydlig signal skickas till de våldsamma grupperna om att våldet måste få ett slut, men också att samhället bryr sig om gruppmedlemmarna och vill att det ska gå bra för dem; (2) sanktioner: mord och skjutningar ska få konsekvenser för hela gruppen eftersom det är grupper som driver våldet; och avslutningsvis (3) det finns hjälp att få: hjälp erbjuds till de gruppmedlemmar som vill lämna kriminaliteten.

GVI-strategin bygger på några centrala utgångspunkter. Den första är det väl underbyggda påståendet att det grova våldet i ett samhälle ofta kan kopplas till ett fåtal individer (Kennedy, Braga, Piehl, 2001; Kennedy, 2011; Kennedy, 2009). Genom att polisen och andra aktörer i samhället fokuserar sina resurser på dessa individer och de grupper de tillhör kan de tillsammans minska våldet.

En andra relaterad utgångspunkt för strategin är antagandet att våldet är kopplat till grupper och inte individer. Våldet och de underliggande konflikterna kommer inte att upphöra bara för att en enskild individ blir frihetsberövad efter exempelvis en skjutning. Istället måste insatser påverka hela gruppen för att få effekter på längre sikt.

Strategin syftar till att få gruppmentaliteten att verka *för* samhället och *mot* våldet genom att påverka gruppsycket så att det bidrar till att individer väljer att avstå från fortsatta våldshandlingar. Detta uppnås genom att Polisen och andra myndigheter använder sig av fokuserad avskräckning (eng. focused deterrence) vilket innebär att de fokuserar sina resurser mot den mest våldsamma gruppen och möter våldshandlingar från gruppen med snabba och tydliga konsekvenser. En central del inom GVI är därför att tydligt kommunicera detta budskap så att grupperna är medvetna om att fokus kommer att riktas mot dem, vilket antas fungera som incitament för dem att avstå från fortsatt våldsanvändning. Även civilsamhället antas spela en viktig roll genom att som samhälle kommunicera ett tydligt anti-våldsmeddelande till de mest kriminella individerna (NNSC, 2016).

GVI fokuserar på att minska det grövsta våldet, detta är den tredje centrala utgångspunkten för strategin. Det är således ingen strategi för att minska alla typer av brottslighet eller för att få individer att helt sluta med kriminalitet utan insatser ska riktas specifikt mot det grova våldet för att kunna rikta resurserna rätt. Strategins fokus på grupper och grovt våld kommuniceras genomgående i strategins budskap.

Det är viktigt att poängtera att strategin fokuserar på *grupper*, inte på *gäng*, med utgångspunkten att alla gäng är grupper men alla grupper är inte nödvändigtvis gäng med en tydlig organisation och ledarskap. En strategi som endast riktas mot gäng riskerar således att missa många tungt kriminella individer med högt våldskapital som tillhör lösare sammansatta grupper med varierande beständighet och som därmed inte nödvändigtvis kan definieras som ett gäng.

Centralt för att GVI ska fungera är att samtliga involverade aktörer (polis, socialtjänst, kriminalvård, civilsamhälle) har ett gemensamt mål, att reducera det grova våldet, och därför också fokuserar sina insatser på samma individer – de individer som ingår i de grupper som driver det grova våldet. Innan arbetet med GVI kan inledas måste de involverade aktörerna vara överens om följande antaganden och centrala utgångspunkter:

- Traditionella metoder har inte lyckats minska våldsanvändningen och öka tryggheten i befolkningen,
- Ett fåtal individer står för en stor del av våldet,
- De som bor i socialt utsatta områden, inklusive de som är kriminella, vill känna sig trygga och säkra,
- Kriminella är inte irrationella och ondskefulla,
- Kriminella ska erbjudas hjälp att lämna kriminaliteten och kommer ofta att ta emot denna hjälp,
- Polisen ser inte ner på särskilt utsatta områden och de som bor där, och
- Polisarbete ska bygga på fokuserade och respektfulla arbetsmetoder.

Fungerar GVI?

Strategier som bygger på fokuserad avskräckning har implementerats alltmer de senaste tio åren. Metoden är fortfarande i behov av fler och mer djupgående studier av de teoretiska utgångspunkterna och effekterna på våldsbrottsligheten men bedöms ändå som lovande och något som bör prövas av städer med problem med grov brottslighet (Braga, Weisburd, & Turchan, 2019; Braga, Weisburd, & Turchan, 2018; Braga & Weisburd, 2015). GVI implementerades första gången i Boston och flera utvärderingar har visat på att metoden verkade ha en tydlig effekt på skjutningar och mord (Braga et al., 2014; Kennedy, Braga, Piehl, 2001). Sedan dess har strategin använts i ett flertal amerikanska städer med positivt resultat (Braga et al., 2008; Kennedy & Braga, 1998; McGarrell et al., 2006; Papachristos et al., 2007). I Boston minskade antalet mord bland unga män med drygt 60 procent (Kennedy, Braga, Piehl, 2001) och enligt NNSC har antalet dödliga skjutningar minskat

med 35-60 procent i de städer där GVI implementerats. Störst effekter verkar strategin ha när den tillämpas i specifika avgränsade områden med höga nivåer av problem, särskilt i form av mord och skjutningar. Strategin (eller delar av den) har även implementerats i europeiska städer (Densley & Jones, 2016; Williams et al., 2014), men det finns ett fortsatt behov av kunskap om metoden kan bidra till att reducera våldet även i andra kontexter än den amerikanska. Ett par europeiska städer har provat strategier som liknar GVI, exempelvis Glasgow's Community Initiative to Reduce Violence (Graham, 2016) och Shield som implementerades i London (Davies et al., 2016). I Glasgow (Williams et al., 2014) visade utvärderingar positiva resultat av strategin, särskilt i relation till att minska andelen som bär vapen, medan interventionen i London inte visade samma tydligt positiva resultat (Davies et al., 2016; Densley & Jones, 2016). Att interventionen inte var lika framgångsrik i London har bland annat förklarats med att viktiga komponenter gått förlorade då bara delar implementerades. Däremot har det noterats att implementeringen i både Glasgow och London innehöll större avvikelser från den ursprungliga strategin och att det Glasgow trots detta går att urskilja en positiv utveckling effekt visar ytterligare på behovet av både process- och effektutvärderingar för att urskilja vilka specifika delar av strategin som är väsentliga.

Andra processrelaterade resultat är att strategin visar på möjliga sidoeffekter. En sidoeffekt som lyfts fram i flera av de utvärderingar som genomförts är att samverkan mellan de olika involverade aktörerna har förbättrats (Braga et al., 2008; Braga & Weisburd, 2012; Corsaro & Engel, 2015). Detta visar sig vara en positiv sidoeffekt även i London trots att mycket annat misslyckades (Davies et al., 2016).

Den kritik som riktats mot strategin har handlat om att det är oklart i vilken utsträckning som de påvisade minskningarna av det grova våldet verkligen kan tillskrivas strategin eller om minskningarna beror på att det skett mer generella samhällsförändringar. Kritik har också riktats mot att strategin inte påverkar våldets bakomliggande orsaker utan endast angriper symtomen (Fagan, 2002; Rosenfeld et al., 2005).

METOD

En processutvärdering av Sluta skjut innebär att följa och dokumentera arbetsprocessen och att analysera hur och under vilka förutsättningar projektet implementerats och genomförts. En processutvärdering är viktig för att kunna avgöra vad det beror på att en insats uppnått önskat resultat eller ej och om detta kan härledas till själva genomförandet, exempelvis genom att analysera i vilken utsträckning insatsen följt den ursprungliga planen. När det gäller Sluta skjut är det viktigt att studera hur väl genomförandet följt riktlinjerna för GVI, vilka avsteg som gjorts och varför samt hur detta har påverkat genomförandet (Linnan & Steckler, 2002). En processutvärdering bidrar till att förstå vad en viss intervention förväntas innebära, vad som faktiskt gjordes och under vilka förutsättningar interventionen implementerades (Saunders, 2015). I den här processutvärderingen har det varit särskilt viktigt att försöka fånga upp ett antal faktorer som i direkt eller indirekt kan påverka utfallet av arbetet inom Sluta skjut. Dessa faktorer är:

- Att strategin inte följts
- Att det inte varit möjligt att följa strategin
- Att skillnaderna mellan Malmö och amerikanska städer är för stora
- Att budskapet inte har nått fram till rätt personer
- Att tillräckliga sanktioner inte har genomförts
- Att stödet för de som vill sluta med kriminalitet varit otillräckligt/felaktigt
- (O)tillräckliga resurser

Material

Datainsamlingen påbörjades i februari 2019 och avslutades i juni 2020. Material har samlats in kontinuerligt under hela denna period med syfte att följa projektets olika faser, utveckling och hur de involverade aktörerna upplever att projektet fungerat vid olika tidpunkter i processen.

Det material som utvärderingen bygger på är (i) intervjuer med nyckelinformanter, (ii) deltagande observationer av bland annat call-ins som är en del av att kommunicera ut budskapet, styrgruppsmöten och arbetsgruppsmöten, samt (iii) olika typer av dokumentation så som styrdokument, mötesanteckningar och dokumentation av insatser.

Intervjuer med nyckelinformanter

Intervjuer har genomförts med personer som på olika sätt har varit involverade i arbetet med Sluta skjut. Flera av nyckelinformanterna har intervjuats vid upprepade tillfällen. Målsättningen har varit att täcka in erfarenheter från samtliga involverade myndigheter och från personer med olika uppdrag inom projektet. De personer som intervjuats är representanter i styrgruppen, projektledare, koordinatörer, jurister och kommunikatörer från de olika myndigheterna, analytiker och underrättelse-samordnare från polisen, poliser i yttre tjänst, åklagare, frivårdsinspektörer, den strategiska rådgivaren från NNSC samt representanter från Brå. Sammanlagt har 32 intervjuer genomförts.

Intervjuerna har utgått från en löst strukturerad intervjuguide och beroende på intervjupersonens roll i projektet har intervjuerna inriktats mot olika delar av projektet. Fokus i samtliga intervjuer har dock varit genomförandet, anpassningar till svenska/lokala förhållanden samt framgångsfaktorer och utmaningar i att implementera den amerikanska strategin i en svensk kontext. Intervjuerna har i de flesta fall varat i ungefär en timme. Intervjuer har genomförts enskilt men även i par och i något fall i grupp. Utöver de formella intervjuerna har kortare avstämningar gjorts med olika nyckelpersoner i samband med exempelvis arbetsgruppsmöten.

Samtliga intervjuer spelades in för att sedan transkriberas. Transkriberingen gjordes löpande för att kunna fånga upp viktiga teman inför kommande intervjuer med andra aktörer samt för att kunna återkoppla

under uppföljningsintervjuer. När intervjuerna var transkriberade sammanfattades varje intervju i två led från ett bottom-up förhållningssätt. Initialt gjordes en kronologisk sammanfattning som gick igenom varje mening från början av intervjun till slutet och summerade vad intervju-personer sa. Även om innehållet i intervjuerna sammanfattades lades stor vikt vid att tydliggöra hur olika saker sådes. Detta för att även i det sammanfattade materialet kunna utläsa om något var ett konstaterande av fakta eller en åsikt/gissning som uttrycktes.

I nästa steg kategoriserades de sammanfattade intervjuerna. Dessa kategorier sorterades sedan in i övergripande teman som till stor del överensstämmer med strukturen i NNSCs implementeringsguide för GVI. Syftet med detta var att underlätta jämförelser mellan hur intervju-personerna beskriver arbetet med Sluta skjut och den ursprungliga strategin. De övergripande teman som identifierades var följande: Implementeringen av GVI; upplevelser av GVIs arbetssätt; polis-specifika delar inom projektet; interventioner; sanktioner och sociala insatser; framtiden för GVI i Malmö och Sverige; utvärdering och sidoeffekter; USA och initialt mottagande; övrigt.

Deltagande observationer

Observationer har gjorts vid styrgruppsmöten, arbetsgruppsmöten, handledning med NNSC samt vid call-in. Syftet med observationerna har varit att få en bild av hur det praktiska och strategiska arbetet med Sluta skjut bedrivits och hur detta förhåller sig till den ursprungliga GVI-strategin. Inget observationsschema har använts utan anteckningar har förts kring vad som diskuterats. Dessa anteckningar har sedan sammanställts och använts som komplettering till mötesanteckningarna för att få en djupare bild av vissa diskussioner.

Genomgång av projektdokument

Implementeringen av Sluta skjut har även följts via den dokumentation som upprättats inom ramen för projektet. Dokumentationen omfattar företrädesvis minnesanteckningar från möten i olika grupper men även projektdirektiv och den dokumentation som finns kring olika insatser.

Genomgången av mötesanteckningar har gjorts för att kunna följa utvecklingen av projektet och få kunskap om vilka ämnen och frågor som diskuterats samt om hur och när beslut fattats och hur detta dokumenterats. Ett särskilt fokus har varit på anpassningar och förändringar relativt den ursprungliga GVI-strategin.

Samtliga mötesanteckningar från styrgruppsmöten, arbetsgruppsmöten och koordinationsmöten har sammanfattats och innehållet har kategoriserats så att det går att följa vilka ämnen och frågor som diskuterats över tid. Exempel på kategorier är ”kommunikation”, ”organisation” och ”civilsamhället”.

Avgränsningar, begränsningar och generaliserbarhet

En begränsning med utvärderingen är att den inte kom igång förrän tidigt 2019, nästan ett år efter att pilotprojektet initierades och tre månader efter det första call-in genomfördes. Det innebär att det första året av projektet har följts retroaktivt via olika dokument och genom de intervjuer som genomförts.

Etiska överväganden

Projektet granskades av Etikprövningsmyndigheten vilken bedömde att projektet inte faller inom ramen för forskning som behöver tillstånd för att genomföras (Dnr 2019/00750).

Även om studien inte är tillståndspliktig har flera etiska hänsynstaganden gjorts inom ramen för projektets genomförande. Samtliga deltagare har informerats om studiens syfte och fått lämna sitt samtycke till att delta i studien. I redovisningen presenteras ofta resultaten på så sätt att de representerar vad flera intervjupersoner har sagt, och även citat har företrädesvis valts ut för att illustrera uppfattningar och upplevelser som flera personer återberättat. I vissa fall har det dock varit viktigt att lyfta vad en specifik person sagt. Inga personer nämns vid namn utan endast med funktion. Dock är det i många fall relativt enkelt att koppla samman funktion med person för de som är insatta i projektet eller i vissa fall även för en bredare allmänhet, som exempelvis Malmös polisområdeschef.

RESULTAT

I följande avsnitt presenteras resultaten från utvärderingen och arbetet med strategin i Malmö beskrivs utförligt. Eftersom en central del av syftet med den här utvärderingen har varit att undersöka i vilken utsträckning det är möjligt att arbeta utifrån GVI strategin i Sverige så görs genomgående kopplingar till NNSCs implementeringsguide för hur arbetet med GVI ska utformas. Presentationen av resultatet är i huvudsak strukturerat så att det i grova drag följer de fem faser som arbetet med Sluta skjut är uppbyggt kring (mer om dessa faser nedan).

GVI blir sluta skjut

Idén att GVI kunde vara en strategi som skulle kunna fungera i Sverige kom initialt från Brå. Brå hade i en rapport om brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete i socialt utsatta områden (Brå, 2016) lyft fokuserad avskräckning som en strategi som ansågs vara lovande och där det fanns forskning som visade att strategin kunde ha effekt. Representanter från Brå och justitiedepartementet besökte NNSC i New York och fick då information om GVI och ur det väcktes tanken att det skulle kunna fungera även i Sverige. För att ta frågan vidare ordnade Brå tillsammans med Utvecklingscentrum Syd² en workshop mellan representanter från NNSC, representanter för kommun och polis i Stockholm, Göteborg och Malmö samt polisens nationella operativa enhet (NOA) i Malmö våren 2017 där de informerades om strategin och diskuterade om och hur GVI skulle kunna implementeras i Sverige. Chefen för polisområde Malmö hade redan tidigare fått information om strategin och var intresserad av

² Utvecklingscentrum Syd är en del av Polisens Nationella operativa avdelning (NOA).

att pröva om det var något som skulle kunna fungera. Det fanns ett behov av att pröva en ny strategi för att motverka det grova våldet i Malmö som vid den här tidpunkten låg på en hög nivå. Att det dessutom fanns stöd i forskningen som visade att strategin fungerat väl på andra platser gjorde den extra intressant. Efter workshopen uttryckte även Malmö stad att strategin verkade intressant och var villiga att testa. I samband med workshopen visade det sig också att Malmö hade goda förutsättningar för att kunna implementera metoden. I Malmö fanns sedan tidigare en relativt väl uppbyggd samverkansstruktur mellan framförallt polis och kommun vilket innebar att det redan från början fanns goda förutsättningar för att implementera GVI. En del av detta är den avhoppbarverksamhet som sedan flera år finns etablerad i Malmö inom ramen för Plattform Malmö. Under våren 2017 togs också inledande kontakt med Kriminalvården för att undersöka om det fanns intresse från deras sida att vara med och pröva strategin i Sverige.

Under försommaren 2017 deltog representanter från Polisområde Malmö och Malmö stad på NNSCs konferens i New York för att lära sig mer om strategin och i samband med detta gjordes också ett besök i New Haven, en av de städer i USA som arbetar utifrån GVI-strategin. Med på resan var även representanter från och Polisens utvecklingscentrum Syd (UC Syd) och Brå. Efter detta bestämde sig Polisområde Malmö och Malmö stad för att de ville göra en gemensam satsning och testa att arbeta med strategin. Det var också i det skedet som Kriminalvården på lokal nivå, genom Frivårdschefen i Malmö, involverades i arbetet. Kriminalvården fick snabbt en tydlig roll och samtliga tre myndigheter var sedan aktiva i det fortsatta planeringsarbetet inför projektstarten i februari 2018. Projektet delfinansierades genom Fonden för inre säkerhet (ISF). Projektet genomfördes i första hand i samverkan mellan Polismyndigheten, Malmö stad och Kriminalvården, men det finns en rad andra intressenter kopplade till projektet, inte minst representanter från civilsamhället.

Samverkansaktörerna kom överens om att tillsammans pröva om GVI kan hindra utvecklingen av ökande grovt våld i kriminella miljöer i Sverige. För att uppnå detta skulle samtliga aktörer rikta sina resurser mot

de våldsdrivande grupperna i staden med syfte att få dem att avstå från att använda våld.

Genomförande i fem faser

Arbetet inom Sluta skjut var indelat i fem faser och hela processen, från planering till utförande, genomfördes i nära samarbete med NNSC.

Fas 1: planering

I den första fasen gjordes en detaljerad tidsplan för interventionens genomförande. Här ingick att identifiera nyckelkompetenser och att skapa arbetsgrupper för projektets olika delar. En viktig del av planeringsfasen var förankringsarbetet som måste ske i de organisationer som är samverkansaktörer i projektet. Projektets möjligheter att fungera framgångsrikt bygger till viss del på att förankringsarbetet skulle vara lyckat eftersom de som skulle arbeta med strategin ute i verksamheterna måste vara väl insatta i alla olika delar för att kunna arbeta med den ur den specifika verksamhetens perspektiv.

Fas 2: kartläggning

I den andra fasen genomfördes den viktiga kartläggningen av vilka grupper och individer som driver våldet i Malmö. I samband med kartläggningen analyserades olika händelser som ägt rum i staden med syftet att förstå vad som orsakat dem och vem som varit drivande i våldet. Till grund för kartläggningen låg inte bara information från Polisen utan även andra aktörer som ingick i samarbetet. För att få en så representativ bild som möjligt kunde kartläggningen inte endast bygga på officiell brottslighet utan en viktig del var olika myndigheters underrättelseuppslag från operativ verksamhet.

Fas 3: att kommunicera ett budskap

Den tredje fasen handlade om att kommunicera strategins budskap. Till de individer som i kartläggningen identifierats som involverade i våldet i staden förmedlades budskapet (1) att samhället inte tolererar våld, (2) att framtida våldshandlingar kommer få konsekvenser, och (3) att det finns hjälp att få för dem som vill lämna kriminaliteten.

Budskapet förmedlades på i huvudsak två sätt: genom så kallad call-in och så kallad custom notification. Call-in kan beskrivas som ett gruppmöte där individer från olika kriminella grupper deltar i ett möte tillsammans med representanter från rättsväsendet, kommunledning, socialtjänst och civilsamhälle. Syftet var att de som deltar vid mötet ska sprida budskapet vidare i sina grupper och nätverk. Custom notification var ett individuellt samtal där representanter från Polisen och Socialtjänsten sökte upp individen och personligen förmedlade samma budskap.

Fas 4: ett ökat fokus och hjälp att lämna

En viktig del som genomströmdes i strategin är att våldshandlingar skulle mötas av konsekvenser och att det samtidigt fanns hjälp att få för den som vill lämna kriminaliteten. Den eller de som inte följde det budskap som förmedlas vid call-in och custom notification skulle mötas av ett ökat fokus i form av olika sanktioner från olika aktörer. Flera myndigheter gick då samman och riktade sina resurser mot hela den kriminella grupp som använt sig av grovt våld och inte bara den eller de individer som varit direkt inblandade i till exempel en skjutning. De individer som tagit del av det budskap som förmedlats erbjöds också hjälp och stöd för att kunna lämna ett kriminellt liv. De kontaktades kort efter det att budskapet förmedlats för att följa upp om de hade behov av och ville ta emot hjälp och stöd.

Fas 5: uppföljning

I den femte och avslutande fasen följ genomförda aktiviteter upp och beroende på utfallet planerades och anpassades nya aktiviteter i fas två till fyra, det vill säga att kartläggningen uppdaterades kontinuerligt, nya call-in och custom notifications planerades och genomfördes och ökat fokus anpassades efter aktuell grupp.

Fas 1: Att starta upp pilotprojektet – förberedelser och organisation

Innan arbetet med GVI-strategin påbörjas är det enligt riktlinjerna från NNSC centralt att alla samverkansaktörer gör ett tydligt åtagande rörande sin roll och delaktighet i arbetet.

De initiala tankarna kring GVI och förutsättningarna för att jobba med strategin i Sverige (och lokalt i Malmö) skiljer sig åt. Flera intervjupersoner uppgav att de redan från början var positivt inställda och såg detta som ett sätt att arbeta brottsförebyggande mot det grävsta våldet i samhället. Samtidigt är det flera av de som intervjuats som sade att de initialt var skeptiska mot huruvida GVI verkligen var något som skulle kunna fungera i en svensk kontext. Denna inledande skepticism berodde bland annat på bilden av att amerikanska gäng skiljer sig alldeles för mycket från de lösa grupperingar som finns i Malmö, på att det skjutvapenrelaterade våldet ligger på en annan nivå i Sverige jämfört med amerikanska storstäder och att såväl den sociala utsattheten som det sociala skyddsnätet ser helt annorlunda ut i USA. Något annat som många såg som en viktig skillnad och som också skulle kunna få betydande konsekvenser för implementeringen i Sverige var sekretesslagstiftningen som är mycket mer långtgående i Sverige än i USA. Flera lyfte också att strategin med sitt tydliga och delvis emotionella budskap var alltför amerikansk för att fungera i en svensk kontext. För de flesta vände det dock ganska snabbt när de lärde sig mer om strategin och då upplevde att det fanns många fördelar med arbetssättet och ett uttalat gemensamt mål att fokuserat arbeta mot de våldsdrivande grupperna.

Polisen

Polisområde Malmö var från start drivande i arbetet med att planera och implementera GVI och starta upp Sluta skjut. Malmös polisområdeschef utsågs till ordförande i styrgruppen och var under uppstartsprocessen den drivande kraften från Polisens sida. Att det från polisområde Malmös sida fanns ett tydligt engagemang från ledningen har varit viktigt eftersom Polisen var involverad i de flesta delar av strategin och det krävdes mycket resurser och samordning för att detta skulle fungera. Samtidigt är Polismyndigheten en stor organisation och för att strategin skulle fungera krävdes en bred förankring inom flera olika delar av

myndigheten. Detta var något som tog tid och det dröjde innan polisen hittade formerna för ett brett deltagande i arbetet med strategin.

Initialt underskattades behovet av stöd och deltagande från den regionala underrättelseenheten vilket medförde att förankringsarbetet där tog längre tid och att inga extra resurser avsattes för deras insats. Vid de inledande mötena kring uppstarten av projektet fanns underrättelsehandläggare med men ingen från chefsledet vilket innebar att det inledningsvis var svårt att få tillräckligt med resurser från underrättelsesektionen. När betydelsen av underrättelsesektionens roll i arbetet med Sluta skjut stod klart bjöds en representant därifrån in till i styrgruppen och när pilotprojektet startade fanns en koordinator med ansvar för underrättelse och analys med i arbetsgruppen.

Malmö stad

Malmö stad var med från början i arbetet med att pröva GVI i Malmö men det var inledningsvis oklart var i organisationen projektet skulle placeras och vem som skulle vara ansvarig för arbetet. Initialt var representanter från stadskontoret med i olika sammanhang men när det stod klart att staden skulle ha en betydande roll i projektet och att sociala insatser var centralt landade projektet på Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (ASF) i Malmö stad och framförallt på Plattform Malmö och Konsultationsteamet som arbetar med stöd till avhoppare. Placeringen av Sluta skjut på ASF är något som återkommande diskuterats under projekttiden: det lyftes i flera av intervjuerna men har även varit uppe för diskussion vid till exempel styrgruppsmöten. Medarbetare från Malmö stad upplevde att projektet hamnade rätt och att de hade både de resurser och det mandat som krävdes för att genomföra projektet. Vidare menar de att det var rätt beslut att lägga projektet på operativ nivå och nära den verksamhet som arbetar med avhoppare och målgruppen för Sluta skjut. Representanter från de andra samverkansaktörerna var mer kritiska. Bland annat lyftes funderingar så som att den snäva inriktningen på implementeringen gjorde att projektet missade bredare kompetens och fler möjligheter för kreativ användning av myndighetsresurser. Till exempel fördes det diskussioner om hur Malmö stad kunde involveras i sanktionssteget. Socialtjänsten menade på att de bara skulle stå för hjälpdelen i strategin vilket är rimligt, men andra förvaltningar skulle

kunna sätta in sanktioner på olika sätt. Men eftersom förankringen var snäv och inte breddades utvecklades inte detta vidare. Vissa menade att en placering på en högre strategisk nivå i staden hade kunnat medföra att fler förvaltningar i högre utsträckning involverats i arbetet med strategin och projektet fått en större spridning i organisationen.

Kriminalvården

Även om Kriminalvården kom in något senare i projektet än Polisen och staden landade projektet relativt snabbt på Frivården i Malmö. Malmös frivårdschef ansåg att det fanns ett behov av att göra något åt situationen med det grupprelaterade våldet i Malmö. Under perioder när det grupprelaterade våldet i staden ökar är detta något som märks bland Frivårdens klienter och verksamheten genomför kontinuerligt riskbedömningar för att minimera risken att klienter från olika grupperingar möts. Detta är något som påverkar både klienter och de som arbetar i Frivården. Frivårdschefen menade att det var lätt att se kopplingen mellan strategin och Kriminalvårdens uppdrag och kärnverksamhet. Initialt gjordes bedömningen att Kriminalvårdens del i projektet skulle kunna göras utan att extra resurser utifrån behövde skjutas till, utan att inom ramen för sin ordinarie verksamhet kunde ”skruva” på de verktyg de har i form av kontroll/kontaktvånget och ytterligare understryka förändringsbehov i sina möten med klienterna.

Både representanter från Polisen och Malmö stad lyfter i intervjuer att Frivården snabbt blev en självklar del av arbetet med strategin och från start var aktiva med att bidra med kreativa lösningar på de problem som uppstod i början av processen. Frivårdens roll i projektet är central i och med att de är den enda myndigheten i projektet som har befogenheter att kalla individer till den typ av möten som strategin kräver. Frivården är också den av de samverkande myndigheterna som kan agera om klienterna uteblir från dessa möten.

Brå och UC Syd

Under uppstartsfasen av Sluta skjut deltog representanter från Brå som stöd i hur arbetet skulle utformas och framförallt var det Brå som stod för ansökan till Fonden för inre säkerhet (ISF) som finansierat delar av projektet (mer om detta nedan). Det är också Brå som ansvarat för ad-

ministrationen och återrapporteringen till ISF. Brå har haft en passiv roll i genomförandet av Sluta skjut men hela tiden funnits med i styrgruppen och fungerat som ett bollplank i principiella frågor.

Även UC Syd var redan från början med i diskussionerna om huruvida det skulle vara möjligt att implementera GVI i Sverige, och precis som Brå har de under hela projekttiden haft en representant i styrgruppen. UC Syd har också svarat för Polisens projektledarskap i Sluta skjut.

Brå och UC Syd har också gemensamt ansvarat för projektet GVI i Sverige, där Sluta skjut utgjort det lokala pilotprojektet. Detta uppdrag har bland annat inneburit att sprida information om GVI inom Polismyndigheten och andra myndigheter och organisationer nationellt, till exempel genom informationsseminarier i olika städer., samt att dokumentera och bedöma metodaspekten av tillämpningen av GVI i Sverige..

Organisation

I GVI-guiden finns generella riktlinjer kring hur arbete med strategin bör organiseras men också tydliga rekommendationer om att anpassa organisationen efter lokala förutsättningar. Den övergripande rekommendationen från NNSC är dock att bygga upp en organisation med en styrgrupp, en arbetsgrupp och någon form av stödteam med personer som kan strategin. Dessa rekommendationer har Sluta skjut följt noggrant men även kompletterat med ytterligare grupper och samverkansformer/möten utifrån de behov som identifierats under arbetet.

Sluta skjut leddes av en projektledare från Polisen och en biträdande projektledare från kommunen (Malmö stad). Koordinatorer från Polisen, kommunen och Kriminalvården ansvarade för att samordna och driva det operativa arbetet och förankra det i respektive myndighet. Projektledare och koordinatörer utgjorde tillsammans med stödfunktioner för administration, kommunikation och juridik en arbetsgrupp som ansvarade för att planera, anpassa och tillämpa GVI-strategin i Malmö. Till projektet fanns det också knutet en övergripande styrgrupp som ansvarade för arbetets inriktning. Ledamöterna i styrgruppen hjälpte till med resursfördelning och att skapa kontakter och arenor för samverkan mel-

lan organisationerna i de fall det behövdes. Samverkan var en nyckelfunktion i strategin och utan rätt förutsättningar och förståelse för de olika aktörernas möjligheter och begränsningar kunde inte strategin genomföras.

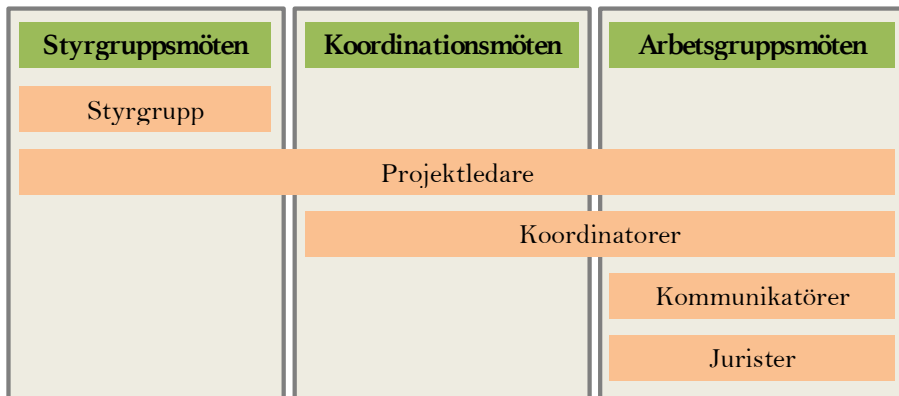


Bild 1. Mötesstruktur inom Sluta skjut med närvaro för respektive roll.

Mötesstrukturen har kretsat kring tre huvudsakliga möten: stygruppsmöten, koordinationsmöten och arbetsgruppsmöten. Stygruppsmötena har ägt rum ungefär var tredje månad och vid dessa möten diskuterades företrädesvis strategiska frågor så som struktur och organisation, hur förankringsarbetet gått, vilka fler myndigheter som skulle involveras i projektet samt kommunikation på nationell nivå. Koordinationsmötena har varit schemalagda varannan vecka och använts som ett avstämningsforum där information kunde delas friare än i den större arbetsgruppen där fler funktioner var representerade. Arbetsgruppsmötena har ägt rum varannan vecka och där lyftes mer operativa frågor gällande förankringsarbete, kommunikation, interventioner och arbetet med civilsamhället.

Styrgruppen

I styrgruppen fanns representanter från samtliga myndigheter som deltog i arbetet med Sluta skjut; Polisområde Malmö, Noa/Utvecklingscentrum Syd, Malmö stad genom ASF, Frivården i Malmö, underrättelseenheten i Polisregion syd och Brå. Styrgruppens syfte har varit att säkerställa att Sluta skjut fått det stöd och resurser som krävdes för att kunna implementera strategin inom respektive myndighet.

Styrgruppens arbetsuppgifter har bestått av att agera 'dörröppnare', diskutera hur projektet gick och fatta beslut om projektets riktning. I intervjuerna framkom det att de flesta upplevde att styrgruppsarbetet fungerade bra och att detta berodde på att de arbetade mot ett gemensamt mål och att de tillsammans formade styrgruppens uppdrag. Samtidigt har det också periodvis funnits en frustration kopplad till att exempelvis Polisen ansett att de andra samverkansaktörerna inte gjort tillräckligt för att markera mot den mest våldsamma gruppen eller inte uttömt alla möjligheter att sätta in sanktioner. När sådana situationer uppstått har det lett till diskussion men oftast resulterat i ökad förståelse för respektive myndighets förutsättningar och uppdrag.

Projektledare

Relativt tidigt beslutades det att det fanns fördelar med att dela projektledaruppdraget mellan Polisen och staden och lösningen blev en projektledare från Polisen och en biträdande projektledare från Malmö stad. Att göra på det här sättet är något som i praktiken var unikt för Malmö även om NNSC lyfter det som ett potentiellt tillvägagångssätt i sin implementeringsguide. Att det har funnits två projektledare har gjort att om en av dem av någon anledning skulle sluta finns det en kvar med en redan uppbyggd kunskap och kompetens inom strategin. Att projektledarna dessutom varit från olika myndigheter har minimerat risken att den ena eller andra myndigheten ska dra sig ur utan vidare eftersom insatserna är lika stora. Dessa faktorer gjorde tillsammans projektet i stort mindre sårbart. Ytterligare en fördel med att dela projektledarrollen har varit att de två projektledarna bidragit med kompetens inom olika områden och har erfarenhet av projektledning inom olika myndighetskulturer. Detta

lyftes av NNSC som en styrka då det bidragit till att projektet inte blivit för polisdrivet vilket annars är risken utifrån tidigare erfarenhet. Det huvudsakliga skälet initialt var dock myndighetssekretessen. Genom att ha två projektledare kunde kunskap och insyn spridas i samtliga forum och det fanns inom projektet en tydlig helhetsbild.

Samtidigt fanns det utmaningar med att dela på uppdraget. Att projektledarna kom från olika organisationer innebar att det krävdes mycket arbete för att skapa ett gemensamt förhållningssätt till strategin och uppbygget av projektet. Denna uppdelning menar dock flera av intervjupersonerna bidrog till projektets framgång och utveckling. När det uppstod meningsskiljaktigheter kring exempelvis en myndighets roll i arbetet ledde detta till diskussioner som ökade de olika aktörernas förståelse för varandra och vilka mandat och uppdrag de respektive organisationerna har. Detta ledde i sin tur till bättre kommunikation inom arbetsgruppen och kreativa lösningar på andra problem.

Arbetsgruppen

Arbetsgruppens ”uppdrag är att planera, anpassa och tillämpa GVI-strategin i Malmö i enlighet med direktivet” (Projektkontrakt Pilot Malmö, s. 4). Arbetsgruppen har bestått av projektledare från Polisen, biträdande projektledare från Malmö stad, koordinatörer från respektive myndighet, samt stödfunktioner för administration, kommunikation och juridik. Till skillnad från GVI-guidens rekommendationer fanns det inte någon civilsamhällesrepresentant i Sluta skjuts arbetsgrupp. Det fanns flera skäl till detta. Dels handlade det om vilken typ av information som kunde delas i arbetsgruppen, dels handlade det om att civilsamhället hade en helt annan roll i strategins genomförande i Sverige jämfört med hur det vanligtvis fungerar i USA.

Arbetet i arbetsgruppen lyftes i flera intervjuer som något positivt och givande. Alla medverkande verkade vara nöjda med uppbygget och dynamiken i gruppen. Framförallt lyftes att gruppen verkligen arbetade tillsammans under mötena, det var inte bara informationsförmedling utan det diskuterades fram gemensamma lösningar som sedan genomfördes vilket var tillfredsställande.

Koordinatorer

Koordinatorer från Polisområde Malmö, Underrättelseenheten/Polisregion Syd, Malmö stad och Kriminalvården ansvarar för att inom respektive organisation samordna och driva det operativa arbetet samt tillse att beslut kopplade till projektet verkställs.

(Projektkontrakt Pilot Malmö, s. 4)

Koordinatorerna är alltså de personer som drev det operativa arbetet inom Slut skjut och hade en nyckelroll i genomförandet av strategin. Antalet koordinatörer varierade under projekttiden. En avvägning gjordes mellan att hålla koordinatorsgruppen lagom stor och att göra projektet mindre sårbart genom att sprida ut arbetsuppgifterna. Socialtjänsten hade under hela perioden en koordinator och Frivården hade två personer som delade på uppdraget. Initialt fanns det från Polisen två koordinatörer från polisområde Malmö och en koordinator med ansvar för underrättelse och analys. En period efter att projektet påbörjats blev det klart att det även behövdes en koordinator från utredningssidan för att ytterligare förankra projektet i verksamheten.

Koordinatorerna beskrev sitt arbete som tydligt att genomföra men svårt att beskriva. Uppdraget handlade mycket om att samverka med de andra koordinatörerna och förmedla information till rätt personer inom och utom respektive organisation. Koordinatören från Socialtjänsten beskriver rollen som tidskrävande och att det är viktigt att koordinatören är tillgänglig, kan svara på frågor och binda samman projektet. Flera av koordinatörerna menade också att mycket arbete gjordes ”i bakgrunden” eller i ”mellanrummen”. En av polisens koordinatörer uttryckte det som

... generellt i organisationen tror jag inte man fattar hur mycket jobb som görs i bakgrunden så att säga. Alltså små små grejor alltså som kom- alltså som vi pratar med Kriminalvården vi pratar med Soc eller vi pratar sinsemellan. Alltså det är små små grejor som kanske ibland betyder jättemycket ute i verkligheten.

Hur mycket tid de olika koordinatorena fick avsatt för uppdraget varierade, en del hade särskilt avsatt tid för arbetet samtidigt som andra gjorde det som en ”tillikauppgift”. Samtidigt som det fanns en ambition om att arbetet med Sluta skjut skulle kunna rymmas inom den ordinarie verksamheten visade det sig efter hand kräva mer resurser än vad som initialt avsatts inom respektive organisation. En del menade att de inte ens fått tillräckligt med tid för att delta på obligatoriska möten, och mötena utgjorde bara en liten del av arbetet inom projektet. Trots detta har arbetet rullat på och koordinatorena har gjort vad som behövs för att strategin ska fungera så bra som möjligt.

Jurister och kommunikatörer

Jurister och kommunikatörer från alla de tre myndigheterna har varit involverade i arbetet men i olika utsträckning. Kriminalvårdens jurist var involverad i början av projekttiden för att hantera frågan kring hur individer kunde kallas till call-in men har sedan inte haft någon aktiv roll i arbetsgruppen. Polisen hade flera jurister med olika kompetensområden som var med på arbetsgruppsmöten från början och hade därmed länge en samordnande roll för alla jurister i projektet. De fick ofta förtydliga att de bara kunde svara från Polisens juridik och att vissa frågor måste tas med de andra myndigheternas jurister. Redan i början av projektet lyftes frågan om att även jurister från de andra myndigheterna skulle involveras mer i arbetet. Initialt resulterade detta i att kontakt togs med stadens och Kriminalvårdens jurister vid behov, men efter ett knappt år anslöt Malmö stads jurist till arbetsgruppen och deltog därefter kontinuerligt i arbetsgruppens möten.

Överlag var juristerna nöjda med arbetsgruppen och sin roll där. Det var tydligt vad de skulle göra och de kände sig trygga i de frågor de behövde hantera. En jurist från Polisen uttryckte följande:

Det här är det optimala sättet för oss jurister att jobba [...] Att få vara med i tidigt skede och få vara med på mötena.

Eftersom kommunikation är en central del av GVI-strategin har även kommunikatörerna spelat en central roll inom Sluta skjut från det att projektet startade. Polisens kommunikatör fungerade vid de flesta ar-

betsgruppsmöten som representant för samtliga myndigheters kommunikatörer, men även kommunikatörer från Malmö stad och Kriminalvården deltog i arbetsgruppen vid behov. Initialt var Malmö stads kommunikatör mycket aktiv i projektet och var också den som till exempel ansvarade för att kommunicera kring projektet i sociala medier. Denna kommunikatör slutade dock under projektets gång vilket innebar ett avbräck innan en ny kommunikatör hann läsa in sig på strategin och sätta sig in i projektet. Även Kriminalvårdens kommunikatör byttes ut under projekttiden.

Att Polisens kommunikatör och jurister fanns med under hela projekttiden och ingick i arbetsgruppen från början kan ha bidragit till att projektet ibland upplevdes som polisens projekt

Övriga aktörer i Sluta skjut

Civilsamhället

Enligt NNSC utgör civilsamhället en av de viktigaste samarbetsparterna inom GVI-strategin. Civilsamhället är en viktig avsändare i budskapet om att våldet måste upphöra, det är civilsamhället och de som bor i de våldsdrabbade områdena som i störst utsträckning påverkas av det grova våldet. Civilsamhällesarbetet är en av de delar där arbetet inom Sluta skjut skiljer sig markant från hur det brukar se ut när GVI implementeras i USA. I USA har civilsamhället en mycket större roll i strategin, framförallt när det gäller att erbjuda sociala insatser eftersom det där inte finns någon socialtjänst där på samma sätt som i Sverige. På grund av dessa kulturskillnader, men även sekretessbestämmelser, spelade civilsamhället en mer begränsad roll i Sluta skjut än vad som är vanligt i USA.

I Sluta skjut definierade projektledningen civilsamhället som:

...organisationer, föreningar, nätverk, religiösa samfund och enskilda individer som verkar i samhället. Inom Sluta skjut i Malmös svenska kontext ingår även fritidsgårdar, områdesvärdar och andra kommunalt anställda fältarbetare.

Det tog tid att hitta formerna för civilsamhällesarbetet, vilka organisationer det var lämpligt att arbeta tillsammans med och vilken roll de skulle ha i strategin. Inom Sluta skjut var det framförallt projektledaren från Malmö stad som arbetade med att organisera civilsamhället. Inledningsvis bedrevs ett brett arbete med att sprida information om projektet och GVI-strategin till civilsamhället. En civilsamhällesgrupp bildades för att diskutera vilka aktörer från civilsamhället som skulle kunna bidra till projektet men även för att få civilsamhälles perspektiv på implementeringen av GVI i Malmö. Projektledaren från Malmö stad arbetade också mycket med att identifiera vilka civilsamhällesaktörer som kunde ha en påverkan antingen i form av att påverka individer till att utveckla mer prosociala attityder, eller som kunde bidra med stöd och hjälp i form av till exempel jobb eller praktik.

När det gällde det bredare civilsamhällesarbetet, att få med sig boende i områden där det förekommer mycket våld, handlade det i första hand om att skapa, eller organisera, engagemang och hitta former för hur civilsamhället kunde utgöra en del av det samlade budskapet om att det grova våldet inte tolereras. Även om mycket tid lades på att få till detta arbete redan i början dröjde det till slutet av projekttiden innan Sluta hittade hållbara former för civilsamhällesarbete. Då hade många andra delar av projektet fallit på plats och mer utrymme fanns att ta tag i att anpassa denna fråga till svenska förhållanden.

Frågan om civilsamhället har också varit återkommande i de veckovisa samtalen med NNSC och här har Sluta skjut fått stöd i hur de ska tänka kring vilken del av civilsamhället som faktiskt kan ha inflytande på de individer som strategin fokuserar på.

Åklagarmyndigheten

I USA utgör Åklagarmyndigheten en viktig aktör i GVI-samarbetet. De är med i arbetsgruppen, deltar i möten där den senaste tidens våldshändelser diskuteras och deltar aktivt i framför allt sanktionsdelen. Dels kan de se till så att utredningar där medlemmar från den mest våldsamma gruppen förekommer snabbas på, dels kan de lyfta utredningarna till federal nivå vilket bland annat innebär hårdare straff vid fällande dom.

I Sverige har åklagarens roll företrädesvis varit att delta som talare på call-in. Att de talade på call-in indikerade att de stod bakom strategin men i övrigt har Sluta skjut inte inneburit någon förändring av åklagarnas arbetssätt. Eftersom varje åklagare arbetar självständigt och själv väljer hur de prioriterar sina ärenden har det i Sverige inte funnits samma förutsättningar som i USA att genom åklagarmyndigheten öka pressen på den mest våldsamma gruppen.

Däremot blir det ringar på vattnet i och med att ett ökat fokus på vissa individer från polisens sida kan leda till ett mer omfattande utredningsarbete och därmed blir dessa individer indirekt prioriterade även hos åklagarna.

Stöd från NNSC

Från det att beslutet togs att implementera GVI i Malmö så har stödet från NNSC varit centralt. Inför att projektet skulle starta upp var analytiker från NNSC i Malmö för att få en bild av staden och den lokala problembilden samt för att träffa nyckelpersoner som skulle komma att arbeta med implementeringen (vid detta tillfälle var dock endast projektledaren från Polisen tillsatt). I maj 2018 anordnades "Ceasefire University" med representanter från NNSC som en del i att sprida kunskapen om strategin till medarbetare inom de olika samverkansaktörerna.

Under projektets gång har NNSC hjälpt till att anordna peer exchange, resor där koordinators och andra inblandade i projektet fått besöka olika städer i USA där GVI implementerats för att dra lärdom av deras erfarenheter. Under dessa resor har besökarna bland annat fått delta vid call-in, fått tips om uppsökande arbete och varit på den årliga NNSC-konferensen Åsikterna av vilken betydelse peer exchange resorna haft skiljde sig åt. En del menade på att de har varit viktiga för att strategin ska ha gått att genomföra medan andra istället menade att de har varit bra för att se till att projektgruppen höll sig på rätt spår men att andra städer som vill implementera strategin inte nödvändigtvis behöver åka till USA utan kan dra lärdomar på andra sätt.

Det som kanske haft störst betydelse är dock den regelbundna handledningen från NNSC. Flera intervjupersoner lyfte dessa tillfällen som helt avgörande för projektet. Även observationerna av dessa möten visade att detta varit tillfällen där både strategiska och mer tillämpade frågor avhandlades och där handledningen från NNSC bidrog till att arbete med Sluta skjut kom vidare. För att kunna diskutera mer öppet om polisiära frågor delades handledningen upp i två delar. Under den första delen deltog endast medarbetare från polisen och diskuterade kartläggning och analys. Då kunde de diskutera hur de resonerade i specifika anonymiserade fall och NNSC kunde se till att Sluta skjut var på rätt spår och tänkte rätt enligt strategin i sitt beslutsfattande.

I den andra delen av handledningen deltog båda projektledarna och samtliga koordinatörer. Här diskuterades mer övergripande problem och samtalen fungerade som ett metodstöd för att se till att de höll sig på rätt spår. Under projektets gång dök det även upp relaterade idéer om nya arbetssätt som inte nödvändigtvis låg inom ramen för strategin. Handledningen blev då tillfällen där NNSC kunde markera att det var bra idéer men då det inte var GVI så skulle de hanteras (av någon annan) utanför projektet.

Stödet från NNSC lyftes i de flesta intervjuer fram som positivt och ovärderligt. Framför allt menade intervjupersonerna att den veckovis återkommande handledning hjälpte dem att inte skapa sig en övertro av sin kunskap om strategin utan de hela tiden höll sig till kärnan och inom ramen för strategin. Att dela upp telefonsamtalen i två delar lyftes som särskilt framgångsrikt av de som arbetade med kartläggning och analys. Denna extra handledning behövdes då NNSC inte aktivt kunde delta i analysarbetet (se mer under kartläggning).

Resurser

Att arbeta utifrån GVI-strategin kräver enligt NNSC egentligen inte några extra resurser, det handlar snarare om att använda de resurser som redan finns inom de olika myndigheterna på ett nytt sätt (NNSC, 2016). De extra investeringar som behöver göras gäller framförallt projektledning, och, under uppstartsfasen, stöd i form av handledning och rådgivning från någon som är väl insatt i strategin. Dessutom krävs det, som

Frivården påpekar, under uppstartsfasen också resurser i form av tid. Detta är dock något som de menar betalar sig i form av effektivare myndighetssamverkan.

För att finansiera uppstarten av Sluta skjut sökte Brå tillsammans med samverkansaktörerna i Malmö stöd från EU:s fond för inre säkerhet (ISF). Den externa finansieringen från ISF skulle täcka kostnader för projektledning, NNSC:s stöd samt utvärdering. Utöver de medel som tillförts projektet från ISF har de olika myndigheterna avsatt egna resurser i form av arbetstid. Hur mycket respektive myndighet avsatte för arbete i Sluta skjut varierade. Detta var framförallt beroende på vilken roll de spelade, till exempel är Polisens insats mer omfattande än Kriminalvårdens i och med att deras uppdrag inom projektet är mer omfattande.

Flera intervjupersoner lyfte att de lade ner mycket mer tid i projektet än vad de fick resurser för. Däremot var det få som nämnde att det var ett problem. Istället menade de att många av arbetsuppgifterna i Sluta skjut hängde ihop med, eller i alla fall gynnade, andra arbetsuppgifter inom deras ordinarie tjänst. Detta visar att det var svårt att definiera hur mycket tid som faktiskt behövde investeras i arbetet med GVI-strategin. Inför ett eventuellt fortsatt arbete med strategin, eller vid implementering på andra platser, behövs en noggrann avvägning mellan att ha utpekade funktioner som driver projektet framåt och arbetsuppgifter som lätt kan inkorporeras i ordinarie linjeverksamhet för att inte projektet ska bli en isolerad ö inom verksamheten. Inom Sluta skjut verkade en viktig del av att arbetet fungerade vara knutet till att cheferna tydligt stöttade projektet och valde att prioritera detta arbete. Dessutom var de som arbetade operativt villiga att lägga mycket tid och energi på att få det att fungera.

Kommunikation och förankringsarbete

Medias intresse för GVI och Sluta skjut var stort redan i samband med att en eventuell implementering började diskuteras. I samband med David Kennedys besök i Malmö våren 2017 indikerade Stefan Sintéus att GVI-samarbetet var på gång: *”Det här vill jag genomföra i Malmö. Jag tänker starta upp ett samarbete med kommunen med utgångspunkt i detta, säger Stefan Sintéus.”* (Sydsvenskan, 2017-03-22).

Inför att Slut skjut skulle starta togs det fram en kommunikationsplan för hur såväl intern- som extern kommunikation skulle hanteras. Syftet med kommunikationsplanen var att den skulle fungera som ett verktyg för att arbeta strukturerat och effektivt med kommunikation för att synliggöra projektet och dess övergripande syfte. Tanken var också att kommunikationsplanen skulle fungera som ett verktyg för att samordna kommunikationsaktiviteterna mellan samverkansaktörerna.

Intern kommunikation och förankring

Även om det fanns ett stort medialt intresse kring GVI och implementeringen i Malmö så var det den interna kommunikationen och förankringsarbetet som initialt prioriterades. Skälet till detta var att det ansågs viktigt att sprida information om strategin till alla som på något sätt skulle arbeta med den. Att förankra GVI-strategin i respektive organisation är centralt för att arbetet ska bli framgångsrikt. Representanterna i styrgruppen hade som uppgift att se till att projektet var förankrat ”uppåt” i respektive organisation och att det fanns förutsättningar och resurser för att kunna genomföra arbetet. Det bredare förankringsarbetet i respektive organisation genomfördes av koordinatorena.

Förankringsarbetet utåt i organisationerna inleddes i april/maj 2018 när koordinatorena började informera om projektet inom olika avdelningar på respektive myndighet. Parallellt med detta jobbade kommunikatörerna med att få ut samma information i artikelform i intranäten.

Polisens koordinatörer poängterar i intervjuerna att det var en logisk och lätt strategi att sälja in till medarbetarna, framför allt eftersom de själva trodde på den. Att förankra strategin bland de poliser som arbetade i yttre tjänst gick relativt enkelt eftersom det var tydligt att strategin riktade in sig mot de grupper som var de som ställer till med flest problem och påverkade polisens arbete. Att förankra strategin hos de poliser som arbetar med utredning visade sig initialt vara svårare. Det löste sig dock när en koordinator från grova brott rekryterades till arbetsgruppen. Detta var en person som var väl förankrad inom utredningssektionen och som på ett tydligt sätt kunde kommunicera att även utredningssidan kunde bidra till det brottsförebyggande arbetet.

Även om förankringsarbetet inom polisen fungerade väl och nådde ut brett så fanns det utmaningar med hur informationen skulle hanteras och implementeras i det dagliga arbetet. Till exempel dröjde det relativt lång tid mellan att informationen om projektet gick ut i organisationen och att det blev aktuellt att arbeta utifrån strategin. En annan utmaning har varit att medarbetare hann glömma bort en del av informationen från ett sanktionstillfälle till nästa. Enligt polisens koordinators var det därför viktigt att hela tiden ge kort och tydlig kommunikation så att information var färsk och aktuell men inte överväldigande. Ytterligare ett problem var att Sluta skjut till viss del konkurrerade med alla andra parallella insatser i staden. Detta var i sig inget ovanligt då det måste genomföras mycket samtidigt i en stad, men när det kom många instruktioner från flera håll var det svårt för medarbetare att veta vad som skulle prioriteras. Det var därför viktigt att kommunicera ut de långsiktiga vinsterna med att arbeta på detta sätt för att höja prioriteringsgraden.

Inom Malmö stad var det biträdande projektledare tillsammans med koordinators för Socialtjänsten som ansvarade för förankringsarbetet. Förankringsarbetet riktade sig främst till ASF och särskilt Socialtjänsten, men det skedde även ett bredare förankringsarbete. I intervjuer berättade de att de hade spridit projektet till chefer på olika nivåer i staden samt skapat en referensgrupp med representanter från de olika stadsdelarna så att de hade en snabb väg in om någon inte svarade som de önskade. Även inom Socialtjänsten fanns de ett behov av kontinuerlig information om strategin för att samtliga inom staden ska komma ihåg att GVI-klienter ska prioriteras, och för att Sluta skjut inte skulle komma i skymundan för andra projekt.

Kriminalvårdens koordinators ansvarade för förankringsarbetet som riktade sig till medarbetare vid Frivården i Malmö. Under det första året av projektet genomfördes ett flertal utbildningstillfällen för Frivårdsinspektörerna för att de skulle ha god kunskap om strategin in i sina möten med klienterna. Utöver detta genomfördes förankringsarbete på alla häkten och anstalter i regionen, samt inom Kriminalvården nationellt. Det fanns en initial farhåga att det skulle vara svårt att rekrytera frivårdsinspektörer till att följa med på call-in men som en följd av det aktiva för-

ankringsarbete som gjordes så blev intresset för att delta nästan större än behovet.

Extern kommunikation

Den externa kommunikationen påbörjades i samband med första call-in. Då släpptes ett pressmeddelande och det kallades till pressträff. Enligt polisens kommunikatör har media generellt sett varit relativt lätta att ha att göra med. Trots missförstånd och stort fokus på call-in jämfört med strategin i sin helhet så har projektet kontinuerligt fått utrymme i media.

Precis som i den interna kommunikationen har Sluta skjut i den externa kommunikationen behövt konkurrera med andra projekt eller insatser. Mot slutet av projekttiden fick Polisens nationella särskilda händelse Operation Rimfrost mycket uppmärksamhet och till viss del blandades projekten ihop av media. Här menade vissa på att Malmö stad eller Kriminalvården kunnat ta större utrymme och genom sina kanaler kommunicera att strategin löpte på som vanligt. Men där verkade samverkan ha brustit och det nånstars fallit på att det sågs lite som Polisens projekt.

Fas 2: Kartläggning

I det här avsnittet beskrivs hur arbetet med kartläggning av de grupprelaterade våldet i Malmö genomförts. Syftet med kartläggningen är att få en bild av vem och vad som driver det grova våldet i staden för att kunna utforma arbetet på ett sätt som innebär att det verkligen riktas mot problemet (NNSC, 2016). Även om det inom polisen ofta finns mycket kunskap om brottsligheten på platsen/i staden så är den (ibland) fragmenterad och informationen är sällan organiserad på ett sätt som syftar till att användas i våldsförebyggande arbete. Kartläggningen innebär därför ett nytt sätt att se på brottsligheten på platsen/i staden i och med att det är ett underlag som specifikt syftar till att beskriva de lokala grupperna och dynamiken bakom brottsligheten. Att kartläggningen innebär ett nytt sätt att se på våldet i Malmö bekräftades av den analytiker hos polisen som hade huvudansvaret för den initiala kartläggningen. Analytikern beskrev det som att det var ett nytt sätt att tänka, från att de tidigare i huvudsak fokuserat på individerna så flyttades nu fokus till

vilka grupper de tillhörde. Denna bild av ett nytt sätt att se på våldet i staden bekräftades också av flera andra inom Polisen.

Kartläggningen bygger i huvudsak på två delar, en Group audit (kartläggning av grupper) och en Incident review (genomgång av våldshändelser). Group audit syftar till att ta fram en aktuell och så korrekt bild som möjligt av de grupper i området/staden som är aktiva i dagsläget. Incident review handlar om att kartlägga i vilken utsträckning de senaste årens grova våldshändelser kan kopplas till våldsdrivande grupper.

Ofta genomför analytiker från NNSC den initiala kartläggningen av både grupper och våldshändelser. I Malmö stod det dock tidigt klart att analytiker från NNSC inte skulle kunna delta fullt ut i detta arbete på grund av sekretess och att Polisen inte kunde låta dem ta del av den data som krävdes för att genomföra analysen. Analytikern från NNSC menade att det initialt var en utmaning att inte själv kunna skapa sig en bild av gruppdynamiken. I stället blev uppdraget att förmedla ett tankesätt till de lokala analytiker som genomförde de initiala analyserna och tillsammans fick de hitta sätt att jobba vidare utan att NNSC kunde vara direkt involverade i analysarbetet. Trots att NNSC inte kunde vara direkt involverade i problemanalysen så fanns de med genom hela processen som ett stöd och för att svara på frågor och bistå i att lösa problem som uppstått. Polisens analytiker sade att arbetssättet egentligen inte skiljer så mycket från hur underrättelsetjänsten arbetar i vanliga fall. Skillnaden var att syftet var ett annat, fokus skulle vara på vilka grupper det är som driver våldet och inte bara de centrala medlemmarna; kartläggningen skulle även ”fånga in svansen”. En annan skillnad fanns i att tidigare kartläggningar av kriminaliteten i Malmö ofta haft narkotikamarknaden som utgångspunkt, nu flyttades fokus till de mest våldsamma grupperna. Detta är något som återkom i flera intervjuer, att GVI inneburit ett nytt sätt att se på det grova våldet och hur det kan förebyggas.

Att NNSC inte kunde vara delaktiga i kartläggning och analys i samma utsträckning som de brukar verkar inte ha påverkat analysmöjligheterna negativt. Snarare har detta inneburit att Polisen i Malmö redan från början var tvungna att utveckla den kompetens som krävdes för att kunna genomföra kartläggning och analys, en kompetens som kommer behö-

vas i organisationen om området/staden ämnar fortsätta arbeta med GVI långsiktigt. Här menade Polisens projektledare att eftersom det inte finns någon skriftlig dokumentation om exakt hur analysarbetet går till var det avgörande att en analytiker från Malmö tidigt introducerades i det praktiska arbetet vid en peer-exchange 2018. Det ska också sägas att det inom Polisen i Sverige sedan tidigare fanns en vana av att arbeta underrättelsebaserat. I fler intervjuer påpekades det att för att kartläggning och analys ska kunna genomföras inom den lokala organisationen är det centralt att den analytiker/den grupp av analytiker som genomför arbetet har rätt/tillräcklig kompetens. Arbetet kräver erfarenhet från kartläggning och analys av relationer och nätverk samt kunskap för att kunna hantera verktyg för att analysera större mängder information.

Incident review och group audit

I november 2017 genomförde två analytiker³ från Polisregion syd en initial kartläggning av våldshändelser två år tillbaka i tiden samt av vilka grupper och individer som varit involverade i dessa händelser. Sammanställningen anonymiserades och presenterades för teamet från NNSC.

Tanken var att group audit skulle genomföras inför varje call-in, vilket i Sluta skjut inneburit två gånger om året. Under hösten 2018 inleddes arbetet med Group audit. Vid dessa tillfällen samlades poliser från olika delar av organisationen (ingripandeverksamhet, fokusgrupper, områdespoliser, underrättelsesamordnare, underrättelsepersonal och utredningspersonal). Till skillnad från hur upplägget vanligtvis ser ut i USA där alla deltar i samma möte, genomfördes Group audit i Malmö i mindre grupper med personal från yttre tjänst och personal med insyn i utredningsarbetet separat. Denna modell valdes på grund av att rådande förundersökningssekretess inte medger att information delas mellan olika personalgrupper. Syftet med det var att få in så bred information som möjligt om vilka våldsdrivande grupper som fanns i Malmö vid den aktuella tidpunkten. Efter group audit sammanställdes alla uppgifter och verifierades mot underrättelsetjänsten samt utredningsverksamheten. Arbetet med group audit utvecklades över tid och de poliser som höll i de här tillfällena försökte hitta de bästa formerna för att få med sig så

³ Varav den ena senare fick uppdraget som koordinator med ansvar för underrättelse och analys.

mycket och så korrekt information som möjligt från dessa kartläggningar. Till exempel visade det sig att det var viktigt att de poliser som kallades till mötet var väl förberedda och hade syftet klart för sig. En av Polisens koordinatörer menade att mycket av kunskapen om vilka som driver det grova våldet finns i ”huvudet på de som jobbat länge i stan” och group audit handlade om att få ner den informationen på papper så att den kunde systematiseras i relation till GVI-strategin. Att personal i yttre tjänst varit delaktiga i kartläggningsarbetet var enligt Polisens koordinatör för analys något som var nytt och att involvera även dem i kartläggningsarbetet upplevdes som positivt och ökade legitimiteten i projektet.

Kartläggningen av grupper och de individer som kunde knytas till dessa beskrevs av flera av intervjupersonerna som heltäckande. De individer som identifierades i group audit var ofta kända sedan tidigare även inom andra myndigheter och det fanns mycket information om dem.

Arbetet med group audit verkar i stort ha följt de riktlinjer som fanns från NNSC, men till skillnad från riktlinjerna verkade inventeringen av grupper och arbetet med att identifiera vilka individer som ingick i grupperna ha skett parallellt i Malmö. Detta har dock sannolikt liten betydelse för utfallet eftersom såväl grupper som individer måste identifieras inför det fortsatta arbetet. Att identifiera grupperna och vem som hörde till vilken grupp var centralt för det fortsatta arbetet med strategin eftersom det till exempel avgjorde vilka som kallades till call-in och mot vilka sanktioner riktades.

Utöver de group audits som genomfördes inför varje call-in genomfördes löpande uppdateringar av grupperna. Dessutom kan de shooting reviews, genomgång av aktuella händelser (mer om detta nedan), som genomfördes varje vecka ses som löpande incident reviews i och med att fokus där var att gå igenom den senaste veckans händelser och diskutera i vilken utsträckning de kan kopplas till olika grupper.

Utmaning att identifiera grupper

Att identifiera vilka grupper det är som driver det grova våldet i staden samt vilka individer som tillhör vilken grupp är avgörande för att GVI

ska fungera. I Sluta skjut har en grupp definierats som bestående av en kontext av individer som binds samman av ett socialt sammanhang och brottslighet som till viss del är gemensam.

I Malmö har det inte varit helt enkelt att hitta konturerna på grupperna. Flera intervjupersoner pekade på att de kriminella grupperna i Malmö inte (alltid) har någon tydlig geografisk koppling, Malmö är en jämförelsevis liten stad och de kriminella grupperna rör sig över hela staden. Polisens koordinator för underrättelse och analys menade att det finns en geografisk dimension men att det kan vara missvisande att lägga stor vikt vid geografin när det gäller att identifiera de våldsdrivande grupperna. Ett annat skäl till att det var svårt att identifiera grupperna var att samma individ kunde ha kopplingar eller lojaliteter till flera olika grupperingar, och här menade NNSCs analytiker att analysen skulle fokusera på vilka som begick våldsbrott ihop, att det är de grupperingarna som är intressanta inom GVI. I Malmö landade detta i att fokus riktades mot de grupper där det ansågs finnas en risk att en eller flera av medlemmarna kunde påverka andra i gruppen att begå våldshandlingar.

Att samma individ kan ingå i flera olika grupperingar och att detta gjorde kartläggningen av grupptillhörighet komplicerad bekräftades av Polisens underrättsamsordnare i en diskussion om möjligheterna och utmaningarna i att genomföra social nätverksanalys (SNA) som en del av kartläggningen:

Sen tror jag att det skulle bli svårt för att Malmö är så jäkla litet. Så – alltså tittar du – det räcker om du kollar på deras Facebook alla är ju vän med alla. Även om de inte är i samma grupp

Kopplat till detta fanns ytterligare en utmaning i och med att det finns en rörlighet mellan grupperna, och det har förekommit skjutningar och andra grova våldshandlingar inom samma grupp. I intervjuerna poängterades att goda kunskaper i nätverksanalys är centralt för att kunna genomföra kartläggningen av grupper på bästa sätt och för att identifiera de grupper som är relevanta att fokusera på inom ramen för GVI-strategin.

Det fanns också indikationer på att de individer som kartlagts inom Sluta skjut inte själva upplevde att de ingår i någon grupp, att de snarare ser sig som kompisar som eventuellt begår brott tillsammans ibland. Detta skulle kunna innebära en utmaning när sanktioner ska sättas in i och med att det inte blir tydligt för individerna vilka som blir föremål för sanktionerna. Detta är dock inget som någon lyfte som ett problem inom Sluta skjut, utan det verkar som om de flesta upplevde att det trots detta fungerat bra och att sanktionerna nådde rätt individer.

Fas 3: Att kommunicera ett budskap

Den tredje fasen i Sluta skjut är att förmedla följande budskap till alla kriminella grupperingar i Malmö:

- Att samhället inte tolererar våld
- Att framtida våldshandlingar kommer att få konsekvenser
- Erbjudande om hjälp

Det fanns två huvudsakliga kommunikationsverktyg som användes inom GVI för att förmedla budskapet till alla grupperingar: call-in och custom notification. Båda gick ut på att samarbetspartnerna tillsammans levererar budskapet, meddelar vad som händer om det inte efterföljs och visar var det finns hjälp att få. Skillnaden var att på call-in gavs budskapet till flera individer samtidigt under mycket strukturerade och formella former, medan custom notification bestod av ett möte med en enskild individ på ett mer informellt sätt.

Call-in

Syftet med call-in är att visa de våldsdrivande grupperna att samhället och myndigheterna i staden står enade bakom GVI-strategins budskap (Se NNSCs implementeringsguide för mer detaljerad information 2016). Call-in är ett välregisserat möte med talare som representerar olika aktörer i samhället: rättsväsendet (polismästare, operativ polis, åklagare), kommunledning, socialtjänsten och civilsamhället (Ångerns röst, Sorgens röst och Hoppets röst). Alla röster förmedlar samma övergripande budskap: ”Vi vill inte att ni ska dö. Vi vill inte att ni ska döda. Gör ni det blir det konsekvenser. Vill ni lämna den kriminella banan

finns det stöd att få,” men sätter sin egen prägel på det. Till exempel trycker åklagaren på de rättsliga konsekvenserna av mordutredningar och hur lojaliteter snabbt försvinner när en individ hamnar i fängelse, medan sorgens röst pratar om den sorg som våldet leder till för anhöriga. Till mötet kallas representanter från olika våldsdrivande grupper för att budskapet ska nå flera grupperingar samtidigt. De är kallade dit för att lyssna, ta till sig vad som sägs och sedan förmedla budskapet vidare ut till sina nätverk och kontakter.

Call-in är bara en av många delar i GVI-strategin, men det är en del som har stort symbolvärde i och med att det är ett tillfälle där representanter från flera olika delar av samhället direkt förmedlar strategins budskap till medlemmar från de våldsdrivande grupperna. Att Call-in även varit en central del av arbetet med Sluta skjut framgår inte minst av att det är den del som är mest väldokumenterad; resonemang och anpassningar kunde följas i minsta detalj.

I pilotprojektet Sluta skjut genomfördes tre call-in med cirka sex månaders mellanrum. Till varje tillfälle kallades ett tiotal individer som kartlagts inom Sluta skjut och som var aktuella inom Frivården. Alla call-in ägde rum på Malmö stadion, en plats som valts som en rättsligt neutral men symbolisk plats för staden, i enlighet med NNSC:s rekommendationer. Valet av en idrottsarena lyftes av analytikern från NNSC som unikt och ”briljant,” och något som NNSC kommer bära med sig i fortsatta arbetet i andra städer som vill implementera GVI-strategin.

Arbetet med call-in beskrevs av arbetsgruppen som välplanerat men även mycket tidskrävande eftersom den här delen av strategin involverade många personer och består av flera moment som behövde fungera in i minsta detalj. Överlag upplevdes Call-in ha fungerat väl och en av huvudanledningarna ansågs vara att rollfördelningen och målet med insatsen varit tydlig. I arbetet inför call-in delades arbetsgruppen in i en säkerhetsgrupp och en processgrupp. Säkerhetsgruppen ansavrede för att se över och planera säkerheten för alla inblandade, både före, under och efter mötet.

Processgruppen ansvarade för att sätta strukturen för mötet och hitta rätt talare och publik som skulle delta på call-in. Call-in leds av en moderator. Denna valdes med stor omsorg och rollen tillföll en erfaren programledare från Frivården som är van att leda samtal med många involverade.

En av processgruppens stora utmaningar var att hitta någon som kunde representera Ångerns röst visade sig vara svårt i en svensk kontext. Denna röst ska göras av någon som tidigare en del av en våldsdrivande kriminell grupp men som nu lämnat och gått vidare i livet, personen ska också uppfylla alla säkerhetskrav och dessutom vara någon som de gruppmedlemmar som deltar på call-in kan relatera till. Detta var svårt att uppnå. Därför lämnades den rollen vakant på två av tre möten. Även valet av Hoppets röst var något som krävde en del eftertanke. Detta berodde delvis på att Hoppets röst i USA ofta representerats av någon som kan erbjuda stöd och hjälp, exempelvis en representant från den lokala kyrkan, denna roll innehas Sverige i stället av Socialtjänsten. En annan utmaning var att hitta en Hoppets röst som kunde relatera till de gruppmedlemmar som deltar i mötet. Hoppets röst i Sluta skjut representerades inledningsvis av en imam och därefter av både en imam och en diakon som förde fram budskapet att alla religiösa församlingar i Malmö samarbetade och att den som ville kunde vända sig till vem som helst av dem för hjälp och stöd.

Även arbetet med den publik som skulle delta på call-in tog mycket tid och eftertanke. Publiken spelar en viktig roll på så sätt att de ska representera de områden som gruppmedlemmarna kommer ifrån. Det ska vara personer de känner igen och som kan utöva en form av informell social kontroll och visar att det våld som grupperna ägnar sig åt har konsekvenser för människor i deras närhet. Samtidigt är tanken att publiken utgör en form av stöd genom att visa att de bryr sig. Därför var arbetsgruppen noggranna när de valde ut vilka som bjöds in som publik till call-in. I takt med att arbetet med Sluta skjut och call-in utvecklades utformades publiken alltmer efter specifika mål. Ett mål som diskuterades med NNSC var att det ska sitta personer som faktiskt har möjlighet att påverka de kallade individernas beslutsfattande, så kallade 'influentials'.

Under planeringen av call-in följde arbetsgruppen GVI-handboken och NNSC:s rekommendationer så noggrant som möjligt. De anpassningar som gjordes berodde på sekretesskäl eller på grund av att förutsättningarna i Sverige skilt sig så mycket från de amerikanska att det inte har varit möjligt att följa den amerikanska modellen. Alla tre call-in följde samma generella format och ändringar gjordes endast efter noggrant övervägande av den feedback som alla samverkansaktörer samlade in efter varje tillfälle från talare, frivårdsinspektörer, de gruppmedlemmar som deltagit, publiken samt NNSC.

De som kallades till call-in var personer från de grupper som kartlagts i arbetet med group audit. För att kunna kallas som deltagare till call-in behövde individerna uppfylla vissa kriterier. Det skulle vara individer som kunde förmedla budskapet till övriga medlemmar i gruppen. Det fick inte vara individer med psykisk ohälsa eller gravt drogmissbruk, eller som av någon annan anledning bedömdes vara olämplig. Slutligen måste det vara individer som stod under övervakning av Frivården eftersom det är Frivården som har mandat att kalla till call-in. Klienterna kallades via ett brev från Polisområdeschefen i Malmö som överlämnades vid ett ordinarie möte i Frivården av Frivårdschefen. Endast ett fåtal klienter reagerade negativt på att bli kallade till mötet.

På call-in i Sluta skjut hälsades de kallade individerna välkomna av kriminalvårdschefen och hade sedan ett förmöte med sin personliga frivårdsinspektör. Att inleda med detta enskilda möte lyftes av flera frivårdsinspektörer som mycket positivt och de menade på att det bidrog till lugn och trygghet bland de kallade individerna.

Efter det kortare enskilda mötet de som anlät i något som kallas green-room där moderatorn gick igenom upplägget för call-in och lämnade sedan över till sjukvården som första talare. Sjukvårdens involvering på call-in varierade från plats till plats i USA. I en reseberättelse från ett peer exchange går det att läsa om ett tillfälle där talare från sjukvården så gott som skällt ut de kallade individerna. I Sluta skjut berättade sjukvårdspersonalen istället om ett fiktivt fall av skottskada för att illustrera hur sjukvårdsresurser tas i anspråk och hur andra patienter nedprioriteras när någon blir skjuten. I feedback från gruppmedlemmarna framgick det

att detta inslag var en av de som påverkade individerna mest. Under tiden som klienterna samlas i green-room anländer publiken som också informeras om vad som kommer att hända under mötet.

Efter mötet i green-room ägde huvudmötet rum. Denna del av mötet genomfördes i en stor sal med talare på en scen, plats för de kallade på första raden, och en publik (bestående av bland annat aktörer i närsamhället och personer från ideella föreningar) i en halvcirkel bakom. Med undantag för de avsteg som gjordes i relation till Ångerns röst och Hoppets röst, följde upplägget i denna del noga rekommendationerna från NNSC med specifika talare, begränsad taltid och en moderator som skötte övergångarna.

När alla talare har sagt sitt och moderatören summerat med avslutande kommentarer förflyttade sig alla deltagare och publiken till en separat lokal för mingel och lättare förtäring. Detta var en obligatorisk del för de kallade på så sätt att de var tvungna att ta sig igenom hela lokalen till utcheckningsdisken i andra änden för att kunna lämna platsen. Vid utcheckningsdisken bad koordinatören från Socialtjänsten om klientens telefonnummer så att ett efterföljande samtal om behov av stöd kunde genomföras. Tidigare har klienterna fått ett visitkort med ett telefonnummer för att komma i kontakt med Socialtjänsten.

Dagen innan varje call-in genomfördes ett genrep. Genrepet fyllde inte bara en funktion som repetition för talarna utan var även ett viktigt forum att sprida kunskap om Sluta skjut och call-in till personer som av olika anledningar inte ville eller kunde vara med vid ordinarie call-in. Det kunde till exempel handla om civilsamhällespersoner som först inte vågade vara med, och då kunde se vad det skulle innebära mer konkret genom att se ett genrep. Genrepet var även ett sätt att visa exempelvis politiker, andra myndighetschefer och forskare hur call-in gick till.

Huruvida call-in påverkade de som kallades dit eller inte svårt att avgöra. I den feedback som lämnades av klienterna till frivårdsinspektörerna framkom det att vissa talare påverkade mer än andra, men ingen av gruppmedlemmar som deltagit i mötet kunde återge särskilt mycket de-

taljer från. En av frivårdsinspektörerna återberättade sin klients upplevelse som följande:

...han tyckte det var bra med talarna och (.) jag hade hoppats på lite mer reflektion (.) över de specifika talarna men i det så stora hela så tyckte han väl ändå att han (.) att de pratade bra och att de hade bra budskap och budskapet gick fram.

En annan frivårdsinspektör menade på att det kanske är dramatiken i det hela som är det viktiga. Att en välplanerad show sätts ihop och helheten är det som stannar. Frivårdsinspektörerna uttryckte att det upplevdes som dramatiskt för klienterna att kallas till ett möte där bland andra polismästare, chefsåklagare och sörjande mammor talar direkt till en:

Alltså jag tror ju- jag tror det har en jättestor effekt när hela samhället sluts och går tillsammans.

Custom notification

Custom notification är Uppsökande enskilda samtal ett med samma syfte som call-in: att leverera strategins budskap till gruppmedlemmar som behöver höra budskapet och, i många fall, också föra budskapet vidare till sitt nätverk. Inom Sluta skjut genomfördes Custom notifications oftast av två poliser (en som kunde budskapet och en som agerade dörröppnare) och en socialtjänsthandläggare (som levererade information om hjälp och stöd). Överlag upplevdes arbetet med Custom notifications som en metod som fungerat bra, bland annat beroende på att det är ett flexibelt arbetssätt med goda möjligheter att anpassa efter individ och situation. Dessutom var custom något som kunde genomföras snabbt som reaktion på en (vålds)händelse och därmed lugna en potentiellt eskalerande konflikt.

Arbetet med custom notifications var något som successivt byggdes upp. Det fanns riktlinjer från NNSC men då custom notification har sett olika ut i tidigare projekt fanns mycket utrymme att utveckla samtalen efter lokala förutsättningar och behov. Från början var det endast en av

Polisens koordinatörer och koordinatör från Socialtjänsten som var tillräckligt insatta i strategin och därför genomförde var det endast de som gjorde custom notifications. Efterhand utbildades fler medarbetare inom polis och socialtjänst, och särskilda team skapades. Detta ökade flexibiliteten både i hur många samtal som kunde genomföras och vid vilken tidpunkt. Att flera utbildades bidrog till att sprida kompetensen inom myndigheterna och därmed långsiktigt minskat sårbarheten för arbets sättet.

Totalt genomfördes ett 50-tal custom notifications under projekt tiden. Alla samtal mottogs väl på så sätt att gick lugnt till och budskapet bemöttes i de flesta fall med igenkännande och positivitet. I några exempel framkom det att individer var mer skeptiska och ville hålla mötet kort.

Inom Polisen bemöttes custom notifications av en blandning av skepsis och intresse. Vissa menade på att de hellre ser till att kriminella individer blir dömda för brott än att sitta ner och prata med dem, medan andra såg potentialen i arbetssättet och att det inte nödvändigtvis behövde motsäga det andra delar av uppdraget som polis. En av poliserna som utbildats särskilt för att genomföra custom notifications resonerade att uppgifterna inte behövde stå i motsats till varandra utan snarare utgöra komplement:

Det är ganska viktigt att man skiljer på rollerna. Vi kan absolut hjälpa till i GVI eller Sluta skjut och då får vi ha en approach eller vad man ska säga. Medans när vi jobbar med vår vanliga verksamhet så är det det vi gör. [...] Ena dan så kan vi absolut sitta ner och ha ett custom [notification] och sköta det liksom. Medans nästa dag kanske vi misstänker att samma individ har tillgång till vapen eller bomber eller liknande. Och då får vi köra på det spåret.

Att göra custom notifications har inneburit ett nytt sätt att prata med de här individerna, Poliser som genomfört custom notifications berättade att de upplevt att individerna öppnade upp sig på ett helt annat sätt när de satt och pratade över en kopp kaffe. En av Polisens koordinatörer beskrev det så här:

Jag tror aldrig de här grabbarna- som nu vissa av de är ju då 25-åriga- att någon polis har gått fram och sagt "Jag är verkligen orolig för ditt liv. Vi vill inte du ska dö. Vi börjar där. Så jag vet- du vet vem jag är jag vet vem du är ju. Vi har jobbat länge så. Med och mot varandra. Jag vill inte du ska dö. Jag är duktigt orolig för det. Och du riskerar att dö om du fortsätter det här livet. Men jag vet också att du kan döda folk. Och det vill jag inte att du ska göra heller. Då kommer det få duktiga konsekvenser. Inte bara för dig utan för alla som du känner." Att tala klartext på det viset det vete fan om det var gjort någon gång.

Den största utmaningen med custom notifications var att hitta vissa av de individer som skulle få samtalet. Då vissa individer levde utan rutiner och fast adress var det svårt att lokalisera dem. Custom notificationsteamerna nådde en del individer genom andra som ringde upp dem (en flickvän, en förälder, en vän) och i andra fall stötte de på individerna av en slump. För individer med pågående övervakning genomfördes custom notification vid några tillfällen i Frivårdens lokaler tillsammans med Frivårdsinspektör. Custom notification har även genomförts via videolänk med klient med nära förestående frigivning.

Fas 4: Ett ökat fokus och hjälp att lämna

Den information som kommuniceras vid call-in och custom notifications, utöver att våldet måste upphöra, är att kommande våldshandlingar kommer att få rättsliga konsekvenser för alla medlemmar i en grupp och inte bara för den/de som varit direkt inblandade i händelsen och det finns hjälp att få för de som vill förändra sin livssituation och lämna den kriminella livsstilen. Dessa budskap operationaliseras genom sanktioner respektive sociala insatser.

Sanktioner

Exakt vilken typ av grova våldshandlingar som triggade sanktioner inom Sluta skjut var svårt att definiera, men företrädesvis handlade det om skjutningar och sprängningar. I intervjuerna framkom det också att det

inte heller var riktigt så enkelt att den grupp som kunde kopplas till den senaste skjutningen eller sprängningen per automatik var den mest våldsamma gruppen och den grupp som var föremål för sanktioner. Vilken grupp som ansågs vara den mest våldsamma byggde snarare på en sammanvägning av flera faktorer som tillsammans indikerade att det var just den gruppen som drev våldet. Därför var det budskap som förmedlades vid call-in och vid custom notifications att den grupp som bedömdes vara den mest våldsamma i staden också var den grupp som skulle bli föremål för sanktioner. Här skiljer sig budskapet från det amerikanska där det är tydligare riktat mot den grupp som står för nästa våldshandling. Denna anpassning gjordes för att inte riskera negativ inverkan på pågående förundersökning och för att projektet inte skulle tappa trovärdighet om direkta sanktioner uteblev efter en skjutning.

Att särskilt fokusera på en grupp var också ett sätt kunna hålla det som ”lovades” vid call-in och custom notifications, Polisen hade helt enkelt inte resurser att ha samma fokus på samtliga våldsdrivande grupper samtidigt och GVI-strategin blir på så sätt ett stöd för hur resurser ska prioriteras.

Innan sanktioner sattes in mot den mest våldsamma gruppen förankrades detta med avdelningen för grova brott för att försäkra att sanktionerna inte störde en pågående utredning. När sanktioner sattes in mot en grupp innebar det ökat fokus mot den gruppen från såväl yttre personal som från utredning och spaning. I samband med sanktionerna informerade Polisen individen om varför de riktade sanktioner mot dem -eftersom de tillhörde den mest våldsamma gruppen. Detta var en viktig del av strategin i och med att det visar att det budskap som förmedlades på call-in eller vid custom notification också efterlevdes.

Vilken typ av sanktioner handlar det om?

Information om Sluta skjut och vilken som var den mest våldsamma gruppen gavs till poliserna i samband med [varje] utsättning. Efter avslutat arbetspass skulle de sanktioner som genomförts mot gruppen återrapporteras. I ett par av intervjuerna framgick det dock att denna återrapportering inte skett riktigt så regelbundet som först var ambitionen.

Enligt en av Polisens koordinatörer är de sanktioner som genomfördes sådant som ryms inom det ordinarie polisarbetet, det var alltså inte nya typer av sanktioner, de utfördes bara med en högre frekvens mot medlemmarna i den mest våldsamma gruppen. Detta bekräftades av Polisens jurister som menade att så länge de sanktioner som gjordes var en del av linjeverksamheten så behövde detta inte granskas av juristerna. Om Polisen däremot hade velat göra nya typer av sanktioner så skulle detta granskats av juristerna, som också underströk att det inte ska genomföras orimliga sanktioner utan anledning -verksamheten måste förhålla sig till grundlagen.

En av Polisens koordinatörer underströk att det var viktigt att det när sanktioner genomfördes hela tiden fanns en tydlig respekt från Polisens sida

...vi kan ju kontrollera dem hur många gånger som helst. Men om man gör det med respekt. För då -då känner de "Jaja. Detta är en del i detta. Ni ska titta på det och det och det. Ja, jag vet".

Utöver de sanktioner som poliser i yttre tjänst använde sig av så ökade även utredningsverksamheten inom Polisen trycket mot den mest våldsamma gruppen under den tid den var föremål för sanktioner. Detta innebär att de prioriterade ärenden där individer från den mest våldsamma gruppen fanns med. För att detta skulle fungera var det viktigt att gruppcheferna kände till GVI-strategin och gjorde dessa prioriteringar.

Även om det huvudsakligen var polisen som stod för sanktionerna hade även Frivården verktyg som kunde användas mot den mest våldsamma gruppen. I de fall någon från den mest våldsamma gruppen fanns under övervakning hos Frivården kunde de utnyttja de regelverk som fanns och bli "mer fyrkantiga". Genom att avkräva sjukintyg vid första sjukfrånvaron, påskynda inställning till anstalt efter dom och snabba reaktioner vid misskött kontakt, dvs kortare tid innan ärendena hamnade i övervakningsnämnden. I samband med att sanktionerna sattes in så informerades individen om att det hårdare förhållningssättet berodde på att de tillhörde den mest våldsamma gruppen. Frågan om vilken typ av sanktioner Frivården kunde sätta in och hur mycket de kunde pressa på

diskuterades i bland annat styrgruppen och arbetsgruppen, till exempel var det inte säkert att övervakningsnämnden gick på Frivårdens linje och inte vidtog föreslagna åtgärder. Eftersom det inte fungerade som förväntat med övervakningsnämnden började Frivården titta på vilka andra möjligheter de hade att sätta in sanktioner. Samtidigt som det var svårare än förväntat att hitta möjliga sanktioner för Frivården att sätta in mot klienter som tillhörde den mest våldsamma gruppen visade det sig att det faktiskt bara varit aktuellt vid ett tillfälle i samband med att första call-in genomfördes.

Inom projektet diskuterades det också att myndigheter som ingick i den regionala samverkan mot organiserad brottslighet (RUC) skulle utföra sanktioner mot den mest våldsamma gruppen. Det var dock oklart i vilken utsträckning detta genomfördes i realiteten. Även den samverkan mellan Malmö stad och polisen som bedrivs inom ramen för Tryggare Malmö var uppe för diskussion som möjlig arena för sanktioner. Inom Tryggare Malmö bedriver bland annat Miljöförvaltningen tillsammans med andra myndigheter tillsynsarbete mot illegala verksamheter. Under projekttiden var det dock ingen från någon av de mest våldsamma grupperna som bedrev någon verksamhet som kunde granskas inom Tryggare Malmö.

I USA spelar åklagarna en viktig roll när det gäller sanktioner genom att de kan prioritera ärenden med individer från den mest våldsamma gruppen, detta har dock varit svårt att få till i Sverige i och med att åklagare arbetar självständigt och inte prioriterar utifrån någon annan myndighets önskemål.

Enligt flera av de som intervjuades var det tydligt att de som ingick i den mest våldsamma gruppen kände av sanktionerna, det blev jobbigt för dem att vara i Malmö och en del flyttade till andra orter i närheten. Sanktionerna satte också igång rörelser inom grupperna eftersom som en av koordinatorena från Polisen uttryckte det *”inte är kul att vara med de som räknas som mest våldsamma”*.

Under projekttiden genomfördes sanktioner i ett par omgångar mot ett par olika grupper. Hur länge sanktionerna varade varierade och berodde

på hur gruppen reagerade och vad konsekvenserna av sanktionerna blev. Eftersom det saknades dokumentation har det varit svårt att utläsa hur länge sanktionstillfällena varat och det verkade också ha varierat mellan myndigheterna. En av Polisens koordinatörer berättade också att de grupper som var föremål för sanktionerna blev ”tvära” mot polisen och det kan därför ha varit jobbigt att hålla ut.

Sociala insatser

Vi vill ju att de ska ta ett jobb och (.) försvinna. Egentligen. Det är det- det är ju det som är vinsten där. Inte låsa in folk. Låser vi in folk kommer de ut efter ett tag och är lika ilskna fortfarande. Vinsten är att kunna få dem att hoppa av. Lämna. Skaffa sig ett liv. (intervju med en av polisens koordinatörer)

På samma sätt som det inom GVI är centralt att leva upp till budskapet om att den grupp som utför en våldshandling kommer att bli föremål för sanktioner, så är det kritiskt att leva upp till den del av budskapet som handlar om att det finns hjälp och stöd att få för de som vill lämna kriminaliteten. Även om det finns stora skillnader mellan Sverige och den amerikanska kontext i vilken GVI utvecklats när det gäller förutsättningarna för sociala insatser så är syftet detsamma. Enligt NNSC så ska stödet vara organiserat så att gruppmedlemmar som vill lämna ska behöva ringa endast ett nummer och att de gruppmedlemmar som ringer det numret ska prioriteras och få hjälp och stöd direkt.

Till skillnad från USA där det sociala stödet ofta bygger på samarbete mellan flera olika aktörer, både myndigheter/offentliga organisationer och frivilligorganisationer, utgick de sociala insatserna i Sluta skjut helt från Socialtjänsten och mer specifikt från det konsultationsteam för avhoppare som fanns på Plattform Malmö. Mycket av arbetet med sociala insatser skiljde sig inte från det arbete som vanligtvis utfördes av konsultationsteamet, den stora skillnaden var enligt koordinatören från Socialtjänsten att det nu fanns en tydlig väg in, ett telefonnummer som gruppmedlemmarna kunde ringa och att de när de väl tog kontakt skulle prioriteras. Att de prioriterades innebar att det inom staden, och även i relation till vissa andra myndigheter, fanns en överenskommelse om att GVI-klienterna (i vissa) fall skulle gå före och snabbt få hjälp med att

komma igång med arbetsmarknadsinsatser, få behandling eller flytta till annan ort. Det var därför viktigt att sprida information om Sluta skjut till chefer och socialsekreterare inom ASF så att de var uppmärksamma på när det kom in klienter som skulle kunna vara kartlagda inom Sluta skjut och då tog kontakt med konsultationsteamet. Det fungerade överlag bra, även om det i något fall krävdes att någon i chefsposition tog kontakt och påminde om att GVI-klienter skulle prioriteras. Socialtjänstens koordinator menar att det under projekttiden utvecklades en struktur kring hur GVI-klienter hanterades i staden. Dock fanns det indikationer på att GVI-klienterna inte hade samma tyngd när det gällde tillgång till sociala insatser mot slutet av projekttiden. Till exempel prioriterades inte dessa klienter inom andra delar av Socialtjänsten på samma sätt när konsultationsteamet hörde av sig och ville göra en plan för individen. Socialtjänstens koordinator resonerade kring att det berodde på att det kan vara svårt att upprätthålla de här prioriteringarna i längden, och kanske var det så att det krävs ett fortlöpande informationsarbete för att alla som behövde känna till strategin och vad det innebar att vara kartlagd inom Sluta skjut.

En annan skillnad mot hur konsultationsteamet vanligtvis arbetar med avhoppare är att när det gällde GVI-klienterna gjordes det inte nödvändigtvis någon hotbilda-bedömning när de kom in till konsultationsteamet. I vanliga fall är det endast de individer där det finns en bekräftad hotbild som får hjälp av teamet, men när det gällde GVI-klienterna var det tillräckligt att de var kartlagda inom Sluta skjut. GVI-klienterna togs dessutom emot mer förutsättningslöst än andra klienter och det fanns inget absolut krav på att de verkligen vill lämna den kriminella livsstilen, utan de kunde få visst stöd och mindre insatser ändå.

De klienter som kom till konsultationsteamet efter kartläggning inom Sluta skjut skiljde sig från de klienter teamet brukade arbeta med. Dels var de inte alltid lika motiverade till en förändring i och med att det inte var de själva som aktivt sökte hjälp. Socialtjänstens koordinator arbetade också uppsökande på så sätt att hen ringde upp klienter efter call-in eller kommer i kontakt med dem och erbjöd stöd i samband med custom notification. Dels var det ”svårare” klienter som var mer kriminellt belastade än andra klienter som konsultationsteamet arbetade med. Båda

dessa faktorer innebar en utmaning för socialtjänsten i och med att det kunde medföra att det kunde vara svårare att hitta insatser som fungerar och att få individerna att anta erbjudandet om hjälp. Under projekttiden var det dock några ”ganska tunga individer” där de inom ramen för Sluta skjut fått till bra lösningar.

Vilket stöd GVI-klienterna fick varierade och utgick från deras behov, önskemål och vilja till förändring. Vissa insatser var mer omfattande som till exempel hjälp med att flytta till annan ort, annat var mindre insatser som hjälp med kontakt med andra enheter inom Socialtjänsten. Ytterligare andra insatser handlade om att bistå med kontakter för att hitta en praktikplats eller komma i kontakt med hälsa och sjukvården/ psykolog eller psykiater för traumabehandling. Dock var det inte alla GVI-klienter som Socialtjänsten var i kontakt med som var intresserade av det stöd och den hjälp som erbjöds. I alla fall inte initialt, det fanns exempel på klienter som haft ett inledande samtal som ibland ledde till att de hörde av sig för att få hjälp längre fram och ibland återkom de inte.

Frivårdens verksamhet kan i vissa delar också fungera som sociala insatser. Bland annat gjordes en bedömning av huruvida de av Frivårdens klienter som varit aktuella för call-in eller custom borde delta i programmet Entré som är ett behandlingsprogram för de som vill lämna kriminaliteten. Klienter kartlagda inom Sluta skjut prioriterades om det var konkurrens om platserna. Klienten kan meddelas föreskrift om att delta i programmet. För de klienter som står under övervakning sker regelbundna besök i frivården där strukturerade KBT-baserade samtal med inriktning mot kriminalitet och motivation till förändring genomförs. Frivården har också möjlighet att koordinera kontakter med till exempel missbruksbehandling, psykiatri och Arbetsförmedling.

Även om erbjudandet om sociala insatser är centralt inom GVI så är det inget självändamål att ge insatser till så många som möjligt. Om det grova våldet går ner utan att någon accepterar erbjudandet om stöd så är det inte ett misslyckande för strategin. Socialtjänstens koordinator lyfte just detta, att det viktiga var att ”möta upp” om någon som varit på ett

call-in tog kontakt, sen kanske det aldrig blev mer än ett enstaka möte, men då hade de i alla fall visat att de levde upp till det som utlovades.

Fas 5: Uppföljning

I den femte och avslutande fasen följdes genomförda aktiviteter upp och beroende på utfallet planerades och anpassades nya aktiviteter i fas två till fyra, dvs att kartläggningen uppdaterades kontinuerligt, nya call-in och custom notifications planerades och genomfördes och ökat fokus anpassades efter aktuell grupp. Inom Sluta skjut skedde den löpande uppföljningen framförallt i två forum – koordinationsmöten och shooting review.

Utöver det löpande arbetet träffades koordinatorena varannan vecka för koordinationsmöten. Syftet med dessa möten var att regelbundet följa upp arbetet och utvärdera arbetet med Sluta skjut. I den här mindre gruppen hade koordinatorena möjlighet att dela mer information om de individer som var aktuella inom Sluta skjut än vad som kunde göras i arbetsgruppen där fler personer ingick. Under dessa möten diskuterades det aktuella läget i staden och de grupper som hade ökat fokus, genomförda interventioner och sociala insatser samt klienter som är aktuella inom Frivården. Koordinationsmötena diskuterades sällan i intervjuerna och när de nämndes var det företrädesvis i relation till att detta var ett sammanhang där det var möjligt att diskutera enskilda individer. Samarbetet mellan koordinatorena fungerade mycket väl enligt de inblandade och mötena ansågs viktiga för det löpande arbetet med Sluta skjut.

Shooting review

En mötestyp där Sluta skjut skiljde sig nämnvärt från praxis i USA var shooting review. I USA var detta ett möte där alla i arbetsgruppen samt flera representanter från involverade myndigheter och organisationer, inklusive civilsamhället, träffades för att diskutera den senaste veckans våldshändelser och dela information om involverade individer. Ett sådant upplägg var aldrig aktuellt i Sverige. På grund av den svenska sekretesslagstiftningen genomfördes dessa möten i en grupp där maximalt med information kunde delas utan att någon sekretess bröts. I Sluta skjut innebar detta att shooting review genomfördes i två delar, en med endast

polisanställda och en del där representanter från polisen och Kriminalvården möts.

I den första delen av shooting review samlades representanter från olika delar av Polisen för att gå igenom senaste veckans händelser och relativt fritt dela information om händelser och medlemmar i den mest våldsamma gruppen. Initialt utgjordes denna grupp endast av ett fåtal poliser, men gruppen växte till att omfatta flera personer allteftersom förtroende byggdes upp och deltagarna kände sig bekväma med att dela information med varandra. Även åklagare deltog ibland i dessa möten. Projektledaren från Polisen berättade i en intervju att poliser inte var vana vid att dela information särskilt öppet och att det därför krävdes en uppstartsfas för att alla skulle känna efter vad och hur de kunde dela med sig av utan att säga för mycket men ändå få ut någonting av mötet. Så småningom växte shooting review till att inkludera personal från olika verksamheter inom Polisen. Något annat som i intervjuerna lyftes som en viktig förklaring till att shooting review fungerat så bra var att mötet leddes av koordinatörn från grova brott som hade insyn i vilken information som fick delas och vilken information som behövdes för att komma vidare i utredningar.

I den andra delen av shooting review träffade Polisens koordinatörer från grova brott respektive underrättelse och analys Frivårdens koordinatörer samt underrättelseoperatörer från Kriminalvården. I denna grupp kunde information delas med stöd i generalklausulen kring informationsdelning vid grov brottslighet (10 kap. 27 § OSL).

Shooting review lyftes i intervjuerna fram som en av de mest framgångsrika delarna av projektet och något som många hoppades skulle fortsätta i något format oavsett om strategin som helhet skulle fortsätta eller inte. Det var ett nytt och viktigt forum för samverkan och informationsdelning inom Polisen, och flera lyfte detta som något som förändrat Polisens syn på hur olika sektioner kan samverka och dela information. Även att Polisen och Frivården träffades för att dela information lyftes fram som viktig av bland annat koordinatör för underrättelse och analys. Både koordinatör från Frivården och från Polisen lyfte att det definitivt

är något som de hoppas kommer att fortsätta oavsett hur framtiden för Sluta skjut ser ut.

Den största utmaningen med shooting review var att få med poliser från yttre tjänst. Detta var en grupp inom Polisen som skulle kunna bidra med viktig information på mötena men på grund av deras treskiftsarbete hade enskilda individer bara möjlighet att närvara ungefär varannan månad vilket gjorde det svårt att få kontinuitet i deltagandet.

CENTRALA LÄRDOMAR

Går det att implementera en strategi som utarbetats för att bekämpa grovt våld i USA i ett land som Sverige? Utifrån processutvärderingen är det korta svaret på den frågan ja, det går. I den här processutvärderingen har vi undersökt hur arbetet inom Sluta skjut organiserats och genomförts i relation till GVI och försökt identifiera utmaningar och framgångsfaktorer. Processutvärderingen är viktig för att kunna uttala sig om i vilken utsträckning strategin följts och för att kunna värdera effekterna av insatsen. Som nämndes i början av rapporten finns det en rad faktorer som skulle kunna påverka utfallet av arbetet med GVI och Sluta skjut i Malmö. Dessa är framförallt att strategin inte följts eller att det inte gått att följa den i en svensk kontext, att budskapet inte nått rätt personer, att tillräckliga sanktioner/rätt sanktioner inte har genomförts, att stödet till de som vill lämna kriminaliteten varit otillräckliga eller att resurserna som lagts på projektet varit otillräckliga för att genomföra strategin.

Trots till synes stora skillnader mellan USA och Sverige är vår bedömning att de som arbetat med pilotprojektet Sluta skjut har kunnat följa den amerikanska strategin nära och organisera arbetet efter den amerikanska modellen. Med vissa justeringar och anpassningar efter svenska förhållanden i allmänhet och lagstiftning i synnerhet har liknande aktiviteter som i USA kunnat genomföras i Sverige. Samtidigt är GIV är en strategi som ska anpassas efter lokala förutsättningar (NNSC, 2016). Samverkansaktörerna upplever att det nya arbetssätt som Sluta skjut har inneburit har fungerat väl och att det finns många lärdomar att dra om myndighetssamverkan. Det har dock funnits vissa utmaningar. Dessa har bland annat handlat om svårigheterna med att identifiera gränserna

mellan de grupperingar som driver våldet i staden eftersom individer rör sig mellan olika grupper och lojaliteten snabbt kan förändras. Detta kan leda till en otydlighet i vilken grupp som ska bli föremål för sanktioner. En annan utmaning har varit att hitta civilsamhällets roll i Sluta skjut. Projektet har i stort varit ett myndighetsprojekt och civilsamhället har främst involverats i samband med call-in. Detta skulle kunna ses som en brist eftersom en viktig del i arbetet med GVI är det förtroendeskapande arbetet mellan myndigheter och civilsamhället och att hitta en modell för hur civilsamhälle och myndigheter kan samverka för att minska det grova våldet. Detta är dock något som det funnits en medvetenhet kring och ansträngningar har gjorts för att öka civilsamhällets involvering.

I detta avslutande kapitel kommer vi att lyfta fram och diskutera de centrala lärdomar som kan dras utifrån Sluta skjut i Malmö och hur Group Violence Intervention implementerades. De lärdomar som diskuteras nedan är framförallt viktiga för andra städer som vill implementera GVI, men en del lärdomar är mer generella och handlar om frågor om samverkan, om att göra projekt till en del av ordinarie verksamhet samt om konkurrens mellan olika projekt och intressen.

Samverkan

...samverkan vad det gäller de här klienterna som är i våldsdrivande kriminella grupperingar har blivit mycket skarpare av GVI. Det kan man väl lugnt säga (Projektledare Malmö stad)

Samverkan mellan olika aktörer är en förutsättning för att strategin ska kunna implementeras och genomföras. Att samverkan mellan de inblandade myndigheterna fungerat väl och relativt friktionsfritt är något som lyftes i princip varje intervju. Flera påpekade också att detta kanske var lite unikt. Medlemmar i arbetsgruppen har uttryckt att skälet till att samarbetet i Sluta skjut har fungerat så bra till stor del beror på att rollfördelningen har varit tydlig och de har samlats kring ett specifikt, gemensamt mål. En av Frivårdens koordinatörer säger

...Vi har så himla tydliga roller i det på nåt sätt. Så vi vet exakt vad vi ska göra. (...) ...vi vet var våra ramar går liksom. Vi har våran box här och polisen

har sin där och Malmö stad har sin där. Och det är ingen annan som går in och rotar i om vi gör rätt eller om vi gör fel.

Några menade också att även de kriminella märker av att de olika myndigheterna blivit mer samspelade och har en enda front. Detta är också en grundtanke i strategin, att myndigheterna tillsammans har bättre förutsättningar att påverka de våldsdrivande grupperna än om de arbetar var för sig.

Socialtjänstens koordinator menade att en annan viktig förutsättning för att samverkan fungerat så bra var att det finns ett förtroende mellan representanterna från de olika myndigheterna, att de kände sig trygga med att de andra parterna skulle leva upp till sin del av avtalet och att alla ansträngde sig lika mycket för att det skulle fungera. Koordinatorerna beskrev i intervjuerna att de har byggt upp lättillgängliga kommunikationsvägar och att de alltid vet vem de ska vända sig till när det gäller frågor om Sluta skjut. Några av dem berättade att de såg koordinatörerna från de andra myndigheterna som närmare kollegor än vissa av dem som sitter på samma avdelning inom deras egen myndighet.

... nu har vi ju jobbat ihop nästan allihopa hela tiden och jag vet att kontakten med Frivården är ett telefonsamtal bort. Und⁴ ett telefonsamtal bort. Polis- alltså jag vet precis- de där är ju mina närmsta kollegor kan man ju nästan säga. Och folk svarar alltid. Prioriterar alltid det här (...) Vi är ju väldigt tigha om man så uttrycker det. Så att vill jag ha någon information eller behöver veta nånting eller få råd i nåt så vet jag- så finns ju de här vägarna in som är väldigt lättillgängliga. Och där, det där tror jag är det absolut viktigaste kanske med hela- alltså det kan inte fungera annars. För att inom hela myndigheten så är det så- alltså ska jag få kontakt med en frivårdsinspektör i ett annat ärende så- ja så kanske det tar mig två tre dagar. (Socialtjänstens koordinator)

⁴ Polisens underrättelseenhet

Under projektets gång blev det tydligt att de olika myndigheterna lärt sig mycket om de andra aktörernas verksamheter och uppdrag, deras förutsättningar och begränsningar. Detta ökar förståelsen för varför en viss aktör inte kan genomföra en viss typ av sanktioner eller dela med sig av en viss typ av information. Det underlättar sannolikt även möjligheterna att genomföra GVI inom ramen för den lokala kontexten. Som en del i kunskapsöverföringen diskuterades varje verksamhet vid arbetsgruppsmötena med syftet att klargöra just möjligheter och begränsningar. I Malmö fanns sedan tidigare ett väl etablerat samarbete mellan Socialtjänsten och Polisen inom ramen för avhoppverksamheten, och detta har lyfts som en fördel i och med att det inom båda organisationerna fanns en vana vid att arbetat över organisationsgränserna. Även samverkan med Frivården har till viss del funnits redan tidigare men den verkar ha varit mer begränsad. En av polisens koordinatörer berättade hur han före Sluta skjut knappt hade haft någon kontakt med Frivården och saknade kunskap om deras möjligheter och begränsningar. Sluta skjut tydliggjorde att de arbetar mot samma mål och kan hitta gemensamma lösningar genom att agera tillsammans. Koordinatören påpekade också att detta är en viktig lärdom att dra, att myndigheter måste få bättre kunskap om varandras verksamheter och att det ibland helt saknas. Inför framtida implementeringar av GVI är det därför viktigt att avsätta tid till att berätta om den egna verksamheten och lära sig om de olika samverkansaktörernas verksamheter för att bättre förstå vilka möjligheter och begränsningar som finns.

Frivården har ju varit en vit fläck på kartan för oss innan. Det är någon man har kräkt på bara. "Hur gör de det? Och nu- nu har vi tagit in honom till övervakningsnämnden och nu är han ute dagen efter igen och så vidare. Vi trodde det skulle hända någonting." Helt plötsligt är vi liksom med i mat-chen. Alltså de kan- de har kunnat förklara för oss hur det fungerar. Vilket innebär att vi när vi har implementerat GVI har kunnat förklara för poliserna hur Frivården fungerar. Vilka ramar de har att röra sig i. (En av polisens koordinatörer)

Sluta skjut har inte bara inneburit ökad kunskap om samverkansparternas respektive organisationer utan i vissa fall även om den egna organisationen. Detta gäller framför allt Polisen där många av de som intervjuats lyft fram att de fått bättre insikt i hur olika delar av Polisen arbetar, fått större förståelse för vad de olika delarna kan bidra med och hur de hänger samman. Flera av intervjupersonerna från Polisen menade att detta öppnar upp för mer samverkan inom myndigheten även utanför Sluta skjut.

Samverkan inom ramen för Sluta skjut har också haft implikationer på problemområden som ligger utanför GVI-strategin. En av polisens koordinatörer berättar hur polisen som en följd av samarbetet inom sluta skjut utbildats av Socialtjänsten och Malmö stads jurister i hur de ska skriva orosanmälningar och vad som krävs vid en LVU-ansökan i domstol. Ett större antal poliser har nu utbildats i hur de ska skriva orosanmälningar och kunskapen ska föras vidare mellan poliser. Förhoppningen är att denna kompetensutveckling inom Polisen i förlängningen kommer leda till ett bättre förebyggande arbete gentemot framför allt ungdomar.

Hinder för samverkan

Även om samverkan upplevs ha fungerat finns det vissa hinder som de olika aktörerna bör vara uppmärksamma på. Samverkan tar tid och kräver att var och en ser bortom sin egen verksamhet. Samtidigt som i princip alla lyft fram att samverkan fungerat har det i intervjuerna också framkommit att det funnits vissa utmaningar rörande samverkan och synen på hur olika delar av arbetet skulle genomföras. Ett sådant exempel är att Polisen i vissa situationer upplevt att Malmö stad, och till viss del även Frivården, borde bidragit mer avseende sanktioner. I den här typen av situationer är det viktigt att var och en går utanför sin egen verksamhet och tar hänsyn till och lär sig om andra organisationer och verksamheter.

Ytterligare en utmaning verkar ha varit att Socialtjänsten ibland upplevt att Polisen inte delat med sig av relevant information i den utsträckning som de menade krävdes för att fullt ut kunna vara delaktiga i projektet,

att vissa delar av projektet har blivit alltför polisiära. Här handlar det inte om information om de kartlagda gruppmedlemmarna, där upplevde de att de fått den information de behövde, det handlade snarare om att de inte fått information om frågor som varför det under en period inte gjorts några custom notifications efter en skjutning eller om en skjutning överhuvudtaget varit en "GVI-skjutning". Utan den här informationen kunde det vara svårt för de utanför polisen att få en helhetsbild av vad som pågick inom projektet. Aktörer som sluter sig kan bli ett hinder för samverkan i och med att en eller flera av samverkansaktörerna upplever att de utesluts från vissa delar av projektet. Detta kan i förlängningen innebära minskat förtroende mellan samverkansaktörerna, något som påverka samverkan negativt. Fortsatt framgångsrik samverkan kräver att samverkansaktörerna orkar fortsätta att dela med sig av information.

I anslutning till frågan om viljan och möjligheterna att dela information är ett potentiellt hinder för samverkan den sekretess som finns mellan myndigheter. I flera intervjuer och i samband med olika möten diskuterades frågan om sekretess och initialt fanns det en oro för detta var något som skulle kunna påverka genomförandet negativt. Sekretessen verkar dock egentligen inte ha hindrat samverkan inom ramen för Sluta skjut i någon större bemärkelse, snarare har det varit så att samtliga inblandade haft inställningen att hitta sätt att arbeta med strategin trots de hinder som sekretessen ibland innebär. Något som lyfts fram som avgörande för möjligheten att implementera GVI-strategin i Sverige är lösningen med två projektledare, en från staden och en från Polisen. På så vis kunde myndighetssekretessen hanteras och det kunde förmedlas en helhetsbild av projektet i olika forum, utan att dela för mycket information.

Från projekt till ordinarie verksamhet

Att implementera GVI handlar om att förändra samverkansaktörernas arbetssätt och synen på vad som driver det grova våldet i samhället. De flesta har i intervjuerna sagt att det finns goda förutsättningar för Sluta skjut att leva vidare även när pilotprojektet avslutats⁵ eftersom det är ett uppskattat arbetssätt som många gånger passar väl in i den ordinarie

⁵ Dock ofta med reservation för vad effektutvärderingen visar.

verksamheten. Det finns dock några faktorer som kan ha betydelse för hur väl en sådan övergång fungerar. Det vi särskilt vill lyfta här är vikten av att projektet inte är alltför personbundet och frågan om hur engagemang och fokus kan upprätthållas över tid. Både dessa faktorer knyter an till vikten av att ”vara trogen strategin”.

De personer som under projekttiden arbetat med Sluta skjut har alla valts ut av sina chefer för att de har ansetts lämpliga för just det här uppdraget. Samtliga har också utbildats i strategin och har gedigen kunskap om strategins olika delar. Det är också tydligt att det finns ett stort engagemang för strategin. Trots detta var det många som i intervjuerna uppgav att arbetet inte alls är personbundet utan att det byggts upp rutiner och arbets sätt som gör att personer kan bytas ut utan större problem eftersom det efterhand har byggts upp rutiner för att minska personbundenheten. En av polisens koordinatörer säger

Nej. För att jag säger "Vi måste ändra rutinerna." Det är inget sånt snack över bordet grejor utan här måste vi ändra rutinerna. För annars får vi ingen förändring. Annars gör man en förändring en gång när man snackar om det. Så ska det inte vara. Utan vi ska ändra rutinerna. Hur vi jobbar. Det är superviktigt.

Samtidigt som många menade att det är funktion och inte person som är centralt, är det flera personer som i sina intervjuer lyfte fram hur personbundet arbetet är i vissa avseenden och att det finns en fara med att det bygger för mycket på enskilda individers engagemang. Till exempel uttryckte Socialtjänstens koordinator det som att

...det hade varit katastrof att få in någon som inte riktigt engagerade sig eller så.

Och att arbetet i projektet krävt att den enskilde kunnat och vågat gå utanför den egna rollens ramar.

*Och alltså personer som inte bara gör sitt jobb (...)
Att man behöver liksom jobba lite på gränsen för sin roll hela tiden.*

Ett exempel på rätt person på rätt plats som lyftes i flera intervjuer är rekryteringen av en koordinator från Polisens enhet för grova brott. Detta har av flera personer beskrivits som avgörande för spridningen av strategin inom Polisen. Sammanfattningsvis kräver strategin engagerade och kunniga medarbetare som tror på strategin men också att det införs rutiner så att det inte bli personbundet.

Under hela projekttiden har det bland dem som arbetat med Sluta skjut funnits en tydlig ambition om att projektet ska ligga så nära den ursprungliga strategin som de lokala förutsättningarna tillåter. En viktig aspekt av att kunna göra den här typen av satsningar långsiktiga är att det även fortsatt finns ett tydligt fokus på strategin. Särskilt viktigt i arbetet med GVI-strategin är att samtliga aktörer fokuserar på det gemensamma målet att det grova våldet ska minska. Under projekttiden har det ibland funnits tendenser att avvika från målet, att genomföra aktiviteter som inte ligger inom ramen för projektet och att lyfta fram effekter som inte är relevanta för just Sluta skjut. Exempel på detta är att fokusera på förebyggande insatser för ungdomar (som beskrivits ovan) eller när antalet frihetsberövade lyfts som en framgång för strategin. När detta hänt har stödet från NNSC varit viktigt för att hela tiden hålla fokus på strategin och inte avvika från målet -att få ner skjutningarna/det grova våldet. I de intervjuer som gjordes mot slutet av projekttiden eller precis efter att projektet avslutats var det flera som uttryckte en oro för att arbetet skulle tappa fokus, att det skulle glida iväg från kärnan i GVI-strategin. Ett par av de personer som intervjuats menade att de i början var mer måna om att göra allt rätt, att fråga och kolla upp, men nu när alla arbetat med strategin under en längre period så finns det en tendens att känna att ”vi kan det här nu” vilket kan resultera i att arbetet inte längre är lika troget strategin som det ursprungligen var.

En viktig lärdom från arbetet med Sluta skjut är att den här typen av arbete sannolikt kräver att de personer som driver arbetet har ett genuint engagemang och god kunskap om hur strategin fungerar. När någon person i gruppen byts ut är det kritiskt att det finns väl upparbetade rutiner inte bara för hur själva arbetet utförs utan även för kunskapsöverföring. Det krävs också att de inblandade kontinuerligt stämmer av respektive verksamhet så att alla fortfarande arbetar mot samma mål, med samma

metoder och följer den ursprungliga planen eller kan motivera avvikelser. Under projekttiden har handledningen med NNSC varit en viktig del i att hela tiden se till att arbetet följde strategin. Hur detta ska uppnås inom ramen för ordinarie verksamhet kräver eftertanke.

Att konkurrera med andra projekt -Rimfrost

I de flesta städer pågår ofta flera parallella brottsförebyggande insatser samtidigt och ofta syftar de till att påverka olika aspekter av ett problem. Att flera insatser pågår samtidigt kan försvåra genomförandet i och med att flera insatser konkurrerar om resurser och uppmärksamhet. Dessutom komplicerar det bedömningen av om en insats har fungerat, i det här svårfalet möjligheten att tillskriva just Sluta skjut eventuella positiva förändringar av det grova våldet i Malmö.

Mot slutet av projekttiden för Sluta skjut initierade Polismyndigheten den nationella särskilda händelsen Operation Rimfrost. Syftet med Rimfrost var att genom fokuserade insatser minska det grova våldet och tillgången på vapen och explosiva varor, att minska tillfällena att begå grova våldsbrott och öka befolkningens trygghet. Rimfrost var en punktinsats och är nu avslutad. Åsikterna om hur Rimfrost påverkade arbetet i Sluta skjut går isär bland de som arbetat med projektet.

Både Rimfrost och Sluta skjut har som mål att minska det grova våldet och öka tryggheten. Men det finns flera viktiga skillnader. Tidsperspektivet är en sådan viktig skillnad, Rimfrost var en tillfällig insats och Sluta skjut en långsiktig strategi. Inom Sluta skjut är det centralt att arbetet bygger på respekt för alla inblandade, att allt sker i samverkan mellan myndigheter och att det kommuniceras ut ett tydligt budskap till de brottsaktiva och att det finns förutsebara konsekvenser om detta budskap inte följs. En insats som Rimfrost där insatser genomförs bredare och inte enbart mot den mest våldsamma gruppen och där insatser riktar sig mot särskilt brottsbelastade områden riskerar att skada och störa detta arbete. Under den inledande perioden av Rimfrost genomfördes inga custom notifications och inga sanktioner riktades mot den mest våldsamma gruppen efter de våldshändelser som ägde rum hösten 2019. I en intervju med projektledaren från socialtjänsten framkom det att vissa delar av civilsamhället upplevde polisens bemötande under Rim-

frost som respektlöst. Fältarbetare vittnar om ungdomar som upplever sig dåligt bemötta vilket kan skada relationen mellan polis och samhället i övrigt. En förklaring kan vara att det kommenderades in poliser från hela Sverige som inte var insatta i Sluta skjut.

Från socialtjänstens perspektiv påverkade Rimfrost arbetet med Sluta skjut negativt. I samband med Rimfrost sjönk intresset för Sluta skjut generellt och innebar dessutom att poliser som tidigare lagt mycket tid på Sluta skjut inte längre kunde göra det eftersom de fick andra uppdrag. Även Frivårdens koordinator menade att de i alla fall inledningsvis såg problem med att Rimfrost och Sluts skjut pågick parallellt. Både Frivården och Socialtjänsten menade att det fanns ett problem med att ha två parallella insatser med så olika utgångspunkter för hur det grova våldet bäst ska bemötas.

Även inom polisen fanns initialt de som ansåg att Rimfrost skulle kunna påverka Sluta skjut negativt, på så sätt att det var en insats som fick mycket uppmärksamhet och även tog mycket polisiära resurser i anspråk. Det fanns också en oro inom Polisen att det förtroendeskapande arbete som gjorts inom ramen för Sluta skjut skulle påverkas negativt av Rimfrost. Samtidigt berättade projektledaren från Polisen om hur de aktivt arbetat för att göra det bästa av situationen och försökt vända det som inledningsvis sågs som utmaningar till möjligheter. Istället försökte de sprida information om hur de arbetat i Sluta skjut inom Rimfrost och på så sätt nådde de ut till andra målgrupper än tidigare.

AVSLUTANDE KOMMENTARER

Vår slutsats är att det går att implementera den amerikanska GVI-strategin i en svensk kontext. Men slutsatsen är också att den som vill implementera strategin måste ta till sig av de lärdomar som kan dras från pilotprojektet i Malmö eftersom lokala anpassningar alltid måste göras och GVI är en strategi som kräver kunskap och engagemang. I Malmö har de inblandade aktörerna hela tiden varit måna om att följa strategin och inte avvika mer än vad de lokala förutsättningarna krävt. Dessutom har samtliga delar av strategin implementerats, inte bara vissa utvalda delar.

Processutvärderingen av Sluta skjut i Malmö är en av få utvärderingar av GVI med fokus på genomförandeprocessen. På så vis bidrar utvärderingen med viktig kunskap om strategins förutsättningar att implementeras i en svensk kontext och centrala lärdomar för den som vill pröva att implementera strategin i en annan stad med liknande problem som de i Malmö. För en värdering av effekten är det även avgörande att det finns en tydlig bild av hur projektet har genomförts för att mer tillförlitligt kunna besvara frågan om effekten kan anses bero på GVI-strategin eller andra faktorer som parallellt pågående brottsförebyggande insatser eller en generell samhällsutveckling. Effekten av Sluta skjut har inte studerats inom ramen för den här utvärderingen.

En viktig slutsats är också att Malmö haft goda förutsättningar för att genomföra ett projekt som GVI/Sluta skjut. Det fanns redan sedan tidigare ett fungerande samarbete mellan Polis och socialtjänst, en etablerad avhopparverksamhet och en kommunal organisation där socialtjänsten

är samlad i en förvaltning. Därutöver fanns det specialistkompetens inom Polisen på plats som kunde genomföra den avancerade kartläggningen av individer och engagerade chefer från samtliga samverkansaktörer som tydligt visade att detta projektet var viktigt och något som man ville satsa på. Detta har sannolikt bidragit till att samverkan och genomförandet fungerat. Sluta skjut har noga följt den ursprungliga strategin och noga övervägt och motiverat alla avsteg.

Avslutningsvis, för att kunna besvara frågan om det är möjligt att implementera GVI/Sluta som en nationell strategi för att hantera det grova våldet krävs att strategin prövas och utvärderas i fler städer. Att arbeta med fokuserad avskräckning är något som ökat de senaste 10-15 åren och även om det finns vetenskapligt stöd för att den här typen av strategi kan fungera för att reducera det grävsta våldet i samhället är modellen fortfarande ny för den svenska kontexten. Utifrån det internationella kunskapsläget och erfarenheterna från implementeringen i Malmö är bedömningen att GVI-strategin är ett arbetsätt som är möjligt att implementera och värt att pröva i städer med stora problem med grov våldsbrottslighet.

REFERENSER

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Braga, A. A., Hureau, D. M., & Papachristos, A. V. (2014). Detering Gang-Involved Gun Violence: Measuring the Impact of Boston's Operation Ceasefire on Street Gang Behavior. *Journal of Quantitative Criminology*, 30: 113-139.
- Braga, A. A., Pierce, G. L., McDevitt, J., Bond, B. J., & Cronin, S. (2008). The strategic prevention of gun violence among gang-involved offenders. *Justice Quarterly*, 25(1): 132-162.
- Braga, A. A., & Weisburd, D. L. (2012). *The Effects of "Pulling Levers" Focused Deterrence Strategies on Crime*, vol. 6. Campbell Systematic Reviews. Oslo: The Campbell Collaboration.
- Braga, A. A., & Weisburd, D. L. (2015). Focused deterrence and the prevention of violent gun injuries: Practice, theoretical principles, and scientific evidence. *Annual Review of Public Health*, 36: 55-68.
- Braga, A. A., Weisburd, D., & Turchan, B. (2018). Focused Deterrence Strategies and Crime Control: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence. *Criminology and Public Policy*, 17(1): 205-250.
- Braga, A. A., Weisburd, D., & Turchan, B. (2019). Focused Deterrence Strategies effect on crime: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 15(3): 1-65.
- Corsaro, N., & Engel, R. S. (2015). Most Challenging of Contexts: Assessing the Impact of Focused Deterrence on Serious Violence in New Orleans. *Criminology and Public Policy*, 14(3), 471-505.
- Davies, T., Grossmith, L., & Dawson, P. (2016). *Group Violence Intervention London: An Evaluation of the Shield Pilot*. London: MOPAC.

- Densley, J. A., & Jones, D. S. (2016). Pulling Levers on Gang Violence in London and St. Paul. In C. Maxson & F.-A. Esbensen (Eds.), *Gang Transitions and Transformations in an International Context*. Cham: Springer International Publishing. pp. 291–305.
- Fagan, J. (2002). Policing guns and youth violence. *Future of Children*, (12):2: 133-151.
- Graham, W. (2016). Glasgow’s community initiative to reduce violence. *Translational Criminology*. 11: 14-16.
- Kennedy, D., Braga, A. A., Piehl, A. M. (2001). Developing and implementing Operation Ceasefire. In U.S. Department of Justice Programs (Ed.), *Research report: Reducing gun violence: The Boston gun project’s operation ceasefire*. Washington DC: U.S. Department of Justice.
- Kennedy, D. (2011). *Don’t shoot: one man, a street fellowship, and the end of violence in inner-city America*. New York: Bloomsbury.
- Kennedy, D. M. (2009). *Deterrence and Crime Prevention: Reconsidering the Prospect of Sanction*. New York: Routledge.
- Kennedy, D. M., & Braga, A. A. (1998). Homicide in Minneapolis: Research for problem solving. *Homicide Studies*, 2(3): 263-290.
- Knutsson, J. (2020). Kan strategin med fokuserad avskräckning mot gängskjutningar överföras till Sverige? I Holgersson, S (red). Hur kan polisen tackla gängskjutningarna? Linköping: Linköpings universitet.
- Linnan, L., & Steckler, A. (2002). Process evaluation and public health interventions: an overview. I Steckler A., Linnan L (red.). *Process evaluation for public health interventions and research*. San Francisco: Jossey-Bass. pp. 1-24.
- McGarrell, E. F., Chermak, S., Wilson, J. M., & Corsaro, N. (2006). Reducing homicide through a “lever-pulling” strategy. *Justice Quarterly*, 23: 214-229.
- National Network for Safe Communities, NNSC (2016). *Group Violence Intervention. An Implementation Guide*. Washington, DC: Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Papachristos, A. V., Meares, T. L., & Fagan, J. (2007). Attention Felons: Evaluating Project Safe Neighborhoods in Chicago. *Journal of Empirical Legal Studies*, 4: 223-272.
- Rosenfeld, R., Fornango, R., & Baumer, E. (2005). Did Ceasefire, Compstat, and Exile reduce Homicide? *Criminology & Public Policy*, 4:419-450.
- Saunders, R. P. (2015). *Implementation monitoring and process evaluation*. Sage Publications.

Williams, D. J., Currie, D., Linden, W., & Donnelly, P. D. (2014). Addressing gang-related violence in Glasgow: A preliminary pragmatic quasi-experimental evaluation of the Community Initiative to Reduce Violence (CIRV). *Aggression and Violent Behavior*, 19:686-691.

Tidigare utkomna titlar i serien

2008:1 Tikkanen, R. Person, relation och situation. Riskhandlingar, hiv-testerfarenheter och preventiva behov bland män som har sex med män.

2008:2 Östman, M. och Afzelius, M. Barnombud i psykiatri – i vems intresse?

2008:3 Andersson, F. och Mellgren, C. Processutvärdering av "Trygga gatan". Ett projekt för minskad brottslighet och ökad trygghet i nöjeslivsmiljö.

2008:4 Östman, M. red. Migration och psykisk ohälsa.

2008:5 Berglund, S. Competing everyday discourses and the construction of heterosexual risk-taking behaviour among adolescents in Nicaragua: Towards a strategy for sexual and reproductive health empowerment.

2008:6 Björngren Cuadra, C. Variationens spektrum – en studie av sensibilitet, tillit och värdetik i hemsjukvård.

2008:7 Mallander, O. Nära Vänskap? En analys av kontaktperson enligt LSS.

2009:1 Hamit-Eminovski, J. Interactions of biopolymers at biological Interfaces – Examples from saliva and bacterial surfaces. (Licentiatuppsats)

2009:2 Andersson, O. Hållplats 8. En social intervention för unga kriminella i stadsdelen Rosengård, Malmö stad.

2009:3 Johnsdotter, S. Discrimination of certain ethnic groups? Ethical aspects of the implementation of FGM legislation in Sweden.

2009:4 Danielsson, M. Transpersona non grata. Den ogiltigförklarade livserfarenheten.

2009:5 Eriksson-Sjöö, T. och Ekblad, S. Stress, sömn och livskvalitet – en studie bland flyktingar i SFI-utbildning, lärare och handledare i Fosie stadsdel, Malmö.

2010:1 Gregersen, P. Utopia – utopier som pedagogiskt medel, och deras användning inom akademiskt lärande och kritiskt tänkande.

2010:2 Scaramuzzino, R., Heule, C., Johansson, H. och Meeuwisse, A. EU och den ideella sektorn – en studie av det svenska Equalprogrammet.

2010:3 Björngren Cuadra, C. Karlläggning av preventiva hiv/STI-insatser i Skåne ur ett migrationsperspektiv – AAAQ och grundad tillgänglighet.

2010:4 Tikkanen, R. MSM-enkäten 2008 – Riskhandlingar, hiv-test och preventiva behov bland män som har sex med män.

2010:5 Lindell, L och Ek, A.-M. Komplementära metoder i psykiatriska verksamheter – och brukares upplevelser och erfarenheter.

2010:6 Perez, E. Akademisk yrkeskompetens i socialt arbete – Om socialt arbete i mångkulturella miljöer

2011:1 Berglund, S., Andersson, O. Kihlsten, I., Tengland, P.-A. och Wemme, M. Delaktighet och hälsa. En pilotstudie med ungdomar och beslutsfattare i Simrishamn mot hållbara strategier för ökad egenmakt, livskvalitet och jämlikhet i hälsa.

2011:2 Bengtsson, M. och Wann-Hansson, C. Införande av portfoliomethodik för professionell utveckling mot yrkesrollen som sjuksköterska.

2011:3 Finnbogadóttir, H. Domestic violence and pregnancy. Impact on outcome and mid-wives' awareness of the topic. (Licentiatuppsats)

2011:4 Johnson, B. Beroendesjukvård och socialtjänst i samverkan.

2011:5 Popoola, M. Lyssna, förklara och förstå. Romska migranters möten med sjukvård i Sverige.

2011:6 Richert, T. Mot en mer kunskapsbaserad öppenvård för unga missbrukare. Slutrapport för ett trestadsprojekt kring erfarenhetsutbyte, kunskapsutveckling och systematisk dokumentation.

2012:1 Richert, T. Hiv- och hepatitprevention på institution. Utvärdering av ett peer-baserat utbildningsprojekt med syfte att öka kunskapen om blodsmittor hos klienter och personal på SiS-institutioner.

- 2012:2 Mellgren C., Svalin, K., Levander, S. och Torstensson Levander, M. Riskanalys i polisverksamhet. Utvärdering av polisens arbete med riskanalys för våld på individnivå: Skånemodellen och Check 10 (+).
- 2012:3 Eriksson-Sjöö, T. Utmaningar och bemötande i flyktingmottagandet. (Licentiatuppsats)
- 2012:4 Nigård, P. Pornografi och sexuell exponering bland unga män och kvinnor. (Licentiatuppsats)
- 2013:1 Daneback, K., Månsson S-A. Sexuality and the Internet. A collection of papers 2003–2013.
- 2013: 2 Mellgren, C., Kronkvist, K. Trygghet i lokalområdet: Resultat från Oxie områdesundersökning 2012. Om upplevelser av trygghet, brott och lokala problem.
- 2013:3 Johnson, B., Lalander, P. Med narkotikan som följeslagare. Femton texter till Bengt Svensson.
- 2014:1 Perez, E. Vad vet vi om de insatser socialtjänsten gör i hedersrelaterade konflikter inom familjen?
- 2014:2 Ivert, A.-K. och Kronkvist, K. Kartläggning av den lokala problembilden i Norra och Södra Sofielund – Ett kunskapsunderlag för ökad trygghet och minskad brottslighet.
- 2015:1 Rasmusson, E-M. "Ingen har nämnt ordet sex." Kvinnors och mäns erfarenheter av information om sexuell hälsa vid cancersjukdom. (Licentiatuppsats)
- 2015:2 Larsson, C., Johnsdotter, S. Sexuell hälsorådgivning i en mångkulturell kontext. Röster från unga svensksomaliska kvinnor.
- 2016:1 Andersson, M. och Mellgren C. Studenters utsatthet och upplevelser av hatbrott.
- 2016:2 Egnell, S. och Ivert, A-K. Flera nyanser av trygghet. En studie av oro för brott i Herrgården.
- 2016:3 Lindström, P. och Olsson, M. E. Färre villainbrott med märk-DNA? En utvärdering av en försöksverksamhet.
- 2016:4 Galat, M. Synthesis and characterization of molecularly imprinted polymer receptors targeting the C-terminus of amyloid-beta via epitope imprinting. (Licentiatuppsats)
- 2016:5 Kronkvist, K. och Martinez Olsson, E. Stöld och inbrott på byggarbetsplatser. Omfattning, skadeverkan och risk.
- 2016:5 Hjälms, B. Fakulteten för hälsa och samhälle – en framgångsrik historia.
- 2017:1 Kronkvist, K. och Ivert, A-K. Utvecklingen av brott och otrygghet i Norra och Södra Sofielund. En effektutvärdering av Fastighetsägare Sofielunds arbete.
- 2017: 2 Levander, S. Fem typer av psykiska störningar som poliser och andra inom rättväsendet ofta möter. Kunskapsbaserade råd om bedömning och bemötande.
- 2017:3 Wallengren, S. och Mellgren, C. Romers upplevelser av hatbrott: Upplevelser, konsekvenser och stöd.
- 2017:4 Wallengren, S. och Mellgren, C. Gatans tysta offer: En studie av socialt utsatta EU-medborgares utsatthet för brott, hatbrott och annan kränkande behandling i det offentliga rummet.
- 2017:5 Takter, M. Vem är den enskilde i ett gemensamt hem? En studie av hur biståndshandläggare förhåller sig till anhörigas möjligheter till frivillighet, autonomi och personlig integritet. (Licentiatuppsats)
- 2018:1 Andersson, L. och Johnson, B. Valfrihet och egenmakt: En utvärdering av Region Skånes vårdval för LARO.
- 2018:2 Löfgren-Mårtenson, L., Elmerstig, E. och Tornberg, J. Sex i Syd 2016. Sexuella handlingar och livsstilar i Skåne.
- 2019:1 Cuadra, C.B. Socialtjänst i ofred: resiliens, beredskap och planering. Ett kunskapsunderlag för den kommunala socialtjänsten.
- 2019:2 Kronkvist, K., Nordqvist, S., & Ivert, A-K. (2019). Kamerabevakning i ett särskilt utsatt bostadsområde. Uppfattningar, erfarenheter och effekter av polisiär kamerabevakning med syfte att minska brottsligheten och öka tryggheten.

2019:3 Arvidsson, P. Från policy till praktik: En studie om organisering inom LSS-området. (Licentiatuppsats)

2019:4 Björkhagen Turesson, A., Hjortsjö, M. & Staaf A. Hemlösa barns vardagsliv i Malmö - Utifrån ett barnrättsperspektiv.

2019:5 Egnell, S. och Ivert, A-K. Ungdomars upplevelser av trygghet och otrygghet i den offentliga miljön: områdeskunskap, vardagsrisker och undvikandestrategier.

2020:1 Nyberg, G. Lika som att jag har en fri vilja: Brukares självbestämmande i gruppbostad och personlig assistans inom LSS. (Licentiatuppsats)

2020:2 Holmström, C., Plantin, L., Green, E. & Stjärnhagen, O. Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter för personer som har sex mot ersättning

2020:3 Ivert, A-K., Mellgren, C. & Nilsson, J. Processutvärdering av Sluta skjut.

Den grova våldsbrottsligheten beskrivs som ett av de största samhällsproblemen i Sverige idag och efterfrågan på effektiva åtgärder som kan minska våldet är stor. Svensk forskning om vad som fungerar för att minska det grova våldet är begränsad och det behövs mer kunskap för att Polis och andra brottsförebyggande aktörer ska få de verktyg de behöver för att vända utvecklingen. I den här processutvärderingen har vi studerat pilotprojektet Sluta skjut som är ett försök att implementera den amerikanska strategin Group Violence Intervention (GVI) i en svensk kontext. GVI har i flera internationella studier visat på positiva effekter. Resultaten från utvärderingen visar att det går att implementera den amerikanska strategin i en svensk kontext, effekten av insatsen har inte studerats inom ramen för den här utvärderingen. Utifrån det internationella kunskapsläget och erfarenheterna från implementeringen i Malmö är bedömningen att GVI är möjlig att implementera och kan vara värt att pröva i städer med stora problem med grov våldsbrottslighet.

Utvärderingen har genomförts på uppdrag av Brottsförebyggande rådet (Brå) med stöd från Brå och Fonden för inre säkerhet (ISF).



EUROPEISKA UNIONEN
Fonden för inre säkerhet

ISBN 978-91-7877-155-4 (print)

ISBN 978-91-7877-156-1 (pdf)

DOI 10.24834/ISBN.9789178771561

MALMÖ UNIVERSITY
205 06 MALMÖ, SWEDEN
WWW.MAU.SE