Länsstyrelsen
Skåne

SKÅNE TILLSAMMANS MOT BROTT

En processutvärdering av Skånes regionala programförklaring och handlingsprogram för det brottsförebyggande arbetet 2018–2020

Titel: SKÅNE TILLSAMMANS MOT BROTT
En processutvärdering av Skånes regionala programförklaring och handlingsprogram för det brottsförebyggande arbetet. 2018 - 2020

Utgiven av: Länsstyrelsen Skåne 2021

Författare: Adam Jonsson

Beställning: Länsstyrelsen Skåne
Samhällsbyggnad
205 15 Malmö
Telefon 010-224 10 00

Förord

Denna rapport är en processutvärdering av *Skåne tillsammans mot brott*; Skånes regionala programförklaring och handlingsprogram för det brottsförebyggande arbetet under åren 2018 till 2020. Programmet fastställdes gemensamt av Länsstyrelsen Skåne, Polismyndigheten region Syd, Region Skåne, Kriminalvården region Syd, Tullverket, Kommunförbundet Skåne och Sydsvenska Industri- och handelskammaren den 30 maj 2018. Syftet var att utveckla det regionala och lokala brottsförebyggande arbetet. Utvärderingen initierades av Länsstyrelsen Skåne och är en analys av handlingsprogrammets målsättningar, verkställighetsform och genomförandeprocess. Utvärderingen har bedrivits parallellt med programmets implementering. Rapportförfattaren har under perioden fört en löpande dialog med Länsstyrelsens brottsförebyggande samordnare om händelseutvecklingen. Avsikten med detta praktiknära tillvägagångsätt har varit att kvalitetssäkra styrningen av handlingsprogrammet.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD ... 3
1. INLEDNING ... 6
2. UTVÄRDERINGEN ... 9
2.1 Syfte och frågeställningar ... 9
2.2 Teoretiska utgångspunkter ... 10
2.3 Metod och tillvägagångssätt ... 11
2.4 Etiska överväganden ... 13
3. SKÅNE TILLSAMMANS MOT BROTT ... 14
3.1 En regional programförklaring formuleras ... 14
3.2 Ett regionalt handlingsprogram tar form ... 15
3.3 En genomförandeorganisation etableras ... 17
3.4 Hur förhåller sig genomförandeorganisationen till idealtypiska upplägg? ... 18
4. ARBETSGRUPPERNA ... 21
4.1 Utvecklad avhopparverksamhet i Skåne ... 21
4.1.1 Arbetsgruppen ... 22
4.1.2 Målanalys ... 23
4.1.3 Mål-medelanalys ... 23
4.1.4 Arbetsgången ... 24
4.1.5 Aktiviteter ... 24
4.2 Samverkan för färre återfall i brott ... 27
4.2.1 Arbetsgruppen ... 27
4.2.2 Målanalys ... 28
4.2.3 Mål-medelanalys ... 28
4.2.4 Arbetsgången ... 29
4.2.5 Aktiviteter ... 30
4.3 Metodstöd för insatser mot otillåten påverkan ... 30
4.3.1 Arbetsgruppen ... 31
4.3.2 Målanalys ... 31
4.3.3 Mål-medelanalys ... 32
4.3.4 Arbetsgången ... 32
4.3.5 Aktiviteter ... 33
4.4 Utveckling av brottsförebyggande arbete på lokal nivå ... 33
4.4.1 Arbetsgruppen ... 34
4.4.2 Målanalys ... 34
4.4.3 Mål-medelanalys ... 34
4.4.4 Arbetsgången ... 34
4.4.5 Aktiviteter ... 35
4.5 Utvecklad samverkan inom området mäns våld mot kvinnor ... 38
4.5.1 Arbetsgruppen ... 40
4.5.2 Målanalys ... 41
4.5.3 Mål-medelanalys ... 42
4.5.4 Arbetsgången ... 42

4.5.5 Aktiviteter 44
4.6 Ökad kvalitet på samverkansöverenskommelser och medborgarlöften 48
4.6.1 Arbetsgruppen 49
4.6.2 Målanalys 49
4.6.3 Mål-medelanalys 49
4.6.4 Arbetsgången 50
4.6.5 Aktiviteter 52
4.7 Näringslivet – en naturlig aktör i det brottsförebyggande arbetet 56
4.7.1 Arbetsgruppen 57
4.7.2 Målanalys 58
4.7.3 Mål-medelanalys 58
4.7.4 Arbetsgången 58
4.7.5 Aktiviteter 59
5. SLUTLEDNING 62
5.1 Slutdiskussion 67
REFERENSER 68

1. Inledning

I mars 2017 lanserade regeringen det nationella brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott* (Skr 2016/17:126). Med detta fick Sveriges 21 länsstyrelser till uppgift att utveckla och samordna det strategiska arbetet på regional och lokal nivå. I det *utvecklande* uppdraget ingår att stödja kompetensutveckling inom det brottsförebyggande fältet, bidra till implementeringen av kunskapsbaserade metoder och främja nya samverkansstrukturer mellan en rad olika aktörer; praktiker inom kommuner, myndigheter med olika ansvarsområden, näringsliv och civilsamhälle. Att blott sammanföra dem generar emellertid inte automatiskt kunskap om brottslighetens struktur, orsaker och botemedel. Aktörer på nationell, regional och lokal nivå har sinsemellan olika förutsättningar att verka i enlighet med den kriminalpolitiska målbilden om en minskad brottslighet och ökad medborgerlig trygghet. Trots att myndigheter har en allmän skyldighet att samarbeta och bistå varandra i dessa avseenden är det för närvarande endast Polismyndigheten, Kriminalvården och Tullverket som har ett lagstadgat brottsförebyggande uppdrag.[1] I relation till andra verksamheter uppstår inte sällan organisatoriska mellanrum när deras ansvar och befogenheter tar slut utan att någon annan sömlöst tar vid. Sådana förhållanden ligger ofta utom ramen för vad den egna organisationen kan påverka. Av den anledningen blir Länsstyrelsens *samordnande* funktion central för att få aktörer med olika behov och intressen att samverka och utföra adekvata insatser som kompletterar varandra.[2]

Mot denna bakgrund blev Skåne det första länet i riket att formulera ett regionalt handlingsprogram i form av *Skåne tillsammans mot brott*. Det fastställdes gemensamt av Länsstyrelsen Skåne, Polismyndigheten region Syd, Region Skåne, Kriminalvården region Syd, Tullverket, Kommunförbundet Skåne (numera Skånes Kommuner) och Sydsvenska Industri- och handelskammaren den 30 maj 2018 och löpte till och med 2020.[3] I avsiktsförklaringen ingick att utveckla det långsiktiga lokala och regionala brottsförebyggande arbetet i enlighet med det nationella programmet. Programmet innehöll en strategi för att upprätta samverkan kring sju regionala utvecklingsområden som redovisas i tabellen nedan. Varje utvecklingsområde axlades av en arbetsgrupp med olika konstellationer av tjänstepersoner från nämnda organisationer. I tabellens högra kolumn listas de planerade aktiviteterna och det förväntade resultatet för respektive arbetsgrupp.

Vid sitt tecknande saknade *Skåne tillsammans mot brott* motstycke bland Sveriges övriga län och fick således betraktas som ett nydanande initiativ. Samtidigt som länsstyrelserna tilldelats en framstående roll i det nationella programmet har regeringen inte preciserats *hur* arbetet ska bedrivas. Det formella uppdraget är heller inte förenat med krav på att upprätta ett åtgärdsprogram för hur de strategiska målen ska uppnås på regional nivå. Följaktligen fanns goda skäl att studera Länsstyrelsen Skånes utvecklingsarbete från och med planeringsfasen och

[1] Denna allmänna skyldighet återfinns i bl.a. 6 § förvaltningslagen (1986:223). Av 6 § myndighetsförordningen (2007:515) följer också att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt staten som helhet (Prop. 2011/12:171).

[2] Uppdraget regleras i förordning (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området. Länsstyrelserna ska bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten i länet genom att (1) stödja utvecklingen av ett kunskaps- och problembaserat lokalt och regionalt brottsförebyggande arbete; (2) bidra till att samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer utvecklas på lokal och regional nivå för att förebygga brott; (3) stödja kompetensutveckling och gemensamma tvärsektoriella utbildningsinsatser inom det brottsförebyggande området; (4) stödja och initiera kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder.

[3] Observera att Tullverket undertecknade den regionala programförklaringen, men inte ingår i någon av de sju arbetsgrupper som driver utvecklingsarbetet.

under implementeringen av programmet. Förutsättningarna för att bedriva ett samordnat och organisationsgemensamt utvecklingsarbete är komplexa. De medverkande aktörerna åtnjuter sinsemellan olika ansvars- och kunskapsområden, mål, resurser och verklighetsbeskrivningar. Med dessa varierande organisatoriska utgångspunkter blev det relevant att studera om och hur de lyckades med en intern förankring av åtagandet, som gav deras medarbetare förståelse och handlingsutrymme för att uppnå de övergripande målen. Vilka aktörer berörs och hur har de involverats? Hur ser sambandet ut mellan de aktiviteter som ska genomföras och de resultat man avser att uppnå? Att besvara sådana frågor är väsentligt för att kvalitetssäkra målstyrningen av handlingsprogrammet. Denna rapport är en processutvärdering av *Skåne tillsammans mot brott*. Utvärderingen initierades av Länsstyrelsen Skåne och är en analys av programmets målsättningar, verkställighetsform och genomförandeprocess.

Utvecklingsområde	**Arbetsgrupp**	**Insatser och förväntat resultat**
Utvecklad avhopparverksamhet i Skåne	• Polisen (sammankallande) • Länsstyrelsen Skåne • Kriminalvården • Kommunförbundet Skåne	Att etablera en samverkansstruktur för avhopparverksamhet i de skånska kommunerna senast i slutet av 2020.
Samverkan för färre återfall i brott	• Kriminalvården (sammankallande) • Polisen • Region Skåne • Kommunförbundet Skåne	Presentera utvecklingsförslag gällande det återfalls-förebyggande arbetet för intagna med korta strafftider. I slutet av 2020 ska två pilot-seminarier vara genomförda och utvecklingsförslagen redovisats för styrgruppen.
Metodstöd för insatser mot otillåten påverkan	• Kommunförbundet Skåne (sammankallande) • Länsstyrelsen Skåne • Sydsvenska industri- och handelskammaren	Arrangera seminarier kring att identifiera, förebygga och stödja utsatta för otillåten påverkan. Utifrån dessa teman ska ett metodstöd presenteras. I slutet av 2020 förväntas det finnas en regional stödstruktur för erfarenhetsutbyte och ett metodunderlag.
Projekt för utveckling av brotts-förebyggande arbete på lokal nivå	• Länsstyrelsen Skåne (sammankallande) • Polisen • Kommunförbundet Skåne	Agera processtöd vid etableringen av EST i (minst) fem kommuner. Arbetet ska ha påbörjats senast i slutet av 2020.

Ökad kvalité på samverkans-överenskommelser och medborgarlöften	• Länsstyrelsen Skåne (sammankallande) • Polisen • Kommunförbundet Skåne	Erbjuda länets kommuner utbildning och stöd i modellen *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. I slutet av 2020 förväntas överenskommelser och löften tillhörande kommunerna som reviderat dem under utvärderingsperioden uppvisa en högre kvalité än vid kartläggningen från 2018.
Utvecklad samverkan inom området mäns våld mot kvinnor	• Länsstyrelsen Skåne (sammankallande) • Region Skåne • Polisen • Kommunförbundet Skåne	Genomföra en satsning på lokal samverkan kring partnervåld inkl. hedersrelaterat våld och förtryck, vilket omfattar utbildning och konkret stöd på kommunnivå. Insatserna ska möjliggöra en strukturerad samverkan mellan kommun, polis och Region Skåne.
Näringslivet – en naturlig aktör i det brottsförebyggande arbetet	• Sydsvenska industri- och handelskammaren (sammankallande) • Länsstyrelsen Skåne • Polisen • Svensk handel	Genomföra en kartläggning av näringslivets befintliga involvering i det regionala brottsförebyggande arbetet och presentera utvecklingsförslag kring samverkan med arbetsgruppens aktörer. I slutet av 2020 ska en verktygslåda med evidensbaserade brottsförebyggande metoder inom näringsverksamhet redovisas till styrgruppen.

2. Utvärderingen

Skånes regionala brottsförebyggande program fäster stor vikt vid ett kunskaps- och evidensbaserat utvecklingsarbete, vilket överensstämmer med den nationella avsiktsförklaringens intentioner. En bärande del är en förstärkt koppling mellan forskning och praktik. Av den anledningen ansökte och fick Länsstyrelsen Skåne ekonomiskt stöd från Brottsförebyggande rådet för att utvärdera implementeringen av programmet. För genomförandet anlitades Adam Jonsson som är doktorand vid Institutionen för kriminologi på Malmö universitet. Han har emellertid författat rapporten inom ramen för en tidsbegränsad anställning vid Länsstyrelsen Skåne. Rapporten är resultatet av en kombination av processutvärdering och interaktiv forskning (Dahler-Larsen & Krogstrup, 2003). En traditionell processutvärdering kan beskrivas som en analys av vilka omständigheter som gör ett pågående utvecklingsarbete framgångsrikt eller inte. I detta fall var det fråga om en lärande utvärdering som placerade kunskapsprocesserna i fokus och avsåg att bidra till lärande *som en del av* utvecklingsarbetet (Lindgren, 2014). Av den anledningen genomfördes utvärderingen i nära dialog mellan rapportförfattaren och Länsstyrelsen Skånes två brottsförebyggande samordnare och blev således ett stöd i det *pågående* utvecklingsarbetet. I utvärderingens analytiska ramverk ingår teorier om organisatoriskt lärande i projektform och implementering av beslut inom offentlig förvaltning genom samverkan mellan olika aktörer (jmf. Danermark, 2005). Valet av perspektiv understryker en legitimitetsaspekt av utvärderingen, som ytterst användes för att stärka progressiva allianser inom detta tvärsektoriella utvecklingsarbete. Erfarenhetsutbyte mellan olika nivåer, det som även kallas organisatoriskt lärande, är eftersträvansvärt för att fatta strategiska beslut som rör eventuella behov av omprioriteringar och anpassningar av mål och metoder. Detta med stöd av forskning som visat att ett integrerat arbetssätt ökar möjligheterna för målstyrning och att genomföra ändamålsenliga insatser, som i sin tur kan utveckla samverkansformer inom och utanför den egna organisationen (Grape, 2006; Vedung, 2016).

2.1 Syfte och frågeställningar

Utvärderingen har ett tredelat syfte som inbegriper att (1) studera huruvida handlingsprogrammet var ett ändamålsenligt strategiskt verktyg för att implementera den regionala avsiktsförklaringen, (2) att identifiera de organisatoriska förutsättningarna för att infria de associerade förväntade resultaten och (3) besvara huruvida resultaten har uppnåtts. Syftet konkretiseras i följande fyra frågeställningar:

1. I vilken utsträckning styrde handlingsprogrammet och arbetsgruppernas aktivitetsplaner mot de förväntade resultaten?
2. I vilken utsträckning fanns grundläggande förutsättningar för utvecklingsarbetet såsom förankring, mandat och resurser hos berörda och relevanta aktörer under implementeringen av handlingsprogrammet?
3. I vilken utsträckning genomförde arbetsgrupperna sina planerade aktiviteter och infriade de sina förväntade resultat?
4. Hur och i vilken utsträckning kom aktiviteternas regionala och lokala mottagare att involveras i utvecklingsarbetet?

2.2 Teoretiska utgångspunkter

Utvärderingens teoretiska utgångspunkter består av statsvetenskapliga och sociologiska perspektiv på styrning, förankring och organisering av verksamhetsutveckling inom offentlig förvaltning.[4] Perspektivens empiriska grund utgörs av organisations- och projektforskning om implementering av policy och samverkan mellan aktörer med olika ansvars- och kunskapsområden, struktur, resurser och mål förknippade med sina kärnuppdrag.[5] (Fixsen m. fl., 2005; Guldbrandsson, 2007; Hill & Hupe, 2002; Vedung, 2009).[6] Sådana organisatoriska förutsättningar ansågs ha stor betydelse för utsikterna att infria de övergripande målsättningarna med *Skåne tillsammans mot brott* (Vedung, 2016). Handlingsprogrammet, tillika arbetsgruppernas aktivitetsplaner, definierades som policydokument eftersom de innehöll målformuleringar och processbeskrivningar för hur resultaten skulle uppnås (Johansson, 2010; Ljungberg & Larsson, 2001).

Valet av teoretiskt ramverk motiverades av att den regionala programförklaringen följde en trehövdad policylogik som kännetecknar samtida strategier för att möta svårlösta samhällsproblem med offentliga medel (Godenhjelm, Jensen & Sjöblom, 2019; Svensson & Brulin, 2011; Westerdahl, 2020). Policylogikens första kännetecken är utvecklingsarbeten som bedrivs i projektform, det vill säga som tidsavgränsade aktiviteter där nya arbetsformer prövas parallellt med berörda kärnverksamheter.[7] Om utfallet är positivt är målet ofta att inordna dem i befintliga strukturer. För det andra tenderar sådana projekt att organiseras i samverkan mellan självständiga aktörer som tillhör samma organisatoriska fält, som alla har beröringspunkter till det aktuella problemet om än med olika utgångspunkter.[8] För det tredje, och på grund av att aktörerna lyder under olika styrningsprinciper, tillsätts ofta en oberoende funktion i projektet för att jämka aktörernas organisatoriska mellanrum. Hur väl denna funktion lyckas samordna aktörernas utbyte och därigenom uppnå förväntade synergieffekter mellan dem tillmäts ofta en avgörande betydelse för implementeringsresultatet (Godenhjelm, Jensen & Sjöblom, 2019; Jensen, Johansson & Löfström, 2017; Westerdahl, 2020).[9]

Med den växande förekomsten av projektsatsningar i offentlig verksamhet har forskarsamhället uppmärksammat utmaningar med att temporära aktiviteter förväntas generera långsiktiga resultat. Ett projekt kan vara mer eller

[4] Med *styrning* avses åtgärder som medvetet vidtas i syfte att öka utsikterna för måluppfyllelse.

[5] En *policy* är en avsiktsförklaring och riktlinjer för att styra beslut och uppnå önskade mål. Ett policydokument är inte juridiskt bindande, utan endast ett formaliserat styrmedel som ska vägleda mot de handlingar som troligast ger ett önskat resultat (Johansson, 2010).

[6] Offentliga och privata *organisationer* utgör aktörer medan *institutioner* syftar på de formella regler (ex. lagar) och dokument (ex. regleringsbrev) som aktörerna behöver förhålla sig till (Engdahl & Larsson, 2006:182).

[7] Med *linjeverksamhet* avses de planlagda, ordinarie och prioriterade arbetsuppgifter som löpande sysselsätter en organisation (Jensen m.fl., 2006).

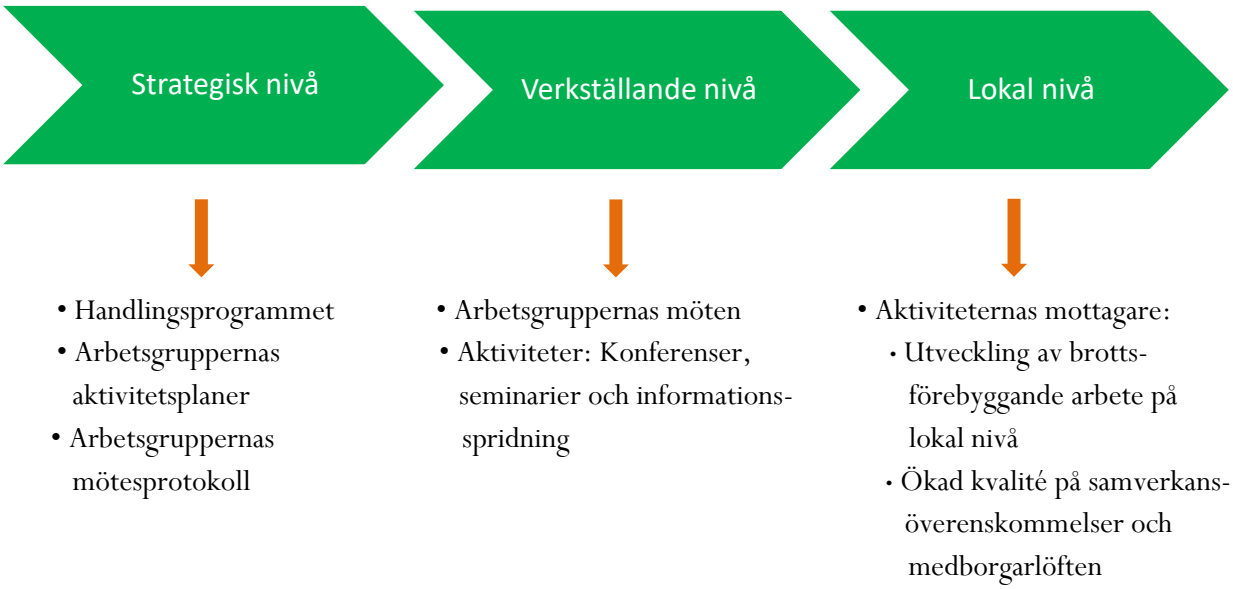
[8] Ett *organisatoriskt fält* är en arena där flera organisationer ägnar sig åt varsin del av ett större verksamhetsområde (t.ex. det kriminalpolitiska fältet som samlar Polismyndigheten, Kriminalvården, Tullverket m.fl.). Inom fältet finns formella ramar för vad varje organisation ska göra och hur arbetet ska utföras, vilket upprätthåller gränserna mellan dem. När representanter för olika organisationer ska samverka utgår de således från sina olika ansvarsområden, kunskaper, målsättningar och regelverk, vilket kan resultera i friktion mellan dem (Grape, 2006).

[9] En *styrningsprincip* reglerar hur målen på ett politikområde eller inom en myndighet, förvaltning eller organisation ska uppnås. På nationell nivå kännetecknas förhållandet mellan stat och kommun av en decentraliserad styrningsprincip. Regeringen har släppt mandatet att formulera vissa problem och lösningar till den lokala nivån. En central princip i statlig förvaltning är resultatstyrning. För rättsväsendet och människovårdande organisationer är i stället legitimitet en central princip. Näringslivet å sin sida följer tekniskt-byråkratiska styrningsprinciper och mäter sin kostnadseffektivitet som ett mått på framgång. En styrningsprincip kan vara mer eller mindre överordnad och flera principer kan existera parallellt (om än inte utan kompromisser) (Erlingsson & Wänström, 2015; Petersson, 2017).

mindre fast knutet till den eller de organisationer som initierar eller ingår i ett förändringsarbete. En fast knuten projekt- eller genomförandeorganisation innebär att arbetet utförs på samma plats och av samma funktioner som ingår i kärnverksamheten. Det kan medföra att satsningen blir (mer) utsatt för konkurrens från ordinarie åtaganden, att medarbetarna går miste om en helhetssyn på förändringsbehoven eller att arbetsplatsens strikt funktionsindelade struktur gör dem hemmablinda, vilket hämmar kreativitet och innovation.[10] Samtidigt kan upplägget även minimera problem med att systematisera och tillgodogöra sig kunskaper från den temporära processen. Detta ökar utsikterna för att införliva fördelaktiga arbetssätt i linjeverksamheten till gagn för *hela* organisationen (Jensen, Johansson & Löfström, 2017; Johansson m.fl., 2001; Johansson, 2010).

2.3 Metod och tillvägagångssätt

Utvärderingen har studerat genomförandeorganisationens struktur, hur väl handlingsprogrammet definierade arbetsgruppernas åtaganden samt hur varje grupp planerade och genomförde sina aktiviteter och huruvida grupperna infriade sina förväntade resultat. Av den anledningen bedrevs datainsamlingen huvudsakligen på utvecklingsarbetets övergripande strategiska nivå och verkställande nivå, men omfattar i två fall även genomförandet på lokal nivå.



Figur 1: Datainsamling i tre steg

Utvärderingen bygger på tre datakällor som korresponderar mot utvecklingsarbetets nivåer. Avsikten med denna konstruktiva länkning mellan nivåerna är att åskådliggöra hur arbetsgruppernas sammansättning, val av aktiviteter och sedermera genomförande av aktiviteterna relaterar till deras förväntade resultat. Som framgår av figuren ovan analyserades handlingsprogrammet och arbetsgruppernas aktivitetsplaner respektive mötesprotokoll på en övergripande strategisk nivå. I rapporten benämns dessa underlag som policydokument. Parallellt har den verkställande nivån studerats genom deltagande observationer under arbetsgruppernas möten och deras

[10] Funktionsindelningen anknyter till den struktur som ofta benämns som ”stuprör” i kommunal styrning, som utgörs av självständiga förvaltningar som inte ska lägga sig i varandras arbete. Enligt Westerdahl (2020:246) är det ingen enkel uppgift att göra upp med denna tradition.

genomförda aktiviteter. På lokal nivå genomfördes två omgångar intervjuer med nyckelpersoner. I den första omgången ingick representanter för kommun och polis i tre av kommunerna som implementerat modellen EST (Effektiv samordning för trygghet). I den andra omgången ingick representanter för kommun och polis i samtliga kommuner som kom att motta stöd inför uppdateringen av sina samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Intervjuerna genomfördes med stöd av en så kallad aide-memoire, en schematisk översikt av nyckelord baserade på utvärderingens syfte och frågeställningar. Upplägget skiljer sig från en traditionell intervjuguide, som innehåller ett antal på förhand formulerade frågor. Informanterna har således haft stora möjligheter att styra samtalets förlopp och rapportförfattaren låtit deras initiala svar avgöra följdfrågorna för att försäkra sig om att viktiga aspekter inte förbises. Denna ostrukturerade ansats utan en färdig hypotes gör att utvärderingens teoretiska ramverk har fastställts under materialinsamlingen gång.

1. Målanalys	2. Mål-medelanalys	3. Genomförandeanalys
Målanalysen baseras på följande kriterier: • Är arbetsbeskrivningen och de förväntade resultaten entydigt formulerade och hänger de ihop? • Om det finns flera delmål, är de förenliga med varandra? • Är målen möjliga att uppnå och är de mätbara?	Mål-medelanalysen baseras på följande kriterier: • Finns det en stringent koppling mellan åtgärderna och de förväntade resultaten? • Bygger valet av aktiviteter på en befintlig och dokumenterad kunskapsbas? • Utgår valet av aktiviteter från en vetenskapligt utvärderad verksamhet eller metod?	Genomförandeanalysen baseras på följande kriterier: • I vilken utsträckning har planerade aktiviteter genomförts? • Hur väl har aktiviteterna genomförts, har det t.ex. funnits faktorer som underlättat eller försvårat genomförandet? • Vilket mottagande fick aktiviteterna bland sina målgrupper?

Tillvägagångssättet är inspirerat av Bacchis (2009) policyanalys som på svenska benämns POL (problem, orsak, lösning), men följer i allt väsentligt stegen i en traditionell processutvärdering. Utförandet består av tre delanalyser vars kriterier presenteras i tabellen ovan. Varje del granskar graden av teoretisk och praktisk länkning mellan (1) målformulering, (2) val och planering av aktiviteter respektive (3) genomförande av aktiviteter (Lewin & Somekh, 2011; Vedung, 2009). Det egengenererade empiriska materialet från deltagande observationer och intervjuer bestod av fältanteckningar och ljudupptagningar, som analyserades genom meningskoncentrering, strukturering och kontrastjämförelser (Kvale & Brinkman, 2009). Sammantaget innehöll analysen en både induktiv och deduktiv ansats. Induktion innebär att rapportförfattaren fortlöpande formulerade preliminära hypoteser som stadigvarande reviderades utifrån utvecklingsarbetets händelseförlopp, medan deduktion betyder att de definitiva slutsatserna drogs med stöd av det teoretiska ramverket. Forskningsprocessen kännetecknades således av en alternering mellan teori och empiri, som succesivt omtolkats i skenet av varandra (jmf. Alvesson & Sköldberg, 1994; Bryman, 2011). Avsikten var att initialt minimera inflytandet från befintliga teorier och visa öppenhet inför nya upptäckter inom det specifika organisatoriska fältet. Detta såväl vid datainsamlingen som vid analys och tolkning av resultaten (Larsson, Lilja & Mannheimer, 2005).

2.4 Etiska överväganden

Utvärderingsprocessen vägledes av Vetenskapsrådets (2017) etiska principer inom samhällsvetenskaplig forskning. Länsstyrelsens brottsförebyggande samordnare stod för den initiala förankringen av utvärderingsuppdraget i de sju arbetsgrupperna. Rapportförfattaren informerade i sin tur gruppdeltagarna muntligen om syftet, behandlingen av material och spridningen av resultaten vid första kontakt. Ingen av dem har uttryckt invändningar mot att ingå i de deltagande observationerna. Det finns emellertid skäl att problematisera deras samtycke utifrån att medverkan i utvärderingen blev en integrerad del av utvecklingsarbetet. Förhållandet inkräktar på principen att informanter skall delta frivilligt och när som helst kunna avbryta sin medverkan i en studie (jmf. Vetenskapsrådet, 2017:34ff.). Att utesluta enskilda inlägg ur meningsutbytet med övriga deltagare i arbetsgruppen skulle förvanska studiet av samverkan. Därför betonades att utvärderingen studerar generella grupprocesser till skillnad från enskilda individers åsikter. Av samma skäl har samtliga medverkandes namn och yrkesbefattningar avidentifierats i rapporten. Det gäller även de personer som intervjuats enskilt, vilka initialt informerades skriftligen och därefter muntligen om syftet, att deltagande är frivilligt och hur materialet behandlades samt hur resultaten skulle presenteras (jmf. Vetenskapsrådet, 2017:37). All data har förvarats oåtkomligt för andra än rapportförfattaren. Samtliga analyser genomfördes på så sätt att ingen information går att härleda till enskilda personer (Vetenskapsrådet, 2017:54).

3. Skåne tillsammans mot brott

3.1 En regional programförklaring formuleras

För det nationella brottsförebyggande programmets genomslag på regional nivå är landshövdingarna av stor betydelse. De fungerar dels som statens företrädare gentemot länet, dels som länets företrädare gentemot staten. I egenskap av chefer för länsstyrelserna skall landshövdingarna verka som en garant för att nationella beslut omsätts i praktiken. Som representant för länen innebär det liktydigt att tillvarata regionala intressen. Länsstyrelsens uppdrag att stödja den regionala samordningen av det brottsförebyggande arbetet involverar en rad aktörer; rättsvårdande myndigheter, människovårdande organisationer och näringslivet. På förekommen anledning sammankallade Skånes landshövding verksamhetsansvariga för Polismyndigheten region Syd, Region Skåne, Kriminalvården region Syd, Tullverket, Kommunförbundet Skåne och Sydsvenska Industri- och handelskammaren under våren 2017.[11] Flera av dessa aktörer var vid tidpunkten gemensamt involverade i ett antal befintliga regionala brottsförebyggande initiativ:

- Länsstyrelsen har ett särskilt implementeringsansvar för såväl den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor som för den nationella ANDT-strategin. Under 2017 upprättades en regional strategi och handlingsplan för ANDT-arbetet genom en regional samverkansgrupp, *Skånesamverkan mot brott och droger* (SMD), bestående av Länsstyrelsen Skåne, Polisen, Tullverket, Kriminalvården, Kommunförbundet Skåne, Region Skåne, Nätverket Idéburen sektor och Lärosäten syd.
- Länsstyrelsen Skåne, Polisen, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten ett driver samverkansforumet *SAMSPEL* med syftet att förebygga ekonomisk brottslighet, penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Nationella Brottsförebyggande rådet har initierat en satsning på att pröva metoden GVI (Group Violence Intervention) som ett regionalt pilotprojekt i Sverige tillsammans med polisområde Malmö, Malmö stad, Kriminalvården, Polismyndighetens nationella operativa avdelning och det amerikanska forskningscentret National Network For Safe Communities. Bakgrunden till projektet är det ökade antalet skjutningar mellan personer som ingår i kriminella nätverk i västra Skåne och en intention att pröva kunskapsbaserade arbetsmetoder för att förebygga denna typ av brott.
- Polismyndigheten och Tullen samverkar kontinuerligt för att minska den illegala spritsmugglingen och genomför gemensamma kontroller i gränsnära områden.

Under sammanträdet uppmärksammades flera ömsesidiga intresseområden, såsom former av kriminalitet, kring vilka det ännu saknades en strukturerad samverkan. Brottslighetens art, modus och konsekvenser är mångskiftande och under ständig förändring; målande exempel på det som statsvetenskapen benämner som ”wicked problems” åsyftandes samhällsutmaningar som är motståndskraftiga mot lösningar. Därför är det

[11] Aktuella myndigheter och organisationer skiljer sig åt sett till deras geografiska- och organisatoriska indelning. Polismyndigheten är en nationell enrådsmyndighet med såväl regional som lokal representation. Kriminalvården är en både nationell och regional angelägenhet. Tullverket är en nationell myndighet vars representant är verksamhetschef för Kompetenscentret i Skåne. Observera att Tullverket undertecknade den regionala programförklaringen, men inte ingår i någon av de sju arbetsgrupper som driver utvecklingsarbetet. Myndigheten ingår däremot i *Skånesamverkan mot brott och droger* (SMD).

avgörande att det förebyggande arbetet baseras på kunskap om vilka åtgärder som fungerar och *var*, *när*, *hur* och framför allt *varför*. Medan tvångsmedel och straffvärden är beroende av byråkratiska beslutsprocesser röner kombinationer av social och situationell prevention en större potential som motmedel. Det vill säga att minska motivationen till att begå brott, att öka upptäcktsrisken och att begränsa tillgängligheten till eftertraktade objekt inklusive brottsutsatta platser.

Mot denna bakgrund enades aktörerna om att utveckla det förebyggande arbetet i Skåne län, vilket utmynnade i en gemensam programförklaring med målen att minska brottsligheten och öka medborgarnas trygghet. Utvecklingsarbetet tog sin utgångspunkt i det nationella brottsförebyggande programmet, som betonar ett kunskaps- och evidensbaserat arbete med utvärdering som styrmedel, ett förstärkt utbyte mellan praktiska verksamheter och forskarsamhället, ökad kompetens hos och uppslutning bland fler samhällsaktörer samt insatser som baseras på lokala problembeskrivningar. Den regionala programförklaringen undertecknades av ovan nämnda parter i januari 2018 och löpte under 2018 till och med 2020. Programförklaringen formulerade en viljeinriktning för att utveckla det brottsförebyggande arbetet och var grundplåten till ett blivande handlingsprogram.

3.2 Ett regionalt handlingsprogram tar form

Det första steget i förberedelsefasen till ett regionalt handlingsprogram var en behovsinventering; en uppgift som tilldelades Länsstyrelsen Skåne och ytterst myndighetens två brottsförebyggande samordnare. Inventeringen bestod i en serie av workshops under våren 2018, som samlade en inbjuden representant från vardera myndighet respektive organisation. De flesta representanterna hade någon form av samordningsansvar för extern samverkan på sina arbetsplatser. Konstellationen med sju representanter och två samordnare benämns i rapporten som uppstartsgruppen. Workshopformatet innebär, i sin idealtypsiska form, att deltagarna i ett utvecklingsarbete uppmuntras till att i samråd nå ett resultat under översyn av en processledare, vilken agerar som moderator och administratör (Jensen, Johansson & Löfström, 2017).[12] En workshop påminner till upplägget om ett seminarium, men skiljer sig på två avgörande punkter. I ett seminarium är målet tillika innehållet satt på förhand. I en workshop är målet satt, men innehållet och resultatet definieras under arbetsprocessen. Slutpunkten är att finna en (fram tills dess okänd) lösning på en problemställning, som formuleras i ett strukturerat material för den fortsatta arbetsprocessen. Ett sådant tillvägagångsätt förordas inom offentliga verksamheter som står inför svårlösta problem (”wicked problems”). Syftet är att nå beslut där alla funktioner kan bidra med sina respektive perspektiv och skapa förutsättningar att förankra lösningar i den organisation de företräder (ibid.). Det är en fördel om deltagarna har mandat att fatta beslut i sina organisationer (Antvik & Sjöblom, 2014).

Vid den första workshopen presenterade var och en av de sju deltagarna sin verksamhet, sitt befintliga brottsförebyggande arbete tillsammans med statistik och angelägna utvecklingsområden. Denna lägesbild skickade även in skriftligen till länsstyrelsens två samordnare. Upplägget åskådliggjorde ett antal myndighets- och organisationsgemensamma problemställningar som sammanställdes av samordnarna och blev till utgångspunkter för kommande tillfälle.

[12] Idealtyp är ett teoretiskt begrepp som utvecklades av sociologen Max Weber (1947). Begreppet ska inte uppfattas som normativt, utan tillämpas i denna rapport som ett analytiskt redskap för att renodla drag hos sociala enheter, förhållanden och företeelser. Idealtyper kan vi sedan använda för att jämföra våra empiriska observationer och tolka deras innebörd.

Under följande workshop kategoriserades underlaget utifrån två principer; dels hur många verksamheter som delade en viss problematik, dels baserat på deras interna organisatoriska förutsättningar att hantera utmaningen. På det sättet identifierades sju minsta gemensamma nämnare som deltagarna var eniga om behovet att samverka kring. Genom jämkningen sovrades ett mindre antal problemställningar, som belystes initialt, till förmån för konsensus. Märk väl att samtliga sju aktörer inte var representerade inom vartenda utvecklingsområde, vilket framgår av tabellen i rapportens inledning.

Vid nästa sammankomst stod lösningar på dagordningen. Deltagarna diskuterade vad de önskade uppnå på varje utvecklingsområde och vilka aktiviteter som skulle kunna uppfylla behoven. Grundvalen för matchningen var att insatserna (medel) och resultaten (målen) skulle vara relevanta för de verksamheter som slutit upp bakom respektive utvecklingsområde. Först därefter diskuterades hur väl de föreslagna aktiviteterna korresponderade mot de förväntade resultaten. Av lika stor vikt är att berörda verksamheter i sin tur hade möjlighet bemanna aktiviteterna. Rörande bemanningen är det viktigt påpeka att merparten av uppstartsgruppens representanter inte var involverade i genomförandet av aktiviteterna. Representanterna valdes ut för sin strategiska funktion i sina organisationer. Avsikten var att varje medarbetares kunskap och erfarenhet ska tas tillvara på bästa möjliga sätt inom respektive organisation. På så sätt förflyttades delar av arbets- och ansvarsstyrningen till tjänstepersoner som ingår i eller står i direktkontakt med linjeverksamheten.

Offentliga utvecklingsarbeten, som samlar aktörer från olika organisatoriska fält, är ett återkommande studieobjekt inom nordisk förvaltningsforsking (Antvik & Sjöblom, 2014; Godenhjelm, Jensen & Sjöblom, 2019; Jensen, Johansson & Löfström, 2017; Johansson, 2010). I allt väsentligt främjas parternas engagemang och delaktighet av att de får vara med och utforma elementära delar av processen såsom medel och mål (Antvik & Sjöblom, 2014). Samtidigt ställer deltagarnas inflytande krav på processledarens förmåga att moderera olika verksamhetsbehov, att knyta an diskussionen till vilka potentiella mervärden som kan realiseras genom samverkan mellan aktörerna och inte minst ge förslag till hur utbytet skulle kunna formaliseras (Macheridis, 2009; Skyttermoen & Vaagaasar, 2017). På dessa tre områden beskriver informanterna i uppstartsgruppen workshoparna som välordnade. Flera av dem drar paralleller till workshops som de deltagit i vid andra sammanhang. Länsstyrelsens samordnare uppfattades ha god inblick i och förståelse för förutsättningarna i informanternas organisationer. Workshopserien resulterade i ett strukturerat första utkast över de föreslagna utvecklingsområdena, som uppstartsgruppens deltagare i sin tur riktade till sina närmaste arbetsgivare att ta ställning till och ge bifall rörande innehållets bäring för den egna verksamheten. Informanternas erfarenheter knyter an till det lokala ledarskapets betydelse vid storskaliga utvecklingsarbeten som involverar flera självständiga verksamheter. Tidigare forskning betonar kvalitén i samordningen, i termer av lyhördhet inför olika organisationers strukturer, formella uppdrag, juridiska handlingsutrymme och mål, som centralt för att motivera och uppnå engagemang i tvärsektionella konstellationer (Andersen, 2008; Eklund, 2009; Holmberg, Håkansson & Partanen, 2003; Macheridis, 2009).

Den elementära förankringen av inblandningen i utvecklingsarbetet ägde rum på olika nivåer inom de medverkande organisationerna, vilket beror på att deras geografiska indelning och ledningsstruktur skiljer sig åt. Kriminalvårdens representant i uppstartsgruppen förankrade myndighetens fortsatta medverkan hos både regionchefen och vederbörandes närmaste chefer, vilket enligt implementeringsteori utgör ett skolboksexempel på hur ett utvecklingsarbete formaliseras internt (Brulin & Svensson, 2011; Jensen, Johansson & Löfström,

2017). Ett liknande förfarande ägde rum inom Polismyndigheten region Syd och Tullen. Att dessa tre myndigheter utmärkte sig positivt är sannolikt ingen slump eftersom de lyder under statliga direktiv om att samverka i brottsförebyggande syfte. Kommunförbundet Skåne och Region Skåne å sin sida hade andra förutsättningar. Den förstnämnda är en intresseorganisation för länets kommuner (som utgår från det kommunala självstyret) och den sistnämnda bär ett regionalt ansvar inom bland annat hälso- och sjukvårdsområdet. Med hänsyn till frånvaron av statlig styrning på flera av utvecklingsarbetets områden hade deras engagemang i *Skåne tillsammans mot brott* inte samma interna dignitet som hos övriga tre. Dessutom är deras organisationsstrukturer svåröverskådliga med många förgreningar. Sådana förutsättningar gör att vägarna till förankring blir långa och förankringsprocessen inte lika konsekvent genomförd som inom Polismyndigheten, Kriminalvården och Tullen. Detta åskådliggör att ett utvecklingsarbete, som förväntas bedrivas i samverkan, kan vara mer eller mindre fast knutet till de medverkande aktörerna och deras kärnverksamheter. Enligt projektforskning främjar en fast anknuten agenda, det vill säga att det förväntade arbetet i hög grad överensstämmer med organisationens ordinarie verksamhet, kontinuitet och integrering i den ordinarie verksamheten (Wisén & Lindblom, 2001). På motsvarande sätt ger en löst anknuten agenda utrymme för kreativitet, men försvårar den interna prioriteringen, uthålligheten och att återföra erfarenheter till linjeverksamheten (Johansson, Löfström & Olsson, 2000).

3.3 En genomförandeorganisation etableras

Handlingsprogrammet *Skåne tillsammans mot brott* fastställdes gemensamt den 30 maj 2018 och löpte till och med 2020. Landshövdingen, tillsammans med chefer för Polismyndigheten region Syd, Region Skåne, Kriminalvården region Syd, Tullverket, Kommunförbundet Skåne och Sydsvenska Industri- och handelskammaren, kom att bilda en styrgrupp och var utvecklingsarbetets beslutande instans. Landshövdingen är styrgruppens ordförande. Varje delegat åtnjuter högsta exekutiva mandat inom sina respektive verksamheter. De hade således befogenhet att göra interna prioriteringar till förmån för implementeringen av det regionala handlingsprogrammet. Styrgruppens huvudsyfte var att säkerställa en arbetsordning och tillgodose att alla beslut under projektperioden låg i linje med deras fastställda målsättningar. Representanterna sammanträdde två gånger per år för en uppdatering av händelseutvecklingen och enas om eventuella justeringar av den fortsatta processen.

Länsstyrelsens två samordnare rapporterade till styrgruppen. De agerade processledare på den operativa nivån, som i sin tur bestod av sju arbetsgrupper med ansvarar för varsitt av det korresponderande antalet utvecklingsområden. Arbetsgruppernas medlemmar utsågs av respektive organisations representant i styrgruppen och bestod av olika konstellationer av tjänstepersoner; kommunpoliser och områdespoliser respektive verksamhetsexperter och utvecklingsledare samt strateger och projektledare. Någon av Länsstyrelsens två samordnare ingick i samtliga grupper. Arbetsgruppernas uppgift är att föreslå, färdigställa och genomföra aktiviteter som gör att de infriar sina förväntade resultat. Förslagen sammanställs i aktivitetsplaner som specificerar vad som ska göras, när det ska göras samt de olika representanternas bidrag till utförandet. Planerna uppdateras två gånger per år, skickas till Länsstyrelsens samordnare för kvalitetssäkring och presenteras för styrgruppen i samband med deras sammankomster. Den första omgången aktivitetsplaner presenterades i oktober 2018 och löpte under sex månader till våren 2019. Avsikten var att de sista aktiviteterna skulle vara genomförda i slutet av 2020. Vid inbjudan till aktiviteterna stod hela arbetsgruppen som avsändare.

Arbetsgruppernas var de enda i projektorganisationen som hade direktkontakt med aktiviteternas målgrupper, i regel så kallade gräsrotsbyråkrater på regional-lokal nivå (jmf. Lipsky, 1980; Mallander, 1998).

Enligt den regionala programförklaringen skulle de övergripande målen infrias genom gemensamma insatser. Det förutsätter att arbetsgrupperna dels består av tjänstepersoner med ändamålsenligt mandat och handlingsutrymme, dels lyckas formulera och genomföra aktiviteter som kan uppfylla resultatmålen. Gruppmedlemmarnas engagemang godkändes av deras närmaste chefer genom styrgruppens försorg. Samtidigt preciserades inte ansvarsfördelningen och tidsåtgången jämte medlemmarnas ordinarie arbetsuppgifter. Detsamma gällde vilket mandat som de åtnjöt från styrgruppen i förhållande till sina arbetsgivarorganisationer, såsom att fatta egna beslut till gagn för sin organisations externa samverkan. Att styrgruppen inte definierade förhållandet mellan sina respektive linjeverksamheter och projektorganisationen utgjorde ett potentiellt problem. Om goda erfarenheter av problemlösning, som åstadkommits under en projektperiod, sedermera ska integreras i linjeverksamheten bör hela den berörda organisationen vara involverad vid överföringen och implementeringen. Detta för att förvärvad kompetens från projektperioden inte ska gå förlorad om enskilda medarbetare lämnar sina tjänster. Annars är risken stor att potentiella landvinningar under projektperioden inte kan upprätthållas över tid (Åhlfeldt, 2017:37).

I uppstartsgruppens förslag till handlingsprogram, som styrgruppen sedermera fastställde utan erinran, utsågs en sammankallande part i varje arbetsgrupp. I rollen som sammankallande ingick att bjuda in övriga medlemmar till möten, informera om dagordning, föra minnesanteckningar samt uppdatera aktivitetsplanerna för styrgruppens försorg. Enligt arbetsordningen förväntades den sammankallande parten utgöra länken mellan styrgruppen och arbetsgruppens process. Det var emellertid en rent administrativ funktion utan formell beslutsrätt över övriga medlemmars åtaganden eller vilka aktiviteter som skulle genomföras. Även om det inom varje arbetsgrupp rådde konsensus om utvecklingsarbetes dignitet saknades en formell reglering av ansvarsfördelningen i det löpande arbetet. Eftersom aktivitetsplanerna inte var formellt bindande gentemot de medverkande organisationerna fanns heller inga konsekvenser om en arbetsgrupp inte uppnådde sitt förväntade resultat.

För att ge arbetsgrupperna inblick i varandras utvecklingsgång följs implementeringen upp i den regionala samverkansgruppen *Skånesamverkan mot brott och droger* (SMD). Vid ett sammanträde på våren och ett på hösten avsätts första timmen för uppföljning av handlingsprogrammet. Vid dessa tillfällen närvarade Länsstyrelsens båda brottsförebyggande samordnare och dem med ansvar för att sammankalla respektive arbetsgrupp.

3.4 Hur förhåller sig genomförandeorganisationen till idealtypiska upplägg?

Projekt som utvecklingsform är idag vida förekommande inom svenska myndigheter (Guldbransson, 2007; Forssell, m.fl. 2013; Fred & Hall, 2017). I offentlig verksamhet kan arbetsformen vara ett medel för att stödja nya arbetssätt och oprövade konstellationer av funktioner, då den innebär att en specifik och tidsavgränsad utvecklingsuppgift lyfts ut och genomförs parallellt med linjeverksamheten. Enligt svensk implementeringsforskning förefaller projektformen särskilt tilltala traditionellt byråkratiska organisationer, som säger sig vilja bryta med hierarkisk kontroll för att i stället involvera de anställda i högre utsträckning (Alexandersson, 2006; Åhlfeldt, 2017). Trots detta saknas ännu en gyllene standard för genomförande av projekt inom offentlig förvaltning, men inom litteraturen råder konsensus kring processens elementära beståndsdelar.

De projektmodeller som fått störst spridning i Sverige och övriga Norden har flera beröringspunkter med statsvetarens Bo Rothsteins (1998) idealtypiska modell för legitimitet i genomförandeprocessen. Utgångspunkten är en styrande respektive en utförande del i projektet. Medan den styrande delen har mandat att fatta beslut ansvarar den utförande delen för att besluten verkställs. I den styrande delen återfinns en beställare, en styrgrupp och vanligtvis en projektgrupp (Brulin & Svensson, 2011; Jensen, Johansson & Löfström, 2017). Representationen av funktioner beror dels på om utvecklingsarbetet involverar en eller flera autonoma verksamheter, dels på om implementeringen ska genomsyra hela eller en avgränsad del av verksamheten/verksamheterna. I utvecklingsarbete inom *en* myndighet, som ofta definieras som en linjeorganisation[13], tenderar den styrande delen att vara mindre diversifierad än när flera *olika* förvaltningsorganisationer är inblandade (Skyttermoen & Vaagaasar, 2017).

Beställaren är projektets initiativtagare och ägare som ansvarar för att formulera dess målsättningar. I rollen ingår att tillsätta en styrgrupp, som i sin tur ska säkerställa att arbetsprocessen fortlöper i linje med målsättningarna. Ur kvalitetssynpunkt bör styrgruppens medlemmar vara ansvarsskyldiga inför beställaren och inneha mandat att ta beslut för hela sin organisation (eller avdelning). Styrgruppen ska fastställa en projektplan; ett strategidokument som anger vilken arbetsinsats som krävs för att infria målsättningarna. Den ska därefter inrätta en projektgrupp och förankra färdriktningen bland deltagarna. I de fall en projektgrupp inte kan rekryteras eller bedöms som överflödig ska styrgruppen stå för förankringen i den egna verksamheten. Styrgruppens medlemmar har mandat att besluta om kursändringar och ytterst om projektet ska fullföljas eller avvecklas i förtid. Slutligen ska styrgruppen bedöma hur väl de slutgiltiga resultaten överensstämmer med beställarens målsättningar (Åhlfeldt, 2017).

I projekt som är beroende av utförare från flera olika organisationer – sådana som bedrivs i samverkan – är en projektgrupp en vanligt förekommande ledningsfunktion. Då består projektgruppen av chefer för linjeverksamheten som förankrar uppdraget bland sina tjänstepersoner – utförarna. Projektgruppens ordförande är vanligtvis formell projektledare. Projektledarens uppgift är löpande informera styrgruppen om hur arbetsprocessen fortskrider och om avvikelser från projektplanen. Det är projektledaren som har ansvar för det dagliga operativa arbetet i projektet samt prioritering av resurser och funktioner utifrån det mandat som hen har fått i projektet. I den utförande delen återfinns slutligen en eller flera arbetsgrupper som står för genomförandet av aktiviteterna (Alexandersson, 2006; Antvik & Sjöblom, 2014).

Denna idealtypiska ansvarsfördelning skiljer sig i tre avgörande avseenden från genomförandeorganisationen bakom *Skåne tillsammans mot brott*. För det första saknades *en* formell beställare av handlingsprogrammets implementering, som i stället styrdes av berörda generaldirektörer motsvarande eller högsta exekutiva befattning. För det andra, och som en konsekvens av det förstnämnda, fanns ett betydande hieratiskt avstånd mellan styrgruppen och de sju arbetsgrupperna som uteslutande bestod av tjänstepersoner. Därmed saknade arbetsgrupperna chefs- eller arbetsgivarrepresenation och således funktioner, som i en idealtypisk modell, bildar en projektgrupp. För det tredje saknade arbetsgrupperna de exekutiva mandaten motsvarande en projektgrupp, återigen i en idealtypisk projektorganisation. Styrgruppen överlät i sin tur det löpande ansvaret för implementeringen till arbetsgrupperna, men gav samtidigt inga direktiv till tjänstepersonernas närmaste

[13] Linjeorganisationer består av en linjär hierarkisk struktur med toppledning och underavdelningar som lyder direkt under ledningen.

arbetsgivare om att freda eller prioritera åtagandena i arbetsgrupperna. I ett idealtypiskt projekt ingår att initialt kartlägga arbetsprocessen och beslutsgången inom berörda verksamheter med avsikt att avsätta de nödvändiga personella resurserna från linjeverksamheten och designera skälig arbetstid för de uppgifter som ska utföras.

Det skall betonas att idealtypiska projektmodeller fortsätter att spriddas, men att den praktiska tillämpningen av dem kan variera väsentligt. Då organisationer som förväntas samverka har väldigt olika förutsättningar, kommer även olika projektorganisationer att se väldigt olika ut. Därför har den äldre och länge tongivande projektlitteraturen på senare år börjat problematiseras som alltför teknokratisk i sitt anslag på bekostnad av en förståelse för hur den organisatoriska kontexten påverkar arbetsprocessen. Baksidan är ett ensidigt och normativt fokus på principer för hur en genomförandeorganisation skall utformas, som hårdrar hur de inblandade bör gå till väga för att uppnå sina målsättningar. Detta inbegriper ett försåtligt antagande om att ett projekt som följer litteraturens strikta riktlinjer automatiskt blir framgångsrika (Jensen, Johansson & Löfström, 2017; Skyttermoen & Vaagaasar, 2017).

4. Arbetsgrupperna

I detta kapitel analyseras arbetsordningen och händelseutvecklingen i de sju arbetsgrupperna. Tidsperspektivet inbegriper hösten 2018 till och med 2020. Varje arbetsgrupp presenteras i varsitt avsnitt, som består av tre delanalyser av (1) förväntade resultat (resultatmål), (2) val och utformning av aktiviteter (processmål) respektive (3) genomförande av aktiviteter. Dessa tre dimensioner är att betrakta som implementeringens grundpelare. Inom implementeringsforskningen benämns länkningen dem emellan som policyteori, vilken kan vara mer eller mindre stringent (Edvall-Malm, 2012:28). Tydliga resultatmål kopplade till väldefinierade och konsekvent genomförda insatser är en förutsättning för att dels besvara huruvida målen med insatsen uppnåtts, dels kunna utvärdera dess effekter (Vedung, 2016; Åhlfeldt, 2017:12).

4.1 Utvecklad avhopparverksamhet i Skåne

En av de prioriterade grupper som uppmärksammas i det nationella brottsförebyggande programmet är individer som vill lämna en kriminell eller extremistisk gruppering och leva laglydigt. Det befintliga stödet till målgruppen kan bestå av återfallsförebyggande insatser som en samtalskontakt, boende, vägledning till sysselsättning och missbruksvård (Brottsförebyggande rådet, 2016a:79–81). Samtidigt kan rena skyddsinsatser, exempelvis i form av skyddade personuppgifter och polisiärt beskydd, vara än mer akuta då individer som vill leva laglydigt kan vara utsatta för hot från tidigare medbrottslingar och andra kriminella. Det senare gäller i synnerhet individer vars avhopp varit abrupt och konfliktfyllt (Brottsförebyggande rådet, 2016a:92–93). Att stödet från myndigheter långt ifrån möter efterfrågan på regional-lokal nivå har uppmärksammats av Brottsförebyggande rådet (BRÅ), som våren 2016 presenterade en nationell kartläggning av utbudet av insatser. Underlaget omfattar myndighetsdrivna avhopparverksamheter och ideella initiativ, som bedrivs utöver det stöd som polisen, socialtjänsten och Kriminalvården kan erbjuda inom sina reguljära verksamheter.[14] Det handlar således om att kompetens samlas på ett ställe i syfte att underlätta samordning av insatser från nämnda myndigheter. Beaktansvärt är det faktum att rikets kommuner inte är skyldiga att tillhandahålla eller ingå i avhopparverksamheter liknande dem som ingår i kartläggningen.

BRÅ:s rapport (2016a:8-9) innehåller fyra centrala resultat med bäring för arbetet inom *Skåne tillsammans mot brott*. För det första fanns fyra myndighetsdrivna avhopparverksamheter i landet vid tidpunkten för kartläggningen. Samtliga är koncentrerade till fyra av rikets storstäder och detta trots att kriminella grupperingar inte är ett exklusivt urbant fenomen. Malmö var då den enda skånska kommunen att erbjuda en permanent och målgruppsanpassad avhopparverksamhet i myndighetsregi.[15] Denna verksamhet är inte tillgänglig för hjälpsökande individer som är folkbokförda på andra orter. För det andra bedrivs samtliga myndighetsdrivna verksamheter (numera) i samverkan mellan polis och socialtjänst och i förekommande fall även Kriminalvården och Arbetsförmedlingen. Socialtjänsten är den myndighet som informanterna bedömde som mest central i sammanhanget. Socialtjänstens funktion är bland annat att finansiera de återfallsförebyggande insatser som klienten kan erbjudas. Enligt informanterna vållar dock frånvaron av ett juridiskt incitament för *alla* kommuner

[14] För en närmare definition av avhoppare och kvalitetskriterier för en målgruppsanpassad avhopparverksamhet i myndighetsregi, se Brottsförebyggande rådet (2016).

[15] I Malmö stad bedrivs verksamheten *Konsultationsteamet för avhoppare* sedan 2012 i regi av Sociala resursförvaltningen. Konsultationsteamet har utvärderats av Institutionen för kriminologi vid dåvarande Malmö högskola, numera Malmö universitet. För en rapport, se Andersson (2015).

att tillhandahålla ett målgruppsanpassat stöd utöver Individ- och familjeomsorgens linjeverksamhet problem i samverkan. Avsaknaden av designerade resurser innebär att avhopparärenden konkurrerar med för socialtjänsten prioriterade aktualiseringar (t.ex. rörande minderåriga). Det leder till långa handläggningstider som riskerar att gå ut över avhopparnas motivationsfönster. En ytterligare konsekvens är att handläggarna ofta har bristande kunskap om målgruppens behov och sällan upprättar individuella insatsplaner med ett långsiktigt perspektiv (Brottsförebyggande rådet, 2016a:11-14). För det tredje skulle den regionala Kriminalvården och den kommunala socialtjänsten behöva få ytterligare kännedom om tillgängliga avhopparverksamheter i deras upptagningsområden och således kunna hänvisa hjälpsökande i betydligt större utsträckning än tidigare. För det fjärde efterfrågas mer robusta empiriska belägg för de befintliga avhopparverksamheternas eventuella effekter. Detta företrädesvis i form av externa utvärderingar som innehåller kontrollgrupper. Verksamheterna skulle också tjäna på att utveckla resultatorienterade mål, till exempel baserade på prospektiva uppföljningar av klienternas försörjningsförmåga, hotbild, förnyade kontakter med missbruksvård, förekomst i misstanke- respektive lagföringsregistret (Brottsförebyggande rådet, 2016:36-40). Avslutningsvis rekommenderar rapportförfattarna en satsning på regionala nätverk för ett ökat kunskapsutbyte kring målgruppen (Brottsförebyggande rådet, 2016a:111).

Kartläggningen var upprinnelsen till ett av de sju regionala utvecklingsområden som uppstartsgruppen identifierade under workshopserien. Efter att BRÅ:s rapport publicerades har även Helsingborg och Landskrona etablerat varsin myndighetsdriven och målgruppsanpassad avhopparverksamhet, men likväl kvarstår en betydande lokal variation i stödet till individer över 18 år som signalerar att de vill lämna en kriminell gruppering. Det ska tillstås att länets kommuner har väldigt olika problembilder. Gängmiljöerna är knutna till kommunerna i västra Skåne och företrädesvis till socio-ekonomiskt utsatta förorts- och stadsdelsområden. Samtidigt är grupperingarna mångskiftande sett till vilka former av kriminalitet de ägnar sig åt, deras våldsbenägenhet, rekryteringsstrategier- och underlag samt om de huvudsakligen drivs av vinstintressen eller av ideologiska motiv. I den sistnämnda kategorin ingår våldsbejakande vit makt-grupperingar som är koncentrerade till norra Skåne, men även återfinns i små kluster på andra orter i länet (Center mot våldsbejakande extremism, 2020).

4.1.1 Arbetsgruppen

Som svar på det identifierade utvecklingsbehovet bildades en arbetsgrupp med Polisregion Syd som sammankallande part, Länsstyrelsen Skåne, Kriminalvården och Kommunförbundet Skåne. Polisens representant var verksam vid regionens brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet. Valet av denna kandidat motiverades av att polisregionerna Stockholm respektive Bergslagen bedriver sina avhopparverksamheter inom motsvarande sektion. Länsstyrelsen hade inledningsvis två representanter; en projektledare med expertis inom våldsbejakande extremistiska grupperingar och en av de två brottsförebyggande samordnarna. Projektledaren lämnade emellertid sin tjänst under vårvintern 2019. Kriminalvårdens ombud tillhörde frivården i Ystad. Myndighetens medverkan var central då alltifrån häktespersonal, via medarbetare på anstalterna till frivårdspersonalen har kontaktytor gentemot målgruppen och således möjlighet att motivera klienter till att lämna kriminella grupperingar. Det innebär att nämnda yrkesgrupper också behöver god kunskap om det stöd som finns att få. Kommunförbundet Skåne representerades till en början av en verksamhetsutvecklare, men ersattes från och med hösten 2019 av med en konsult med projektledaransvar. Förbundets medverkan skulle säkra utvecklingsarbetets kommunala förankring. Väsentligt i sammanhanget är att förbundet, efter undertecknandet av det regionala handlingsprogrammet, påbörjade en översyn av sitt verksamhetsuppdrag som

delvis löpt parallellt med arbetsgruppens åtaganden. Under omständigheterna underrättade förbundet styrgruppen och övriga berörda arbetsgrupper att de fortsättningsvis behövde prioritera sin interna verksamhet. Enligt den ursprungliga intentionen skulle även representanter för ett antal kommuner ingå i gruppen. Dessa tilltänkta medlemmar skulle i sin tur utgöra en länk till strategiska funktioner i sina organisationer, såsom brottsförebyggande samordnare, IFO-chefer och eventuella Sociala insatsgrupper.[16] Kommunförbundet riktade en förfrågan till de kommuner som delar ovanstående problembild och som inte tillhör någon av länets befintliga avhopparverksamheter. Ingen av dem var emellertid beredd att bidra med en resurs.

4.1.2 Målanalys

Arbetsgruppens förväntade resultat bestod i att etablera en samverkansstruktur för avhopparverksamhet i de skånska kommunerna senast i slutet av 2020. En första bedömning ger att målformuleringen lämnar stort utrymme för tolkning, vilket även gruppdeltagarna höll med om. Av handlingsprogrammet framgick inte vad som avsågs med en samverkansstruktur. Vidare saknades kriterier för när en sådan struktur ska betraktas som etablerad och en reglering av ansvarsförhållandet för den löpande driften. Det framgick heller inte om samtliga eller ett urval av länets kommuner skulle ingå i strukturen. Eftersom dessa synpunkter inte besvarades var det omöjligt att på förhand avgöra om målet överhuvudtaget var möjligt att uppnå. Preliminärt fanns två potentiella tolkningar av målformuleringen. Den första var att en samverkansstruktur syftade på ett regionalt nätverk för ett kunskapsutbyte kring avhoppare, vilket ligger i linje med Brottsförebyggande rådets (2016a:111) rekommendation. Den andra var att fler skånska kommuner ska kunna erbjuda hjälpsökande en avhopparverksamhet, men det är oklart om stödet skulle tillhandahållas inom eller utanför den ordinarie förvaltningsstrukturen. Med hänsyn till det kommunala självstyret, att kommunernas lägesbilder skiljer sig åt liksom gör deras struktur och dimensionering av Individ- och familjeomsorgen, bedömdes den förstnämnda tolkningen som mest sannolik. Sådana lokala förhållanden understryker att målresultatet behövde bli entydigt för att i sin tur vara mätbart.

4.1.3 Mål-medelanalys

I detta avsnitt görs en central distinktion mellan mål (resultatmål) och medel (processmål). Medel syftar på de aktiviteter som arbetsgruppen valt för att uppnå målet, det vill säga sitt förväntade resultat. De ovan påtalade bristerna medförde att det på förhand inte gick bedöma om valda aktiviteter låg i linje med resultatmålet. Rapportförfattaren kunde däremot konstatera att aktivitetsplanens innehåll korresponderade väl mot de utvecklingsbehov som Brottsförebyggande rådet (2016a) tidigare adresserat, varpå det fanns en logiskt hållbar kedja mellan innehållet och rådets rekommendationer. Aktiviteterna redovisas nedan i avsnitt *4.1.5 Aktiviteter*.

[16] En *social insatsgrupp* är en lokal och individanpassad insats som riktar sig mot unga personer som befinner sig i en kriminell kontext. Insatsen går ut på att förebygga eller avsluta kriminalitet genom att viktiga aktörer i den unges liv ska samverka med varandra utifrån den enskilde ungdomens behov och förutsättningar. För personer som inte är klienter inom Kriminalvården, men som har kontaktat polisen eller socialtjänsten eller någon annan med anledning av att de vill lämna en kriminell gruppering, ska de sociala insatsgrupperna kunna ansvara för att stödinsatser koordineras i individuella handlingsplaner.

4.1.4 Arbetsgången

Arbetsgruppen sammanträdde första gången i september 2018. Inledningsvis upprättades en aktivitetsplan som godkändes av styrgruppen i oktober samma år. Vid tidpunkten var intentionen att Polismyndighetens ovan nämnda avhopparverksamheter i Region Stockholm respektive Region Bergslagen skulle stå som förebild för arbetsgruppens aktiviteter, men ännu saknades ett formellt beslut från den Nationella operativa avdelningen (NOA) som är huvudman för myndighetens avhopparverksamhet. Vid tidpunkten för rapportens publicering hade planerna ännu inte omsatts i Polisregion Syd. Under omständigheterna svävade arbetsgruppen i ovisshet. I väntan på besked fick medlemmarna rekognosera andra möjligheter, vilket innebar att det praktiska arbetet påbörjades först efter årsskiftet. Fördröjningen, tillsammans med personalomsättningen och avsaknaden av förankring på kommunnivå, kom att väsentligt begränsa arbetsgruppens utsikter att infria sina mål. I december 2019 blev gruppen återigen nödgad till en kursändring. Regeringen gav då Kriminalvården i uppdrag att, tillsammans med Polismyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen, ta fram ett nationellt avhopparprogram. Initiativet finner stöd bland de rekommendationer som Brottsförebyggande rådet (2016a:130) lämnade i sin kartläggning. Enligt lag ska Länsstyrelsernas arbete vara samordnat med den verksamhet som bedrivs vid myndigheter på nationell nivå. Myndigheten kan således inte ingå i ett regionalt utvecklingsarbete på samma område. Regeringsuppdraget ska slutredovisas senast den 1 mars 2021, vilket innebar att arbetsgruppen fick göra stora avkall i sin planerade verksamhet innan projektperioden hade löpt ut. Sammanfattningsvis finns två slutsatser att dra om arbetsgången. För det första att arbetsbeskrivningens bristande stringens och det uteblivna beslutet från NOA resulterade i kompromisser på utförarsidan. För det andra att arbetsgruppens kompetenser och kontaktytor inom sina organisationer kom att bli högst relevanta för att få till stånd ett kunskapsutbyte rörande avhoppare och de organisatoriska dilemman som omger gruppen på regional-lokal nivå.

4.1.5 Aktiviteter

Initiativ att utvärdera länets myndighetsdrivna avhopparverksamheter

Arbetsgruppens första initiativ tog sikte på länets befintliga avhopparverksamheter i Malmö, Helsingborg och Landskrona och hur väl de lyckas med sitt uppdrag. Två medarbetare vid Institutionen för kriminologi, Malmö universitet, tillfrågades om utsikterna för en utvärdering och deras respons var positiv. Till en början efterfrågade arbetsgruppen en regelrätt effektutvärdering, men sedermera uppdagades att de metodologiska förutsättningarna saknades. Anledningen var att avhopparverksamheterna inte kommer i kontakt med ett tillräckligt stort antal klienter, som utgör det kritiska statistiska underlag som krävs för en effektutvärdering av hög kvalité. Uppdraget omformulerades efter hand till en uppföljning av processen i individärenden, men denna kom inte att genomföras under projektperioden.

Upprätta kontakt med Socialstyrelsen

Parallellt med utvärderingsinitiativet etablerade arbetsgruppen kontakt med Socialstyrelsen. Till bakgrunden hörde att avhopparverksamheterna vid tidpunkten saknade rutiner och metoder för att följa upp hur klienternas hälsa, välfärd och brottsbelastning utvecklas över tid. Socialstyrelsen har utvecklat ett metodstöd med förslag till ett enhetligt system för att dokumentera och föra statistik över avhopparnas behov, insatser och utvecklingskurvor med avsikten att fler verksamheter ska kunna kvalitetssäkra sitt arbete med hjälp av systematisk uppföljning (Brottsförebyggande rådet, 2016a:159).

Samverkan med Nationella arbetsgruppen för avhopparfrågor och Brottsförebyggande rådet

I samband med projektstart uppvaktade den regionala arbetsgruppen den Nationella arbetsgruppen för avhopparfrågor, som består av Kriminalvården, Polismyndigheten (myndighetens nationella samordnare för avhopparfrågor) och Brottsförebyggande rådet. Arbetsgruppen eftersträvade att samordna sina regionala aktiviteter med den nationella arbetsprocessen. Länsstyrelsen Skånes representant besökte den nationella arbetsgruppen i Stockholm i mitten av februari 2020. Gruppen visade stort intresse för det regionala arbetet och ett studiebesök i Skåne planerades in till samma vår. Besöket fick emellertid ställas in till följd av utbrottet av Covid-19. Parallellt följde Brottsförebyggande rådet, som ansvarig för stödet till länsstyrelserna, arbetsgången i den regionala arbetsgruppen. Länsstyrelsen Skånes representant träffade rådets enhet för utveckling av lokalt brottsförebyggande arbete i samband med besöket i Stockholm.

Utbildning till strategiska aktörer och nätverk

I enlighet med Brottsförebyggande rådets förslag till regionala nätverk för kunskapsutbyte och behovet av att öka regionala-lokala aktörers kunskap om avhoppare utannonserade arbetsgruppen en utbildningssatsning i tre delar. Den första var ämnad för medarbetare inom arbetsgruppens fyra organisationer och planerades till den 28 februari 2020. Den andra satsningen tog sikte på strategiska tjänstepersoner, såsom kommunala brottsförebyggande samordnare, strateger för Sociala insatsgrupper och kommunpoliser. Ett seminarium planerades till den 20 mars 2020 och en inbjudan till länets kommuner gick ut inför årsskiftet. Den tredje målgruppen var Kriminalvårdens medarbetare vid häkten, anstalter och inom frivården. I slutändan ställdes dock de två första planerade utbildningstillfällena in. Detta till följd av att Kriminalvården tilldelades ett nationellt utredningsuppdrag rörande avhoppare. Den tredje utbildningsinsatsen för Kriminalvårdens medarbetare var inplanerad till våren 2020, men fick lov att ställas in efter utbrottet av Covid-19. Ambitionen är att på sikt anordna regionala seminarier utformade efter de skånska behoven utanför *Skåne tillsammans mot brott*.

Erfarenhetsutbyte med TAMU Danmark

Gruppen avhoppare står, till följd av sin brottsbelastning, i regel långt ifrån arbetsmarknaden och samhällets skyddsnät. Det finns dock organisationer som verkar för att stärka deras arbetslivsförankring. Ett sådant initiativ är den statligt finansierade yrkesutbildningsinstitutionen TAMU som stiftades 1974 i Danmark och som lyder under undervisningsministeriet. TAMU erbjuder arbetsliknande insatser för individer mellan 18 och 30 år och tar emot tidigare gängmedlemmar, andra med ett kriminellt förflutet och klienter med missbruksproblematik (Kurtén-Vartio, 2005). Sextio procent av adepterna är straffade. Villkoret för antagning till någon av de idag sex olika lärosätena är en vilja förändra sin livssituation. En stor del av rekryteringsunderlaget kommer från Kriminalvården och kommunernas social- och arbetsmarknadsförvaltningar som hänvisar elever till TAMU. Enligt en intern uppföljning får nio av tio studenter jobb efter avslutad utbildning (TAMU, 2018). I januari 2019 kontaktade arbetsgruppen TAMU:s centralorganisation med önskemål om ett studiebesök, som bokades in och genomfördes i februari.

Integrera avhopparfrågan i samverkansöverenskommelser

En röd tråd i Polismyndighetens nuvarande styrmodell är dialog och samverkan mellan lokala polisiära funktioner och kommuner i deras geografiska ansvarsområde. I parternas brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete är samverkansöverenskommelser ett strategiskt verktyg för att formalisera gemensamma prioriteringar. Det är emellertid endast ett fåtal kommuner, tillika lokalpolisområden, i hela landet som för närvarande adresserar

insatser till avhoppare i sina överenskommelser. Med avsikt att lyfta målgruppens behov producerade arbetsgruppen en skrivmall med vägledande exempel på hur ovan nämnda stödinsatser kan inkluderas i samverkansöverenskommelser mellan kommun och polis.

Lansering av webbportalen Avhoppare.se

Hösten 2019 lanserade arbetsgruppen en webbplats i form av *Avhoppare.se*, som är en informationssatsning i samarbete mellan Länsstyrelsen Skåne och Polisregion Syd. Portalen är inte begränsad till Skåne utan kan användas nationellt. Webbplatsens tilltänkta användare är i första hand tjänstepersoner inom kommunernas socialförvaltningar, men även medarbetare inom Polismyndigheten som kommer i kontakt med målgruppen. Innehållet har ett tydligt processperspektiv och beskriver hur gruppen avhoppare bör bemötas från myndighetshåll. Avsikten bakom initiativet var att tillgängliggöra information även för mindre kommuner, som inte har möjlighet att driva en egen avhopparverksamhet.

Med avsikt att uppskatta webbplatsens spridning bland dess primära målgrupp utformade rapportförfattaren en webbenkät, som distribuerades av Länsstyrelsen Skåne i december 2020. Försändelsen riktades till socialchefer alternativt chefer för individ- och familjeomsorgen i länets samtliga 33 kommuner och innehöll anvisningar om att vidarebefordra enkäten till sina anställda. Svarsperioden var två veckor och enkäten besvarades anonymt. Totalt 147 individer besvarade enkätens fyra frågor med följande resultat:

1. **Känner du till webbplatsen Avhoppare.se?**

   Ja 43% Nej 57%

2. **Tycker du att informationen på Avhoppare.se kan hjälpa dig som yrkesutövare om du möter en klient som vill lämna en kriminell livsstil bakom sig?**

   Ja 69% Nej 31%

3. **Har du använt dig av informationen på Avhoppare.se i ett konkret klientärende?**

   Ja 14% Nej 86%

4. **Saknar du någon form av information på Avhoppare.se?**

   Ja 7% Nej 93%

Vid tolkningen av resultaten bör två centrala omständigheter beaktas. För det första baseras inte undersökningen på information om studiepopulationens storlek. Det är okänt hur många kommunala tjänstepersoner i länet som har kontaktytor gentemot gruppen avhoppare och som således är webbplatsens tilltänkta användare. Konsekvensen är att någon svarsfrekvens inte kan beräknas. För det andra och till följd av anonymitetskravet framgår inte hur många kommuner som deltagit och svarsfördelningen mellan olika kommuner kan således inte utläsas. Med hänsyn till nämnda brister kan svaren inte generaliseras bortom de 147 respondenterna. Enligt svarsfördelningen var knappt hälften (43 procent) av dem bekanta med *Avhoppare.se* då de besvarade enkäten.

Drygt två tredjedelar (69 procent) anser att webbplatsens information är behovsanpassad för dem i mötet med gruppen avhoppare. Däremot har bara drygt var tionde respondent (14 procent) praktiskt använt den i ett klientärende. Avslutningsvis efterfrågar nära nog nio av tio respondenter ingen ytterligare information på *Avhoppare.se*. Till denna sista fråga fanns möjlighet att kommentera webbplatsens innehåll, men ingen av respondenterna inkom med svar. Det går således inte att bedöma innehållets eventuella utvecklingsområden baserat på undersökningens resultat.

4.2 Samverkan för färre återfall i brott

Kriminalvården utmärker sig bland rättsväsendets myndigheter genom ett brottsförebyggande uppdrag av så kallad tertiär eller rehabiliterande karaktär. Deras preventiva åtgärder syftar till att minska dömda individers risk återfalla i brott. Klienterna deltar därför i olika former av sysselsättning, yrkesutbildning och behandlingsprogram. Samtidigt påverkas förutsättningarna för ett framgångsrikt utslussningsarbete på aggregerad nivå av populationens sammansättning.[17] I slutet av 2016 såg Kriminalvården de första tecknen på ett trendbrott vad gäller klientinflödet till häktes- och anstaltsverksamheten. Inströmningen började öka under 2017 och har fortsatt att öka kraftigt under hela 2018. En liknande utveckling observerades även inom frivården. Trenden med minskade klientinflöden i svensk kriminalvård är bruten (Kriminalvården, 2019:3). Detta utgör en utmaning för att fortsättningsvis bedriva ett välkoordinerat och meningsfullt återfallsförebyggande arbete. Samtidigt finns tydliga indikatorer på en minskad återfallsfrekvens. Återfallen bland fängelsedömda klienter har stadigt sjunkit under det senast decenniet och ligger nu på 30 procent under en uppföljningstid på tre år (Kriminalvården, 2019:17).

Den positiva trenden gäller emellertid inte bland de intagna som avtjänar korta straff. I delpopulationen som varit inkapaciterade i upp till två månader har återfallen inte sjunkit i motsvarande mån. Sett till hela fångpopulationen har andelen klienter med korta strafftider dessutom ökat, samtidigt som intagna med längre strafftider har minskat. Av samtliga individer som skrevs in på anstalt under 2017 var 36 procent dömda till straff upp till två månader. Dessa omständigheter är en utmaning för ett återfallsförebyggande arbete. Tiden för att planera och genomföra behovsanpassade insatser är helt enkelt för kort. Strafftiden är i de flesta fall (praxis) också för kort för att frivården ska kunna ta över med olika insatser under ett övervakningsår. Detta adresserades även av uppstartsgruppen i Skåne tillsammans mot brott, som betonade behovet av utvecklade frigivningsförberedelser för denna grupp specifikt och en regional satsning på ett verkningsfullt utslussningsarbete i samverkan mellan myndigheter generellt. Intentionen är att på sikt frigöra resurser i hela rättskedjan (Skåne tillsammans mot brott, 2017:5).

4.2.1 Arbetsgruppen

Följaktligen bildades en arbetsgrupp bestående av Kriminalvården region Syd som sammankallande part, Länsstyrelsen Skåne, Polisregion Syd och Region Skåne samt Kommunförbundet Skåne. Samtliga organisationer medverkade under hela projektperioden med reservation för att tre av representanterna ersattes av andra

[17] Förändringar i Kriminalvårdens klientinflöde kan bero på flera, mer eller mindre kända, faktorer. Populationens sammansättning kan till exempel påverkas av dels en förändrad brottsstruktur, dels av lagändringar och i sin tur av inflödet av tidigare led i rättskedjan. Här återfinns framför allt faktorer såsom förändringar i domstolarnas praxis, antal domar och längden på utdömda strafftider (Kriminalvården, 2019).

medarbete i olika omgångar. Kriminalvården företräddes under de första 18 månaderna av en projektledare och verksamhetsexpert och efterträddes av en verksamhetsexpert vid frivården med motsvarande hierarkisk befattning. Polisregion Syds ombud under de första 18 månaderna var en kommunpolis och avlöstes av tillförordnad kollega med samma tjänst. Kommunförbundet Skåne representerades under de första sex månaderna av en verksamhetsutvecklare med erfarenhet av kommunövergripande säkerhetsarbete och ersattes med en konsult med projektledaransvar. Länsstyrelsen Skåne företräddes alltjämt av en av de två brottsförebyggande samordnarna, medan Region Skånes ombud var expert inom rättspsykiatri. Samtliga medverkande organisationer kommer antingen i direkt kontakt med fängelsedömda och återfallsförbrytare (Kriminalvården, polisen, psykiatrin) eller har kontaktytor mot den kommunala socialtjänsten som har ett särskilt ansvar för unga lagöverträdare. Konstellationen av aktörer och representanter bedömdes vara strategiskt lämplig för att utveckla samverkan kring återfallsförebyggande insatser. Arbetsgruppens åtaganden var väl förankrade inom berörda organisationer, men likväl avsatte inte berörda arbetsgivare (undantaget Länsstyrelsen Skåne och Kriminalvården) arbetstid för varje enskild representant utöver deras ordinarie arbetsuppgifter.

4.2.2 Målanalys

Arbetsgruppen hade till uppgift att genomföra två pilotseminarier på temat återfallsförebyggande insatser ämnade för klienter med korta strafftider. Deras förväntade resultat var att genomföra dessa event innan slutet av 2020 och tillhandahålla ett förslag på hur arbetet med målgruppen kan utvecklas. Piloten skulle baseras på ett befintligt arrangörsmaterial från Brottsförebyggande rådet (2014), i form av utvecklingsseminariet *Samverkan för att förebygga återfall i brott*. Det är en kombinerad utbildnings- och arbetsdag för chefer och utvecklingsansvariga experter från olika organisationer, som tillsammans kan motverka att Kriminalvårdens klienter återfaller i brott efter avslutad påföljd. Utifrån analyskriterierna kan utan omsvep fastslås att både arbetsbeskrivningen och målformuleringen är entydiga och möjliga att åstadkomma.

4.2.3 Mål-medelanalys

I mål-medelanalysen bedöms liksom tidigare graden av stringens mellan resultatmål och processmål, som påverkar utsikterna för att valda aktiviteter ska infria det förväntade resultatet. För det första kan konstateras att aktiviteterna, pilotseminarierna, planerats utifrån huvuddragen i Brottsförebyggande rådets (2014) metodstöd för *Samverkan för att förebygga återfall i brott*. I sin befintliga form fokuserar utvecklingsseminariet på de åtgärder som är relevanta för Kriminalvårdens vuxna klienter. Trots denna avgränsning, menar författaren till metodstödet, att även andra målgrupper kan dra nytta av det lokala och regionala samarbete som seminarierna syftar till att få till stånd (Brottsförebyggande rådets, 2014).[18] Arbetsgruppen beaktade metodstödets breda anslag i ett tidigt skede och initierade en dialog med Brottsförebyggande rådet. Avsikten var dels att målgruppsanpassa metodstödet, dels att anpassa dess olika delar till de regionala organisatoriska förhållandena.

För det andra, och som en förlängning av det förstnämnda, kom arbetsgruppen att identifiera sin målgrupp för aktiviteterna på ett mycket konsekvent sätt. Målgruppen för utvecklingsseminarierna utgörs i första hand av chefer och utvecklingsansvariga experter inom organisationernas egna led, men även Arbetsförmedlingen har bjudits in. Syftet med att sammanföra nämnda parterna var att gynna utvecklingen av tydliga

[18] Det gäller till exempel sociala insatsgrupper (SIG), avhopparverksamhet för personer som inte är under påföljd och polisens uppdrag med livsstilskriminella (Brottsförebyggande rådets, 2014).

samverkansstrukturer för att förebygga återfall i brott, inom organisationernas ordinarie verksamhet. Arbetsgruppen arrangerade det första av två pilotseminarier i oktober 2019 och det andra planerades att genomföras under 2020. Beaktansvärt är att Brottsförebyggande rådet (2014) själva har utvärderat *Samverkan för att förebygga återfall i brott* ett år efter att det första utvecklingsseminariet genomfördes 2013. Enligt resultaten har de deltagande organisationerna, tack vare sin medverkan, i hög grad utvecklat ett brett samarbete kring vuxna klienter inom kriminalvården. Metodstödets författare anser därför att det ger goda förutsättningar för att utveckla ett effektivt återfallsförebyggande samarbete (Brottsförebyggande rådet, 2014). Samtidigt framgår inte vilken form av samarbete som kommit till stånd efter deltagande i seminariet eller om det i sin tur medfört några preventiva effekter.

För det tredje, och som en förlängning av föregående inlägg, kom arbetsgruppen att kompensera för kunskapsunderlagets begränsningar genom att konsultera Kriminalvårdens egna forsknings- och utvärderingsenhet. FOU-enheten ska bidra med kunskapsunderlag, kvalitetssäkra beslut och verka för en evidensbaserad kriminalvård. Detta sker i nära samarbete med enheter som har i uppdrag att arbeta med utveckling och implementering – såsom Kriminalvården region Syd. Sammanfattningsvis korresponderade gruppens aktiviteter och prioriteringar väl mot de utvecklingsbehov som Kriminalvården (2019) tidigare hade adresserat. Tack vare att gruppen rekognoserade vetenskaplig expertis och intog ett reflexivt förhållningsätt till Brottsförebyggande rådets metodstöd mötte de också utfästelserna i det regionala handlingsprogrammet.

4.2.4 Arbetsgången

Arbetsgruppen sammanträdde första gången i oktober 2018. Den aktivitetsplan som upprättades tog sikte på att det första av två pilotseminarier som skulle arrangeras under 2019. Som tydligt framgått har gruppen investerat i en gedigen bakgrundsundersökning kring såväl kunskapsunderlag som de regionala organisatoriska förutsättningarna. Under processen anträffades exempelvis stora lokala skillnader där ett mindre antal kommuner tecknat samverkansöverenskommelser med Kriminalvården om återfallsförebyggande insatser. Sådana samordningsförsök lyftes fram som goda exempel på målgruppsanpassning då korttidsdömda kännetecknas av en särskild brottsbelastning (t.ex. ringa narkotikabrott och rattfylleri), som i sig samvarierar med hög återfallsrisk. Ett utvecklingsområde som skulle skapa bättre förutsättningar för konsekventa och myndighetssamordnade insatser är en förändring mot kortare fängelsestraff som vägs upp av längre frivårdsinsatser. I allt väsentligt krävs ett gediget förarbete med klienterna (såsom avgiftning) och extern samverkan med Arbetsförmedling och dylikt, varpå många inte uppnår kriterierna för att tilldelas insatsen såsom bostad och egen försörjning. En ytterligare utmaning rör klienter med en stadigvarande sjukdomsbild såsom missbruksproblematik. Kruxet är att alla har rätt till en bedömning inför beslut om påföljd, men inte till behandling. Sådana bestämmelser ställer krav på samverkan med primärvården inför och i samband med utslussning.

4.2.5 Aktiviteter

Pilotseminarium 1

De dilemman som hittills adresserats behandlades under ett första pilotseminarium, som genomfördes enligt plan hos Kriminalvården i Malmö den 8 oktober 2019. Bland deltagarna fanns representanter för ett antal av länets kommuner, Kriminalvården, Polisen, Arbetsförmedlingen och Region Skåne. Förmiddagen inleddes med tre föreläsare från Kriminalvården, Lunds universitet respektive Malmö universitet. Anförandena följdes av workshop-sessioner i mindre grupper. Alla deltagande organisationer var representerade i alla grupper. Rapportförfattaren deltog vid seminariet och kan intyga att eventet var mycket uppskattat av deltagarna, som alla eftersträvar att minska sina organisatoriska mellanrum gentemot varandra. I synnerhet belystes att berörda aktörer – polis, Kriminalvård, kommun, sjukvård och psykiatri samt Arbetsförmedlingen – alla lyder under olika geografiska indelningar. Den bristande överlappningen beskrevs som det största hindret för att etablera en samverkan.

Pilotseminarium 2

Mot bakgrund av ovanstående resultat påbörjade arbetsgruppen att planera innehållet för ett andra pilotseminarium. Det första kvartalet av 2020 blev något av en nystart för arbetsgruppen då Kriminalvårdens sammankallande representant blev avlöst. Förändringen påverkade dock inte ambitionsnivån. Den nya sammankallande medarbetaren hade fullt mandat att besluta över sin egen arbetstid inom ramen för arbetsgruppens åtaganden. Den stora utmaningen bestod i stället av utbrottet av Covid-19, varpå framtiden blev mycket oviss. Under andra kvartalet planlagdes kommande aktiviteter utifrån ett scenario om lättade restriktioner för resande och sammankomster. Förhoppningen var att det andra pilotseminariet skulle kunna genomföras i november 2020 hos Kriminalvårdens filial i Kristianstad, med önskan om att ortens centrala placering skulle öka den regionala spridningen av anmälda deltagare. I början av det tredje kvartalet meddelade dock Kriminalvårdens representant att seminariet sköts upp till våren 2021, ett beslut som samtliga arrangörer då ställde sig bakom. Arbetsgruppens sista avstämning ägde rum i januari 2021. Vid tidpunkten fanns inget besked om lättade restriktioner som skulle kunna tillåta ett andra seminarium. Det innebär att denna aktivitet, tillsammans med ett formaliserat förslag om att utveckla det återfallsförebyggande arbetet kring korttidsdömda, inte fullföljdes under projektperioden.

4.3 Metodstöd för insatser mot otillåten påverkan

Statliga och kommunala förtroendevalda, liksom många myndighetsanställda, fattar i sitt arbete beslut som är av stor betydelse för allmänheten och som kan vara direkt livsavgörande för enskilda medborgare. Det gör att en del personer försöker påverka demokratiska processer och handläggning av ärenden, med avsikt att förmå tjänstepersonerna att fatta otillbörliga beslut alternativt avstå från att ingripa vid missförhållanden eller genomföra lagstadgade kontroller. Företeelsen benämns som otillåten påverkan och kan utövas i form av trakasserier, hot, förtal, våld, skadegörelse eller otillbörliga erbjudanden (bestickning), men också genom påtryckningar som inte är straffbara (såsom desinformation, social uteslutning, favorisering, tillgång till vänskapskretsar eller att bryta personliga förtroenden med mera) (Brottsförebyggande rådet, 2016; Sveriges kommuner och landsting, 2014). Otillåten påverkan sysselsätter även den organiserade brottsligheten vars våldskapital minskar benägenheten att träda fram som både målsägande och vittne. I utsatta områden är det särskilt vanligt förekommande att poliser (särskilt medarbetare i yttre tjänst) och kommunala tjänstepersoner

utsätts för grova påtryckningar med för övergrepp i rättssak och självcensur som resultat (Polismyndigheten, 2019; Brottsförebyggande rådet, 2016).

Ur juridisk synpunkt är otillåten påverkan en arbetsmiljöfråga. Arbetsgivaren bär alltid huvudansvaret för att identifiera associerade risker på verksamhetsnivå och bland enskilda medarbetare och sedan omgående vidta förebyggande åtgärder. Ansvaret omfattar även en skyldighet att utreda och tillhandahålla stöd om medarbetare blivit utsatta (Brottsförebyggande rådet, 2017; Sveriges kommuner och landsting, 2014). Två myndigheter med regeringsuppdrag på området är Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Sveriges kommuner och regioner (SKR; tidigare SKL). Under det senaste decenniet har de producerat en kunskapsbas om otillåten påverkan anpassad för olika målgrupper; statliga och lokala förtroendevalda, tjänstepersoner inom rättsväsende och kommun, idrotten och företag. Deras gemensamma slutsats är att ett långsiktigt och framgångsrikt förebyggande arbete behöver inkludera alla delar av en organisation och inte uteslutande personal- eller HR-avdelningen (Brottsförebyggande rådet, 2016; 2017; 2019; Sveriges kommuner och landsting/regioner, 2014; 2018; 2020).

4.3.1 Arbetsgruppen

Till dags dato har kartläggningarna av problemets omfattning huvudsakligen fokuserat på förtroendevalda snarare än offentliganställda och näringslivets medarbetare. Uppstartsgruppen ansåg det därför motiverat med en regional satsning som uppmärksammar även de sistnämnda och just de former av otillåten påverkan som kan drabba dem. Utvecklingsområdet avgränsades till att ta sikte på offentlig verksamhet exklusive förtroendevalda och näringslivsanställda inklusive företagsägare. Givet målgrupperna bildades en arbetsgrupp med representanter från Länsstyrelsen Skåne och de två intresseorganisationerna Kommunförbundet Skåne (KFSK) och Sydsvenska industri- och handelskammaren (SSIH). KFSK verkade som sammankallande part och representerades initialt av en verksamhetsutvecklare med erfarenhet av kommunövergripande säkerhetsarbete. Denne avlöstes från och med hösten 2019 av en konsult med projektledaransvar. SSIH representerades av en medarbetare med ansvar för policyimplementering i organisationen och hade därför en strategisk funktion gentemot medlemsföretagen. Länsstyrelsens ombud var en av de två brottsförebyggande samordnarna, som skulle säkra att gruppens arbetsprocess harmoniserade med den verksamhet som myndigheter på nationell nivå bedriver kring sakområdet. Inledningsvis förfogade de tre representanterna över sin egen arbetstid inom ramen för arbetsgruppens åtaganden. Kommunförbundets konsult hade dock inte lika mycket tid att avsätta som sin företrädare, vilket resulterade i att de övriga medlemmarna fick axla ett större ansvar för genomförandet.

4.3.2 Målanalys

Enligt det regionala brottsförebyggande programmet skulle de tre aktörerna arrangera seminarier på temat att identifiera, förebygga och stödja utsatta för otillåten påverkan. Gruppen hade också till uppgift att producera ett metodstöd som målgrupperna kan använda i sina linjeverksamheter. Det förväntade resultatet var att inrätta en regional stödstruktur i form av etablerade arenor för erfarenhetsutbyte och metodmaterial. Till att börja med var aktiviteterna entydigt beskrivna. Däremot framgick inte hur aktiviteterna förhöll sig till resultatmålet, vilket i sin tur var tvetydigt formulerat. Definitioner av nyckelbegreppen *regional stödstruktur* och *etablerade arenor* saknades och därför gick det inte att bedöma på förhand om seminarierna och metodstödet hade förutsättningar att infria resultatmålet.

4.3.3 Mål-medelanalys

Att uppdragsbeskrivningen behövde utvecklas för att bli mer stringent påtalade även arbetsgruppen vid sitt första sammanträde. En målanalys genomförs med fördel redan i samband med att en aktivitet planeras. Detta för att tidigt kunna identifiera eventuella brister i arbetsbeskrivningen som kan tänkas äventyra genomförandet (Vedung, 2016). Värt att understryka är att arbetsgruppens sammansättning saknade motstycke när det kom till att adressera otillåten påverkan på regional nivå. Men även om strategiskt relevanta aktörer valdes ut för uppgiften fanns vid tidpunkten ännu ingen etablerad praxis att hänvisa till beträffande samverkan kring sakfrågan. Detta är väsentligt för att förstå hur arbetsgruppen i förlängningen definierade nyckelbegreppen *regional stödstruktur* och *etablerade arenor*. Deltagarna började med att identifiera strategiska tjänstepersoner, med ansvar för brottsförebyggande frågor och säkerhet, inom kommuner och SSIH:s medlemsföretag och nätverk i länet. Dessa tjänstepersoner är genom sin befintliga samverkan över kommungränser[19] och inom sina nätverk rätt funktioner för att långsiktigt driva frågan i sina organisationer. Med metodstödet skulle mottagarna få förutsättningar att ge sakfrågan en intern dignitet, en höjd beredskap och gemensamma utgångspunkter via sina kontaktytor och ordinarie forum även efter projektperioden.

4.3.4 Arbetsgången

Arbetsgruppen sammanträde för första gången i september 2018 och träffades månatligen under den förestående hösten. Aktivitetsplanen innehöll ett antal delmål som definierade företeelsen otillåten påverkan och dess förekomst inom offentlig sektor respektive näringslivet. Arbetsprocessen fann stöd i den kunskapsbas som Brottsförebyggande rådet och Sveriges kommuner och regioner producerat. Gruppen upprättade kontakt med myndigheterna angående ett samarbete kring metodstöd och fick bifall. Parallellt rekognoserade KFSK sina medlemskommuner och SSIH kontaktade intresseorganisationerna Svensk Handel och Företagarna för att rekognosera befintliga regionala nätverk. Kartläggningen gav att målgrupperna önskade ta del av strategier för att förbygga otillåten påverkan på ett mer lättillgängligt sätt än nämnda myndigheters rapporter.

I februari 2019 påbörjade arbetsgruppen två idéutkast till varsitt metodstöd riktat till offentliganställda tjänstepersoner respektive näringsidkare. Samma månad deltog Länsstyrelsens samordnare tillsammans med KFSK vid ett seminarium om hot och våld mot förtroendevalda, som SKR arrangerade i Stockholm. Under våren kontaktades, som framgick ovan, kommunala brottsförebyggande samordnare respektive säkerhetschefer inom näringslivet. I detta skede planerade arbetsgruppen för att sprida metodstöden under hösten 2019 och följa upp med två seminarier under våren 2020. Dessa aktiviteter kom dock att skjutas på framtiden till följd av KSFK påbörjade en översyn av sitt uppdrag gentemot medlemskommunerna, vilket fortsättningsvis begränsade deras delaktighet i *Skåne tillsammans mot brott*. Under omständigheterna stagnerade arbetsgruppens process, men återfick momentum under senhösten 2019. För att kunna infria sitt resultatmål beslutade övriga gruppdeltagare att anlita en extern aktör för att producera metodstöden. Länsstyrelsen påbörjade en direktupphandling efter årsskiftet och uppdraget tilldelades Stiftelsen Tryggare Sverige i mars 2020. I arbetsbeskrivningen ingick att sammanfatta två befintliga skrifter från BRÅ (2012; 2017) i två folders (tryckta och i webformat) till de två målgrupperna. Uppdragstagaren inkom med det efterfrågade materialet i juni.

[19] Länsstyrelsen Skåne driver sedan tidigare ett nätverk av kommunala brottsförebyggande tjänstepersoner och kommunpoliser.

4.3.5 Aktiviteter

Mot bakgrund av KFSK:s förändrade förutsättningar att delta blev arbetsgruppen nödgad att korrigera sin färdplan, men infriade likväl målresultatet i fråga om ett metodstöd. Rapportförfattaren konstaterar att Stiftelsen Tryggare Sverige har inkommit med en överskådlig och träffsäker sammanfattning av BRÅ:s rapporter i fråga om att belysa lagsstiftningen och tydliggöra rollfördelningen inom organisationer vid tecken på otillåten påverkan. Foldrarna får således bedömas som målgruppsanpassade. Som avsändare står Länsstyrelsen Skåne tillsammans med KFSK och SSIH. Länsstyrelsen Skåne och SSIH har spridit den tryckta foldern till sina kontakter inom kommun och näringsliv. Foldern finns även i digital form på Länsstyrelsens hemsida tillsammans med kompletterade material rörande otillåten påverkan. Med hänsyn till att spridningen av metodstödet påbörjades först i december 2020 genomfördes aldrig några av de planlagda seminarierna. Gruppen infriade således halvparten av sitt resultatmål.

4.4 Utveckling av brottsförebyggande arbete på lokal nivå

För att (åter)skapa trygghet i offentliga miljöer i och i anslutning till bostadsområden är det angeläget att de aktörer som har de organisatoriska resurserna - såsom kommuner, fastighetsägare och polisen - gemensamt och i dialog med invånarna utvecklar ett arbetssätt för att åtgärda tecken på brott och ordningsstörningar. Ett framstående exempel på ett sådant arbetssätt är *Effektiv samordning för trygghet* (EST) (Gerell & Hallin, 2020). EST bygger på kunskapsbaserad brottsprevention och innehåller följande fyra moment:

- Kartläggning: Informationsinsamling, informationssammanstallning och lägesbild
- Analys: Identifiera bakomliggande orsaker.
- Insatser: Bestämma insatser och identifiera samverkansparter
- Uppföljning: Bedömning av genomförda insatsers utfall
- Återkoppling - Spridning av lägesbilder och analyser

Målet med EST är att flera aktörer tillsammans ska vidta åtgärder for att minska och förebygga brott och otrygghet. Detta genom att genomföra tidiga insatser när problem först upptagas eller när händelser är på väg att inträffa. Avsikten är att kombinera ett långsiktigt arbete med mer incidentinriktade insatser där gemensamma resurser kan mobiliseras omgående. Metoden är systematisk och innebär att aktörerna har fasta rutiner för alla arbetsmoment. I korthet går arbetet ut på att aktörerna tillsammans gör veckovisa avstämningar, där man utifrån en kontinuerligt uppdaterad checklista skapar en gemensam lägesbild. Utifrån en gemensam riskbedömning kan parterna sedan fatta beslut om relevanta åtgärder och snabbt vidarebefordra aktuell information till olika delar av sina organisationer (Gerell & Hallin, 2020). Ursprungligen bedrevs EST som ett utvecklingsprojekt hos Brottsförebyggande rådet under åren 2016–2017. Denna pilotstudie var inriktad mot att pröva metoden i socialt utsatta områden. En processutvärdering från Malmö universitet visar att metodstödet har varit uppskattat och gett aktörerna den struktur för arbetet som de tidigare saknat (Gerell & Hallin, 2020). Med anledning av de lovande resultaten enades uppstartsgruppen om att EST är ett adekvat verktyg att sprida bland länets kommuner, som tillsammans med berörda lokalpolisområden, är väl insatta i sina invånares behov av trygghet.

4.4.1 Arbetsgruppen

En arbetsgrupp bildades bestående av Länsstyrelsen Skåne som sammankallande part, Polisregion Syd och Kommunförbundet Skåne. Därtill hade gruppen förmånen att kunna bjuda in forskaren vid Malmö universitet som står bakom processutvärderingen av EST. Länsstyrelsen företrädde av en av de två brottsförebyggande samordnarna. Polisregion Syd representerades av en kommunpolis och bistod med olika ombud under arbetsprocessen; olika moment hade olika behov av expertis och förankring inom myndighetens olika led. Kommunförbundet Skåne representerades under de inledande tre kvartalen av en verksamhetsutvecklare med erfarenhet av kommunövergripande säkerhetsarbete och avlöstes sedermera med en konsult med projektledaransvar. Arbetsgruppens åtaganden var väl förankrade inom berörda organisationer, men likväl designerade inte de närmaste arbetsgivarna (undantaget Länsstyrelsen Skåne) någon arbetstid för varje enskild representant utöver deras ordinarie arbetsuppgifter. I fråga om arbetsfördelningen hade Länsstyrelsens representant den främsta kontaktytan gentemot kommunerna och polisens företrädare mot de berörda lokalpolisområdena, medan Kommunförbundets medverkan syftade till att ge spridningen av EST en legitimitet gentemot medlemskommunerna.

4.4.2 Målanalys

Enligt arbetsbeskrivningen skulle arbetsgruppen tillsammans erbjuda kommuner att delta i en pilot för EST-modellen i Skåne. I erbjudet ingick utvecklingsstöd i form av gemensamma nätverksträffar, löpande processtöd samt möjlighet till enskild rådgivning. Det förväntade resultatet var att minst fem kommuner skulle ha påbörjat ett arbete enligt modellen innan slutet av 2020. Sett till utvärderingens analyskriterier var arbetsinsatsen tydlig och överlappade i allt väsentligt med resultatmålet. Att målformuleringen var konsekvent bör bedömas utifrån att EST följer en tydlig programteori, som underlättar att i förlängningen bedöma huruvida resultatmålet är infriat. Eftersom metoden är utvärderad ur ett processperspektiv blev det också möjligt att studera i vilken utsträckning som arbetsgruppen följde vedertagen praxis under spridningsfasen.

4.4.3 Mål-medelanalys

Arbetsgruppens aktivitetsplan svarade på ett föredömligt vis upp mot alla tre kriterierna i en mål-medelanalys. Det innebär att resultatmålet helt och hållet överlappade med processmålet. Med ord andra fanns en stringent koppling mellan de planerade stegen i arbetsprocessen och de förväntade resultaten. Dessutom baserades valet av aktiviteter på en väldokumenterad och vetenskapligt utvärderad verksamhet.

4.4.4 Arbetsgången

Arbetsgruppen sammanträdde första gången i november 2018 och samlades månatligen under de följande två kvartalen. Den ansvarige för processutvärderingen av EST bistod gruppen löpande under deras process. Inledningsvis enades gruppen om en gemensam kontaktförfrågan till kommuner och associerade lokalpolisområden, som spreds i länet inför årsskiftet. Under det första kvartalet 2019 hade sex kommuner anslutit sig till pilotverksamheten; Hässleholm, Klippan, Staffanstorp, Trelleborg, Vellinge och Ängelholm. Dessutom förmedlade säkerhetssamordnaren vid Malmö stad ett intresse för EST och anslöt sig till gruppen för att studera goda exempel på implementering av metoden. Arbetsgruppen enades om att erbjuda tre nätverksträffar och löpande platsbesök hos respektive kommun som införlivades i aktivitetsplanen. I maj 2019 anordnades den första nätverksträffen med samtliga pilotkommuner närvarande. Under den följande hösten

besökte Länsstyrelsens representant och EST-experten alla sex kommuner. På grund av pandemin fick det andra kommunbesöket genomföras i digital form i maj 2020. De brottsförebyggande samordnarna och kommunpoliserna fick handledning utifrån sina egna organisatoriska förutsättningar och lokala problembilder. Utöver de två kommunbesöken rådgjorde Länsstyrelsens representant kontinuerligt med pilotkommunerna och vägledde dem under implementeringen. En andra nätverksträff arrangerades i december 2019. Vid tidpunkten hade fyra av pilotkommunerna, i samråd med sina kommunpoliser, initierat en implementering av EST. Två kommuner hade då kommit långt i processen. Fram till hösten 2020 hade samtliga sex kommuner påbörjat sin implementering. Den tredje nätverksträffen var planlagd till senare delen av våren 2020. Till följd av utbrottet av Covid-19 blev denna senarelagd till oktober och genomfördes som en webbsänd nätverksträff. Samtliga pilotkommuner deltog och utbytte erfarenheter av sina arbetsprocesser. Alla hade gjort framsteg sedan föregående träff även om de nått olika långt i att adoptera EST:s programteori. Under kommunbesöken efterfrågades stöd i processen kring genomförandet av orsaksanalyser. Utifrån detta beslutade arbetsgruppen att erbjuda samtliga sex kommuner ett motsvarande processtöd för en orsaksanalys av ett problem som uppmärksammats inom deras EST-arbete. Två kommuner anmälde sig, nämligen Trelleborg och Ängelholm. På grund av pandemin gavs stödet digitalt under hösten 2020.

4.4.5 Aktiviteter

Inför årsskiftet 2020 hade arbetsgruppen fullföljt handlingsprogrammets arbetsbeskrivning och genomfört programpunkterna i aktivitetsplanen. Gruppen infriade således sitt resultatmål. Hur många av pilotkommunerna som sedermera fullföljer implementeringen, hur EST tillämpas i linjeverksamheten och dess inverkan på lokala problemnivåer (av ordningsstörningar, brott och otrygghet) är frågor som inte kan besvaras inom ramen för utvärderingen. Länsstyrelsen och Polismyndigheten region Syd kommer dock även fortsättningsvis att erbjuda länets kommuner stöd i arbetsprocessen, men då inom det nystartade Skånes nätverk för EST. Givet utvärderingens syfte och arbetsgruppens resultat finns goda skäl att uppmärksamma lärdomar från de tre kommuner som nådde längst i sin implementering, vilka var Hässleholm, Trelleborg och Ängelholm. I följande avsnitt bidrar representanter för kommun och polis med sina erfarenheter av arbetsgruppens aktiviteter.

Hässleholms kommun

Hässleholms arbete för en säker och trygg kommun är organiserat kring det förvaltningsövergripande forumet ReAgera. Här finns både kommunledningen och förvaltningschefer representerade, med syfte att rationalisera beslutsvägarna ned till tjänstemannanivån med deras specifika kompetensområden. ReAgera består i sin tur av fyra arbetsgrupper; Effektiv samordning för trygghet (EST), Samverkan skola, socialtjänst, polis (SSP), Arbetsgruppen för samverkan mot våldsbejakande extremism samt Ungas inflytande. Det löpande arbetet med EST bedrivs idag inom socialförvaltningens Förebyggandecentrum i samverkan med lokalpolisområde Hässleholm. Kommunen fick upp ögonen för EST innan Skåne tillsammans mot brott gjorde metoden till en regional angelägenhet. Inspirationen kom från den större grannkommunen Helsingborg, som implementerade EST under 2017. Hässleholm har ett jämförelsevis lägre invånarantal, men är en till ytan stor kommun med sju mer tätbefolkade orter utspridda över en i övrigt glesbefolkad landsbygd. Geografin kan vålla utmaningar i att upprätta en lokal lägesbild.

Hösten 2018 riktade Förebyggarcentrum en förfrågan till sin kommunpolis om att införa EST inom ramen för deras befintliga brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Kommunpolisen välkomnade initiativet som

en möjlighet till mer djuplodande lägesbilder utöver myndighetens interna underrättelsearbete. Implementeringen i kommunorganisationen påbörjades kort därefter och gynnades i allt väsentligt av den befintliga strukturen och mandatfördelningen inom ReAgera. Samtliga fyra arbetsgrupper har även en rutin som benämns ”trycka på knappen” som innebär att alla medarbetare, när som helst, kan påkalla de andra aktörernas hjälp till att hitta lösningar på hastigt uppkomna situationer såsom uppblossande social oro. Under 2019 bedrev socialförvaltningens fältverksamhet, i samarbete med polis och räddningstjänst, en insats på en kommunal högstadieskola. Upprinnelsen var anlagda bränder i inomhusmiljön. Det förelåg starka misstankar om att någon eller några av skolans egna elever låg bakom, även om polisen inte identifierade någon misstänkt. Efter aktörernas kraftsamling avtog problematiken på skolan. I denna situation bidrog EST till en snabbare mobilisering av resurser än vad som annat varit fallet, anser representanter för kommun och polis. Den yttersta vinsten var en konsekvent ansvarsfördelning, som genererade ett samförstånd kring hur olika kompetensområden bäst skulle komplettera varandra. Med hänsyn till Hässleholms relativt gynnsamma utgångspunkt har stödet från Länsstyrelsens arbetsgrupp fokuserat på delvis andra frågor än dem som adresserats vid nätverksträffarna. Samtidigt som det varit betydelsefullt att ta del av erfarenheter från kommuner med liknande förutsättningar, har likväl det skräddarsydda stödet efter egna identifierade behov varit det största mervärdet under projektperioden. I dagsläget ser Hässleholm fortfarande en utvecklingspotential i EST-samarbetet och då i synnerhet att ansluta externa aktörer till informationsinhämtningen bakom lägesbildsarbetet.

TRELLEBORGS KOMMUN

I Trelleborg föranleddes satsningen på EST av Länsstyrelsens erbjudande att ingå i den regionala pilotverksamheten. Det brottsförebyggande och trygghetsskapande står sedan tidigare högt på kommunens politiska dagordning, vilket utmynnade i ett förvaltningsbeslut att anamma erbjudandet. På tjänstemannanivån bestod incitamentet i att utveckla en tydlig problembaserad metodik och en standardiserad rutin för informationsinhämtning till en mer löpande lägesbildsanalys. Detta saknades vid tillfället hos det befintliga samverkansforumet Tryggare Trelleborg, som tidigare kännetecknades av en skarp konceptuell uppdelning i situationell kontra social prevention. Dessa synsätt behövde bli mer av kommunicerande kärl för att mobilisera insatser på såväl områdesnivå som på grupp- och individnivå. Förhoppningen var att EST, med sin situationella betoning, skulle tydliggöra vilka funktioner som (utöver polisen) bör ingå i Tryggare Trelleborg och i sin tur hur ansvaret dem emellan lämpligast fördelas för att verkställa rätt form av åtgärder till olika identifierade målgrupper. Det handlade initialt huvudsakligen om unga lagöverträdare och en narkotikaproblematik koncentrerad till stadsparken och stortorget där det angränsande biblioteket identifierades som en utgångspunkt för handeln. I kölvattnet följde även stöldbrott, personrån och sexuella ofredanden, vilket tillsammans gav utslag i 2018 års trygghetsmätning. Det var i allt väsentligt fråga om en platsbunden oro att utsättas för brott, som sedermera blev ett fokusområde i den uppdaterade samverkansöverenskommelsen. Under 2019 påbörjade kommunen sin interna förankringsprocess, med målet att berörda funktioner skulle förstå sin del i programteorins helhet. Första kvartalet 2020 införde Säkerhetsenheten ett digitalt enkätverktyg, som veckovis samlar information från ett 40-tal medarbetare (inom bl.a. socialtjänsten, tekniska förvaltningen, polisen, trygghetsvärdar, fritidsgårdar, skolvaktmästare). Resultaten utmynnar i en åtgärdslista som specificerar vem som förväntas utföra vad och som följs upp en gång per månad. De primära kontaktytorna förväntas föra vidare informationen internt till rätt funktion för efterfrågad åtgärd, men överföringen fungerar ännu inte helt sömlöst.

Enligt representanter för Säkerhetsenheten och lokalpolisområde Trelleborg har EST inte synliggjort tidigare okända problem. Lägesbilden har snarare blivit fylligare, mer á jour och möjliggjort att kunna särskilja trender från tillfälliga variationer. Programteorin har i sin tur underlättat att befästa en konsekvent fördelning och utkrävande av ansvar för att verkställa adekvata åtgärder. Ytterst har EST blivit ett verktyg för att styra insatser mot samverkansöverenskommelsens prioriterade områden och identifiera blossande problem i ett tidigt skede innan de eskalerar. I förlängningen påverkar det hur polisen bör fördela resurser i linjeverksamheten. Samtidigt betonas att en av de största fördelarna med metoden är att belysa att långt ifrån alla identifierade problem kräver polisiära befogenheter. I allt väsentligt anser informanterna att Länsstyrelsens arbetsgrupp infriat deras förväntningar som en garant för ett högkvalitativt kunskapsstöd. Arbetsgruppen har genomfört två platsbesök i Trelleborg och två digitala möten där orsaksanalys respektive brottsofferperspektivet stod på dagordningen. Informanterna framhåller att det under projektperioden funnits en bra balans mellan den enskilda handledningen och de gemensamma träffarnas innehåll. Nätverksträffarna har belyst områden som de kan bli bättre på, såsom att Hässleholm inrättat ett ändamålsenligt system för informationsinhämtning.

Ängelholms kommun

I Ängelholms kommun är den anmälda brottsligheten låg ur ett länsperspektiv, men de senaste årens trygghetsmätningar påvisar en ökande oro för att utsättas för brott – om än från låga till moderata nivåer. I förhållande till utvecklingen av anmälda brott mot person under motsvarande period framträder en påtaglig trygghetsparadox; oron är väsentligt högre än den observerade risken att utsättas. Bland bostadsinbrotten skönjs en nedåtgående trend liksom är fallet med våldsbrott i anslutning till kroglivet. Det var heller inte på grund av några iögonfallande problemnivåer som kommunen ville ingå i pilotverksamheten. Incitamentet var i stället att åstadkomma en systematik för att identifiera potentiella ordningsstörningar och hindra dem från att slå rot i det offentliga rummet. Behovet uppstod under 2018 när en grupp ungdomar kastade in smällare på huvudortens bibliotek och vid upprepade tillfällen gömde narkotika inne i lokalen. I närheten ligger ett insynsskyddat garage där nämnda ungdomar uppehöll sig under längre perioder, vilket resulterade i starka misstankar om eget bruk och synlig skadegörelse. Ibland fick de besök av andra ungdomar som var hemmahörande på ett HVB-hem i kommunen. De sistnämnda hade en tyngre beteendeproblematik som fick de befintliga ordningsstörningarna att eskalera. Situationen bemötes av kommunens fältassistenter och polisen, som identifierade de förstnämnda ungdomarna som hemmahörande i Ängelholm, kontaktade deras vårdnadshavare och upprättade orosanmälningar. Deras insats satte punkt för oroligheterna på biblioteket och i garaget. Denna erfarenhet gav kommunens säkerhetschef uppslag till hur liknande problem framgent kunde förebyggas i ett tidigare skede. Inte minst genom ett närmare utbyte med de aktörer som ansvar för fastigheterna.

Implementeringen av EST föregicks av ett beslut i kommunfullmäktige och fick klartecken under första halvåret av 2019. Säkerhetschefen kontaktade i sin tur kommunpolisen, som välkomnade förfrågan om att ingå i samarbetet inom ramen för samverkansöverenskommelsen. Enligt informanterna hade både kommunen och lokalpolisområdet en sedan tidigare väletablerad samverkan med det lokala näringslivet. Ett undantag var fastighetsägarna inklusive det kommunala bostadsbolaget. Inrapporteringen från dem var till en början obefintlig, men tilltog allteftersom. Kommunpolisen framhåller att deras kontakter med bostadsbolagen har utvecklats i positiv riktning till följd av EST och att områdespoliserna numera har som rutin att samla in observationer från bovärdar och vaktmästare. Kommunikationsvägarna med externa aktörer har således effektiviserats när de

förstått mervärdet i att bidra med sina iakttagelser. Samtidigt betonar kommunpolisen att det huvudsakligen är kommunens förtjänst att parterna nått dit. Kommunens nuvarande representant i EST övertog ansvaret mitt under pandemin 2020 och hämtar in information var tredje vecka. Informanten är i dagsläget nöjd med de aktörer som ingår i lägesbildsarbetet, men ser flera potentiella kandidater såsom flera parkeringsvakter, taxichaufförer och Skånetrafiken. Det mest betydelsefulla i stödet från Länsstyrelsens arbetsgrupp beskrivs ha varit förståelsen för utdragna kommunala förankringsprocesser och att samverkan måste verkas fram, likt informanten uttrycker det. Sammantaget har EST bidragit med en uppslutning kring och legitimitet åt det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

4.5 Utvecklad samverkan inom området mäns våld mot kvinnor

Sveriges länsstyrelser har ett befintligt uppdrag rörande regeringens tioåriga (2017–2026) nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.[20] Strategin ska ge förutsättningar för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att denna form av fysiska, materiella, sexuella, ekonomiska och/eller psykiska övergrepp ska upphöra. Målsättningen ska uppnås genom ett utvidgat våldsförebyggande arbete, en ökad upptäckt av våldsutsatta individer samt adekvata skyddsinsatser för gruppen, en effektivare brottsbekämpning samt kompetens- och metodutveckling inom nämnda områden. För att dessa intentioner ska få ett regionalt genomslag ska länsstyrelserna stödja verksamhetsutveckling såväl inom som i samverkan mellan myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhälleliga initiativ, vilka kommer i kontakt med våldsutsatta och gärningspersoner. Genom att minska de organisatoriska mellanrummen verksamheterna emellan ska länsstyrelserna stärka samordningen av insatser till målgrupperna. Samordningen är ett angeläget utvecklingsområde då dessa brottsoffer kännetecknas av en upprepad utsatthet. Det innebär att hot- och riskbedömningar tillika skyddsinsatser behöver samsas med ett återfallsförebyggande arbete. En balans däremellan är dock ingen självklarhet i mötet mellan olika professioner som även har strikta sekretessregler förhålla sig till. Polisen utgår från den överhängande faran för liv och hälsa, brottsbalken och bevisfrågan (om brott går att styrka); hälso- och sjukvården å sin sida ser till symptomen och de omedelbara vårdbehoven; socialtjänsten fokuserar på klienternas långsiktiga välfärd och har även ett familje- och barnperspektiv som inkluderar en heterogen grupp våldsutövare (som kan innefatta missbruksproblematik och/eller neuropsykiatriska funktionshinder) och närstående som bevittnar våld i hemmet.

Hur en kommun organiserar sitt arbete mot våld i nära relationer, i termer av specialisering av det stöd som kan erbjudas, kan ha stor betydelse för brottsoffren. Socialnämnden har det yttersta ansvaret för att enskilda kommuninvånare och eventuella minderåriga barn får det stöd och den hjälp som de behöver (Ekström, 2016; Socialstyrelsen, 2016). Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän såsom hälso- och sjukvården (jmf. 2 kap. 1 § SoL). Målgruppens prekära situation omfattar ofta många fler svårigheter än själva våldet. Socialnämnden kan behöva ta hänsyn till utsatthetens alla dimensioner (risken för att våldet trappas upp, försörjning, boende, vårdnad av eventuella barn) i sin utredning och göra en helhetsbedömning av både det akuta skyddsbehovet och behovet av insatser på längre sikt (7 kap. 1 § SOSFS 2014:4). I sin tur åligger det regionens hälso- och sjukvård att tillsammans med kommunen upprätta en individuell plan när klienten har behov

[20] Notera att politikområdet ”mäns våld mot kvinnor” även innefattar våld i andra former av nära relationer (oavsett könsidentitet och sexuell orientering) och hedersrelaterat våld och förtryck. I denna rapport används begreppen mäns våld mot kvinnor respektive våld i nära relation synonymt.

av insatser från båda instanser (16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen 2017:30). Samtidigt kvarstår en fråga om hur samhället bäst kan ge stöd till våldsutsatta, som av olika anledningar, inte vänder sig till socialtjänsten i sin hemkommun (Ekström, 2016). Alla kommuner har olika förutsättningar att erbjuda alternativ och då inte minst kontaktytor dit utsatta kan söka sig anonymt (Inspektionen för vård och omsorg, 2019; Sveriges kommuner och landsting, 2016). Många utsatta, men även våldsutövare, kan bära på farhågor om vad som händer om de vänder sig till socialtjänsten, vilket kan vara ett hinder för att söka hjälp. Enligt dåvarande Sveriges kommuner och landsting (2016), numera Sveriges kommuner och regioner, är en av framgångsfaktorerna i att bryta våldsspiralen att det finns flera möjligheter att söka hjälp. Detta inte minst genom lättillgängliga verksamheter som inte kräver ett myndighetsbeslut. I Skåne har svaret på nämnda utmaningar varit att inrätta så kallade Kriscentrum, som finansieras av de kommuner som valt att ingå avtal med dem.[21] Verksamheterna utgör en del av kommunernas socialtjänst, men det är alltjämt socialnämnden i respektive kommun som ansvarar att utreda aktualiseringar och fatta beslut om insatser. Kriscentrum bedrivs i egna lokaler och är avskilda från socialtjänstens övriga verksamhet. Här arbetar specialistpersonal inom området våld i nära relationer inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.[22] Både våldsutsatta och våldsutövare kan vända sig till Kriscentrum och ingen remiss krävs för att vända sig till dem. Besöken är kostnadsfria och ingen registrering eller journal förs, vilket innebär fullständig anonymitet.[23] Dessa villkor är förenliga med de framgångsfaktorer som Sveriges kommuner och landsting (2016:16-17) har kartlagt på lokal nivå. Med designerad personal för ändamålet råder heller ingen konkurrens med socialtjänstens övriga klientärenden, vilket gör att de hjälpsökande snabbt efter en första kontakt med Kriscentrum kan få komma dit för bedömning av det akuta stödbehovet. Bemötandet ska verka motiverande för att förmå dem att ge en helhet av sin livssituation, till grund för att därefter ansöka om ordinarie insatser i socialtjänstens regi. Det senare är centralt då det ytterst är folkbokföringskommunen som har det långsiktiga ansvaret för de utsattas behov (Sveriges kommuner och landsting, 2016:18). Av samma skäl är det nödvändigt att alla kommuner har en beredskap och kompetens inom flera delar av sina organisationer än strikt inom omsorgsområdet.

Inom ramen för Kriscentrum Malmö bedrivs dessutom *Koncept Karin* sedan 2008. Verksamheten är resultatet av ett regeringsuppdrag till dåvarande Rikspolisstyrelsen att utveckla en modell som var särskilt anpassad för att utreda våld mot kvinnor och som kunde stå som nationell förebild. Vid lanseringen omfattade konceptet polis socialtjänst som var samlokaliserade. I samma byggnad inrättades ett skyddat boende för klienterna, varpå kvinnorna bara behövde förhålla sig till en fysisk plats. Tillsammans bedrev myndighetspersonerna uppsökande verksamhet till grund för bedömning av aktualiserade våldsutsattas behov av skydd och stöd samt höll dagliga möten med åklagare om pågående brottsutredningar. Medarbetarna stod i tät kontakt med Region Skånes rättsmedicinska avdelning och hälso- och sjukvården, som hade tillgång till ett undersökningsrum i lokalerna. Därutöver skedde en samverkan med andra myndigheter kring specifika frågor exempelvis Skattemyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och Kriminalvården. Brottsförebyggande rådet (2013) kom senare

[21] I januari 2021 fanns tre Kriscentrum i länet belägna i Malmö, Kristianstad respektive Lund. Totalt 14 kommuner är anslutna till någon av verksamheterna. Dessa är Malmö, Lund, Kristianstad, Burlöv, Bromölla, Eslöv, Hörby, Höör, Kävlinge, Lomma, Staffanstorp, Svalöv, Osby och Östra Göinge.

[22] Den 1 juli 2020 inrättades en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv i 29 kap. 2 § p. 10 BrB. Polismyndigheten definierar hedersrelaterad brottslighet som *brott som helt eller delvis begåtts för att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps anseende utifrån en föreställning om heder*. Hedersrelaterade brott kan exempelvis handla om frihetsberövande, tvång, äktenskapstvång, barnäktenskap, vilseledande till äktenskapsresa, hot, kränkande fotografering, ofredande, misshandel, mord eller mordförsök.

[23] Alla Kriscentrum erbjuder samtalsstöd till kvinnor och män som utsätts för alternativ utövar våld i en nära relation. Även barn till utsatta och förövare som fyllt 15 år är välkomna utan att behöva vårdnadshavares godkännande.

att utvärdera konceptet, vilket belyste flera värdefulla komponenter. Klienterna uppskattade det uppsökande stödjande arbetet, lokalerna och bemötandet från medarbetarna. Däremot fanns inga belägg för att modellen per automatik leder till bättre polisutredningar. Konceptet tillgodosåg heller inte klienternas behov av materiellt stöd och mer långsiktigt samtalsstöd. Avslutningsvis bör tilläggas att konceptets organisatoriska förutsättningar i dagsläget ser annorlunda ut än vid lanseringen.

Under 2011 inventerade Länsstyrelsen Skåne kunskapsnivån avseende våld i nära relationer inom länets 33 kommuner. Detta genom en enkätundersökning bland ett urval av enhetschefer, handläggare och andra tjänstepersoner vid alla förvaltningar alternativt sektorer eller kontor.[24] Resultaten var nedslående och hänfördes dels till utmaningarna för kommuner att över lag integrera verksamhetsövergripande kompetens på området, dels att personalomsättningen inom de kärnverksamheter som bemöter våldsutsatta och våldsutövare är högre än inom andra ansvarsområden. Givet dessa omständigheter måste utbildning ske löpande inom alla verksamheter för att ge kommuner med olika organisationsstruktur, medarbetarantal och skattebas likvärdiga förutsättningar gentemot sina invånare. Mot denna bakgrund etablerades ett *Kompetenscentrum mot våld i nära relationer* under 2014. Centrumet är idag en kunskapsbas och utbildningsresurs som erbjuder kommunbesök hos alla typer av kommunala verksamheter och då inte uteslutande hos medarbetare ansvariga för individ- och familjeomsorgfrågor. Länsstyrelsen Skåne delfinansierar satsningen med Malmö stad som huvudman. Alla länets kommuner har möjlighet att ingå i verksamheten via ett avtal med Malmö stad och de betalar då en avgift baserad på deras invånarantal. Vid tidpunkten för utvärderingens publicering hade 19 kommuner valt att ansluta sig.

4.5.1 Arbetsgruppen

Under workshopserien våren 2018 påtalade uppstartsgruppen ett behov av att öka kommunernas kontaktytor gentemot Region Skåne respektive Polismyndigheten och finna hållbara samverkansstrukturer mellan de tre aktörerna. Det råder sedan tidigare bred enighet om att den dolda utsattheten är ansenlig; varken anmälningsstatistiken, riksrepresentativa självdeklarationsstudier eller sjukvårdsdata återspeglar våldets faktiska omfattning. Brotten utövas inte sällan i hemmet, skyddat från insyn. En central utmaning blir således att minska den dolda brottsligheten. Region Skåne är huvudman för länets offentliga sjukvård vars medarbetare möter våldsutsatta och deras anhöriga. Nyckeln i mötet är upptäckt; att urskilja fysiska och emotionella tecken på utsatthet för våld, att ställa frågor som förmår patienten att självmant berätta och förmåga att utläsa vem som är förövare. Det rör sig om en brottslighet som i förlängningen behöver anmälas, utredas, bemötas med stödinsatser och beivras; en process som kan involvera primär- och övrig öppenvård, polis och socialtjänst.

Uppstartsgruppen föreslog att inrätta en arbetsgrupp med Länsstyrelsen Skåne som sammankallande part, Region Skåne, Polisregion Syd och Kommunförbundet Skåne. Rekryteringen pågick under hösten 2018 och vid årsskiftet hade berörda organisationer funnit varsin representant. De tre förstnämnda fick i uppgift att, i samråd med Kommunförbundet Skåne, genomföra en satsning på stöd för lokal samverkan kring våld i nära relation inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsens ombud var en utvecklingsledare inom området våld i nära relationer. I egenskap av sammankallande var vederbörandes engagemang i arbetsgruppen stadfäst hos närmaste chef. Region Skåne representerades av en hälso- och sjukvårdsstrateg och var arbetsgruppens kontaktyta

[24] Indelningen i sektorer eller kontor avser de företrädesvis mindre kommuner som har samlat alla verksamhetsområden i en enda förvaltning.

gentemot länets primärvård och övrig öppenvård. Medverkan var förankrad hos ombudets närmaste chef, men vad åtagandet bestod i eller dess tidsomfattning var inte formellt reglerade. Polisregion Syd företräddes av en gruppchef för utredningar av brott i nära relation i Polisområde Nordvästra Skåne. Representantens delaktighet var förankrad hos närmaste chef. Däremot var engagemangets tidsomfattning inte formellt reglerad. Åtagandet i arbetsgruppen var också tvetydigt då regionen inte specificerade huruvida medarbetaren representerade endast sin utredningsenhet eller hela sitt polisområde. Kommunförbundet Skånes ombud hade erfarenhet som projektledare inom kommunala kvinnofridsfrågor på strategisk nivå, vilket korresponderade mot det aktuella utvecklingsområdet. Ombudet hade andra åtaganden parallellt med arbetsgruppen, både inom Kommunförbundet och gentemot andra myndigheter. Sammantaget hade arbetsgivaren avsatt totalt 16 timmar per vecka för ombudets samtliga uppdrag inom Kommunförbundet.

Beaktansvärt nog hade alla gruppmedlemmar befintliga uppdrag inom sakområdet i sina organisationer – om än med väldigt olika förutsättningar. Medan representanterna för Länsstyrelsen, Region Skåne och Kommunförbundet handhar frågan på en övergripande strategisk nivå och bedriver olika egeninitierade insatser, var polisens representant en praktiker inom en händelsestyrd utredningsverksamhet. Deras respektive organisationer har också olika förhållningsätt till sakfrågan. Polismyndigheten ett lagstadgat ansvarar att utreda brott som kommer till deras kännedom; om en polispatrull kallas till en bostad och upptäcker att någon blivit misshandlad ska en anmälan upprättas oavsett om den utsatta parten vill göra en anmälan eller ej. Region Skåne, å sin sida, lyder liksom all hälso- och sjukvård i riket under Socialstyrelsens (2014) föreskrifter om våld i nära relationer och har således ett tydligt ansvar för målgruppen (Berglund & Witkowski, 2014). Därutöver har Region Skåne (2020) antagit politiska riktlinjer och ett regionalt vårdprogram. Dessa anger att all vårdverksamhet som finansieras av Region Skåne ska arbeta för att motverka våld i nära relationer genom att aktivt identifiera våldsutsatthet, vårda och stötta efter behov, dokumentera våldsutsattheten i journalen samt alltid anmäla till socialtjänsten vid oro för att barn far illa. Detta är ett såväl nationellt som regionalt angeläget utvecklingsområde då vårdpersonal, enligt tidigare forskning, i förekommande fall har bristfälliga kunskaper om tecken på våld, hur skador ska dokumenteras och en oro inför att inkräkta på patientens privatliv – liksom tidsbrist (Sundborg m.fl., 2012; Lawoko m.fl., 2011). För att ytterligare stärka sitt proaktiva arbete har Region Skåne ansökt om och beviljats utvecklingsbidrag från Socialstyrelsen. Dessa anslag omfattar 2,4 miljoner kronor och syftar bland annat till att implementera Region Skånes vårdprogram mot våld i nära relationer bland sina 36,000 medarbetare. Länsstyrelsen, å sin sida, innehar ett särskilt regeringsuppdrag rörande våld i nära relation och sakfrågan är därigenom välförankrad i linjeverksamheten. Kommunförbundet Skåne, å andra sidan, arbetade uteslutande med sakfrågan i projektform, eller liknande tidsbegränsade aktiviteter åtskilda från kärnverksamheten, såsom informationskampanjer. Sådana förutsättningar kom att påverka digniteten och kontinuiteten i arbetsgruppens förbindelser med nämnda organisationer.

4.5.2 Målanalys

Enligt handlingsprogrammet skulle arbetsgruppen genomföra en satsning på stöd för lokal samverkan kring våld i nära relation inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Denna skulle komma att bestå av bland annat erbjudande om gemensamma utbildningsinsatser för berörda aktörer och konkret stöd till arbetet på lokal nivå. Det förväntade resultatet var att samtliga länets kommuner skulle ha erbjudits utbildningsinsatser och konkret stöd under projektperioden, med avsikt att möjliggöra en strukturerad samverkan mellan kommun, Region Skåne och Polisregion Syd i frågor rörande våld i nära relation inklusive hedersrelaterade frågor. Inledningsvis

föreföll arbetsinsatsen vara förenlig med resultatmålet, men utifrån analyskriterierna var flera centrala beståndsdelar inte tillräckligt stringent formulerade. Det fanns ett stort tolkningsutrymme i arbetsbeskrivningen då nyckelbegrepp såsom lokal samverkan och konkret stöd inte definierades. Med en bristfällig mätbarhet blev det dels omöjligt att på förhand bedöma kvalitén i kopplingen mellan processmål och resultatmål, dels slutligen avgöra i vilken utsträckning som arbetsgruppen faktiskt infriade sitt förväntade resultat.

4.5.3 Mål-medelanalys

På grund av bristerna i arbets- och målbeskrivningen gick det initialt inte att bedöma huruvida utbildningsinsatserna skäligen kunde leda fram till det förväntade resultatet. För att minska tolkningsutrymmet efterfrågade rapportförfattaren svar på fyra huvudsakliga frågor. För det första vilka målgrupper som var tilltänkta mottagare av insatserna inom respektive organisation och på vilken nivå de befinner sig. Denna fråga belyser vilka tjänstebefattningar inom kommunerna, Region Skåne och polisorganisationen som förväntas samverka. För att uppnå långsiktighet behöver de tilltänkta samverkansparterna även inneha mandat att prioritera nätverken och kunna sprida den förvärvade kunskapen inom organisationen (Sveriges kommuner och landsting, 2016). För det andra efterfrågades ett förtydligande av arbetsdefinitionen av våld i nära relationer och huruvida den omfattade både våldsutsatta och våldsutövare. Denna fråga behövde besvaras då olika befattningsnivåer inom berörda organisationer kan ha olika föreställningar om och erfarenheter av våldets art och orsaker samt om offer och förövare (Forsberg, 2016; Hakalax, 2010; Mäkinen, 2016; Vestergren, 2020). För det tredje önskade rapportförfattaren ett förtydligande rörande vilka tänkbara brottsoffer som fanns i åtanke och i sin tur om olika kategorier avsågs kunna dra samma nytta av det förväntade resultatet.[25] För det fjärde efterfrågades en entydig definition av samverkan. Det var under projektperioden oklart vad som utgör god samverkan kring sakfrågan samt vad inblandade aktörerna därigenom förväntas uppnå. Bland tänkvärda mål finns en ökad förmåga till upptäckt och därigenom ett minskat mörkertal av våldsutsatta, mer träffsäkra hot- och riskbedömningar som kan bryta våldsspiralen i ett tidigare skede, att ge våldsutsatta bästa möjliga förutsättningar att medverka i brottsutredningen, att fler våldsutövare vänder sig till kommunala verksamheter för att få bukt med sin problematik och/eller färre fall av dödligt relationsvåld i länet över tid.

4.5.4 Arbetsgången

I frånvaron av en entydig arbets- och målbeskrivning kom arbetsgruppen att i betydande utsträckning formulera sin egen färdplan. Vid deras första möte i januari 2019 var ansatsen bred; att synliggöra sakområdet mäns våld mot kvinnor på kommunnivå, inom den offentliga hälso- och sjukvården och polisorganisationen samt hur det kan positioneras inom i det regionala-lokala brottsförebyggande arbetet. Det första steget var en behovsinventering inom respektive organisation. Två kartläggningar blev centrala för arbetsprocessen. Den första byggde på en enkät till kommunerna som ingår i Kommunförbundets Kvinnofridsprojekt. Den andra byggde på responsen vid Länsstyrelsen Skånes nätverksträff för kommunala kvinno- och familjefridssamordnare under hösten 2018, där även Region Skåne och Kommunförbundet medverkade. Baserat på kartläggningarnas resultat slog arbetsgruppen fast att det saknas en organisationsgemensam reglering av processen från att en våldsutsatt eller våldsutövare kommer till någon av de tilltänka samverkansaktörers kännedom och vilka funktioner som ska involveras i olika steg av processen. Det återspeglas i att endast en handfull skånska

[25] Bland tänkbara brottsofferkategorier finns vuxna självförsörjande individer, ungdomar och/eller barn som antingen själva utsätts och/eller bevittnar våld samt alternativt offer för koppleri och människohandel.

kommuner har skriftliga överenskommelser om samverkan i enskilda ärenden med någon av hälso- och sjukvårdens instanser (primärvården, akutmottagningarna och ungdomsmottagningarna), medan något fler har motsvarande överenskommelser mellan socialtjänsten och polisen.

Det andra steget blev att rama in det arbete som redan pågick kring våld i nära relation inom respektive organisation. Syftet var att avpassa de interna arbetsprocesserna gentemot varandra och därigenom identifiera gemensamma nämnare och samordningsvinster till gagn för det aktuella utvecklingsområdet. För det andra gjordes en nationell nulägesanalys av sakfrågan med avsikt att undvika parallella spår till det strategiska arbete som bedrivs i andra landsändar. Det är centralt då länsstyrelsernas arbete ska harmonisera med den verksamhet som bedrivs vid myndigheter på nationell nivå.[26] För det tredje kom arbetsgruppen att, under förarbetet till aktivitetsplanen, adressera de förtydliganden som efterfrågades ovan. Sakområdet avgränsades till mäns våld mot kvinnor *undantaget* hedersrelaterat våld och förtyck och till att inkludera både (myndiga) våldsutsatta och våldsutövare. Målgruppen definierades som yrkesverksamma inom polisen, Kriminalvården och kommuner samt i viss mån hälso- och sjukvården, men några tjänstebefattningar preciserades inte. Arbetsgruppen nådde ingen gemensam definition av vad samverkan kring våld i nära relationer på lokal/kommunal nivå innebär, vilket inte är förvånande då det ännu saknas en vedertagen praxis inom såväl forskarsamhället som bland svenska myndigheter och i kliniska verksamheter. Det är i sin tur en återspegling av de organisatoriska mellanrummen mellan tilltänkta samverkansaktörer; kommuner som lokala självstyrande enheter, sjukvården som en regional angelägenhet och polisen som förvisso har såväl lokal, regional som nationell representation, men vars minsta geografiska enhet – lokalpolisområdet – ofta innefattar flera kommuner. I sin tur utreds inte brott i nära relation av lokalpolisområdena, utan bedrivs på polisområdesnivå. Sålunda befinner sig de polisiära och kommunala funktioner som handhar sakfrågan på olika orter, varpå det i parternas händelsestyrda verksamheter saknas en utgångspunkt för *lokal* samverkan.

Följaktligen stod klart att samverkanspotentialen *inom arbetsgruppen* låg i att utforma aktiviteter vars innehåll och spridning går utöver varje enskild representants ordinarie ansvarsområde och kontaktnät, men som samtidigt är förenliga med det befintliga arbetet kring sakfrågan inom respektive organisation. I allt väsentligt kom förarbetena till aktivitetsplanen att utgå från befintliga insatser inom ramen för arbetsgruppens kunskaps- och ansvarsområden i stället för att ta nya initiativ. Avgränsningen bottnar i att gruppen verkar inom sina organisationers ordinarie budgetramar och att samtliga representanter inte haft samma förutsättningar att prioritera Skåne tillsammans mot brott inom ramen för sin arbetstid. Utöver den otydliga beställningen har det också funnits en osäkerhet i gruppen om graden av förankring inom respektive organisation. Undantaget Länsstyrelsen har övriga representanter inte fått några direktiv från arbetsgivarna om vad de förväntas bidra med eller vilket beslutsmandat som följer med handlingsprogrammet från styrgruppen. På grund av dessa omständigheter har gruppen behövt skrinlägga flera progressiva uppslag till att möta organisationsgemensamma intressen.

[26] En sådan aktör är *Nationellt centrum för kvinnofrid* (NCK) vid Uppsala universitet och Akademiska sjukhuset, som har regeringens uppdrag att höja kunskapsnivån och beredskapen nationellt om mäns våld mot kvinnor. Detta genom både forskning och implementering av kunskapsbaserade metoder i olika människobehandlande verksamheter som möter våldsutsatta, våldsutövare och deras anhöriga.

Arbetsprocessen kännetecknades av en ständig avvägning mellan de dokumenterade utvecklingsbehoven i länet, organisationernas befintliga uppdrag och den arbetstid som representanterna kunnat avsätta till förmån för måluppfyllelsen. Sådana observationer kan tydas som att samsyn mellan olika professioner i utvecklingsarbeten kan komma till priset av förlikningar. En god kompromiss är sålunda den där alla parter tvingas göra lika stora avkall (Godenhjelm, Jensen & Sjöblom, 2019; Westerdahl, 2020). Det är en påminnelse om att konsensus kring *vad* som behöver uträttas och *hur* det bör gå till är en förutsättning för samhandling i offentlig verksamhet, men att genomförandet i sin tur inte nödvändigtvis tillfredsställer de initialt identifierade behoven (Godenhjelm, Jensen & Sjöblom, 2019; Svensson & Brulin, 2011). Därför ska betonas att arbetsgruppen, till följd av att de behövt stöta och blöta sina olika infallsvinklar, uppnådde en samsyn kring de utmaningar som framträder i mötet mellan skilda professioner. I förlängningen enades gruppen om aktiviteter som svarade upp mot dels de utvecklingsbehov som Kommunförbundet Skåne tidigare identifierat bland sina medlemmar, dels gentemot Länsstyrelsen Skånes pågående uppdrag att identifiera strategier för ökad upptäckt av våld i nära relationer och ett mer effektivt förebyggande arbete generellt och gentemot våldsutövare specifikt.[27] Kopplingen mellan den initiala kunskapsbasen och arbetsgruppens intentioner var således konsekvent, vilket talade för att aktivitetsplanen mötte behoven i länet och utfästelserna i handlingsprogrammet. I följande avsnitt redovisas de aktiviteter som genomfördes under projektperioden.

4.5.5 Aktiviteter

Regional kampanj om Välj att sluta

Telefonlinjen *Välj att sluta* lanserades som ett gemensamt pilotprojekt av Länsstyrelsen Stockholm och Länsstyrelsen Skåne i februari 2019 och kommer att drivas fram till och med december 2020. Satsningen bedrivs i samarbete med Manscentrum i Stockholm vars utbildade terapeuter besvarar samtalen.[28] Linjen riktar sig till individer – såväl män som kvinnor – som utsätter närstående för våld och är villiga att söka hjälp för att förändra sitt beteende. Hjälplinjen är inriktad på att fånga in förövarna tidigt innan våldsspiralen eskalerar. Syftet är att inringarna ska kunna få stöd i stunden, men också uppmanas att söka mer långtgående förebyggande insatser hos en verksamhet i eller närheten av sin hemkommun. Samtalen är kostnadsfria, anonyma och syns inte på telefonräkningen.

Kampanjen om *Välj att sluta* finansierades av Länsstyrelsen Stockholm och arbetsgruppen har medverkat till en informationssatsning om telefonlinjen.[29] Arbetsgruppens intention har varit att förstärka befintliga spridningsinsatser som pågått i omgångar och i samråd med Länsstyrelsen Stockholm. Första kampanjen för 2019 pågick under vecka 38 då budskapet rullade på skärmarna ombord på Skånetrafikens bussar och tåg. Nästa omgång genomfördes under veckorna 47–49 med banners och videoklipp via YouTube, Instagram och Facebook (ej på bussar/tåg). En tredje kampanj bedrevs i omgångar mellan 16 mars och 12 april 2020 parallellt i både Skåne och Stockholms län. Utöver affischering och uppspelning på skärmar ombord förmedlades budskapet vi nämnda sociala medier. Därutöver sprider nämnda länsstyrelser, Kommunförbundet Skåne och Polisregion Syd

[27] Det finns inget nationellt krav från Socialstyrelsen på kommuner att erbjuda stöd till våldsutövare på området. Däremot har myndigheten utfärdat allmänna råd om att alla kommuner bör arbeta med gruppen.

[28] Manscentrum är en stiftelse som etablerades 1988 och som driver en mottagning i Stockholm dit män kan vända sig för att få hjälp att upphöra med våldet. Verksamheten riktar sig således enbart till manliga våldsutövare, till skillnad från ovan nämnda Kriscentrum i Skåne som är tillgängligt för både våldsutsatta och våldsutövare oavsett könstillhörighet.

[29] Länsstyrelsen Skåne har inte haft några extra medel för pilotprojektet utöver det generella anslag de får från regeringen för att stödja genomförandet av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

kontinuerlig information om telefonlinjen inom sina organisationer och utåt i sina nätverk. Denna breda aktivitet uppmärksammar frågan om våld i nära relationer generellt, belyser våldsutövare specifikt och det stöd som finns att tillgå. Dessutom har Polismyndigheten (2020) erfarenhet av att sådana kampanjer har ökat antalet polisanmälningar och således minskat mörkertalet av brottsoffer. Länsstyrelsen Stockholm planerade en avslutande informationskampanj förlagd till hösten 2020, men den kom inte att genomföras. Myndigheten avslutade sina åtaganden i *Välj att sluta* vid årsskiftet 2020-2021 genom att överlämna en slutrapport om satsningen till regeringen, som i sin tur ska överväga huruvida telefonlinjen bör bli permanent och uppgraderad till en nationell telefonlinje.

Affischer från kampanjen om Välj att sluta

Slutrapporten från Länsstyrelsen Stockholm baseras på en uppföljningsperiod om 19 månader (190204–200907). Under perioden vände sig totalt 935 personer till telefonlinjen från pilotlänen Stockholm och Skåne. Av dessa beskrev 47 procent att de utövat våld och i hälften av dessa fall hade personerna aldrig sökt hjälp för sitt våldsutövande tidigare. Av slutrapporten framgår att även sekundära målgrupper (yrkesverksamma, våldsutsatta och närstående m.fl.) kontaktat Välj att sluta (Länsstyrelsen Stockholm, 2020). En tidigare preliminär uppföljning visade att 64 personer från Skåne vände sig till telefonlinjen under 2019 (Dagens Nyheter, 2020). Slutrapporten innehåller dock inte motsvarande länsspecifika fördelning för hela mätperioden. Däremot framgår att av de personer som telefonlinjens medarbetare hänvisade till en lokal behandlingsverksamhet, som arbetar med personer som utövar våld, var 19 procent (motsvarande 82 personer) hemmahörande i Skåne län (Länsstyrelsen Stockholm, 2020:36).

Regional konferens om insatser till våldsutövare

Det finns inget nationellt krav från Socialstyrelsen att kommuner ska erbjuda stöd till individer som utsätter sina närstående för våld. Myndigheten har däremot utfärdat allmänna råd om att alla kommuner bör arbeta förebyggande med gruppen. I frånvaron av lagstadgade skyldigheter kommer dock våldsutövarna ofta i skymundan inom socialtjänsten. Framför allt mindre kommuner har svårt att rekrytera specialistkompetens och långsiktigt förvalta kunskap på området. Med avsikt att förstärka det lokala arbetet riktat till gruppen, utifrån projektet med telefonlinjen *Välj att sluta*, anordnade arbetsgruppen en heldagskonferens den 13 februari 2020. Samtliga organisationer stod som arrangörer. Bland de inbjudna fanns tjänstepersoner och chefer inom alla länets kommuner (inom huvudsakligen socialtjänsten), Polisregion Syd, Kriminalvården, den offentliga hälso- och

sjukvården och representanter för idéburen sektor (bl.a. kvinnojourer). Totalt deltog 104 representanter varav majoriteten kommunanställda gräsrotsbyråkrater från sammanlagt 20 av länets 33 kommuner. Två kommuner bidrog med chefsrepresentation. Från Kriminalvården och polisen var uppslutningen betydligt mindre, uppskattningsvis fem-sex deltagare från båda myndigheterna totalt. Medarbetare inom hälso- och sjukvården närvarade, men det saknas uppgifter om hur antalet och befattningar. Från den idéburna sektorn deltog fem olika organisationer (huvudsakligen kvinnojourer) med åtminstone en representant vardera.

På programmet stod föreläsare från Kriminalvården (myndighetens FOU-enhet), Kriscentrum Malmö (behandlare), Polisregion Syd (brottsoffer- och personsäkerhetsenheten) och Länsstyrelsen Stockholm (projektledare för telefonlinjen Välj att sluta). Föredragen behandlade inledningsvis hur respektive verksamhet arbetar med våldsutövare som inte är frihetsberövade, men fokus låg på tillgängliga belägg för arbetets utsikter att minska den dolda brottsligheten och på dess brottsförebyggande effekter. I dessa avseenden hade respektive föreläsare olika förhållningssätt till vad som utgör tillförlitliga belägg. Kriminalvården bidrog med två gediget utvärderade återfallsförebyggande program. Kriscentrums representant anförde att verksamheten haft ett flertal hjälpsökande våldsutövare som vänt sig till dem efter initial kontakt med telefonlinjen *Välj att sluta*, men utan att presentera något statistiskt underlag om hur många klienter det rör sig om. Polisens föredragshållare berättade om regionens försöksprojekt med så kallade riskreducerande insatser, som bland annat riktar sig till personer som utsatt närstående för våld. I projektet ingår även tungt brottsbelastade individer, företrädesvis tillhörande kriminella grupperingar, som målgrupp. Polismyndigheten förde en dialog med Institutionen för kriminologi vid Malmö universitet om att utvärdera satsningen. Någon utvärdering kom emellertid inte att påbörjas under projektperioden, varpå det ännu saknas en vetenskaplig bedömning av verksamhetens interventionsteori och belägg för dess förväntade effekter. Den fjärde och sista gästföreläsaren var Länsstyrelsen Stockholms projektledare för telefonlinjen *Välj att sluta*. Föredraget var i allt väsentligt en verksamhetsberättelse om erfarenheterna sedan starten i februari 2019.

Konferensprogrammet gav skäl att påpeka att den regionala programförklaringen fäste stor vikt vid dels ett kunskaps- och evidensbaserat arbete, dels en förstärkt koppling mellan forskning och praktik. Rapportförfattaren har inte funnit att arbetsgruppen diskuterade dessa riktlinjer specifikt inför valet av aktiviteter och gästföreläsare. Däremot resonerade gruppen om vilka metoder för att upptäcka och förebygga våld i nära relation de kunde kommunicera externt och huruvida metoderna borde bedömas som kunskapsbaserade. Diskussionen utgick bland annat från Socialstyrelsens rapport (2020) om behandlingsmetoder för personer som utövar våld i nära relationer. I sammanhanget bör nämnas att de övriga sex arbetsgrupperna förhöll sig till nämnda riktlinjer på olika sätt sinsemellan. En sannolik förklaring är att den regionala programförklaringen inte definierade eller innehöll några kvalitetskriterier för ett kunskapsbaserat respektive evidensbaserat arbete och hur arbetsgrupperna skulle förhålla sig till dessa vid planeringen av aktiviteter och kommunikation med sina olika målgrupper.

Under konferensen var deltagarna placerade kring runda bord med uppskattningsvis fem-sex deltagare vardera. Förhoppningen var att placeringen skulle skapa möten mellan olika professioner och yrkesverksamma från olika delar av länet. Efter varje föredrag fanns ett diskussionsunderlag vid varje bord med frågor baserade på föregående programpunkterna. Rapportförfattaren närvarade under konferensen och kan intyga på att upplägget bidrog till ett erfarenhetsutbyte, men då i synnerhet mellan funktioner inom socialtjänsten som utgjorde

majoriteten av deltagarna. Efter konferensen genomförde arbetsgruppen en webenkät till deltagarna om deras upplevelse av eventet, som påvisade mycket goda resultat. Respondenterna ansåg att konferensens organisationsgemensamma anslag, tillsammans med en bra blandning av föreläsare, gav förhoppningar om att ge olika professioner som möter våldsutövare likvärdiga kunskaper om målgruppen.

Utifrån enkätresultaten började arbetsgruppen planera en uppföljande aktivitet under hösten 2020, med fokus på mindre kommuners arbete med målgruppen. För närvarande är det framför allt de större kommunerna som driver frågan. Med hänsyn till utbrottet av Covid-19 kom eventet dock att skjutas upp på obestämd framtid. Vid arbetsgruppens två sista avstämningar, i oktober respektive november 2020, fanns inget besked om lättade restriktioner för resande och sammankomster som skulle kunna tillåta ett andra event. Gruppen enades om att producera en folder, riktad till tjänstepersoner inom kommun och Polismyndigheten samt hälso- och sjukvårdens medarbetare, med innehåll som sporrar till samtal om hur samverkan kring våldsutsatta och våldsutövare kan utvecklas på lokal nivå. Någon spridning av foldern kom dock inte att påbörjas under projektperioden.

Jämställdhetsintegring i övriga arbetsgrupper

Länsstyrelsen Skåne och Kommunförbundet Skåne har tillsammans utarbetat och antagit en regional jämställdhetsstrategi under namnet *Ett jämställt Skåne*. Den är undertecknad av landshövdingen respektive förbundsomföranden och som löper under åren 2017–2020.[30] I strategin finns sex prioriterade mål för och information om hur de tillsammans med andra aktörer kan förverkliga målen utifrån länets förutsättningar. Hittills har 108 organisationer anslutit sig till visionen och däribland finns kommuner, högskolor, idrottsföreningar, Unionen, Akademikerförbundet och kvinnojourer med flera. Jämställdhet inkluderar likvärdiga villkor för män och kvinnor att delta i alla samhälleliga kontexter (utbildning, arbetsmarknad, familjebildning, vård, politik, offentlighet) och handlar ytterst om att ge tillgång till samma livschanser och välfärd. Perspektivet är applicerbart på alla sju utvecklingsområden i det regionala brottsförebyggande programmet. Till exempel tenderar kvinnor på aggregerad nivå att avstå att utföra vardagliga aktiviteter (åka kollektivt, träna utomhus, besöka nöjeslokaler etc.) efter mörkrets inbrott på grund av oro att bi utsatt för brott (huvudsakligen sexualbrott) i väsentligt högre utsträckning än jämnåriga män. Det finns således ett incitament för kommuner och lokalpolisområden att beakta denna könsskillnad i sitt trygghetsskapande arbete. Jämställdhetsstrategin sjätte delmål är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, en sakfråga som angår flera aktörer. Som konstaterades ovan har ytterst få skånska kommuner adresserat frågan inom ramen för sina samverkansöverenskommelser. Detta trots att våld i nära relation är klassat som ett folkhälsoproblem och förekommer i alla demografiska grupper. Mot denna bakgrund erbjöds alla sex resterande arbetsgrupper stöd till jämställdhetsintegrering under ledning av länsstyrelsens representant. Under projektperioden genomfördes integreringen i alla berörda arbetsgrupper med undantag för dem med ansvar för otillåten påverkan respektive utveckling av brottsförebyggande arbete på lokal nivå (EST).[31]

[30] Läs mer på hemsidan ettjamstalltskane.nu

[31] Jämställdhetsintegreringen i den sistnämnda arbetsgruppen ersattes av enskild avstämning med gruppens sammankallande part (Länsstyrelsen Skåne) inför det fortsatta arbetet.

4.6 Ökad kvalitet på samverkansöverenskommelser och medborgarlöften

Med avsikt att effektivisera det lokala brottsförebyggande arbetet presenterade den dåvarande Rikspolisstyrelsen 2008 en nationell handlingsplan med titeln *Samverkan polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet*. En av de ledande idéerna var att upprätta så kallade samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun. Syftet med dessa dokument är att formalisera det gemensamma brottsförebyggande arbetet och därigenom tydliggöra vilka åtaganden parterna åtar sig gentemot varandra (Rikspolisstyrelsen, 2008). Överenskommelserna är numera vedertagen praxis. De utgör i sin tur en del av en kunskapsbaserad arbetsmodell – med kartläggning, gemensam problembild, åtgärder och uppföljning – som lanserades 2010 av Brottsförebyggande rådet tillsammans med dåvarande Sveriges kommuner och landsting samt Rikspolisstyrelsen. Modellen ingår i handboken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* och ska ge struktur åt kommunernas och lokalpolisområdenas gemensamma arbete. Handboken har uppdaterats vid två tillfällen sedan den första upplagan från 2010 och beskriver hur arbetsprocessen kan kvalitetssäkras för att öka träffsäkerheten mot den lokala problembilden.

I sin tur är medborgarlöften en del av Polismyndighetens styrmodell som infördes vid 2015 års reform och kan enklast beskrivas som en vidareutveckling av samverkansöverenskommelserna. Medborgarlöftena tillkom för att införliva såväl kommuninvånarnas som de egna medarbetarnas erfarenheter av brott och ordningsstörningar i den lokala lägesbilden. Allmänheten får komma till tals genom i så kallade medborgardialoger och den egna personalen genom medarbetardialoger. Medborgarlöftena utformas allt som oftast tillsammans med kommunen och kommunicerar hur parterna tillsammans avser att arbeta i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte. Genom att ge civilsamhället inflytande över de problemområden som bör prioriteras är avsikten även att bidra till kommunens och polisväsendets legitimitet. Sammantaget är medborgarlöften ett verktyg för ett ömsesidigt utbyte av underrättelser och samverka utifrån utforma gemensamma mål och optimera befintliga resurser.

Brottsförebyggande rådet och före detta Rikspolisstyrelsen har både tillsammans och var för sig vid sammanlagt tre tillfällen följt upp den nationella implementeringen av samverkansöverenskommelser. Den första kartläggningen genomförde myndigheterna tillsammans inom ramen för ett regeringsuppdrag och baseras på de överenskommelser som fanns i riket 2011. Vid datainsamlingstillfället fanns sådana avtal i uppemot 90 procent av landets kommuner. Analysen fokuserade på vilka brottsförebyggande insatser som kommun och polis planerade att genomföra (Brottsförebyggande rådet & Rikspolisstyrelsen, 2011). En andra granskning presenterades av Rikspolisstyrelsen 2012 med inriktning mot hur polis och kommun upprättar och tillämpar samverkansöverenskommelser inom fem av landets dåvarande 21 polismyndigheter. I den tredje undersökningen följde Brottsförebyggande rådet (2013) upp vad samverkansaktörerna uppger att de faktiskt har gjort och hur väl de har följt den kunskapsbaserade arbetsmodellen till grund för en lägesbild och gemensamma prioriteringar. Samtliga tre rapporter belyste stora regionala såväl som lokala variationer i samverkansöverenskommelsernas kvalité. Ett angeläget förbättringsområde var de gemensamma problembilderna och då i synnerhet rörande validiteten i de olika informationskällor som ligger till grund för dem. Därtill saknades ofta en kunskapsbaserad analys av identifierade former av brott och ordningsstörningar och deras spatiala respektive temporala fördelning, som inkluderar potentiella orsaker och en motivering bakom val av åtgärder utifrån kunskap om vilka förebyggande metoder som ger effekt (Brottsförebyggande rådet & Rikspolisstyrelsen, 2011; Rikspolisstyrelsen, 2012; Brottsförebyggande rådet, 2013).

4.6.1 Arbetsgruppen

Med hänvisning till ovanstående utvärderingar och att landets länsstyrelser har ett särskilt regeringsuppdrag i att bidra till implementeringen av kunskapsbaserade metoder, ansåg uppstartsgruppen att en prioritering av samverkansöverenskommelsernas och medborgarlöftens kvalité i de skånska kommunerna var ett angeläget utvecklingsområde. Ett strategiskt samarbete mellan kommun och polis är en grundsten i ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete på lokal nivå. Följaktligen bildades en arbetsgrupp bestående av Länsstyrelsen Skåne som sammankallande part, Polisregion Syd och Kommunförbundet Skåne. Länsstyrelsen representerades av en av myndighetens två brottsförebyggande samordnare. Polisregion Syd företräddes av en kommunpolis som sedermera kompletterades av en områdespolis. De båda ombunden har kontaktytor mot de lokala medarbetare som är involverade i tecknandet av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Kommunförbundet har representerats av två olika funktioner under resans gång. Initialt av en verksamhetsutvecklare som från och med hösten 2019 ersattes av med en konsult med projektledaransvar. Eftersom förbundet medverkade på konsultbasis under en betydande del av projektperioden hade de ytterst en symbolisk funktion för utvecklingsarbetets kommunala förankring.

4.6.2 Målanalys

Arbetsgruppens uppgift var att erbjuda utbildning och stöd till länets kommuner utifrån Brottsförebyggandet rådets (2016; 2020) handbok *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete,* som beskriver upprättandet, integreringen och tillämpningen av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften.[32] Denna uppdragsbeskrivning kan definieras som ett processmål. Gruppens förväntade resultat var att de kommuner som uppdaterar nämnda dokument under projektperioden ska uppvisa en med dem associerad högre kvalité jämfört med en baslinjemätning genomförd hösten 2018 (se avsnittet *4.6.4 Arbetsgången* nedan). Utgångspunkten är att de uppdaterade överenskommelserna och löftena jämförs med sina tidigare upplagor baserat på handbokens kriterier. Med hänvisning till utvärderingens analyskriterier överensstämmer processmålet med resultatmålet då det först skapar förutsättningar för att uppfylla det sistnämnda. Målformuleringen är entydig och bör bedömas utifrån att Sveriges kommuner inte har ett lagstiftat brottsförebyggande ansvar. Av den anledningen är det omöjligt att på förhand fastställa hur många av länets kommuner som är tilltänkta mottagare. Förutsatt att arbetsgruppen erbjuder samtliga kommuner stöd och att alla intressenter får ta del av det är målet möjligt att uppnå.

4.6.3 Mål-medelanalys

Inledningsvis bygger handbokens kvalitetskriterier på en kunskapsbaserad programteori. Av den anledningen finns en stark stringens mellan de aktiviteter som ska genomföras och de resultat som gruppen förväntas uppnå. På samma gång är det svårt att bedöma det aktuella processmålet på förhand. Det beror på ett flertal faktorer såsom baslinjemätningens precision (dvs. hur trogen analysen är mot handbokens kriterier), hur många kommuner som uppdaterar sina samverkansöverenskommelser och medborgarlöften under projektperioden, hur många av dem som aviserar intresse för och i sin tur får ta del av arbetsgruppens stöd, vad detta stöd består i, vilka funktioner inom kommunerna som har är delaktiga och vilket mandat de har inom sina organisationer. Dessa omständigheter påverkar arbetsgruppens planläggning och genomförande aktiviteter, vilket behandlas i

[32] *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* kom i en reviderad utgåva under 2020.

följande avsnitt. Samtidigt, vad Polismyndigheten beträffar, är det en påtaglig fördel att resultatmålet går hand i hand med NOA:s sakkunniguppdrag på området. Detta understryker lokalpolisområdenas delaktighet i kvalitetssäkringen, i egenskap av motpart, då dokumenten ska uppdateras.

4.6.4 Arbetsgången

Arbetsgruppen sammanträdde för första gången i september 2018 och hade månatliga möten till och med mars 2020 då utbrottet av Covid-19 förändrade förutsättningarna. Deras utgångspunkt blev att verkställa ovan nämnda baslinjemätning; en inventering av befintliga samverkansöverenskommelser och medborgarlöften i de skånska kommunerna utifrån de kriterier som förordas i handboken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* (2016c; 2020). Inventeringen upphandlades och genomfördes externt av Stiftelsen Tryggare Sverige som avrapporterade i oktober 2018 (Strandell, 2018). I analysen ingick dokument från 30 av länets 33 kommuner.[33] Resultaten belyser kommunernas, tillika lokalpolisområdenas, behov av handledning och sammanfattas enligt följande:

- Totalt 22 av de 30 granskade kommunerna hade någon form av aktuell samverkansöverenskommelse mellan kommun och polis. I de allra flesta fall var det emellertid fråga om en operativt inriktad överenskommelse där parterna anger den gemensamma inriktningen för det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.
- De bärande begreppen lägesbilder och problembilder använts parallellt och inte sällan synonymt utan någon vidare definition. I handboken görs en tydlig skillnad mellan lägesbild, som utarbetas enskilt av respektive organisation, och problembild som är det gemensamma resultatet av kommunens och lokalpolisområdets sammanfogade lägesbilder. Denna distinktion går inte att utläsa i materialet.
- Problembilderna i samverkansöverenskommelserna bygger i huvudsak bygger på (eller åtminstone hänvisar till) statistik över polisanmälda brott och resultat från lokala trygghetsmätningar, medan de problembilder som finns i medborgarlöftena dessutom inkluderar medborgardialoger. Bakomliggande data (statistik, mätningar etcetera) presenteras emellertid mycket sparsamt och problembilden hamnar ofta på mycket övergripande nivå. Två förklaringar anförs:
    - En förklaring till detta kan vara att det saknas en lokal lägesbild som grund för problembilden (se resonemang ovan). Eftersom problembilderna med all förmodan utarbetas gemensamt och i redan befintliga samverkansforum, uppstår en risk att statistik, mätningar och annan data, presenteras på ett sätt som bekräftar redan rådande uppfattningar och föreställningar om hur brottsligheten och otryggheten i kommunen ser ut.
    - En annan förklaring till varför lägesbilderna kan upplevas som något summariska, är att det saknas en orsaksanalys som bidrar till att skapa större förståelse kring problemens uppkomst, sammanhang, samband etcetera. Endast tre kommuner gör någon slags hänvisning till problemens orsaker i sina dokument. Eftersom det inte framgår på vilket sätt

[33] Dokumenten i analysen utgjordes huvudsakligen av samverkansöverenskommelser, medborgarlöften samt aktivitetsplaner. I förekommande fall har även handlingsplaner, verksamhetsplaner, problembildsanalyser eller andra i sammanhanget relevanta dokument lämnats ut (Strandell, 2018).

analysen genomförts och vilka ytterligare uppgifter inhämtats, blir den sammanvägda bedömningen att kvaliteten på orsaksanalyserna är låg.

- Majoriteten av kommunerna anger gemensamma mål för det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Målen i samverkansöverenskommelserna är i princip uteslutande effektmål, oftast i form av att man har för avsikt att öka tryggheten och minska brottsligheten i kommunen. Effektmål av detta slag behöver därför kopplas till tydliga och specifika delmål för att överhuvudtaget möjliggöra måluppfyllnad.
- Resultatet indikerar att de flesta samverkansöverenskommelser tecknas i ett skede då samarbete mellan polis och kommun redan finns och att överenskommelsens främsta syfte är att befästa redan upparbetade samverkansstrukturer. Detta innebär att frågor gällande hur arbetet organiseras och samordnas ofta utelämnas i överenskommelsen för att snarare hanteras inom ramen för den ordinarie verksamheten. En sådan lösning förutsätter emellertid att de råd och forum som är tänkta att arbeta med frågorna har ett tydligt uppdrag, mandat och ansvarsfördelning. Eftersom det i samverkansöverenskommelserna allt som oftast saknas en utpekad funktion, exempelvis en säkerhetschef eller brottsförebyggande samordnare, som har till uppgift att samordna och följa upp arbetet, och då det är betydligt vanligare att detta ansvar i stället tillskrivs det lokala brottsförebyggande rådet eller andra motsvarande samverkansforum, uppstår en risk att det viktiga, så kallade helikopterperspektivet går förlorat.
- Endast 11 av 30 undersökta kommuner har presenterat ett aktuellt, gemensamt medborgarlöfte. Övriga kommuner antingen saknar medborgarlöfte helt eller har ett inaktuellt eller ensidigt (undertecknade endast av polisen). Två kommuner saknar samverkansöverenskommelse men har i stället aktuella och gemensamma medborgarlöften. I samtliga medborgarlöften görs en hänvisning till problembilden som redovisas antingen i samverkansöverenskommelsen, en separat bilaga eller direkt i medborgarlöftet. De källor som anges är i första hand resultatet från trygghetsmätningar, statistik över anmälda brott och medborgardialoger. Just dialogen med medborgarna tenderar att få särskilt genomslag och föranleda löftet om en mer synlig och närvarande polis, vilket inte nödvändigtvis behöver kopplas till problembilden för övrigt.
- Medborgarlöftenas innehåll varierar. Vissa löften är mer inriktade på några få specifika aktiviteter, medan andra har en mycket bredare ansats. Den övervägande delen av löftena handlar emellertid om *kvantifiering* av diverse polisiära insatser i form av antal besök på fritidsgårdar, trafikkontroller, narkotikatillslag etcetera. I det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet är det emellertid sällan frågan om antal tillslag, kontroller etcetera, utan snarare om ett långsiktigt, samordnat och kunskapsbaserat arbete.
- Majoriteten av kommunerna anger att arbetet kommer att följas upp, vanligtvis genom årlig uppföljning och redovisning, exempelvis till lokala brottsförebyggande rådet eller kommunstyrelsen. Det är emellertid ofta oklart på vilket sätt denna uppföljning ska gå till, exempelvis vilka data som ska analyseras, hur insamlingen ska genomföras, vem som är ansvarig etcetera. Det hela kompliceras ytterligare av att majoriteten av åtgärdsplanerna saknar en fullständig specifikation avseende vad som ska göras, hur, när och i vilken ordning samt vem som är ansvarig. Dessutom saknas allt som oftast specifika och mätbara mål för arbetet, vilket innebär att den uppföljning som refereras till är omöjlig att genomföra i praktiken. Sammantaget kan detta innebära

att den faktiska effekten av genomförda insatser blir mycket svår att följa upp och utvärdera. Knappt hälften av kommunerna nämner att arbetet kan behöva revideras till följd av uppföljningen.

4.6.5 Aktiviteter

Inledningsvis bedömer rapportförfattaren att inventeringen var av god kvalité då den följer handbokens programteori. Resultaten blev vägledande för arbetsgruppens planering av åtgärder. Deltagarna enades om att inledningsvis fokusera på de identifierade förbättringsområdena i samverkansöverenskommelserna. Ett förslag var att framställa en överskådlig checklista, likt ett metodstöd då överenskommelser ska upprättas och uppdateras. Arbetet med checklistan påbörjades vid årsskiftet 2018–2019 och förslaget förankrades hos Brottsförebyggande rådet, dåvarande Sveriges kommuner och landsting samt Polismyndigheten, vilka alla gav bifall.[34] Nästa steg var att tillhandahålla ett första utkast, vars användarvänlighet sedermera pilottestades i två av länets kommuner. Det färdiga förslaget till checklistan förankrades inom Länsstyrelsen och Kommunförbundet Skåne i mars 2019 och i april presenterades en digital version med organisationernas logotyper. Listans 17 punkter utgör viktiga delar för att kvalitetssäkra en överenskommelse. Under våren 2019 spred Länsstyrelsens representant checklistan i myndighetens nätverk för kommunala brottsförebyggande samordnare och kommunpoliser. Med lanseringen finns numera ett lättillgängligt och konsekvent uppbyggt metodstöd för målgruppen.

I nästa steg överlade arbetsgruppen vilken form av utbildning och stöd som var lämpligast utifrån målgruppens identifierade behov. Valet föll på handledning i samband med kommunbesök. Arbetsgruppen kommunicerade således ett sådant erbjudande till alla kommuner och med dem associerade lokalpolisområden. I samband med Länsstyrelsens årliga nätverksträff för kommunala brottsförebyggande samordnare och kommunpoliser i september 2019 fick denna möjlighet ytterligare utrymme som programpunkt. Förhoppningen var att finna ett par kommuner som stod inför att uppdatera sina överenskommelser och som såg ett mervärde i stöd från arbetsgruppen. De första kommunerna som välkomnade förslaget blev Höör och Hörby, varpå Länsstyrelsens representant besökte dem i oktober 2019. I februari 2020 besökte representanten även lokalpolisområde Ystad och lyfte sakfrågan inför en publik av lokala förtroendevalda och kommunala tjänstepersoner respektive lokalpolisområdets företrädare. Uppslutningen bland sådana nyckelfunktioner får anses öka utsikterna för att sakfrågan förankras i båda organisationsleden.

Med avsikt att marknadsföra möjligheten till konsultativt stöd planerade arbetsgruppen att delta vid en konferens anordnad av Kommunförbundet Skåne, som skulle genomföras under våren 2020. Bland de tilltänkta konferensdeltagarna fanns kommunpolitiker och arbetsgruppen ansåg att deras medverkan skulle ge ett ypperligt tillfälle att ge ytterligare bäring åt sakfrågan. Till följd av förbundets interna prioriteringar blev dock denna aktivitet inte genomförd enligt plan. I februari fick arbetsgruppen besök av en representant från NOA, som fokuserade vid den strategiska kopplingen mellan samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. I detta skede hade arbetsgruppen för avsikt att skifta fokus till medborgarlöftena, men beslutade att fortsatt prioritera samverkansöverenskommelserna. Skälet var att gruppen såg ett fortsatt behov av att fullfölja sitt påbörjade arbete på lokal nivå genom kommunbesök. Under våren 2020 aviserade nämligen Burlövs kommun och kommunpolis

[34] Länsstyrelsens representant har under merparten av projektperioden deltagit i en pågående arbetsgrupp Brottsförebyggande rådet, som har till uppgift att utveckla det strategiska arbetet med lokala lägesbilder.

ett intresse för att få hjälp i sitt arbete med att ta fram en ny överenskommelse, vilket arbetsgruppen var beredda att tillgodose. Burlöv tackade sedermera nej till erbjudandet, samtidigt som Tomelilla och Kristianstad gav sig till känna och tog del av arbetsgruppens stöd. Kort därefter resulterade utbrottet av Covid-19 i reserestriktioner, varpå återstående delar av handledningen genomfördes digitalt. Under omständigheterna påbörjades aldrig något arbete med medborgarlöftena. Trots det anser rapportförfattaren att arbetsgruppens avvägningar under projektperioden stämt väl överens med de utvecklingsbehov som adresserats på både nationell och regional nivå, som stödjer en prioritering av just samverkansöverenskommelser. I följande avsnitt avhandlas i vilken utsträckning som arbetsgruppens infriade sitt processmål respektive resultatmål. För att fördjupa förståelsen för arbetsprocessen uppmärksammas erfarenheterna från de fyra kommuner, med associerade lokalpolisområden, som mottagit stöd inför uppdateringen av sina samverkansöverenskommelser, vilka var Hörby, Höör, Kristianstad och Tomelilla.

Hösten 2019 stod Hörby och lokalpolisområde Eslöv inför att uppdatera sin samverkansöverenskommelse. Vid tidpunkten ansåg både kommunens kris- och beredskapssamordnare och kommunpolisen att det befintliga dokumentet hade två givna förbättringsområden. För det första var det väldigt omfattande. Beskrivningen av de gemensamma åtagandena innehöll mycket av vad deras organisationer ägnar sig åt i linjeverksamheten. Det saknades helt enkelt prioriteringar mellan olika fokusområden, som i sin tur skall vara underbyggda av lägesbilderna från respektive organisation. För det andra behandlade överenskommelsen ingående vilka delar av kommunens förvaltningsstruktur som skulle samverka internt, vilket riskerade att undergräva det externa och operativa arbetet ifall att organisationen respektive lägesbilden förändras över tid. Dokumentet byggde således på en stor byråkratisk överbyggnad som stod i vägen för handlingskraft. Mot denna bakgrund välkomnade parterna arbetsgruppens erbjudande om vägledning. Förhoppningen var att stödet skulle lösa de identifierade tillkortakommandena och in sin tur göra deras arbetsprocess mer programtrogen BRÅ:s handbok. Detta hade potential att stärka den röda tråden mellan lägesbildsarbetet, valet av gemensamma insatser och metodik för att följa upp utfallet.

Enligt kommunens och polisens representanter kom Länsstyrelsens ombud med tänkvärda åtgärdsförslag på nämnda områden och de tre aktörernas dialog blev ytterst konstruktiv. Rent konkret separerades överenskommelsen, som intygar att kommun och polis skall samverka, från de tilltänkta gemensamma insatserna. De senare inlemmades i en aktivitetsplan, som kan uppdateras löpande vartefter problembilden förändras över tid och nya behov identifieras. Aktivitetsplanen anger också en konsekvent arbetsfördelning som adresserar mandat. Informanterna menar att en mer stringent skrivelse, med väl underbyggda prioriteringar, har två huvudsakliga fördelar. För det första markerar överenskommelsen spetsen av de företeelser som organisationerna ska samverka kring; de företeelser där kommunens och polisens kontaktytor är som mest överlappande. För det andra stärker upplägget förutsättningarna för en uthållighet och flexibilitet i utförandeledet; det är lättare att motivera tjänstepersoner inom båda organisationerna att genomföra insatser mot väl definierade problem och om chefsledet kan förmedla varför aktuella åtgärder har störst chans att lösa problemen. Dessa är ledmotiven i den överenskommelse som tecknades inför 2020. Sammantaget lovordade informanterna ombudets insats som ett led i att stödja en kunskapsbaserad verksamhetsutveckling på lokal nivå.

Inför 2020 skulle Höörs kommun och lokalpolisområde Eslöv uppdatera sin samverkansöverenskommelse. I sin dialog med Länsstyrelsens ombud gjorde de lokala representanterna en liknande observation som i Hörby, att den befintliga skrivelsen var alltför byråkratiskt tungrodd och behövde bli mer handlingsorienterad. Lösningen liknande ovanstående exempel och verkställdes genom en strategisk skrivelse och en operativ motsvarighet som tydliggör vilka funktioner som ska arbeta med problembildens utvalda fokusområden. Informanterna välkomnade erbjudandet från Länsstyrelsens representant, som i samband med ett av sina besök talade i Kommunstyrelsens arbetsutskott. Denna arbetsinsats menar informanterna gav tyngd åt sakfrågan och de identifierade utvecklingsbehoven. Medverkan bidrog till att bredda de förtroendevaldas förståelse för att brottsförebyggande arbete inte är ett uteslutande polisärt åtagande. För kommunens representant blev checklistan ett konkret rättesnöre att fortsättningsvis hänvisa till för politiken. Handledningen gick ut på att verkställa stegen i BRÅ:s handbok, med betoning på ett välinformerat lägesbildsarbete, som fungerade som samtalsunderlag för att jämka kommunens och polisens roller i deras gemensamma åtagande.

Kristianstad välkomnade erbjudandet som en möjlighet till designerad tid med en sporrande expert. Kommunens representant menar att Länsstyrelsen Skåne åtnjuter en stor trovärdighet i brottsförebyggande frågor bland både tjänstepersoner och kommunpolitiker. Att kommunen, genom att ingå i arbetsgruppens utvecklingsarbete, känner sig sedd ger ytterligare dignitet åt sakfrågan som står högt på dagordningen, i synnerhet efter valrörelsen 2018. Handledningen innebar att validera samverkansaktörernas process inför uppdateringen av överenskommelsen. Initialt diskuterades innebörden av kvalité utifrån programteorin i BRÅ:s handbok. Därefter behandlades vilka nyckeltal som är relevanta och vilken form av triangulering av olika informationskällor som ger den mest tillförlitliga lägesbilden lägesbildsarbetet (brottsstatistik, trygghetsmätningar, skolenkäter om barn och ungas utsatthet för brott och drogvanor, medarbetardialoger och medborgardialoger etc.). Informanterna anser att ett grundligt lägesbildsarbete är absolut förutsättning för identifiera vilka samhällsfunktioner som bör få kosta och sedermera kunna motivera insatsernas relevans utifrån beräknat utfall. Checklistan beskrivs som ett lättfattligt verktyg för hur den tidigare skrivelsen skulle gå från en pappersprodukt till att omsättas i handling. Handledningen utmynnade även i en handlingsplan liknande aktivitetsplanen i Hörby kommun, som bidrog till att uppgradera överenskommelsen till ett aktivt styrdokument med en konsekvent ansvarsfördelning. Motivet var liksom ovan beskrivits att kunna mobilisera mer skräddarsydda insatser beroende på problembildens löpande utveckling, i stället för att fastslå åtgärder på förhand.

I Tomelilla har det saknats en tjänsteperson som exklusivt handhaft brottsförebyggande frågor, vilket är fallet i flera av rikets till invånarantalet mindre kommuner.[35] Kommunens representant på området ansvarar för flera andra välfärdsfrågor. Under omständigheterna menar vederbörande att Länsstyrelsens samordnande funktion är en stor tillgång, som tillgodoser omvärldsbevakning av nya rön inom området. Möjligheten att därigenom hålla sig á jour med best practice är en källa till kompetensutveckling. Informanten anser att arbetsgruppens ombud varit mycket behjälplig och försett denne med inspirerande exempel från andra skånska kommuner. Tomelilla har fått liknande processtöd utifrån BRÅ:s handbok och arbetsgruppens checklista. Under handledningen konstaterades att den befintliga upplagan av

[35] Under våren 2021 tillsätts dock en säkerhets- och beredskapsfunktion, som ska verka gemensamt för Tomelilla, Sjöbo, Simrishamn och Ystads kommuner, vars främsta uppdrag är att arbeta förebyggande och förmågestärkande inom säkerhets- och beredskapsområdet.

samverkansöverenskommelsen var målformuleringarna snarare att likställa vid aktiviteter, det vill säga som medel för att uppnå målen. Kommunen har ännu inte uppdaterat sin samverkansöverenskommelse. Det beror dels på utbrottet av Covid-19 som resulterat i andra prioriteringar, dels att kommunen tillsammans med tre grannkommuner står inför att tillsätta en säkerhetssamordnare som ska arbeta fredat med brottsförebyggande frågor.

Mot bakgrund av kommunernas positiva erfarenheter av handledningen bedömer rapportförfattaren att arbetsgruppen infriade sitt processmål. Såsom avslutning vänds blicken mot gruppens förväntade resultatmål. Eftersom stödet är frivilligt för kommunerna är det också upp till deras tjänstepersoner att ta till vara metodstödets rekommendationer. Sedan checklistan lanserades har totalt sju skånska kommuner (med sina associerade lokalpolisområden) förnyat sina samverkansöverenskommelser med möjlighet till revideringar. Det blev därför relevant att utröna huruvida kvalitén på dessa dokument har ökat, återigen baserat på kriterierna i *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* (2020). Det är emellertid okänt om de aktuella kommunerna har använt checklistan när dokumenten uppdaterades. Eventuella förbättringsområden beror således inte nödvändigtvis på införandet av metodstödet. Liksom tidigare fick Stiftelsen Tryggare Sverige i uppdrag att analysera de sju uppdaterade samverkansöverenskommelserna utifrån samma måttstockar vid inventeringen. I uppdraget ingår utöver aktuella och tidigare överenskommelser även aktivitetsplaner och andra relevanta bilagor. Medborgarlöftena utesluts emellertid ur denna analys av skäl som behandlats ovan. Uppföljningen genomfördes under januari 2021 och resultatet redovisas nedan utan att namnge de aktuella kommunerna (Strandell, 2021).

De generella resultaten tyder på en marginellt högre kvalitet på de samverkansöverenskommelser som förnyats under uppföljningsperioden. Sammantaget har fem av de sju kommunerna höjt kvaliteten på underlagen, medan resterande två ligger på motsvarande nivå som vid inventeringen. I synnerhet när ursprungsdokumenten från de två kommunerna jämförs med sina uppdaterade dito framgår väsentliga skillnader mellan dem och övriga fem kommuner. Granskningen påvisar tre tydliga skiljelinjer. För det första huruvida materialen presenterar någon form av lägesbild, vilket de två kommunerna saknar likt var fallet vid inventeringen. För det andra huruvida beslutet att samverka bygger på organisatorisk konsekvensanalys av vad åtagandet kräver från respektive part. För det tredje om det finns en planlagd strategisk inriktning för hur arbetet ska bedrivas, hur ansvaret fördelar sig mellan kommun, polis och eventuella externa aktörer samt på vilket sätt (nyckeltal och metodik) genomförandet av beslutade aktiviteter ska följas upp (Strandell, 2021).

Samtidigt återfinns flera viktiga utvecklingsområden hos samtliga sju kommuner som ingår i granskningen. Deras arbetsprocess skulle behöva bli mer trogen programteorin som föreskrivs av *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Kartläggningen av lokala problemnivåer skulle tjäna på att inkludera flera informationskällor för att först därefter skapa en gemensamma lägesbilden. Det är en absolut förutsättning för att identifiera kommunens och polisens gemensamma fokusområden. Enligt granskaren (Strandell, 2021) föreligger en risk att inriktningen för kommunernas brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete inte baseras på en lägesbild som systematiskt uppdateras, utan som snarare utgår från och låses fast vid den politiska viljeinriktningen. Vidare påtalade inventeringen en avsaknad av orsaksanalyser, vilka även saknas i uppföljningen. Det är problematiskt att så många kommuner väljer att inte skärskåda mekanismerna bakom de identifierade problemen. I själva verket är det just genom mer avancerade analyser som samverkansparterna kan rikta rätt åtgärd mot upphovet, vilket inte bara ökar utsikterna för en positiv förändring över tid, utan även gör deras långsiktiga arbete mer tids- och

kostnadseffektivt. En avslutande observation tar sikte på en stringent målformulering och aktivitetsplanering. Att så många samverkansöverenskommelser, aktivitetsplaner och motsvarande dokument fortfarande brister i dessa två avseenden är om möjligt en återspegling av bristen på väldokumenterade lägesbilder och frånvaron av orsaksanalyser (Strandell, 2021). Om de tilltänkta samverkansparterna inte känner till de lokala problemens fulla omfattning, frekvens och fördelning (till exempel mellan olika befolkningsgrupper eller i tid och rum) och än mindre vad de beror på så blir det svårt att upprätta en aktivitetsplan vars innehåll ger konsekventa förslag på hur problemen kan lösas. I sin tur kan det bli svårt att formulera mätbara mål som korresponderar mot problemens beskaffenhet och åtgärdernas genomförande. Avslutningsvis tyder uppföljningens generella resultat att det skett framsteg på några relevanta utvecklingsområden, men av skäl som behandlats ovan går inte att härleda observerade förbättringar till spridningen av checklistan. När rapportförfattaren däremot jämför de uppdaterade överenskommelserna för Hörby, Höör och Kristianstad med sina tidigare upplagor har kvalitén ökat i alla avseenden baserat på checklistans och handbokens kriterier, vilket tyder på att metodstöden parallellt med handledningen haft önskat genomslag.[36]

4.7 Näringslivet – en naturlig aktör i det brottsförebyggande arbetet

Enligt en färsk uppskattning från Svenskt näringsliv (2020) uppgår kostnaderna av utsatthet för brott och uteblivna intäkter på grund av otrygghet till drygt 100 miljarder kronor per år för svenska företag. I beräkningen ingår alltifrån organiserade former av bedrägerier, företagskapningar och utpressning, via stölder och inbrott till de ordningsstörningar likt skadegörelse och nedskräpning som påverkar konsumenters besökslust. Problemet är inte isolerat till någon enstaka bransch eller landsände, utan påverkar nästintill alla former av näringsverksamheter i såväl stadskärnor, förorter som på landsbygden. Branschföreträdare anser att näringsfriheten är hotad när entreprenörer löpande betalar skatt till rättsväsendet och samtidigt behöver finansiera egna, kompensatoriska säkerhetslösningar (Svenskt näringsliv, 2020).

I historisk belysning var näringslivets involvering i det brottsförebyggande arbetet länge en i huvudsak intern angelägenhet som drevs av branschorganisationer. Det handlade om att i synnerhet minska risken för stöld, rån, bedrägerier och utpressning gentemot anställda och kunder (Caruso & Weber, 2008; Pack, 1992; Skydd & Säkerhet, 2014:25-27). Efterhand uppmärksammades, såväl internationellt som nationellt, att effekterna av den brottslighet som drabbar näringsverksamheter inte är isolerade till den privata sfären. I många amerikanska storstäder var brottsligheten och otryggheten påfallande hög under början av 1990-talet, vilket drabbade företagare både direkt som måltavlor och indirekt genom ett minskat kundunderlag. Många företagare valde därför att lämna till förmån för områden med lägre problemnivåer. Konsekvensen blev tomma affärslokaler, minskade fastighetsvärden och lägre skatteintäkter. Ett reducerat serviceutbud i lokalsamhället utarmade den sociala kontrollen och incitamenten för att värna den offentliga miljön, med en ytterligare eskalerande brottslighet och otrygghet som följd (Bohman & Jingryd, 2015; Edlund & Westin, 2009; Hoyt, 2004).

En liknande negativ trend observeras även i Sverige. Forskarsamhället anför att bostadsområdets betydelse för upplevelsen av trygghet har ökat sedan 1990-talet. För även om medborgarnas trygghet generellt inte försämrats på aggregerad nivå, har det skett en polarisering mellan olika bostadsområden i form av ökade relativa skillnader

[36] I den fjärde kommunen Tomelilla har den nya överenskommelsen ännu inte blivit officiell och innehållet kan således inte jämföras med tidigare upplaga.

(Ivert, Torstensson Levander & Mellgren, 2015). I så kallade utsatta områden förefaller den platsbaserade otryggheten hänga samman med var kriminella nätverk vistas och verkar. I och kring lokala centrum, som etablerats som nav för narkotikahandel (så kallade öppna drogscener), föreligger en förhöjd risk för friktion. Detta i form av exempelvis skottlossningar som genererar en överhängande otrygghet. Observationerna hänger ihop med en övergripande samhällsutveckling där utomhusförsäljningen expanderat och blivit mer utspridd till fler bostadsområden och förortscentrum. Dessutom konstateras en utspridning av narkotikamarknaderna från större städer till mindre orter, som leder till ökade konflikter för att upprätthålla territoriell kontroll (Gerell, Hallin & Nilvall, 2020:119).

I trendens spår blir det än viktigare att invånare och näringsidkare inte berättar för myndigheter vad de många gånger ser och erfar på daglig basis. Våld, hot om våld och skadegörelse blir viktiga medel för att etablera en tystnadskultur och bevara lokala kriminella maktordningar (Gerell, Hallin & Nilvall, 2020:122-123). I sin tur vittnar näringslivets intresseorganisationer om försäkringsbolag som knappt vågar teckna avtal med entreprenörer i utsatta områden (Företagarna, 2017; Svenskt näringsliv, 2020). De spår en nedåtgående spiral där handlare och krögare lämnar de av Polismyndigheten (2015) utpekade områdena, varpå serviceutbudet begränsas, folkvimlet minskar och resulterar i att otryggheten breder ut sig ytterligare.

Mot denna bakgrund har ett holistiskt perspektiv växt fram som motmedel, med fokus på områdesutveckling och samverkan mellan privat och offentligt. Startskotten gick på andra sidan Atlanten i mitten av 1990-talet och återfinns nu även i Sverige.[37] Behovet av samhandling påtalas i dagsläget gemensamt av näringslivet, försäkringsbranschen, politiker, rättsväsendet och forskarsamhället (Gerell, Hallin & Nilvall, 2020; Nilsson & Wadeskog, 2012; Polisen, 2014; Polismyndigheten, 2015; Stockholms Handelskammare, 2017). I Brottsförebyggande rådets (2018) senaste uppföljning av det brottsförebyggande arbetet i Sverige återfinns flera goda exempel på gemensamma krafttag mellan näringsliv (bostadsbolag, handel, restaurangbranschen, nöjesarrangörer m.fl.), kommun och civilsamhälle, men huvudsakligen på lokal nivå. Myndigheten konstaterar att det fortfarande råder en stor utvecklingspotential. Näringslivets roll kan förstärkas på nationell nivå med fler strategiska initiativ, vilket också kan stärka förutsättningarna för de lokala aktörerna (Brottsförebyggande rådet, 2018:61).

4.7.1 Arbetsgruppen

Givet den överensstämmande lägesbeskrivningen från intresseorganisationer, myndigheter och forskarsamhället bedömde uppstartsgruppen att näringslivets potential som en brottsförebyggande aktör är ett angeläget regionalt utvecklingsområde. En arbetsgrupp bildades bestående av Sydsvenska industri- och handelskammaren (SSIH) som sammankallande part, Länsstyrelsen Skåne och Polisregion Syd. SSIH representeras av deras vice VD, som har kontaktytor gentemot medlemsföretagen. Länsstyrelsens ombud var en av de två brottsförebyggande samordnarna och skulle säkerställa att gruppens arbetsprocess harmoniserade med det pågående offentliga

[37] En ny, central samverkansform etablerades där fastighetsägare gick samman med handlare, ideella organisationer och andra aktörer i så kallade Business Improvement Districts (BID). Inom ramen för verksamheten tog de olika aktörerna tillsammans ansvar för ett lokalt avgränsat område i staden (en park, ett bostadsområde, ett affärscentrum etcetera). Arbetsuppgifterna rör främst säkerhet och renhållning med inriktning mot att skapa en levande och attraktiv miljö som attraherar fler laglydiga medborgare, vilket ökar den naturliga övervakningen och förhoppningsvis trycker undan individer med lagstridiga avsikter (Kronkvist & Ivert, 2017).

regionala och lokala brottsförebyggande arbetet. Polisens företrädare hade en central strategisk position i regionens brottsförebyggande arbete. Deltagarnas medverkan var förankrad på ledningsnivå inom respektive organisation. Samtliga representanter förfogade över sin egen arbetstid inom ramen för gruppens åtaganden under hela projektperioden.

4.7.2 Målanalys

Arbetsgruppens uppgift var att kartlägga det skånska näringslivets befintliga medverkan i det brottsförebyggande arbetet och i sin tur föreslå hur denna samverkan kan utvecklas i framtiden. Här ingick att särskilt undersöka hur arbetet mot köp av sexuella tjänster och människohandel samt våld i nära relationer kan utvecklas. Gruppens förväntade resultat var att tillhandahålla en verktygslåda med verksamma brottsförebyggande metoder inom näringslivet till slutet av 2020. Den skulle innehålla såväl redan idag existerande som nya metoder. Utifrån analyskriterierna är både arbetsbeskrivningen och det förväntade resultatet entydiga och sinsemellan förenliga. Enligt informanterna avsåg den efterfrågade verktygslådan ett kunskaps- och evidensbaserat metodstöd, en tolkning som är förenlig med avsiktsförklaringen i *Skåne tillsammans mot brott*. Målet bedömdes därigenom vara teoretiskt möjligt att uppnå. Det faktiska resultatet fick emellertid lov att bedömas utifrån hur väl slutprodukten sedermera mötte de behov som adresserades av den initiala kartläggningen.

4.7.3 Mål-medelanalys

En bedömning av utsikterna att infria resultatmålet behövde beakta hur arbetsgruppen definierade det breda begreppet näringsliv. Problembilderna varierar mellan olika branscher (industri, handel, krog- och besöksnäringen med flera) och påverkas av olika aktörers geografiska placering, storlek och resurstillgång. Många gånger är företagen i sig eller deras kunder måltavla för vinningskriminella, men de kan även bli målsägare på ouppsåtliga grunder eller se deras lokaler och egendom användas i kriminella syften. Anslaget av potentiella brottsförebyggande metoder är således brett, vilket också lyste igenom i arbetsgruppens aktivitetsplan. Under projektperioden agerade de tre aktörerna, gemensamt eller var för sig i olika konstellationer, konsekvent i sin kartläggning av näringslivets befintliga medverkan i länets brottsförebyggande arbete. Gruppen rekognoserade och beaktade tillgängliga forskningsrön under processen och planerade utifrån kunskapsläget aktiviteter som korresponderade väl mot den inledande behovsbilden och deras uppdragsbeskrivning. Det fanns således goda skäl att initialt anta att den stringenta arbetsprocessen kan leda fram till det uppsatta målet, vilket utvecklas i följande avsnitt.

4.7.4 Arbetsgången

Arbetsgruppen sammanträdde för första gången i januari 2019. Utgångspunkten blev den förväntade omvärldsbevakningen av brottsförebyggande metoder kopplade till näringslivet och kartlagt det regionala nuläget baserat på fyra brottskategorier med hög relevans för handeln och krog- och besöksnäringen – butiksstöld, inbrott samt hot och våld mot kunder, personal och ägare. En reservation rör området köp av sexuella tjänster inklusive människohandel som ingår i arbetsbeskrivningen och som skulle inventeras under första kvartalet 2019. Denna inventering förlades till det fjärde kvartalet och skall ingå i slutprodukten (i.e. verktygslådan). Under andra kvartalet 2019 träffade SSIH och Länsstyrelsen representanter för Svensk Handel, som bjöds in att delta i gruppens arbete. Svensk Handels medverkan syftade till att dels öka den regionala teckningen i kartläggningen

och inventeringen (SSIH representerar en begränsad del av det skånska näringslivet), dels att kommunicera möjligheten till deras medlemsföretag att delta i kommande publika aktiviteter.

Under det tredje och fjärde kvartalet 2019 planerade arbetsgruppen två event som skulle genomföras under 2020. Det första var en konferens om näringslivets roll i så kallade utsatta områden; geografiskt välavgränsade bostadsområden som kännetecknas av social oro samt relativt högre problemnivåer och otrygghet bland invånarna (Polismyndigheten, 2017). Det andra utgick från uppdragsbeskrivningens betoning på åtgärder mot våld i nära relationer respektive köp av sexuella tjänster och människohandel. I dessa sakfrågor identifierade arbetsgruppen relevanta målgrupper. Att identifiera tecken på våldsutsatthet berör alla företag med anställda, medan sexköp och koppleri har bäring för hotell- och fastighetsägare (Nyman, 2019).[38] Gruppen inledde med att rekognosera forskningsläget rörande näringslivets engagemang i nämnda sakfrågor och eventuella associerade befintliga insatser. Till exempel uppmärksammades Huskurage, ett initiativ som ämnar förebygga våld i nära relation och som flera fastighetsbolag ställt sig bakom. Metoden avvisades dock då en utvärdering bedömt dess programteori som ofullständig (Jonsson, 2018). Deltagarna bedömde att sakkunskap på området fanns att hämta från arbetsgruppen med ansvar för utvecklingsområdet mäns våld mot kvinnor. Att skapa kontaktytor mellan arbetsgrupper blev en chans att uppnå synergieffekter i implementeringen. Det resulterade i att SSIH, Svensk Handel, polisen och Länsstyrelsen kraftsamlade för att integrera sakfrågan i medlemsföretagens organisationer (se avsnittet *4.7.5 Aktiviteter* nedan). Följaktligen upprättades en gemensam strategi med arbetsgruppen på utvecklingsområdet våld i nära relation. I januari 2020 rekryterades två företag för att ingå i ett pilotförsök med målgruppsanpassat stöd kring våldsutsatthet. Avsikten var att öka kunskapen hos och försöka införa policys för upptäckt och åtgärd i de två företagens HR-organisationer. Initiativet fick emellertid göra uppehåll på grund av utbrottet av Covid-19. Med det förändrade världsläget blev arbetsgruppen nödgade till omprioriteringar från och med det andra kvartalet 2020. Situationen hindrade dock inte arbetsgruppen från att slutföra de uppgifter som ingick i arbetsbeskrivningen.

4.7.5 Aktiviteter

Utan omsvep är samverkan mellan olika samhällsaktörer centralt i brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i avseende att komplettera varandras resurser och att rätt aktörer utför adekvata insatser mot gemensamt identifierade problem. För att utbytet ska vara ändamålsenligt krävs detaljerad kunskap om vilka som är de strategiskt och operativt relevanta aktörerna samt vilket tillvägagångsätt som är optimalt i förhållande till en aktuell problembild. Därför bör noteras att de genomförda aktiviteterna var inriktade på att etablera kontakt mellan aktörer, sporra dem till erfarenhetsutbyten och erbjuda dem kunskap om brottslighetens orsaker och lovande förebyggande metoder. Med det sagt kan denna processutvärdering inte besvara om aktiviteterna leder till någon form av samhandling. Det utesluter att fortsättningsvis studera om och hur samverkan med berörda aktörer skett och om så, i tillräcklig utsträckning och enligt vedertagen praxis. I följande avsnitt presenteras de aktiviteter som genomfördes till och med årsskiftet 2020–2021.

Seminarium om näringslivet som måltavla för digitala bedrägerier

Den 13 juni 2019 arrangerade arbetsgruppen ett seminarium om digitala bedrägerier, ett event som även websändes och spelades in för spridning. Målgruppen var SSIH:s och Svensk handels medlemmar i länet.

[38] Se till exempel Nyman (2019) som undersökt förekomsten av prostitution på övernattningsanläggningar i Malmö.

Utbrottet av Covid-19 har medfört rekommendationer om hemarbete och restriktioner om resande, vilket sannolikt också påverkar brottslighetens art och omfattning. Internetbrottsligheten befaras skjuta i höjden då allt fler spenderar mer av sin tid uppkopplade, vilket ökar antalet potentiella brottsoffer. Arbetsgruppen beaktade dessa farhågor under det andra kvartalet 2020 och beslöt sig för att höja beredskapen hos SSIH:s medlemsföretag. Medlemmarna har mottagit en påminnelse om att det inspelade seminariet finns tillgängligt via SSIH:s hemsida.

Konferens på temat näringsliv och samverkan i utsatta områden

Den 4 mars 2020 arrangerade de tre aktörerna, i samarbete med Svensk Handel, en heldagskonferens baserat på ovan nämnda holistiska perspektiv; hur näringslivet och rättsväsendet samt andra lokala aktörer kan eftersträva en positiv områdesutveckling rörande brottslighet, (o)trygghet och förtroende för lokala myndigheter. Bland de medverkande fanns huvudsakligen regionala företrädare för näringslivet (chefer samt säkerhetsansvariga och/eller etableringsansvariga) kommunala tjänstepersoner och medarbetare vid polisregion Syd, men även ett mindre antal lokala näringsidkare. Syftet med eventet var att initiera en dialog kring hur parterna gemensamt kan utveckla sitt brottsförebyggande arbete i utsatta områden. Agendan är angelägen då det i ett antal skånska kommuner återfinns bostadsområden som Polismyndigheten (2017) definierat som utsatta, riskområden eller som särskilt utsatta. Genom att skapa incitament för företag att förlägga sina verksamheter i områden med fler förvärvsarbetande utflyttare än inflyttare och stötta det lokala föreningslivet, är den långsiktiga förhoppningen att öka hela områdets marknadsvärde. Det råder nämligen en tydlig samvariation mellan omsättningen av boende (in- och utflyttning), lokala problemnivåer (olika brott och ordningsstörningar likt skadegörelse) och invånarnas trygghet i bostadsområdet (Gerell, 2013; Kronkvist & Ivert, 2017). Förhoppningen är att öka stabiliteten och trivseln i boendemiljön och därigenom stärka förutsättningarna för en individ- och personkännedom. Om den sociala samhållningen på områdesnivå blir starkare förväntas de boendes benägenhet att kollektivt agera mot ordningsstörningar öka. Ett socialt kit, som förmedlar ett gemensamt normsystem av förväntningar, kan således förebygga brott och ordningsstörningar. I slutändan förväntas denna förvärvade så kallade kollektiva förmåga minska kostnaderna för att åtgärda konsekvenserna av nämnda företeelser, vilket är av godo för såväl kommunala och privata fastighetsägare som för det lokala näringslivet (Gerell, 2013).

Bland föredragshållarna fanns representanter från Institutionen för kriminologi vid Malmö universitet, som studerat både de organisatoriska förutsättningarna den efterfrågade samverkan fodrar och vilka effekter som aktörerna kan förvänta sig. Forskningsunderlaget för dagen hämtades från en utvärdering av föreningen *Fastighetsägare Sofielund*, en pilotsatsning där lokala fastighetsägare i samverkan med varandra samt andra lokala aktörer strävar efter en positiv utveckling i stadsdelen Sofielund i Malmö (Kronkvist & Ivert, 2017). Att aktivera näringslivet i det offentliga brottsförebyggande arbetet möjliggör att ytterligare integrera sakområdet i den övergripande samhälls- och välfärdsplaneringen, vilket har potential att bidra till social hållbarhet. Den privata företagsamheten kan krasst sett bidra med resurser som annars potentiellt inte hade funnits att tillgå. Näringslivet kan dessutom bidra med lokalt förankrade arbetstillfällen och utbildning (Kronkvist & Ivert, 2017). Rapportförfattaren konstaterar således att arbetsgruppen eftersträvat en föredömlig koppling mellan forskning och praktik under sin genomförandeprocess. Sammanfattningsvis gav konferensdeltagarna positiv respons på eventet och föredragen. En av de uppskattade programpunkterna var ett grupparbete som skedde kommunvis, vilket gav lokala representanter för näringsliv och polis en efterlängtad personkännedom. En invändning var den låga uppslutningen bland de mest småskaliga lokala handlarna, vilket sannolikt beror på att denna grupp har svårt att undvara tid för ett helgdagsarrangemang.

Våld i nära relation – en fråga för näringslivet

Under vårvintern 2020 gick startskottet för en gemensam aktivitet med den arbetsgrupp som ska aktivera näringslivet som en brottsförebyggande aktör. De sammankallande parterna från respektive grupp hade tillfrågat Svensk Handel och Sydsvenska Industri- och Handelskammaren om att bli pilotorganisationer för att införliva ett strukturerat arbetsmiljöarbete rörande våld i nära relation i sina respektive organisationer. Arbetsplatsen en av få fysiskt fredade platser för våldsutsatta och således ett forum för upptäckt. Från arbetsgivaren sida finns också potential till proaktivt HR-arbete beträffande sjukskrivningar. Det finns således stora mervärden i att medvetandegöra sakfrågan. Satsningen kan betraktas som ”ett projekt i projektet” och drivs ytterst av Länsstyrelsen Skåne. Under planeringsfasen sammanställdes ett målgruppsanpassat kunskapsmaterial för spridning via pilotorganisationernas kanaler. Detta skulle följas av ett seminarium för anslutna HR-chefer. På grund av utbrottet av Covid-19 genomfördes eventet som ett webbsänt seminarium den 10 juni 2020. Samtliga aktörer stod som arrangörer och huvudtalare var Länsstyrelsen Skånes verksamhetsutvecklare inom området. Målgruppen var HR-chefer inom SSIH:s och Svensk handels medlemsföretag. Under eventet adresserades tecken på våldsutsatthet, men framför allt att arbetsplatsen kan vara en av få miljöer där våldsutövare saknar insyn. Det kan arbetsgivaren ta till vara för att öppna de utsattas motivationsfönster till att kontakta ansvariga myndigheter och på sikt förändra sin livssituation. Behovet av att höja arbetsgivarnas beredskap ansågs särskilt överhängande under den rådande pandemin. När allt fler anställda arbetar hemifrån spås att det i redan dysfunktionella och våldsamma partner- och familjerelationer uppstår fler friktionsytor och att våldet därför kan eskalera fortare än tidigare.

Verktygslåda med brottsförebyggande metoder

Gruppens resultatmål bestod av en verktygslåda med verksamma brottsförebyggande metoder som kan tillämpas inom näringslivet. Verktygslådan definierades som ett skriftligt metodstöd och arbetsgruppens enades om att upphandla dess innehåll. Stiftelsen Tryggare Sverige tilldelades uppdraget under hösten 2020 och inkom med sin slutprodukt inför årsskiftet. Metodstödet innehåller totalt 20 insatser där näringslivet är en del i den brottsförebyggande samverkan som bedrivs i en kommun och således inte exklusivt ämnade för näringslivet. Tyngdpunkten ligger på insatser som applicerats i en svensk kontext och vars primära fokus inte handlar om att näringslivet ska öka sin egen säkerhet. Uppdragstagaren motiverar avvägningen med att innehållet ska vara förenligt med inriktningsbesluten i det nationella brottsförebyggande programmet, som betonar att näringslivets roll i det tvärsektionella brottsförebyggande arbetet behöver utvecklas (Strandell, 2020). Arbetsgruppens ansåg dock att innehållet skulle behöva bli mer målgruppsanpassat för SSIH:s och Svensk handels medlemsföretag. Detta eftersom lejonparten av insatserna bygger på samverkan med andra aktörer och inte kan initieras av näringslivet på egen hand. Rapportförfattaren konstaterar att metodstödets anslag är brett; de 20 insatserna tar sikte på alltifrån köp av sexuella tjänster till stöldbrottslighet och involverar alltifrån hotellnäringen till byggbranschen. Enligt uppdragstagaren har 12 av insatserna antingen följts upp eller utvärderats med lovvärda resultat (Strandell, 2020). Samtidigt framgår inte vilka kriterier som ligger till grund för bedömningen av uppföljningarnas respektive utvärderingarnas kvalité. Rapportförfattaren bedömer att 9 av de 12 insatserna har utvärderats med tillfredsställande vetenskaplig standard.

5. Slutledning

I detta avslutande kapitel besvaras först utvärderingens frågeställningar och resultaten relateras till de teoretiska utgångspunkterna. Därefter följer en diskussion om *Skåne tillsammans mot brott* blev en framgångsrik metod för att initiera samverkan på regional nivå. Betoningen ligger på om handlingsprogrammet var ett ändamålsenligt strategiskt verktyg för att implementera styrgruppens programförklaring. Utifrån slutsatserna uppmärksammas slutligen hur väl genomförandet korresponderade mot det nationella brottsförebyggande programmet.

1. I vilken utsträckning styrde handlingsprogrammet och arbetsgruppernas aktivitetsplaner mot de förväntade resultaten?

Utvärderingen har konstaterat att samtliga arbetsgrupper erhöll ett stort ansvar för implementeringen av handlingsprogrammet, som inte alltid balanserades med en stringent uppdragsbeskrivning. Programmet gav fyra av de sju grupperna uppdrag som överensstämde väl med deras förväntade resultat. I resterande tre grupper fanns initialt ett tolkningsutrymme kring hur arbetsbeskrivningen förhöll sig till resultatmålen, som i sin tur var tvetydigt formulerade. Samtidigt formulerade alla arbetsgrupper aktivitetsplaner som byggde på robust dokumentation av de adresserade regionala behoven inom respektive utvecklingsområde. Lejonparten av grupperna kom också att främja vetenskapligt utvärderade insatser eller verksamheter vid valet av aktiviteter, i de fall sådana funnits att uppbringa. Det innebär att de tre nämnda grupperna på ett föredömligt vis lyckades uppväga bristerna i sina resultatmål genom att formulera stringenta processmål.

Avsaknaden av alltför detaljerade målbeskrivningar kan å andra sidan ge positiva incitament till medskapande i arbetsprocessen, som inte enbart premierar aktiviteter som gagnar den egna verksamheten. Detaljstyrning på en mängd nedbrutna mål och resultatmått löper risken att försvåra, snarare än underlätta, hantering av samhällsproblem som kräver samverkan (Bringselius, 2019:80). Studier av samverkan mellan offentliga verksamheter har traditionellt handlat om villkor och resurser samt möjligheter respektive svårigheter att arbeta mot gemensamt antagna mål. Sedan millennieskiftet har förvaltningsforskningen alltmer kommit att problematisera traditionella hierarkiska styrningsmodeller till förmån för nya modeller som eftersträvar att mobilisera kollektivt handlande i linjeorganisationer (Bringeslius, 2019; Hill & Hupe, 2009). Givet utvärderingens teoretiska ramverk kan arbetsgruppernas betydande handlingsutrymme tillika tolkningsutrymme betraktas som tecken på en brytpunkt mellan två konkurrerande ledningsfilosofier inom välfärdsstaten. Den första utgår från den idag omtvistade idéströmningen kallad New Public Management (NPM), som betonar resultatstyrning framför professionell självständighet inom offentlig sektor (Almqvist, Catasús & Wällstedt, 2014). En konsekvent resultatstyrning kräver väldefinierade och således distinkt mätbara mål. Ur detta perspektiv tillåts inget utrymme för ambivalens kring vad arbetsgruppen skall uträtta och vad de därigenom förväntas uppnå. En målformulering med bristande mätbarhet gör det svårt att slå fast om målet faktiskt är infriat eller inte. NPM är starkt förknippat med detalj- och toppstyrning och har kritiserats för att inverka negativt på tillit och samförstånd mellan beställare och utförare. En decentralisering av arbetsuppgifter kommer till priset av en begränsad professionell autonomi (Almqvist, Catasús & Wällstedt, 2014). Den andra filosofin utgår från professionsstyrning, även kallad tillitsbaserad styrning, som är raka motsatsen till NPM. Här betonas ett medarbetardrivet utvecklingsarbete som ger ett mervärde i att arbetsgrupperna ges utrymme att tolka uppdragsbeskrivningen (Bringselius, 2019:71-73). Avsikten är att tillvarata deras kompetens och delaktighet i

att formulera en strategi, i form av aktivitetsplaner, som är anpassad till målgrupper som de faktiskt även företräder i sina linjeverksamheter. Att förankra besluten där de påverkar mest, grundar för att de tilltänkta mottagarna av aktiviteterna i sin tur blir mer motiverade att anamma innehållet, där alla har möjlighet att påverka.

2. I vilken utsträckning fanns grundläggande förutsättningar för utvecklingsarbetet såsom förankring, mandat och resurser hos berörda och relevanta aktörer i genomförandeorganisationen?

Forskning om samverkan mellan myndigheter inom ramen för projekt har ofta handlat om villkor och resurser samt möjligheter respektive svårigheter att arbeta mot gemensamt antagna mål. Sedan millennieskiftet har forskasamhället alltmer kommit att problematisera traditionella hierarkiska styrningsmodeller till förmån för nya modeller, som syftar till att mobilisera kollektivt handlande i linjeverksamheten – så kallat medarbetardrivet utvecklingsarbete (Bringselius, 2019; Hill & Hupe, 2009). På samtliga sju utvecklingsområden var valet av aktörer respektive funktioner inom respektive organisation strategiskt adekvat för att infria resultatmålen. Arbetsgruppernas medlemmar har haft en god inblick i de regionala-lokala utvecklingsbehoven som omger varje sakfråga. Tack vare sådan kompetens kunde även de tre grupperna, vars uppdragsbeskrivningar led brist på stringens, utforma och genomföra adekvata aktiviteter. Därtill lyckades alla medverkande organisationer bemanna samtliga genomförda aktiviteter på utförarsidan.

Samtidigt blev det Länsstyrelsens representanter som ytterst kom att leda implementeringen i alla sju arbetsgrupper och som därigenom tog störst ansvar för måluppfyllelsen av samtliga medverkande organisationer. Detta berodde på två grundläggande omständigheter. För det första hade ingen av organisationerna, med reservation för Länsstyrelsen, infogat åtagandet i *Skåne tillsammans mot brott* i sina verksamhetsplaner. För det andra beredde styrgruppen rekryteringen av arbetsgruppernas deltagare genom en dialog med sina kärnverksamheter, dock utan att precisera ansvarsfördelningen och tidsåtgången jämte tjänstepersonernas ordinarie arbetsuppgifter. Detta kom att påverka de tjänstepersoner som inte förfogade över sin egen arbetstid inom ramen för gruppens arbetsprocess. Med andra ord var förankringen av åtagandet hos deras närmaste chefer bristfällig. Detsamma gällde vilket mandat som samtliga gruppdeltagare åtnjöt från styrgruppen i förhållande till sina arbetsgivare, såsom att fatta egna beslut till gagn för sin organisations externa samverkan. Konsekvensen blev att deltagare, inom en och samma arbetsgrupp, hade olika förutsättningar att eftersträva och prioritera gruppens målresultat. Detta gjorde att ett fåtal tjänstepersoner kände ovisshet inför hur mycket tid som de kunde investera i arbetsgruppen jämte sina ordinarie arbetsuppgifter. Samtidigt fanns under implementeringen en mer generell osäkerhet om vad som förväntades från styrgruppen, vilket var en naturlig följd av att det regionala handlingsprogrammet vid tidpunkten saknade tidigare motstycke.

Att styrgruppen inte uttryckligen delegerade befogenheter eller preciserade tjänstepersonernas handlingsutrymme är ett symptom på att genomförandeorganisationen särskilde sig från en, vid storskaliga offentliga utvecklingsprojekt, idealtypisk ansvarsfördelning. Eftersom implementeringen är ett organisationsövergripande åtagande kunde respektive styrgruppsmedlem endast ta beslut för sin kärnverksamhet. I sådana fall är det brukligt att inrätta en formell ledningsnivå mellan styrgruppen och arbetsgrupperna, som samlar de sistnämndas närmaste arbetsgivare och som i sin tur kan fatta beslut om

prioriteringar. I frånvaron av en sådan motsvarande projektgrupp, har arbetsgrupperna saknat motsvarande exekutiva mandat. Att formellt välkomna tjänstepersonernas medbestämmande hade ökad utsikterna för att alla deltagare tog ett gemensamt ansvar för helheten, snarare än att till syvende och sist förlita sig på Länsstyrelsens representanter.

3. I vilken utsträckning genomförde arbetsgrupperna sina planerade aktiviteter och infriade de sina förväntade resultat?

Arbetsgruppernas åtaganden har obestridligen skiljt sig åt. Inte minst sett till utvecklingsområdenas komplexitet, i vilken utsträckning som den förväntade arbetsinsatsen överensstämde med organisationernas kärnuppdrag och på vilken nivå förväntade resultat skulle infrias (individ-, grupp-, områdes-, enhets- eller organisationsnivå). Sådana omständigheter innebar att grupperna nådde olika långt i sitt utvecklingsarbete.

Utvecklad avhopparverksamhet i Skåne

Till att börja genomförde gruppen sex av sina sju planlagda aktiviteter. Under arbetsprocessen tilldelades Kriminalvården ett nationellt utredningsuppdrag rörande avhoppare, varpå arbetsgruppen gick ställa in två planlagda utbildningstillfällen. Som svar på detta planerades en alternativ aktivitet, men som fick lov att ställas in efter utbrottet av Covid-19. Till följd av att arbetsgruppens förväntade resultat inte var tillräckligt väldefinierat får den anses ha uppfyllt sina processmål, men inte sitt resultatmål.

Minskade återfall i brott

Gruppen kom att genomföra ett av sina två planlagda pilotseminarier på temat insatser ämnade för klienter med korta strafftider. Det andra seminariet blev inställt på grund av utbrottet av Covid-19. Gruppens förväntade resultat var att tillhandahålla ett förslag på hur arbetet med målgruppen kan utvecklas. Någon sådan formaliserad handling presenterades aldrig, vilket berodde på att processmålet inte kunde fullföljas.

Metodstöd för insatser mot otillåten påverkan

Gruppen hade en tvådelad uppgift att dels producera ett metodstöd ämnat för näringslivets medarbetare och offentliganställda exklusive förtroendevalda, dels genomföra ett specificerat antal seminarier. Metodstödet levererades i form av en folder, som belyser lagsstiftningen och rollfördelningen inom organisationer vid tecken på otillåten påverkan. Som folderns avsändare stod Länsstyrelsen Skåne tillsammans med Kommunförbundet Skåne och Sydsvenska industri och handelskammaren. Foldern spreds i organisationernas nätverk och publicerades även i digital form på Länsstyrelsens hemsida. Då arbetet med att lansera metodstödet drog ut på tiden genomfördes aldrig några seminarier.

Utveckling av brottsförebyggande arbete på lokal nivå

Arbetsgruppen utmärkte sig genom en uppdragsbeskrivning som vilar på beprövad och vetenskapligt utvärderad verksamhet. Deras uppgift var erbjuda kommuner att delta i en pilot för EST-modellen i Skåne. De medverkande skulle erbjudas utvecklingsstöd bestående av gemensamma nätverksträffar, löpande processtöd samt möjlighet till enskild rådgivning. Det förväntade resultatet var att arbete enligt modellen ska ha startat upp i fem kommuner innan slutet av 2020. Gruppen kom i allt väsentligt att infria förväntningarna, både i fråga om resultatmål och processmål. Hela sju kommuner kom att ansluta sig till piloten och samtliga påbörjade att införa modellen i sina

organisationer under projektperioden. Dessutom förmedlade de tre kommuner som nådde längst i sin implementering odelade positiva erfarenheter av arbetsgruppens aktiviteter och det enskilda stöd som de mottagit.

Utvecklad samverkan inom området mäns våld mot kvinnor

Arbetsgruppens uppgift var att genomföra en satsning på stöd för lokal samverkan kring våld i nära relation inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Detta bland annat genom gemensamma utbildningsinsatser för berörda aktörer och konkret stöd till arbetet på lokal nivå. Det förväntade resultatet var att länets kommuner ska ha erbjudits utbildningsinsatser och konkret stöd, som skulle möjliggöra en strukturerad samverkan mellan kommun, Region Skåne och Polisregion Syd kring sakfrågan. Utvärderingen konstaterade ett stort tolkningsutrymme i arbetsbeskrivningen då nyckelbegrepp såsom lokal samverkan och konkret stöd aldrig definierades. Trots tvetydigheten svarade gruppens genomförda aktiviteter i allt väsentligt upp mot de regionala utvecklingsbehoven på dessa områden och bedöms således ha infriat sitt huvudsakliga förväntade resultat. En av arbetsgruppens representanter genomförde dessutom dels, en gemensam aktivitet med arbetsgruppen som förväntades aktivera näringslivet som en brottsförebyggande aktör, dels en jämställdhetsintegring i övriga arbetsgrupper.

Ökad kvalitet på samverkansöverenskommelser och medborgarlöften

Arbetsgruppens uppgift var att erbjuda utbildning och stöd till länets kommuner utifrån handboken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete,* som beskriver upprättandet, integreringen och tillämpningen av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Denna uppdragsbeskrivning kan definieras som ett processmål. Arbetsgruppen valde att utgå från samverkansöverenskommelserna. Då processen drog ut på tiden påbörjades aldrig motsvarande resa med medborgarlöftena. Gruppen anses dock ha uppfyllt sitt processmål genom dels en regional spridning av ett metodstöd till gagn för ökad kvalité i samverkansöverenskommelser, dels ett mycket uppskattat stöd till fyra kommuner under deras process att formulera nya handlingar. Deras förväntade resultat var att de kommuner som uppdaterar sina överenskommelser under projektperioden skulle uppvisa en med dem associerad högre kvalité jämfört med en baslinjemätning, som genomfördes vid projektstarten. En uppföljning tyder på en generell bland de sju berörda kommunerna, men att de ännu kvarstår flera utvecklingsområden. Det skall betonas att det inte går att härleda observerade förbättringar till spridningen av checklistan. Samtidigt uppvisar de uppdaterade överenskommelserna, tillhörande de fyra kommuner som mottagit handledning, en ökad kvalitén i alla avseenden i jämförelse med sina tidigare upplagor. Detta talar för att arbetsgruppens stöd haft positivt genomslag.

Näringslivet – en naturlig aktör i det brottsförebyggande arbetet

Arbetsgruppens uppgift var att kartlägga det skånska näringslivets befintliga medverkan i det brottsförebyggande arbetet och i sin tur föreslå hur denna samverkan kan utvecklas i framtiden. I fokus stod hur arbetet mot köp av sexuella tjänster och människohandel samt våld i nära relationer kan utvecklas. Gruppens förväntade resultat var att tillhandahålla en verktygslåda med verksamma brottsförebyggande metoder som kan tillämpas inom näringslivet. Gruppen genomförde alla fyra av sina planlagda aktiviteter. I synnerhet genomfördes en konferens på temat näringsliv och samverkan i utsatta områden i samarbete med Svensk handel. Dessutom producerades den så kallade verktygslådan, i form av ett skriftligt metodstöd, i samarbete med en upphandlad aktör. Vid leveransen uppstod dock frågetecken om metodstödets grad av målgruppsanpassning. Arbetsgruppen ansåg

därför att innehållet behövde omformuleras och någon spridning av materialet kom således inte till stånd under projektperioden.

4. Hur och i vilken utsträckning kom aktiviteternas regionala och lokala mottagare att involveras i utvecklingsarbetet?

Till att börja med hade arbetsgruppernas uppdragsbeskrivningar olika bäring för berörda regionala och lokala aktörer. Följaktligen kom deras aktiviteter, både under planeringsfasen och genomförandet, att involvera de tilltänkta mottagarna i varierande utsträckning. För att åskådliggöra förhållandena görs en distinktion mellan aktörer som medskapare i respektive passiva mottagare av utvecklingsarbetet. Åtskillnaden är ingen dikotomi, utan tecknar i stället en flytande skala. De mest utmärkande exemplen på medskapande återfanns i de två arbetsgrupperna med tydligast lokal förankring, vilka var kommunerna i EST-piloten respektive de kommuner som fick handledning inför uppdateringen av sina samverkansöverenskommelser. Dessa mottagare blev medskapare eftersom deras uttalade behov hade stort inflytande på aktiviteternas innehåll, vilket i sin tur ökade deras mottaglighet för respektive arbetsgrupps utvecklingsförslag. Bland de två gruppernas mottagare återfinns också de mest konkreta resultaten av *Skåne tillsammans mot brott*; de sammanlagt elva kommunerna kom, om än i olika utsträckning, att stärka sitt systematiska och kunskapsbaserade brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

I sin tur kom arbetsgruppen på området mäns våld mot kvinnor att basera sina aktiviteter på två kartläggningar bland kommunala kvinno- och familjefridssamordnare i länet. Enligt resultaten saknades en organisationsgemensam reglering av processen från att en våldsutsatt eller våldsutövare kommer till antingen kommunens, sjukvårdens eller polisens kännedom och hur dessa aktörer är tänkta att samverka. De genomförda aktiviteterna gav inga potentiella lösningar i dessa avseenden, utan gav snarare mottagarna (gräsrotsbyråkraterna) inblick i länets pågående verksamheter som kommer i kontakt med våldsutsatta och våldsutövare. Sammantaget hade deras påtalade utvecklingsbehov bäring för arbetsgruppens process, men mottagarna hade i sin tur inget personligt inflytande över aktiviteternas innehåll. Målgruppen är dock inte att likställa med passiva mottagare, utan fria att upprätta kontakt med och förmedla sina klienter till länets verksamheter. Dessa förhållanden kännetecknade även gruppen som ansvarade för området minskade återfall i brott. De genomförde ett av sina två planlagda seminarier med representanter för Kriminalvården, Polismyndigheten, sjukvården och psykiatrin samt Arbetsförmedlingen. Deltagarnas egna erfarenheter av utmaningar att samverka kring klienter med korta fängelsestraff fick stort utrymme under seminariet. Samtidigt åskådliggjordes inget utöver den redan kända organisatoriska stötestenen som stavas olika geografiska indelningar. Till följd av att det andra seminariet aldrig genomfördes blev arbetsgruppens framåtblickande diskussion hängandes i luften.

I andra änden av kontinuumet återfinns de resterande tre arbetsgrupperna. För det första var gruppen som eftersträvat att mobilisera näringslivet väl medvetna om dess autonoma roll i det brottsförebyggande arbetet. På motsvarande sätt bygger eventuella synergieffekter bortom aktiviteterna att deltagarna vid konferensen eller seminariet bildar egna allianser eller implementerar de åtgärdsförslag som presenterats. För det andra kännetecknades gruppen för utvecklad avhopparverksamhet i Skåne av liknande förhållanden. Utvärderingen har konstaterat att hemsidan *Avhoppare.se* har fått en tillfredställande spridning i länets kommuner under sitt första år efter lanseringen, om än med reservation för att resultaten bör tolkas med försiktighet. En övervägande majoritet

av användarna ansåg att hemsidans innehåll var anpassat för tjänstepersoner inom välfärdssektorn. Desto färre hade dock använt innehållet i ett faktiskt klientärende. Arbetsgruppen lanserade även en mall för hur målgruppen avhoppare kan integreras i samverkansöverenskommelser mellan kommuner och lokalpolisområden. Det är dock okänt om någon kommun anammat den möjligheten. Vidare kom ingen av de involverade organisationerna att implementera Socialstyrelsens metodstöd. Dessutom genomfördes aldrig någon utvärdering av avhopparverksamheterna i länet, varpå det ännu saknas tillförlitliga belägg för om de är framgångsrika. För det tredje kom gruppen med ansvarar för ett metodstöd för insatser mot otillåten påverkan att sprida en tryckt folder och lansera en digital version av densamma. De planlagda seminarierna, som syfte till att be bäring åt folderns innehåll, blev dock inte genomförda. Med hänsyn till att spridningen av foldern påbörjades mot slutet av projektperioden är det ännu okänt i vilken utsträckning som den nådde fram till de förväntade mottagarna.

5.1 Slutdiskussion

Genomförandet av *Skåne tillsammans mot brott* kom att kännetecknas av en decentraliserad styrning. Som en konsekvens saknades en plan för hur landvinningar under projektperioden skulle kunna införlivas i de medverkande organisationerna, även dem vars verksamhetsplanering inte kretsar kring brottsförebyggande frågor. Till syvende och sist blev det upp till varje representant, som befann sig på olika avstånd från sina respektive linjeverksamheter, att hämta hem lärdomarna till sin arbetsplats. Detta är symptomatiskt för en löst knuten projektorganisation (Jensen, Johansson & Löfström, 2017). Att nå framgång inom de sju regionala utvecklingsområdena förutsätter således att styrgruppen värvat rätt tjänstepersoner till arbetsgrupperna, att arbetsgrupperna utformat ändamålsenliga aktiviteter och i sin tur att genomförandet av handlingsprogrammet varit målstyrt. Ledorden är att *implementering måste skötas konsekvent*. Det är eftersträvansvärt att utse tjänstepersoner med kompetens att anpassa implementeringen till de tilltänkta målgruppernas behov och förutsättningar och att ansvaret för genomförandet åtföljs av ett mandat som omfattar väsentliga delar av organisationsstrukturen (Larsson, 2005). I sin tur behöver det finnas en följdriktig koppling mellan arbetsinsatsen (processmålet) och det förväntade resultatet (resultatmålet). När man har beslutat sig för att genomföra ifrågavarande aktiviteter behöver de fullföljas på det sätt som man har planerat. Tvingas man till avvikelser från den ursprungliga planen, vilket inte varit ovanligt bland arbetsgrupperna, måste dessa avvikelser noggrant dokumenteras.

Följaktligen får den högra graden av måluppfyllelse lov att tillskrivas projektorganisationens frontlinjebyråkrater. Länsstyrelsens representanter förtjänar ett särskilt omnämnande som väglett arbetsprocessen från uppstartsgruppens workshopserie och kontinuerligt sporrat till samverkan mellan berörda regionala aktörer. Det gjorde att handlingsprogrammet, trots uppmärksammade brister, blev ett ändamålsenligt verktyg att genomföra de beslutade aktiviteterna. Värt att lyfta fram är att en tredjedel av länets kommuner stärkt sitt systematiska och kunskapsbaserade brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete – och detta tack vare *Skåne tillsammans mot brott*. Den höga graden av målorientering överensstämmer också väl med det nationella brottsförebyggande programmets betoning på ett kunskaps- och evidensbaserat arbete; en förstärkt koppling mellan forskning och praktik; ökad kompetens och delaktighet hos fler aktörer samt insatser utifrån en lokal problembeskrivning. Det bekräftar att Länsstyrelsen Skåne tagit ett fullvärdigt ansvar för att regeringens intentioner ska få ett regionalt genomslag.

Referenser

Almqvist, R., Catasús, B. & Wällstedt, N. (2014). "Det är både teorin och tillämpningen av New Public Management som skapar rädda organisationer", i *Organisation & Samhälle. Svensk företagsekonomisk tidskrift*, Nr. 2/2014.

Andersen, E. S. (2008). *Rethinking project management: An organizational perspective*. Harlow: Pearson education.

Andersson, C. (2015). *Utvärdering av Konsultationsteamet i Malmö*. Malmö: Malmö högskola, Institutionen för kriminologi.

Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Pearson, Frenchs Forest, N.S.W.

Berglund, A., & Witkowski, Å. (2014). *Hälso- och sjukvårdens ansvar*. I G. Heimer, A.

Bohman, H., & Jingryd, O. (2015). *BID Sofielund: Fastighetsägares roll i områdesutveckling*. Malmö University publications in urban studies (MAPIUS). Malmö: Malmö högskola.

Braga, A. A., Hureau, D. M., & Papachristos, A. V. (2011). *An Ex Post Facto Evaluation Framework for Place-Based Police Interventions*. Evaluation Review, 35(6), 592–626.

Bringselius, L. (2019). *Tillit - En ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor*. Komlitt förlag.

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

Brottsförebyggande rådet & Rikspolisstyrelsen (2011). *Återrapportering av regeringsuppdrag. Polisens strategiska brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen & Sveriges Kommuner och Landsting (2010). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2013). *Utvärdering av Koncept Karin: En samverkansmodell i Malmö för personer som utsatts för våld i nära relationer*. Rapport 2013:8.

Brottsförebyggande rådet (2014). *Utvecklingsseminariet Samverka för att förebygga återfall i brott*. Författare: Erika Sallander.

Brottsförebyggande rådet (2016a). *Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar: En nationell kartläggning*. Rapport 2016:6.

Brottsförebyggande rådet (2016b). *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning*. Rapport 2016:13.

Brottsförebyggande rådet (2016c). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2020). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2017). *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*. Ordförrådet AB.

Brottsförebyggande rådet (2018). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2018*.

Brottsförebyggande rådet (2019). *Politikernas trygghetsundersökning 2019: Förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld under valåret 2018*. Rapport 2019:15.

Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten & Sveriges Kommuner och Regioner (2020). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Caruso, G., & Weber, R. (2008). Getting the max for the tax: An examination of BID performance measures. I: Morçöl, G., Hoyt, L., Meek, J. W., & Zimmerman, U. (red.), *Business Improvement Districts. Research, theories, and controversies.* New York, NY: CRC Press, s. 187-219.

Center mot våldsbejakande extremism (2020). *Vit makt-miljön*. Brottsförebyggande rådet.

Dagens Nyheter (2020). ”Våldsamma kvinnor vill få hjälp att sluta slå”, DN STHLM 2020-12-18.

Edlund, J., & Westin, L. (2009). *BIDs i Sverige? Internationella erfarenheter av “Business Improvement Districts”.* CERUM working paper nr 90/2009. Umeå: Umeå Universitet, CERUM.

Eklund, S. (2009). *Arbeta i projekt: Individen, gruppen, ledaren*. Lund: Studentlitteratur.

Ekström, V. (2016). *Det besvärliga våldet. Socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer*. Doktorsavhandling: Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Linköpings universitet. Linköping: Liu-tryck.

Engdahl, O. & Larsson, B. (2006). *Sociologiska perspektiv: Grundläggande begrepp och slutsatser*. Lund: Studentlitteratur.

Erlingsson, G.O. & Wänström, J. (2015). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.

Forsberg, P. (2016). *Utvärdering av verksamheten ”Samordning mellan socialtjänst och polis i ärenden med våld i nära relationer” i Lund*. Socialförvaltningen i Lund: Resurs och Utveckling.

Företagarna (2017). *Brottslighet och polisens arbete*. Elektronisk resurs: https://www.foretagarna.se/globalassets/media/opinion/rapporter/2017/brottslighet-och-polisens-arbete-2017.pdf

Gerell, M. (2013). *Bränder, skadegörelse, grannskap och socialt kapital*. Malmö University Publications in Urban studies, nr. 11.

Gerell, M. Hallin, P-O. & Nilvall, K. (2020). "Kriminella nätverk, gatukultur och våld". I Gerell, M. Hallin, P-O., Nilvall, K. & Westerdahl, S. (red). *Att vända utvecklingen: Från utsatta områden till trygghet och delaktighet*. Malmö University publications in urban studies (MAPIUS). Malmö: Malmö universitet.

Grape, O. (2006). "Domänkonsensus eller domänkonflikt? Integrerad samverkan mellan Myndigheter", I: Grape, Blom & Johansson (red.) *Organisation och omvärld: Nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur

Godenhjelm, S., Jensen, C. & Sjöblom, S. (2019). *Innovation och projektifiering: Att styra och leda handlingskapaciteten*. Nordic Academic Press.

Guldbrandsson, K. (2007). *Från nyhet till vardagsnytta: Om implementeringens mödosamma konst. En forskningssammanställning*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut. [Elektronisk resurs].

Hakalax, M-M. (2010). *Att jobba i motvind? Enskilda polisers resonerande kring våld i nära relationer*. Kandidatuppsats. Samhälls- och kulturanalysprogrammet, Linköpings universitet.

Holmberg, L., Håkansson, M. & Partanen, K. (2003). *Ledarskapets betydelse i samordnad utveckling*. Institutionen för Informatik, Göteborgs universitet.

Hoyt, L. (2004). Collecting private funds for safer public spaces: An empirical examination of the business improvement district concept. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(3), s. 367-380.

Inspektionen för vård och omsorg (2019). *Granskning av kommuners arbete med våld i nära relationer 2018*.

Ivert, A-K., Torstensson Levander, M & Mellgren, C. (2015). *Den ojämlika otryggheten. Stabilitet och förändring i bostadsområden över tid*. Socialvetenskaplig tidskrift, 22(3–4), s. 211-229.

Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M. (2017). *Projektledning i offentliga organisationer: Om att genomföra förändring i välfärdssektorn*. Stockholm: Liber.

Johansson, S., Lindgren, L., Liljegren, A. & Szücs, S. (2001). *En projektifierad välfärd – Om projekt som välfärdspolitiskt policyinstrument*. FAS, ref. nr. 2001-2652.

Johansson, S. (2010). "Implementing Evidence Based Practice and Programmes in the Human Services – Lessons from Public Administration Research". *European Journal for Social Work*. Vol 13, No1, 2010, s. 109–125.

Kriminalvården (2019). Ökat klientinflöde: Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder.

Kronkvist, K. & Ivert, A-K. (2017). *Utvecklingen av brott och otrygghet i Norra och Södra Sofielund: En effekt utvärdering av Fastighetsägare Sofielunds arbete*. Malmö: Hälsa och samhälle, Malmö högskola.

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

Kurtén-Vartio, S. (2005). *TAMU – en annorlunda skola. En studie av den konsekvenspedagogiska yrkesutbildningen i dansk arbetsmarknadspolitik*. Åbo universitet. Åbo: Åbo akademis förlag.

Larsson, S., Lilja, J. & Mannheimer, K. (red.) (2005). *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Lawoko, S., Sanz, S., Helström, L., & Castren, M. (2011). Screening for Intimate Partner Violence against Women in Healthcare Sweden: Prevalence and Determinants. *ISRN Nursing*, 2011, 1-7.

Lewin, C. & Somekh, B. (2011). *Theory and Methods in social research*. SAGE publications: Manchester.

Ljungberg, A. & Larsson, E. (2001). *Processbaserad verksamhetsutveckling*. Lund:Studentlitteratur.

Länsstyrelsen Stockholm (2020). *Välj att sluta – En telefonlinje för personer som utövar våld i nära relationer. Slutrapport för en pilotverksamhet*. Rapport 2020:17.

Macheridis, N. (2009). *Projektaspekter: Kunskapsområden för ledning och styrning av projekt*. Lund: Studentlitteratur.

Mäkinen, M. (2016). *Socialtjänsten och Polisen i samverkan: En studie av samverkan avseende våld i nära relationer som rör kvinnor i åldern 21 år och uppåt*. Examensarbete. Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.

Nilsson, I., & Wadeskog, A. (2012). *Gatuvåldets ekonomi: Ett kommunalt perspektiv*. Stockholm: Skandia Försäkringsaktiebolag.

Nyman, J. (2019). *Room service? Prostitution på övernattningsanläggningar i Malmö*. Malmö universitet, Fakulteten för hälsa och samhälle (HS).

Pack, J. R. (1992). BIDs, DIDs, SIDs, SADs: Private Governments in Urban America. *The Brookings Review*, 10(4), 18-21.

Petersson, O. (2017). *Den offentliga makten*. Lund: Studentlitteratur.

Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1973*). Implementation – How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*.

Polisen (2014). *En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället*. Dnr: A452.732/2014. Stockholm: Rikskriminalpolisen, Underrättelsesektionen.

Polismyndigheten (2015). *Utsatta områden – Sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*. Dnr: HD 5800-61/2016. Stockholm: Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen.

Polismyndigheten (2019). *Polismyndighetens förebyggande arbete mot påverkansförsök*. Rapport från Internrevisionen.

Polismyndigheten (2020). *Kartläggning av brott i nära relation och sexualbrott. Polisområde Fyrbodal*. Dnr: A.062.824/2020. Stockholm: Polisens tryckeri.

Region Skåne (2020). *Regionalt vårdprogram mot våld i nära relationer*. Elektronisk resurs: https://vardgivare.skane.se/siteassets/1.-vardriktlinjer/regionala-vardprogram---fillistning/vald-nara-relationer-vardprogram.pdf

Rikspolisstyrelsen (2008). *Samverkan polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet. Nationell handlingsplan*. PoA-480-5788/06. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen (2012). *Samverkan polis och kommun*. Inspektionsrapport 2012:2. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Rothstein, B. (2010). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. SNS Förlag.

Skydd & Säkerhet (2014). ”Vi går en ny era till mötes: MärkDNA – en effektiv brottsförebyggande metod”. Nr. 4/2014, s. 25–27.

Socialstyrelsen (2014). *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer*. SOSFS 2014:4.

Socialstyrelsen (2016). *Våld – Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2020). *Behandlingsmetoder för personer som utövar våld i nära relationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Sundborg, E. M., Saleh-Stattin, N., Wändell, P., & Törnqvist, L. (2012). Nurses′ preparedness to care for women exposed to Intimate Partner Violence: a quantitative study in primary health care. *BMC Nursing*, 11(1), 1-11.

Stockholms Handelskammare (2017). *Kriminaliteten förgiftar företagandet i förorten*. Rapport 2017:07.

Strandell, P. (2018). *Skrivbordsstudie av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften i Skåne*. Stiftelsen Tryggare Sverige.

Strandell, P. (2021). Uppföljande skrivbordsstudie av samverkansöverenskommelser i Skåne. Stiftelsen Tryggare Sverige.

Svenskt Näringsliv (2020). *Brottslighetens kostnader 2020*. HUI Research AB.

Svensson, L. & Brulin, G. (2011). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.

Sveriges kommuner och landsting (2014). *Hot och våld mot förtroendevalda*. Advant Produktionsbyrå & LTAB.

Sveriges kommuner och landsting (2016). *Framgångsfaktorer i kvinnofridsarbetet: En undersökning av utvecklingen av arbetet mot våld i nära relationer i kommuner*. Advant Produktionsbyrå & LTAB.

Sveriges kommuner och landsting (2018). *Digitalt hat: Hat och hot mot kommunalpolitiker*. Advant Produktionsbyrå & LTAB.

Sveriges kommuner och regioner (2020). *Att hantera hot, hat och våld mot förtroendevalda: En analys av styrande dokument i kommuner och regioner*. Advant Produktionsbyrå & LTAB.

TAMU (2018). TAMU – sista chansen som ger unga jobb. Elektronisk resurs: https://issuu.com/nordicwelfare/docs/segregation-i-norden-webb1/s/10947770

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vedung, E. (2016). *Implementering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vestergren, A-M. (2020). *När våldet blir vardag - En kvalitativ undersökning av Polis- och Åklagarmyndighetens operativa arbete med våld i nära relation*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social Economic Organization*. New York: Oxford University Press.

Länsstyrelsen
Skåne

www.lansstyrelsen.se/skane