

Sammanfattning av pilotprojektet Sluta skjut, dess erfarenheter och lärdomar

Det här är en sammanfattning av projektet Sluta skjut. Projektet genomfördes i Malmö mellan 2018 och 2020 och gick ut på att prova den amerikanska metoden Group Violence Intervention (GVI) som ett sätt att bekämpa grovt våld i Sverige. Sammanfattningen innefattar även lärdomar och erfarenheter som beskrivits i projektets processutvärdering (Ivert, Mellgren & Nilsson 2020) samt slutsatserna från effektutvärderingen (Ivert och Mellgren 2021).

Bakgrund

Följande text är hämtad från Brottsförebyggande rådets webbplats (<https://www.bra.se/forebygga-brott/forebygga-metoder/gvi-sluta-skjut.html>).

Brå har konstaterat att dödligt skjutvapenvåld kopplat till kriminella miljöer är ett problem som ökar i Sverige. Med anledning av detta har Brå inhämtat och initierat implementeringen av en amerikansk metod för att arbeta mot grovt våld i Sverige, metoden kallas för Group Violence Intervention (GVI).

Det operativa arbetet har genomförts i pilotkommunen Malmö perioden 2018 - 2020 under namnet Sluta skjut. Pilotverksamheten Sluta skjut avslutades den 31 januari 2020. Projektet GVI i Sverige drivs av Brå i samverkan med Polismyndigheten, Kriminalvården och Malmö stad. Projektet är delfinansierat av EU:s fond för inre säkerhet ISF. I projektet har Brå även engagerat National Network for Safe communities (NNSC) vid John Jay College i USA, som idag är verksamma med att vidareutveckla strategin. NNSC har utgjort ett operativt stöd för genomförandet av pilotverksamheten i Malmö.

Det här är GVI

Group Violence Intervention genomfördes för första gången som "Operation Ceasefire" i Boston i mitten av 1990-talet. Strategin har upprepade gånger visat att man genom en fokuserad samverkan mellan polis, kommun och civilsamhälle kan minska grovt våld såsom exempelvis skjutningar.

Strategin bygger på det som kallas "focused deterrence" och har ett gruppfokus. En central utgångspunkt för strategin är att majoriteten av allt grovt våld i ett samhälle kan kopplas till ett fåtal individer. För att minska våldet ska samhället rikta sina resurser mot dessa individer och de grupper som de tillhör. Genom det särskilda fokuset på hela grupper kommer gruppernas interna grupptryck leda till att konflikter och andra orsaker till att använda våld kan lösas på andra sätt. Grovt sett kan man beskriva att strategin vilar på tre centrala delar, som alla är lika viktiga och som alla tre förstärker varandra. De tre delarna är:

- ✓ Kommunikation: ett gemensamt budskap från samhällets aktörer om att våldet måste upphöra. Detta genomförs genom direktkommunikation med gruppmedlemmarna.

- ✓ Sanktioner: snabba och förutsägbara konsekvenser av våld för hela grupper. Eftersom det är grupper som driver våldet kommer detta ge större effekt än insatser som har ett individfokus.
- ✓ Ett erbjudande om hjälp: gruppmedlemmar som vill lämna det kriminella livet ska få hjälp att göra det.

Beskrivning av strategin

I effektutvärderingen beskriver Ivert och Mellgren (2021) att strategin går ut på att de aktörer som samverkar inom ramen för GVI sänder ett tydligt gemensamt budskap till de mest våldsamma grupperna i lokalsamhället om att våld inte tolereras. De förmedlar också att kommande våldshandlingar kommer att få förutsägbara och rättsliga konsekvenser. Värt att notera är att konsekvenserna inte bara gäller för den som utför våldet utan för alla som kan kopplas till gruppen. En viktig del av strategin är att förmedla att det finns hjälp för de som vill lämna kriminaliteten. Budskapet förmedlas på två sätt.

1. **”Call-ins”** samlar representanter för olika våldsdrivande grupper till ett gemensamt möte med olika samhällsaktörer.
2. **”Custom notifications”** där representanter för exempelvis polis och socialtjänst söker upp individer direkt

För en närmare beskrivning av GVI hänvisas till Kennedy (2009) och för en beskrivning av strategins tillämpning i Malmö hänvisas till Ivert, Mellgren & Nilsson (2020). Delar av beskrivningen av strategins tillämpning i Malmö finns att läsa under rubriken Processutvärdering.

Processutvärdering

Processutvärderingen är gjord av Anna-Karin Ivert, Caroline Mellgren & Josefine Nilsson från Malmö Universitet (2020). Processutvärderingen syftar till att följa arbetet inom pilotprojektet, beskriva hur det planerats och genomförts samt undersöka vilka anpassningar som gjorts av den amerikanska ursprungsmodellen för att fungera i en svensk kontext. Ett annat syfte är att identifiera nyckelfrågor som måste hanteras om GVI/Sluta skjut ska implementeras i andra svenska städer där det finns en problematik liknande den i Malmö. Här följer en sammanfattning av valda delar ur processutvärderingen.

Fungerar GVI?

Enligt NNSC har antalet dödliga skjutningar minskat med 35 - 60 procent i de städer där GVI implementerats. Störst effekter verkar strategin ha när den tillämpas i specifika avgränsade områden med höga nivåer av problem, särskilt i form av mord och skjutningar.

GVI blir Sluta skjut

Utvärderingen konstaterar att det redan sedan tidigare fanns en relativt väl uppbyggd samverkansstruktur mellan framförallt polis och kommun. Det innebar att det redan från början fanns goda förutsättningar för att implementera GVI. En del av samverkansstrukturen är den avhopparverksamhet som sedan flera år finns etablerad i Malmö inom ramen för Plattform Malmö.

Genomförande i fem faser

Fas 1: Förberedelser och organisation

Polisen

Polisområde Malmö var från start drivande i arbetet med att planera och implementera GVI och starta upp Sluta skjut. Att det från polisområde Malmös sida fanns ett tydligt engagemang från ledningen har varit viktigt eftersom Polisen var involverad i de flesta delar av strategin och det krävdes mycket resurser och samordning för att detta skulle fungera.

En viktig lärdom var att man från början underskattade behovet av stöd och deltagande från den regionala underrättelseenheten. Representanter från underrättelsesektionen kom därför till efter hand i både styrgruppen och arbetsgruppen.

Malmö Stad

Ansvaret för arbetet med Sluta skjut landade till slut på Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (ASF) i Malmö stad och framförallt på enheten Plattform Malmö och Konsultationsteamet som arbetar med stöd till avhoppare. Fördelarna var bland annat att de hade både de samlade resurser och det mandat som krävdes för att genomföra projektet samt att de redan arbetade med avhoppare och målgruppen för Sluta skjut.

Kriminalvården

Frivården blev projektets ansvariga inom Kriminalvården. Utvärderingen beskriver Frivårdens roll i projektet som central i och med att de är den enda myndigheten i projektet som har befogenheter att kalla individer till den typ av möten som strategin kräver. Frivården är också den av de samverkande myndigheterna som kan agera om klienterna uteblir från dessa möten.

Brå och UC Syd

Brås roll har varit att bland annat stå för ansökan till Fonden för inre säkerhet som finansierat delar av projektet. De har också tillsammans med UC Syd haft representanter i styrgruppen. Gemensamt har de även ansvarat för projektet GVI i Sverige, där Sluta skjut utgjort pilotprojektet.

Organisation

Sluta skjut leddes av en projektledare från Polisen och en biträdande projektledare från kommunen (Malmö stad). Koordinatorer från Polisen, kommunen och Kriminalvården ansvarade för att samordna och driva det operativa arbetet och förankra det i respektive myndighet. Projektledare och koordinatörer utgjorde tillsammans med stödfunktioner för administration, kommunikation och juridik en arbetsgrupp som ansvarade för att planera, anpassa och tillämpa GVI-strategin i Malmö.

Till projektet fanns det också knutet en övergripande styrgrupp som ansvarade för arbetets inriktning. Ledamöterna i styrgruppen hjälpte till med resursfördelning och att skapa kontakter och arenor för samverkan mellan organisationerna i de fall det behövdes. Samverkan var en nyckelfunktion i strategin och utan rätt förutsättningar och förståelse för de olika aktörernas möjligheter och begränsningar kunde inte strategin genomföras.

Mötesstrukturen har kretsat kring tre huvudsakliga möten: styrgruppsmöten, koordinationsmöten och arbetsgruppsmöten.

Koordinatorer

Koordinatorerna var de personer som drev det operativa arbetet inom Sluta skjut och hade en nyckelroll i genomförandet av strategin. Projektkontraktet beskriver koordinatorernas roll på följande sätt: ”Koordinatorer från Polisområde Malmö, Underrättelseenheten/Polisregion Syd, Malmö stad och Kriminalvården ansvarar för att inom respektive organisation samordna och driva det operativa arbetet samt tillse att beslut kopplade till projektet verkställs.” Koordinator från Socialtjänsten beskriver rollen som tidskrävande och att det är viktigt att koordinatören är tillgänglig, kan svara på frågor och binda samman projektet.

Det fanns en ambition om att arbetet med Sluta skjut skulle kunna rymmas inom den ordinarie verksamheten visade det sig efter hand kräva mer resurser än vad som initialt avsatts inom respektive organisation.

Jurister och kommunikatörer

Jurister och kommunikatörer från alla de tre myndigheterna har varit involverade i arbetet men i olika utsträckning. Eftersom kommunikation är en central del av GVI-strategin har även kommunikatörerna spelat en central roll inom Sluta skjut från det att projektet startade.

Övriga aktörer i Sluta skjut

Civilsamhället

Enligt NNSC utgör civilsamhället en av de viktigaste samarbetsparterna inom GVI-strategin. I USA har civilsamhället en mycket större roll i strategin, framförallt när det gäller att erbjuda sociala insatser eftersom det där inte finns någon socialtjänst där på samma sätt som i Sverige. På grund av dessa kulturskillnader, men även sekretessbestämmelser, spelade civilsamhället en mer begränsad roll i Sluta skjut än vad som är vanligt i USA. I Sluta skjut definierade projektledningen civilsamhället som:

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

Det tog tid för projektet att hitta formerna för civilsamhällsarbetet, vilka organisationer det var lämpligt att arbeta tillsammans med och vilken roll de skulle ha i strategin. Med hjälp av NNSC kom de fram till att fokus bör ligga på den del av civilsamhället som faktiskt kan ha inflytande på de individer som strategin fokuserar på.

Åklagarmyndigheten

I USA utgör Åklagarmyndigheten en viktig aktör i GVI-samarbetet. I Sverige har åklagarens roll företrädesvis varit att delta som talare på call-in. Att de talade på call-in indikerade att de stod bakom strategin men i övrigt har Sluta skjut inte inneburit någon förändring av åklagarnas arbetssätt.

Stöd från NNSC

Från det att beslutet togs att implementera GVI i Malmö så har stödet från NNSC varit centralt. Utvärderingen räknar upp många olika möten och träffar mellan NNSC och projektet. Det som kanske haft störst betydelse är dock den veckovisa regelbundna handledningen från NNSC. Flera intervjupersoner lyfte dessa tillfällen som helt avgörande för projektet.

Resurser

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

För att finansiera uppstarten av Sluta skjut sökte Brå tillsammans med samverkansaktörerna i Malmö stöd från EU:s fond för inre säkerhet (ISF). Den externa finansieringen från ISF skulle täcka kostnader för projektledning, NNSC:s stöd samt utvärdering. Utöver de medel som tillförts projektet från ISF har de olika myndigheterna avsatt egna resurser i form av arbetstid.

Flera intervjupersoner lyfte att de lade ner mycket mer tid i projektet än vad de fick resurser för. Däremot var det få som nämnde att det var ett problem. Istället menade de att många av arbetsuppgifterna i Sluta skjut hängde ihop med, eller i alla fall gynnade, andra arbetsuppgifter inom deras ordinarie tjänst

Utvärderarna påpekar att det behövs en noggrann avvägning mellan att ha utpekade funktioner som driver projektet framåt och arbetsuppgifter som lätt kan inkorporeras i ordinarie linjeverksamhet för att inte projektet ska bli en isolerad ö inom verksamheten. Inom Sluta skjut verkade en viktig del av att arbetet fungerade vara knutet till att cheferna tydligt stöttade projektet och valde att prioritera detta arbete.

Kommunikation och förankringsarbete

Intern kommunikation och förankring

Att förankra GVI-strategin i respektive organisation är centralt för att arbetet ska bli framgångsrikt. Representanterna i styrgruppen hade som uppgift att se till att projektet var förankrat ”uppåt” i respektive organisation och att det fanns förutsättningar och resurser för att kunna genomföra arbetet. Det bredare förankringsarbetet i respektive organisation genomfördes av koordinatorena.

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

Slutsatser som utvärderingen drar är dels att det är viktigt att kommunicera ut de långsiktiga vinsterna med att arbeta på detta sätt för att höja prioriteringsgraden. Dels att det finns behov av kontinuerlig information om strategin för att samtliga inom staden ska komma ihåg att GVI-klienter ska prioriteras, och för att Sluta skjut inte skulle komma i skymundan för andra projekt.

Fas 2: Kartläggning

Syftet med kartläggningen är att få en bild av vem och vad som driver det grova våldet i staden för att kunna utforma arbetet på ett sätt som innebär att det verkligen riktas mot problemet (NNSC, 2016).

För polisen innebar kartläggningen ett nytt sätt att se på våldet i Malmö i och med att det är ett underlag som specifikt syftar till att beskriva de lokala grupperna och dynamiken

bakom brottsligheten. Analytikern beskrev det som att det var ett nytt sätt att tänka, från att de tidigare i huvudsak fokuserat på individerna så flyttades nu fokus till vilka grupper de tillhörde.

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

I fler intervjuer påpekades det att för att kartläggning och analys ska kunna genomföras inom den lokala organisationen är det centralt att den analytiker/den grupp av analytiker som genomför arbetet har rätt/tillräcklig kompetens.

Incident review och group audit

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

Tanken var att group audit skulle genomföras inför varje call-in, vilket i Sluta skjut inneburit två gånger om året. En av Polisens koordinatörer menade att mycket av kunskapen om vilka som driver det grova våldet finns i ”huvudet på de som jobbat länge i stan” och group audit handlade om att få ner den informationen på papper så att den kunde systematiseras i relation till GVI-strategin. Att identifiera grupperna och vem som hörde till vilken grupp var centralt för det fortsatta arbetet med strategin eftersom det till exempel avgjorde vilka som kallades till call-in och mot vilka sanktioner riktades. Utöver de group audits som genomfördes inför varje call-in genomfördes löpande uppdateringar av grupperna.

I Malmö har det inte varit helt enkelt att hitta konturerna på grupperna. Flera intervjupersoner pekade på att de kriminella grupperna i Malmö inte (alltid) har någon tydlig geografisk koppling, Malmö är en jämförelsevis liten stad och de kriminella grupperna rör sig över hela staden. Fokus kom att riktas mot de grupper där det ansågs finnas en risk att en eller flera av medlemmarna kunde påverka andra i gruppen att begå våldshandlingar. Kopplat till detta fanns ytterligare en utmaning i och med att det finns en rörlighet mellan grupperna, och det har förekommit skjutningar och andra grova våldshandlingar inom samma grupp.

I intervjuerna poängterades att goda kunskaper i nätverksanalys är centralt för att kunna genomföra kartläggningen av grupper på bästa sätt och för att identifiera de grupper som är relevanta att fokusera på inom ramen för GVI-strategin.

Fas 3: Att kommunicera ett budskap

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

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

Call-in

Syftet med call-in är att visa de våldsdrivande grupperna att samhället och myndigheterna i staden står enade bakom GVI-strategins budskap (Se NNSCs implementeringsguide för mer detaljerad information 2016). Call-in är ett välregisserat möte med talare som representerar olika aktörer i samhället: rättsväsendet (polismästare, operativ polis, åklagare), kommunledning, socialtjänsten och civilsamhället (Ångerns röst, Sorgens röst och Hoppets röst). Alla röster förmedlar samma övergripande budskap: ”Vi vill inte att ni ska dö. Vi vill inte att ni ska döda. Gör ni det blir det konsekvenser. Vill ni lämna den kriminella banan finns det stöd att få”, men sätter sin egen prägel på det. Till mötet kallas representanter från olika våldsdrivande grupper för att budskapet ska nå flera grupperingar samtidigt.

I pilotprojektet Sluta skjut genomfördes tre call-in med cirka sex månaders mellanrum. Till varje tillfälle kallades ett tiotal individer som kartlagts inom Sluta skjut och som var aktuella inom Frivården. Alla call-in ägde rum på Malmö stadion, en plats som valts som en rättsligt neutral men symbolisk plats för staden.

Arbetet med call-in beskrevs av arbetsgruppen som välplanerat men även mycket tidskrävande eftersom den här delen av strategin involverade många personer och består av flera moment som behövde fungera in i minsta detalj. Överlag upplevdes Call-in ha fungerat väl och en av huvudledningarna ansågs vara att rollfördelningen och målet med insatsen varit tydlig.

Klienterna kallades via ett brev från Polisområdeschefen i Malmö som överlämnades vid ett ordinarie möte i Frivården av Frivårdschefen. Endast ett fåtal klienter reagerade negativt på att bli kallade till mötet.

En mer utförlig beskrivning av genomförandet av Call-ins finns att ta del av i processutvärderingen.

Utvärderingen slår fast att huruvida call-in påverkade de som kallades dit eller inte är svårt att avgöra. Däremot fanns det de inom projektet som uttryckte att det blir effektivt att hela samhället går samman i ett enat budskap där polismästare, chefsåklagare och sörjande mammor talar direkt till de som står för våldet.

Custom notification

Custom notification är Uppsökande enskilda samtal med samma syfte som call-in: att leverera strategins budskap till gruppmedlemmar som behöver höra budskapet och, i många fall, också föra budskapet vidare till sitt nätverk. Inom Sluta skjut genomfördes Custom notifications oftast av två poliser (en som kunde budskapet och en som agerade dörröppnare) och en socialtjänsthandläggare (som levererade information om hjälp och stöd).

Överlag upplevdes arbetet med Custom notifications som en metod som fungerat bra, bland annat beroende på att det är ett flexibelt arbetssätt med goda möjligheter att anpassa efter individ och situation. Dessutom var custom notifications något som kunde genomföras snabbt som reaktion på en (vålds)händelse och därmed lugna en potentiellt eskalerande konflikt.

Totalt genomfördes ett 50-tal custom notifications under projektiden. Alla samtal mottogs väl på så sätt att gick lugnt till och budskapet bemöttes i de flesta fall med

igenkännande och positivitet. Att göra custom notifications har inneburit ett nytt sätt att prata med de här individerna, Poliser som genomfört custom notifications berättade att de upplevt att individerna öppnade upp sig på ett helt annat sätt när de satt och pratade över en kopp kaffe

Den största utmaningen med custom notifications var att hitta vissa av de individer som skulle få samtalet. Då vissa individer levde utan rutiner och fast adress var det svårt att lokalisera dem.

Fas 4: Ett ökat fokus på hjälp att lämna

Sanktioner

Utvärderingen konstaterar att det var svårt att definiera exakt vilken typ av grova våldshandlingar som triggade sanktioner inom Sluta skjut, men att det företrädesvis handlade om skjutningar och sprängningar.

Projektet kom fram till att den grupp som bedömdes vara den mest våldsamma i staden också var den grupp som skulle bli föremål för sanktioner. Att särskilt fokusera på en grupp var också ett sätt kunna hålla det som ”lovades” vid call-in och custom notifications Polisen hade helt enkelt inte resurser att ha samma fokus på samtliga våldsdrivande grupper samtidigt och GVI-strategin blir på så sätt ett stöd för hur resurser ska prioriteras.

De sanktioner som genomfördes av poliser i yttre tjänst var sanktioner som ryms inom det ordinarie polisarbetet. Skillnaden var att de utfördes med högre frekvens mot medlemmarna i den mest våldsamma gruppen.

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

Även Frivården hade verktyg som kunde användas mot den mest våldsamma gruppen. I de fall någon från den mest våldsamma gruppen fanns under övervakning hos Frivården kunde de utnyttja de regelverk som fanns och bli ”mer fyrkantiga”.

Enligt flera av de som intervjuades var det tydligt att de som ingick i den mest våldsamma gruppen kände av sanktionerna, det blev jobbigt för dem att vara i Malmö och en del flyttade till andra orter i närheten.

Sociala insatser

Till skillnad från USA där det sociala stödet ofta bygger på samarbete mellan flera olika aktörer, både myndigheter/offentliga organisationer och frivilligorganisationer, utgick de sociala insatserna i Sluta skjut helt från Socialtjänsten och mer specifikt från det konsultationsteam för avhoppare som fanns på Plattform Malmö.

Mycket av arbetet med sociala insatser skiljde sig inte från det arbete som vanligtvis utfördes av konsultationsteamet, den stora skillnaden var enligt koordinatören från Socialtjänsten att det nu fanns en tydlig väg in, ett telefonnummer som gruppmedlemmarna kunde ringa och att de när de väl tog kontakt skulle prioriteras. Att de prioriterades innebar att det inom staden, och även i relation till vissa andra myndigheter, fanns en överenskommelse om att GVI-klienterna (i vissa) fall skulle gå

före och snabbt få hjälp med att komma igång med arbetsmarknadsinsatser, få behandling eller flytta till annan ort.

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

De klienter som kom till konsultationsteamet efter kartläggning inom Sluta skjut skiljde sig från de klienter teamet brukade arbeta med. Dels var de inte alltid lika motiverade till en förändring i och med att det inte var de själva som aktivt sökte hjälp. Dels var det ”svårare” klienter som var mer kriminellt belastade än andra klienter som konsultationsteamet arbetade med. Båda dessa faktorer innebar en utmaning för socialtjänsten i och med att det kunde medföra att det kunde vara svårare att hitta insatser som fungerar och att få individerna att anta erbjudandet om hjälp. Under projektiden var det dock några ”ganska tunga individer” där de inom ramen för Sluta skjut fått till bra lösningar.

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

Fas 5: Uppföljning

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

Samarbetet mellan koordinatorena fungerade mycket väl enligt de inblandade och mötena ansågs viktiga för det löpande arbetet med Sluta skjut.

Shooting review

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

Shooting review lyftes i intervjuerna fram som en av de mest framgångsrika delarna av projektet och något som många hoppades skulle fortsätta i något format oavsett om

strategin som helhet skulle fortsätta eller inte. Det var ett nytt och viktigt forum för samverkan och informationsdelning inom Polisen, och flera lyfte detta som något som förändrat Polisens syn på hur olika sektioner kan samverka och dela information.

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

Centrala lärdomar

Trots till synes stora skillnader mellan USA och Sverige är utvärderarnas bedömning att de som arbetat med pilotprojektet Sluta skjut har kunnat följa den amerikanska strategin nära och organisera arbetet efter den amerikanska modellen. Med vissa justeringar och anpassningar efter svenska förhållanden i allmänhet och lagstiftning i synnerhet har liknande aktiviteter som i USA kunnat genomföras i Sverige. Samtidigt är GIV en strategi som ska anpassas efter lokala förutsättningar (NNSC, 2016).

Samverkansaktörerna upplever att det nya arbetssätt som Sluta skjut har inneburit har fungerat väl och att det finns många lärdomar att dra om myndighetssamverkan. Det har dock funnits vissa utmaningar. Dessa har bland annat handlat om svårigheterna med att identifiera gränserna mellan de grupperingar som driver våldet i staden eftersom individer rör sig mellan olika grupper och lojaliteten snabbt kan förändras. Detta kan leda till en otydlighet i vilken grupp som ska bli föremål för sanktioner. En annan utmaning har varit att hitta civilsamhällets roll i Sluta skjut.

Samverkan

Det framgår tydligt av utvärderingen att samarbetet inom Sluta skjut har fungerat mycket väl. Medlemmar i arbetsgruppen menar att detta till stor del beror på att rollfördelningen har varit tydlig och att de har samlat kring ett specifikt, gemensamt mål. Några menade också att även de kriminella märker av att de olika myndigheterna blivit mer samspelade och har en enad front.

Övriga framgångsfaktorer i samverkan är att det finns ett förtroende mellan representanterna från de olika myndigheterna och att projektets koordinatörer har byggt upp lättillgängliga kommunikationsvägar.

En viktig lärdom är att myndigheter behöver bättre kunskap om varandras verksamheter för att förstå vilka möjligheter och begränsningar som finns.

Hinder för samverkan

Även om samverkan upplevs ha fungerat finns det vissa hinder som de olika aktörerna bör vara uppmärksamma på. Ett exempel är att Polisen i vissa situationer upplevt att Malmö stad, och till viss del även Frivården, borde bidra mer avseende sanktioner. Ett annat är att Socialtjänsten ibland upplevt att Polisen inte delat med sig av relevant information i den utsträckning som de menade krävdes för att fullt ut kunna vara delaktiga i projektet, att vissa delar av projektet har blivit alltför polisiära.

I anslutning till frågan om viljan och möjligheterna att dela information är ett potentiellt hinder för samverkan den sekretess som finns mellan myndigheter. I flera intervjuer och i samband med olika möten diskuterades frågan om sekretess och initialt fanns det en oro för detta var något som skulle kunna påverka genomförandet negativt. Sekretessen verkar

dock egentligen inte ha hindrat samverkan inom ramen för Sluta skjut i någon större bemärkelse, snarare har det varit så att samtliga inblandade haft inställningen att hitta sätt att arbeta med strategin trots de hinder som sekretessen ibland innebär. Något som lyfts fram som avgörande för möjligheten att implementera GVI-strategin i Sverige är lösningen med två projektledare, en från staden och en från Polisen. På så vis kunde myndighetssekretessen hanteras och det kunde förmedlas en helhetsbild av projektet i olika forum, utan att dela för mycket information.

Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis kräver strategin engagerade och kunniga medarbetare som tror på strategin men också att det införs rutiner så att det inte blir personbundet. Det gäller att hålla fokus på strategin och inte avvika från målet – Att få ner skjutningarna och det grova våldet.

Utvärderingen avslutas med följande stycke

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

Effektutvärdering

Effektutvärderingen är gjord av Anna-Karin Ivert och Caroline Mellgren från Malmö Universitet (2021).

Effektutvärderingen utgår från följande frågeställningar:

- Hur har det grupprelaterade, grova våldet, i form av skjutningar, förändrats över tid i Malmö och kan förändringar kopplas till införandet av Sluta skjut?
- Hur förhåller sig utvecklingen avseende det grova våldet, i form av skjutningar, till utvecklingen i andra städer?
- Är Sluta skjut en brottsförebyggande metod som kan bidra till att minska det grova våldet i en svensk kontext?

Här följer en sammanfattning av valda delar ur effektutvärderingen.

Förändring över tid

Internationellt sett finns det stöd för att strategier som utgår ifrån fokuserad avskräckning leder till reduceringar av det grövsta våldet (Braga m.fl, 2018). Stödet för att den här typen av strategier fungerar i Sverige är däremot fortfarande begränsat, främst eftersom det sällan prövats och utvärderats.

Effektutvärderingen av Sluta skjut visar på en minskning av det grova våldet i form av skjutningar som är jämförbar med en del av de effekter som uppmätts i amerikanska

studier (se Braga m.fl 2018 för en sammanställning av effekter). **Resultatet kan dock inte tydligt kopplas till införandet av Sluta skjut. Samtidigt kan utvärderarna inte utesluta att strategin delvis kan ha bidragit till att minska våldet.**

När projektet Sluta skjut startade 2018 hade skjutningarna i Malmö redan börjat minska. Det kan därför vara så att antalet skjutningar skulle gått ner även utan en särskilt riktad insats. Däremot visar utvärderingen en större förändring mellan före- och efter om brytpunkten sätts till 3 månader efter första call-in genomfördes. Det betyder att en effekt av insatsen kan förväntas först en tid efter det att budskapet förmedlats.

GVI/Sluta skjut är alltså en långsiktig strategi snarare en metod för att snabbt (och kortsiktigt) minska brottsligheten. Resultaten tyder på att det kan dröja innan strategin ger effekt. För att avgöra om strategin har långsiktiga effekter på det grova våldet bör det fortsatta arbetet med Sluta skjut och GVI i Malmö följas och utvärderas efter det att pilotprojektet avslutats.

Jämfört med utvecklingen i andra städer

Jämförelsen med utvecklingen i Stockholm, Göteborg och Uppsala visar att Malmö ser en mer positiv, utveckling än andra städer när det gäller det grova våldet, **med undantag för Göteborg som uppvisar en liknande minskning under samma period utan en insats likt Sluta skjut.** Vilket arbete som bedrivits i Göteborg, Stockholm eller Uppsala och som eventuellt påverkat utvecklingen har inte studerats i rapporten.

Övriga påverkansfaktorer

Under projektperioden av Sluta skjut infördes en parallell insats i Malmö, operation Rimfrost. Operation Rimfrost pågick under sex månader (november 2019 – februari 2020) och var en nationell särskild händelse som syftade till att hantera det grova våldet i Sverige. Syftet med operation Rimfrost var alltså detsamma som Sluta skjut. Rimfrost hade som mål att reducera mord och sprängningar, inkapacitera aktiva kriminella, öka beslag av vapen och sprängmedel och öka befolkningens trygghet.

Det är sannolikt att operation Rimfrost påverkat brottsutvecklingen i Malmö, bland annat genom stora beslag av narkotika, vapen och sprängmedel och inkapacitering av grovt kriminella individer. Utvärderarna konstaterar att detta försvårar en bedömning av effekterna av Sluta skjut.

En andra försvårande faktor är det faktum att vardagen i Sverige, precis som i de flesta andra delar av världen, förändrades drastiskt i mars 2020 när Covid-19 på allvar började spridas i samhället. Utvärderingen menar att även detta har påverkat brottsutvecklingen på olika sätt (se t.ex. Gerell, Kardell & Kindgren, 2020).

Förutsättningar för Sluta skjut i en svensk kontext

Till sist ställer utvärderingen frågan om Sluta skjut kan bidra till att minska det grova våldet i en svensk kontext. Resultatet från utvärderingen pekar inte tydligt ut Sluta skjut som orsaken till att antalet skjutningar i Malmö minskade. Författarna menar ändå att strategin kan vara värd att prova i andra svenska städer, men först efter att ha övervägt vilka lokala förutsättningar och problem som finns.

”Baserat på det empiriska stöd som finns internationellt, att implementeringen av GVI i Malmö var möjlig och den minskning av det grova våldet som faktiskt skett kan det vara värt att prova en sådan strategi

för att hantera det allra grävsta våldet i andra städer med liknande problem som de i Malmö. **Detta bör dock göras först efter noga övervägande av de lokala förutsättningarna och problemen och en plan för uppföljning och utvärderingen bör finnas på plats när arbetet inleds.**”

Utvärderingen pekar också på att den här typen av strategier kräver en fokuserad satsning på att utveckla en organisation som kan arbeta långsiktigt med att minska våldet och att det arbetet utförs i nära samverkan mellan olika brottsförebyggande samhällsaktörer.

”Samverkan tar tid och kräver ett gemensamt åtagande för att kunna leverera och leva upp till det gemensamma budskapet att våld inte tolereras, att våld kommer att mötas av konsekvenser och att det finns stöd för den som vill lämna kriminaliteten.”

Sammanfattningarna är gjorda av

Petra Björnsdotter

utvecklingsledare

Avdelningen för stadsövergripande uppdrag barn, familj, ungdom och trygghet

Socialnämnd Centrum