

Slutrapport

Ekonomiskt stöd till utvärdering av lokalt brottsförebyggande arbete

Det sker mycket brottsförebyggande arbete runtom i landet, både som projekt och i den löpande verksamheten. Några av dessa insatser har utvärderats med hjälp av ekonomiskt stöd från Brottsförebyggande rådet (Brå).

Brå publicerar ett urval av slutrapporterna på myndighetens webbplats för att sprida kunskap om goda exempel och hjälpa andra aktörer i deras brottsförebyggande arbete. Det här är en sådan rapport.

För sakuppgifter och slutsatser i dessa rapporter står respektive författare eller organisation.

Fler rapporter finns att ladda ner på www.bra.se/ekostod

Utvärderad med stöd från: 

”VI GICK IGENOM VAREnda STEG TILLSAMMANS”

En processutvärdering av hur samverkansprocessen
implementerats inom projektet Trygg Restad Gård

Anna-Karin Ivert
Malmö universitet, 2022
Institutionen för kriminologi
Fakulteten för hälsa och samhälle

Förord	3
Inledning	4
<i>Syfte och frågeställningar</i>	5
<i>Bakgrund</i>	5
Brott och otrygghet på boenden för asylsökande	6
Restad Gård	8
<i>Samverkansprocessen</i>	8
Genomförande	13
<i>Material</i>	13
Resultat	15
<i>Initiera samverkan</i>	17
<i>Egna förberedelser</i>	19
<i>Gemensamma förberedelser</i>	20
<i>Genomförande</i>	22
<i>Uppföljning</i>	25
Diskussion	27
<i>Avslutande reflektioner</i>	29
Referenser	31
Bilaga	33
<i>Prioriterade fokusområden</i>	33

FÖRORD

I den här rapporten presenteras resultaten från en processutvärdering av det samverkansprojekt som genomförts på Migrationsverkets anläggningsboende på Restad Gård i Vänersborg. Hösten 2016 hade det under en längre period förekommit problem med brottslighet och otrygghet på boendet men det hade inte funnits någon tydlig samordning kring hur dessa problem skulle hanteras. Det var tydligt att detta inte var något som en enskild aktör skulle kunna lösa på egenhand utan problembilden krävde samverkan och insatser från flera olika aktörer. Trygg Restad Gård var och är ett samverkansprojekt inom vilket Polisen, Vänersborgs kommun, Migrationsverket och fastighetsägaren Restad Gård AB tillsammans arbetat utifrån den samverkansmodell som Brottsförebyggande tagit fram tillsammans med Polismyndigheten och Sveriges kommuner och Regioner.

Jag vill tacka de representanter för samverkansaktörerna som på olika sätt bidragit med information och delat med sig av sina erfarenheter. Ett särskilt tack till Caroline Arvaker och Steve Johansson Sandén. Tack även till Emma Tegel som bistått med transkribering av intervjuerna.

Rapport har skrivits på uppdrag Polismyndigheten i Region Väst med stöd från Brottsförebyggande rådet.

Anna-Karin Ivert,
biträdande professor i kriminologi, Malmö universitet

INLEDNING

Hösten 2015, i samband med att antalet asylsökande till Sverige ökade till de högsta nivåerna någonsin ökade också antalet boende på Migrationsverkets anläggningsboende Restad Gård i Vänersborg. Boendet kom att bli ett av norra Europas största asylboenden med knappt 1500 platser. I samband med att boendet uppmärksammade såväl Migrationsverket som flera andra aktörer i det omgivande samhället att problembilden kring området förändrades och att otryggheten bland boende och personal ökade. Flera aktörer upplevde också att problem med hot och våld, brandrisk, trafik- och narkotikarelaterade problem ökade på och omkring boendet. Det fanns med andra ord ett stort behov av att dels hantera den akuta situationen, dels hitta en långsiktig struktur för det trygghetskapande och brottsförebyggande arbetet på och omkring anläggningsboendet. Mot bakgrund av detta initierades 2016 samverkansprojektet Trygg Restad Gård där Polisområde Fyrbodal och Migrationsverket tillsammans med Vänersborgs kommun och Restad Gård AB (som hyr ut lokaler till Migrationsverket) samverkar för att skapa ett tryggt och lugnt Restad Gård för boende, personal och andra aktörer som vistas där. Samverkansprojektet syftar till att öka tryggheten, minska brottsligheten, skapa goda levnadsvillkor för boende samt en god arbetsmiljö på Migrationsverkets anläggningsboende Restad Gård i Vänersborg. Arbetet inom projektet bygger på den metod för samverkan som beskrivs i *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* (Brå, 2016/2020). I den här rapporten presenteras resultatet av den processutvärdering som gjorts av projektet.

Syfte och frågeställningar

Utvärderingens övergripande syfte har varit att undersöka hur ett kunskapsbaserat arbetssätt med utgångspunkt i samverkansprocessen tillämpats inom ramen för arbete med Trygg Restad Gård. Mer specifikt kommer följande frågeställningar att undersökas:

- Hur har arbetet organiserats och hur förhåller det sig till den metod som beskrivs i Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete?
- Hur beskriver samverkansaktörerna sina erfarenheter av arbetet med Trygg Restad Gård och hur upplever de att samverkan mellan inblandade aktörer fungerat?
- Vilka utmaningar och framgångsfaktorer kan identifieras i arbetet med Tryggare Restad Gård?

Bakgrund

Under 2015 sökte nästan 163 000 personer asyl i Sverige varav drygt 114 000 under perioden september till december (SOU 2017:12). Att antalet asylsökande ökade kraftigt under hösten 2015 innebar en ökad belastning och utmaningar för flera svenska myndigheter. Migrationsverket fick prioritera att ordna boendet till de asylsökande och även om Migrationsverket förenklade hanteringen av registrering av asylsökande så fick många sökande vänta länge på att bli registrerade. Detta innebar att asylprocessen fördröjdes och för många asylsökande långa väntetider på ett besked om de beviljats uppehållstillstånd eller inte. I slutet av 2015 var det omkring 182 000 personer inskrivna hos migrationsverket, vilket var mer än dubbelt så många som ett år tidigare. Polismyndigheten valde att i september 2015 utlysa en nationell särskild händelse, Alma, eftersom myndigheten ansåg att situationen hösten 2015 krävde särskilda insatser och en enhetlig tolkning och tillämpning av utlänningslagstiftningen, ett enhetligt arbetssätt i det operativa arbetet, en enhetlig lägesbild nationellt och internationellt, enhetlig samverkan och kommunikation med Migrationsverket samt rätt förmåga på rätt plats i Polismyndigheten över tid (SOU 2017:12).

Under 2015 och 2016 blev det tydligt att det fanns ett behov av att utveckla samverkan mellan olika myndigheter för att hantera problem kopplade till Migrationsverkets anläggningsboenden runt om i Sverige. I september 2016 skriver Polismyndigheten och Migrationsverket en överenskommelse med

syfte att ”förbättra parternas samlade förmåga att säkerställa ordning och säkerhet vid landets flyktingboenden samt för att förtydliga ansvarsförhållandena mellan parterna i arbetet med att vidta brottsförebyggande- och brottsutredande åtgärder mot samma miljö”(Polismyndigheten & Migrationsverket, 2016). Samverkan skulle genomföras efter den samverkansmodell som tagits fram i Polisregion Väst och en rapport som Brottsförebyggande rådet (Brå) tagit fram på uppdrag av Polisen. Enligt överenskommelsen ska Polisen och Migrationsverket under september 2016 påbörja arbetet med att ta fram en gemensam lägesbild tillsammans med kommuner och migranter på boenden. Denna lägesbild skulle sedan ligga till grund för regionala och lokala åtgärdsplaner.

Brott och otrygghet på boenden för asylsökande

Under hösten 2015 och under 2016 kom rapporter från olika myndigheter och organisationer om problem med otrygghet och brottslighet på de boenden där asylsökande placerades i väntan på att deras ärenden handläggas. Både Polismyndigheten och Migrationsverket rapporterade om bland annat våld mot och mellan boende, men även mot tjänstepersoner (Polismyndigheten 2016; Migrationsverket, 2016; se även MSB, 2017). En rapport från Barnombudsmannen visade att ensamkommande flyktingbarn ofta upplevde både otrygghet och utsatthet på de tillfälliga ankomstboenden där de placerats i väntan på att få ett mer permanent boende i en kommun (Barnombudsmannen, 2016). Även Att brottslighet och otrygghet är problem som förekommer på boenden för asylsökande framkommer även i den internationella litteraturen. Det finns bland annat studier som visar att ensamkommande barn som bodde på boenden för asylsökande upplevde problem med narkotika, alkohol och våld (ENOCH, 2016; Kalverboer m.fl., 2017). Forskningen kring förekomsten av brott, utsatthet och otrygghet på boenden för asylsökande är begränsad. Däremot finns mer forskning som fokuserat på boendemiljöns betydelse för asylsökandes och nyanländas psykiska ohälsa (se t.ex. Bean m.fl. 2009; Leiler m.fl. 2019; Walther m.fl. 2020). I dessa studier lyfts ofta långa väntetider och osäkerhet fram som förklaringar till psykisk ohälsa bland asylsökande men även att de som bor på större boenden för asylsökande uppvisar högre nivåer av psykisk ohälsa.

Mot bakgrund av att det förekommit brott både på och mot kollektiva asylboenden¹ i Sverige genomförde Brå (Brå, 2020) en kartläggning av den polisanmälda brottsligheten på dessa boenden under 2018. Resultaten från rapporten visar att de vanligast förekommande brotten på de kollektiva asylboendena var misshandel och skadegörelse, följt av narkotikabrott, stöldbrott, olaga hot samt hot och våld mot tjänsteman. Såväl gärningspersoner som målsäganden var främst personer som själva bodde på asylboendena, och i första hand handlade det om unga män. I en del fall målsägande även personal som arbetar på boendena (t.ex. ordningsvakter) eller juridiska målsägare som migrationsverket eller fastighetsägare. Utifrån den kartläggning som genomförts menare Brå att det sannolikt finns ett stort mörkertal när det gäller brottsligheten på boendena. Detta antas framför allt gälla narkotikabrotten som i stor utsträckning kräver att polis eller exempelvis ordningsvakter uppmärksammar och anmäler brottet. Även misshandelsbrott i nära relationer antas vara en brottskategori där det finns ett stort mörkertal (Brå, 2020).

I Brås rapport (2020) lyfts flera faktorer fram som kan ha betydelse för förekomsten av brott på asylboendena. De mest framträdande faktorerna var psykisk ohälsa, trångboddhet, brist på självbestämmande samt att det på boendena fanns asylsökande med olika nationaliteter, språk, kultur och religion vilket kunde bidra till konflikter. Andra faktorer som lyftes fram som viktiga för att förstå förekomsten av vissa brott var de asylsökandes okunskap om vad som är brottsligt i en svensk kontext, eller att svensk lagstiftning inte överensstämde med gärningspersonens uppfattning om vad som är brottsligt (Brå, 2020).

Mot bakgrund av studiens resultat kommer Brå med ett antal förslag (Brå, 2020). Dessa handlar om öka tryggheten på boenden genom att se över utformning och storlek på migrationsverkets anläggningar, att öka personaltätheten på boendena samt att förbättra tillgången till stöd för personer som lider av psykisk ohälsa. Vidare föreslår Brå att ett sätt att arbeta med brottslighet och otrygghet på kollektiva asylboenden är att arbeta med kunskapsbaserad lokal samverkan, där flera olika aktörer tar fram en

¹ Kollektiva asylboenden är boenden där två till sex personer rum, även hygienutrymmen och kök kan vara gemensamma och delas mellan flera boende.

gemensam problembild och en gemensam strategi för arbetet. Brå menar att en sådan samverkan kan bidra till att skapa kontaktvägar öka informationsdelning mellan olika lokala aktörer. För att öka kunskapen kring problem med narkotikabrottslighet, där det antas finnas ett stort mörkertal, föreslår Brå att polisen kartlägger problematiken för att förbättra det operativa arbetet. Avslutningsvis föreslår Brå att det görs utbildningsinsatser för att öka kunskapen om svenska lagar och regler (Brå, 2020).

Restad Gård

Restad Gård byggdes i början av 1900-talet som Vänersborgs hospital och asyl, och under stora delar av 1900-talet var det ett av Sveriges större psykiatriska sjukhus. Fastigheten ägs sedan 2009 av ett privat fastighetsbolag och idag finns det en mängd olika verksamheter och bostäder på området och även stora grönområden. Sedan 2013 hyr Migrationsverket lokaler på Restad Gård och på området finns dels ett av Migrationsverkets service center dels ett anläggningsboende för (i första hand) asylsökande. När Migrationsverket öppnade sin verksamhet på Restad Gård hade anläggningen omkring 570 platser. Hösten 2015 när antalet asylsökande var som högst expanderade verksamheten till knappt 1500 platser. Därefter minskade sedan antalet platser i och med att antalet asylsökande minskat och de som anlände 2015 antingen fått uppehållstillstånd eller fått avslag på sin ansökan. Restad Gård är dock fortfarande Sveriges största anläggningsboende. I samband med att andra boenden stängt och att Migrationsverket minskat sin verksamhet runt om på andra platser i landet har asylsökande flyttats till Restad Gård.

Samverkansprocessen

Den modell för samverkan som varit utgångspunkten för arbetet på Restad Gård är den modell som tagits fram av Brottsförebyggande rådet (Brå) tillsammans med polisen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) (Brå, 2016; 2020²). Utgångspunkten i modellen är samverkan mellan Polis och kommun men kan med fördel även inkludera andra aktörer. Syftet med modellen är att bidra till ett kunskapsbaserat arbetssätt där samverkansprocessen, samverkansöverenskommelser och medborgarlöften ska fungera som verktyg i ett strukturerat och metodologiskt

² Publikationen revideras 2020 men här används utgåvan från 2016 i och med att det är denna som var aktuell när arbetet på Restad Gård initierades.

brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Arbetet ska ta sin utgångspunkt i lokala behov och förutsättningar. I den här rapporten kommer fokus ligga på samverkansprocessen och dess olika delar.

Enligt den modell som presenteras av Brå, Polisen och SKR utgörs samverkansprocessen av fem steg: *Initiera samverkan, egna förberedelser, gemensamma förberedelser, genomförande och uppföljning* (Brå 2016:8). Utgångspunkten är att det finns ett problem som kräver att flera olika parter samverkar. Ofta handlar detta om samverkan mellan polis och kommun men i de flesta fall behöver även andra aktörer involveras i arbetet.

Det första steget i samverkansprocessen handlar alltså om att *initiera samverkan* (Brå, 2016). Detta innebär att de parter som ska samverka fattar beslut om ramarna för samverkan, hur samverkan ska organiseras samt ser till att de resurser som samverkan kräver finns tillgängliga. Beslutet om samverkan behöver fattas av ledningsfunktioner inom de samverkande organisationerna för att säkerställa att det finns ett gemensamt åtagande och att samverkan är förankrad i organisationen. I denna del av processen är det viktigt att utse samordnare (i respektive organisation) som är ansvariga för att driva och hålla ihop arbetet. För att samverkan ska fungera krävs det att samordnaren har ett tydligt mandat och kan driva arbetet framåt. Samordnaren ska dessutom ha den kompetens som krävs för att analysera och bedöma den aktuella problembilden och utifrån detta välja ut de åtgärderna som har bäst förutsättningar att påverka det aktuella problemet. En viktig del av att initiera samverkan handlar om att lära känna varandras organisationer i form av förutsättningar och uppdrag, samt vilket brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som redan görs av de samverkande organisationerna och vilka strukturer som redan finns på plats. Vidare behöver såväl nyckelpersoner i organisationerna och ny samarbetspartners identifieras (Brå, 2016).

Det andra steget i samverkansprocessen utgörs av respektive organisations *egna förberedelser* (Brå, 2016). I den här delen av arbetet ska respektive organisation kartlägga det aktuella problemet genom att samla in och sammanställa information. Brå föreslår att befintlig statistik kan vara en bra utgångspunkt för kartläggningen. Det kan handla om uppgifter om anmälda brott, befolkningsundersökningar om exempelvis utsatthet och otrygghet,

skolundersökningar om drogvanor, kommunens statistik om kostnader för skadegörelse eller statistik från socialtjänsten om individrelaterade problem. Statistiken behöver dock kompletteras med annan typ av data för att få en fördjupad bild av den lokala problembilden. Detta kan göras genom att sammanställa erfarenheter och synpunkter från så väl medarbetare i respektive organisation som från allmänheten. Med utgångspunkt i kartläggningen ska sedan organisationerna ta fram en lägesbild som beskriver de problem som finns och där mönster kan identifieras, det kan handla om hur vanligt förekommande problemet är (frekvens), vilka grupper eller platser berörs av problematiken, hur ser utvecklingen ut över tid och hur förhåller sig det egna området/platsen till andra likande områden/platser? Detta kan sedan fungera som utgångspunkt i arbete med att välja och planera åtgärder. I metodstödet från Brå finns ett antal konkreta exempel på hur arbetet med de egna förberedelserna och lägesbilderna kan genomföras (Brå, 2016).

I det tredje steget, *gemensamma förberedelser*, ska sedan de samverkande organisationernas lägesbilder läggas samman (Brå, 2016). I det här steget görs också en analys av problem och de samverkande organisationerna kommer överens om vad som ska prioriteras. Att lägga samman de olika aktörernas lägesbilder till en gemensam ger en mer heltäckande bild av det aktuella problemet. När detta är gjort behöver (ledningen i) de samverkande organisationerna identifiera de delar av problembilden där det finns förutsättningar att samverka samt enas kring det fortsatta arbetets inriktning och fokus. Detta innebär enligt Brå att avgränsa arbetet dels i relation till hur framträdande problemen är dels i förhållanden till de problem det är möjligt att påverka och som det finns resurser till att arbeta mot. När aktörerna kommit överens om vilka områden som ska prioriteras behöver de göra en orsaksanalys. En orsaksanalys beskrivs som ett sätt att försöka förstå varför problem uppstår och identifiera vilka faktorer som leder fram till detta samt i vilka sammanhang problemet uppstår. Det är denna orsaksanalys som sedan ska ligga till grund för valet av insatser/åtgärder -för att få effekt måste åtgärderna ha förutsättningar att påverka orsakerna till problemet. För att kunna genomföra orsaksanalysen kan det finnas ett behov av att samla in mer information om de aktuella problemen, exempelvis genom intervjuer eller observationer. I det här tredje steget bör också en skriftlig överenskommelse som beskriver vad parterna valt att samverka kring tas fram; vilka problem

som ska vara i fokus, troliga orsaker till problemen, avgränsade och mätbara mål, hur arbetet ska dokumenteras samt hur uppföljningen ska göras.

Steg fyra i samverkansprocessen är *genomförande*. I den här delen av samverkansprocessen skapas struktur för och genomförs det operativa arbetet (Brå, 2016). Det innebär att konkreta gemensamma mål för samverkan formuleras. Målen ska ta sin utgångspunkt i kartläggning och orsaksanalys. Dessa mål ska vägleda genomförandet och bör omfatta såväl övergripande mål och mindre delmål som är kopplade till specifika åtgärder. Nästa steg är att välja vilka åtgärder som ska implementeras för att komma åt de problem som samverkan gäller. Valet av åtgärder ska utgå från den lägesbild och orsaksanalys som gjorts i steg tre med syfte att identifiera åtgärder som har möjlighet att påverka det som är orsaken till de aktuella problemen. Beroende på problemets orsaker kan åtgärderna vara mer eller mindre långsiktiga, inriktade mot att förändra en situation eller sociala förhållanden. Valet av åtgärder måste vara av en karaktär och omfattning som stämmer överens med de samverkande organisationernas kapacitet/förutsättningar. Vidare ska en åtgärdsplan tas fram. Syftet med åtgärdsplanen är att tydligt beskriva de åtgärder som ska genomföras, vem som ska utföra åtgärden, hur detta ska göras och dokumenteras samt under vilken tidsperiod. Det fjärde steget innebär även att dokumentera det arbete som görs så att det finns ordentliga underlag inför den kommande uppföljningen av arbetet.

Det femte steget, *uppföljning*, handlar om att kontinuerligt under hela samverkansprocessen dokumentera och sammanställa det arbete som görs, att granska hur åtgärder genomförs samt vilka effekter dessa får (Brå, 2016). Det är samordnarna som ansvarar för att detta görs och som återskriver till styrgruppen. Syftet med den kontinuerliga uppföljningen är att under arbetets gång kunna utveckla det fortsatta arbetet baserat på de lärdomar som kan dras från det pågående arbetet. Hur arbetet ska följas upp ska planeras i samband med att samverkan utformas. För att uppföljningen ska fungera krävs det, förutom avsatt tid för genomförande, att övriga steg i samverkansprocessen dokumenteras ordentligt. Uppföljningen består enligt Brå (2016) av flera delar. Den första delen, produktionsuppföljningen, handlar om att följa upp i vilken utsträckning de åtaganden som gjorts genomförts. Den andra delen, processuppföljningen, undersöker vad som gjorts och på vilket sätt arbetet

genomförts. Effektuppföljningen slutligen bedömer om och på vilket sätt det genomförda arbetet påverkat problemet.

GENOMFÖRANDE

För att studera hur samverkansprocessen implementerats inom projektet Trygg Restad Gård har en processutvärdering genomförts. Det innebär att fokus i första hand ligger på hur arbetet genomförts och vad som har gjorts snarare än på effekterna av arbetet. Att genomföra en processutvärdering innebär att beskriva och analysera vad ett specifikt arbetssätt eller metod förväntas innebära eller innehålla, vad som faktiskt gjorts samt under vilka förutsättningar metoden implementerades och arbetet genomfördes (Saunders, 2015). I det här fallet handlar det alltså om att försöka följa implementering av samverkansprocessen. Med hjälp av processutvärderingen är det möjligt att studera i vilken utsträckning arbetet följt modellen, vilka avsteg som gjorts samt vilka konsekvenser detta fått för arbetet (Linnan & Steckler, 2002).

Material

Utvärdering bygger i huvudsak på två olika typer av informationskällor: intervjuer med nyckelinformanter och genomgång av dokument som på olika sätt beskriver arbetet inom samverkansprojektet.

Intervjuer har genomförts med personer som har eller har haft centrala roller i samverkan kring Restad Gård. Dessa personer representerar de samverkande organisationerna Polisen, Vänersborgs kommun, Migrationsverket samt fastighetsägaren Restad Gård AB. Dessa utgör nyckelinformanter som kan bidra med viktig kunskap om hur arbetet planerats och genomförts. Vidare bidrar dessa nyckelinformanter genom att återge sina erfarenheter av hur arbetet utifrån samverkansprocessen fungerat i praktiken, vilka delar har fungerat väl och i vilka delar har det funnits utmaningar. Inför intervjuerna har samtliga intervjupersoner fått information om studiens syfte och lämnat samtycke till att delta.

Utgångspunkten för intervjuerna har varit samverkansprocessen och utgått från en löst strukturerad intervjuguide med fokus på hur arbetet har

genomförts. I intervjuerna har intervjupersonerna fått berätta om arbetet och i allmänhet men i synnerhet utifrån sina egna erfarenheter och utifrån respektive organisationsroll i samverkan. Intervjuerna genomfördes antingen enskilt eller i par.

Centralt för den här rapporten är de dokument innehåller de lägesbilder som gjorts inom ramen för projektet. Genom dessa går det att följa arbetet från egna lägesbilder till en gemsamlägesbild, orsaksanalys och åtgärdsplan. Utöver lägesbilderna har beslut, PM, överenskommelser, PowerPoint-presentationer och mail lästs för att kunna följa projektets utveckling. Dokumentationen är inte heltäckande och innehåller en del luckor vilka ibland medför att det är svårt att följa kronologin. Dessa luckor kan dock ofta fyllas av den information som framkommer i intervjuerna.

Utöver de formella intervjuerna och projektdokumentationen utgörs materialet även av anteckningar från deltagande vid ett digitalt arbetsgruppsmöte samt anteckningar från ett besök som genomfördes på Redstad gård under hösten 2021. Besöket innebar en möjlighet att på plats få ta del av en del av de insatser som gjorts inom samverkan för att få en klarare bild av förutsättningarna för det arbete som gjorts. I samband med besöket genomfördes också en mer informell intervju med representanter från flera av de aktörer som varit delaktiga i samverkan och detta var ett viktigt tillfälle för att fånga upp frågor från tidigare intervjuer samt få ta del av hur de olika aktörerna tillsammans resonerade kring arbetet.

Allt material har lästs och sammanställts med utgångspunkt i samverkansprocessens olika delar. Syftet med detta har varit att få en bild av hur arbetet i de olika stegen genomförts och vilka framgångsfaktorer och utmaningar som förknippas med respektive steg i processen.

Det är svårt att följa en process retroaktivt. Arbetet blir beroende av den dokumentation som finns tillgänglig samt vad de som varit aktiva i arbetet minns och berättar om hur arbetet genomförts. Detta är viktigt att ha i åtanke vid läsningen av denna rapport.

RESULTAT

Resultatet är strukturerat på så sätt att det följer samverkansprocessens olika steg. I de olika avsnitten presenteras alltså hur samverkan initierades, hur förberedelserna inför arbetet gått till, åtgärder som planerats och genomförts samt hur arbetet följts upp. Det finns dock inga vattentäta skott mellan de olika avsnitten, och en del resultat skär genom flera olika delar av processen. Den här delen av rapporten inleds dock med beskrivning av de omständigheter som ledde fram till samverkansprojektet Trygg Restad Gård.

Precis som på många andra platser i Sverige ökade antalet asylsökande i Vänersborgs kommun under hösten 2015 och Migrationsverkets verksamhet på Restad Gård expanderade, från 570 platser 2014 till 1300-1500 platser 2015, vilket gjorde Restad Gård till Sveriges största boende för asylsökande och ett av de största i norra Europa. Restad Gård fungerade också som ansökningsenhet för drygt 20 kommuner i området, och i början av 2016 var det 9000 asylsökande inskrivna på Migrationsverket i Vänersborg. Under hösten 2015 kom indikationer på att det fanns en förhöjd hotbild mot Migrationsverkets receptioner i region Väst vilket innefattar verksamheten på Restad gård. Senhösten 2015 lämnade Migrationsverket in en ansökan om att få använda ordningsvakter enligt LOV §3 vid Migrationsverkets samtliga receptioner i regionen. Bakgrunden till detta var att den generella hotbilden mot receptioner och boenden förvärrats när antalet nyanlända ökat. I ansökan anges att orsaker till den förhöjda hotbilden mot anställda och asylsökande var hot, misshandel, bråk mellan sökande, bråk i receptionerna på grund av långa väntetider. Polisområdena i regionen ställde sig bakom ansökan och menade att för att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i den rådande situationen, med högt tryck på Migrationsverkets receptioner och boenden, behövdes personal på plats med en ordningsvachts befogenheter.³ En av intervjupersonerna beskriver

³ Ansökan godkändes i slutet av november 2015 och gällde fram till och med november 2020.

det som att ”...det var en ganska kaotisk situation och ur detta (...) insåg man att vi måste börja jobba strukturerat med de här frågorna”. Initialt var dock rollerna ganska oklara och ingen visste riktigt vem som hade ansvar för att initiera och driva samverkan kopplat till rådande situation.

Under 2016 anordnades samverkansmöten med fokus på trygghetsskapande åtgärder (kopplat till flyktingsituationen) av Länsstyrelsen i Västra Götaland. Vid dessa möten deltog representanter från Polisen, Migrationsverket och kommuner. Kommunpoliserna i regionen fick i uppdrag att tillsammans med kommunerna ta fram problem-/lägesbild samt göra en orsaksanalys kopplat till den lokala situationen och förutsättningarna. I de problembilder och orsaksanalyser som polisen respektive Vänersborgs kommun tog fram inom ramen för dessa samverkansmöten lyfter båda att det saknas mötesforum som samlar kommun, polis, migrationsverket och privata aktörer och de lyfter vidare behovet av sådana forum för att kunna skapa gemensamma riktlinjer för hur problem kopplade till flyktingsituationen kan hanteras. När Länsstyrelsens serie av samverkansmöten avslutades lyfte deltagarna att mötena inneburit ökat erfarenhetsutbyte, nya nätverk och nya kanaler för kommunikation kring de aktuella frågorna samt vikten av att de fått möjlighet att ta del av varandras lägesbilder.

När antalet boende på Restad Gård ökade under slutet av 2015 och början av 2016 kom det flera indikationer på att problembilden kring området förändrades och att otryggheten bland boende, främst kvinnor, barn och minoriteter, och personal ökade. Flera av de aktörer som var verksamma på området upplevde att problem med hot och våld, skadegörelse samt trafik- och narkotikarelaterade problem ökade på och omkring boendet. Parallellt med detta ökade även Räddningstjänstens och polisens uttryckningar till området kraftigt. Det fanns många barnfamiljer på Restad Gård vid den här tidpunkten och en viktig drivkraft var att skapa en trygg boendemiljö. Att problemnivån ökade i samband med att det var allt fler personer som bodde på Restad Gård eller som besökte Migrationsverkets anläggning där är inte oväntat. Det var många personer som samlades på en relativt liten yta, det var dessutom personer i en mycket pressad situation och det fanns från början inga uppbyggda rutiner eller strukturer för hur vardagen skulle organiseras för att undvika att problem uppstod. Det fanns från myndigheternas sida också en osäkerhet kring vem eller vilka som hade det huvudsakliga ansvaret för att ta

tag i och åtgärda problemen och det blev alltmer tydligt att detta inte var något som en enskild aktör skulle kunna lösa på egenhand utan problembilden krävde samverkan och insatser från flera olika aktörer.

Initiera samverkan

Som nämnts i rapportens inledande kapitel hade Polismyndigheten och Migrationsverket ingått en överenskommelse om att samverka för att säkerställa ordning och säkerhet vid flyktingboenden. Under hösten 2016 inleds diskussioner på strategisk nivå mellan polisområdeschefen i Fyrbodal och sektionschef på Migrationsverket om myndigheterna skulle kunna samverka kring den problematik som uppmärksammats på och omkring Restad Gård. Bakgrunden till detta var att Migrationsverket lyft att de på boendet på Restad Gård hade problem med narkotika och önskade att polisen gjorde en insats, men också att polisen upplevde att uttryckningarna till området ökat betydligt. Efter det inledande mötet mellan polisområdet och Migrationsverket samlade kommunpolisen i Vänersborg och Vänersborgs kommun de aktörer som skulle komma att ingå i samverkan: Polisen, kommunen, Migrationsverket och fastighetsägarna. Hur samverkan skulle utformas eller genomföras var dock inte självklart, men det fanns önskan från samtliga aktörer att samverka för ökad trygghet och minskad brottslighet på Restad Gård.

Sedan tidigare fanns ett nära samarbete mellan kommunpolisen och kommunens säkerhetssamordnare och redan från början verkar det ha fallit sig naturligt att de gemensamt skulle driva arbetet med Trygg Restad Gård och dela på projektledarskapet. Även om de hade ett gemensamt uppdrag så gjordes en viss uppdelning av arbetet, där projektledaren från kommunen tog ansvar för att strukturera, konkretisera och dokumentera medan projektledaren från polisen snarare var den som hade kontakterna, samordnade, hade koll på samverkansaktörernas ansvarsområden och de operativa delarna kring åtgärder. Under den första perioden skapades också en arbetsgrupp som utöver de båda projektledarna inkluderade representanter från Migrationsverket och Fastighetsägaren. Arbetsgruppens sammansättning ansågs vara unik, framför allt med tanke på att Migrationsverket är en ovanlig samverkanspartner i brottsförebyggande projekt.

Den problematik som uppmärksammats på och omkring Restad Gård ansågs utgöra ett bra exempel på en problembild som krävde samverkan från flera olika aktörer och där en ordentlig lägesbild och orsaksanalys skulle kunna visa hur fler aktörer skulle kunna bidra i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Målet för samverkan var dels att hantera den problematik som vid tillfället fanns på Restad Gård, dels att på ett systematiskt sätt försöka identifiera orsakerna till problemen, hitta långsiktiga lösningar och arbeta proaktivt.

Både kommunpolisen och kommunens säkerhetssamordnare hade deltagit i en utbildning med fokus på samverkansprocessen som organiserades av Brå och de såg att den modellen kunde vara en bra metod för hur de skulle ta sig an arbetet på Restad Gård. Vid den här tidpunkten var modellen relativt ny och det fanns ett behov av att testa den. I intervjuerna menar båda projektledarna att det faktum att de hade en så pass tydlig modell att förhålla sig var en förutsättning för att arbetet skulle fungera och för att hålla ihop samtliga aktörer. En av projektledarna uttrycker det som utan metodstödet hade gruppen haft två-tre möten”...och sedan hade vi löst upp den här gruppen och sedan hade Polisen gjort sitt, Migrationsverket sitt och kommunen skulle gjort sitt”. För att introducera övriga aktörer i arbetsgruppen till samverkansprocessen tog projektledarna tillsammans fram ett utbildningsmaterial där stor vikt lades vid att alla skulle ha samma utgångspunkt när de påbörjade arbetet. De båda projektledarna resonerar i intervjuerna kring vikten av att hitta ett sätt att presentera det kunskapsbaserade arbetssättet och metoden så att den blev tillgänglig även för de aktörer som inte var vana vid den här typen av underlag. I intervjuer med andra samverkansaktörer bekräftas att detta var ett nytt sätt för dem att arbeta och att och det kunde upplevas lite krångligt till en början och därför var det värdefullt att det fanns någon i gruppen som hade god kunskap om metoden och kunde förklara och reda ut för övriga. Projektledarna menar att de under projekttiden varit noggranna med att följa metodstödet och att det på många sätt varit en trygghet att ha det att falla tillbaka på när det uppstått problem i samverkansarbetet, vilket bekräftas i andra intervjuer.

En viktig del under den här första perioden var också att samverkansaktörerna fick bättre kunskap om varandras verksamheter och ansvar och började fundera över sin egen roll i det brottsförebyggande arbetet. I intervjuerna

framkommer det att aktörerna verkligen fått insyn i varandras verksamheter och att det lett till en bättre förståelse för respektive organisation och uppdrag. Det som kanske anses vara mest värdefullt är att det etablerats raka och enkla kontaktvägar mellan aktörerna. Detta har inneburit dels att alla inblandade vet vem de ska vända sig till när något hänt eller när de har uppgifter som de anser kan vara av betydelse för någon annan i gruppen, dels att de upplever att de nu får bättre återkoppling kring andra aktörers verksamhet och insatser på Restad Gård.

I den här delen av samverkansprocessen är det inte helt lätt att följa vad som gjorts och i vilken ordning. Det är dock tydligt att det på ledningsnivå fattades beslut om att samverkan skulle initieras. I ett tidigt skede utsågs kommunpolisen i Vänersborg till projektledare för pilotprojektet tillsammans med en säkerhetssamordnare från Vänersborgs kommun. Dessa hade båda fått utbildning i den samverkansmodell som skulle ligga till grund för det fortsatta arbetet och de ansvarade sedan för att förankra metoden hos övriga samverkansaktörer.

Egna förberedelser

Under januari 2017 påbörjades arbetet med att samla in lägesbilder från de olika samverkansaktörernas. Med utgångspunkt i sina egna verksamheter ombads samverkansaktörerna kartlägga och beskriva förhållandena vid Restad Gård med ett fördjupat perspektiv. Det innebar att samverkansaktörerna skulle sammanställa material från olika informationskällor för att på så sätt få en så pass heltäckande bild som möjligt utifrån respektive verksamhets perspektiv. Lägesbilderna sammanställdes sedan av projektledarna som efter att ha gått igenom underlagen återkopplade till samverkansaktörerna om vad som behövde kompletteras i underlagen. Dessa kompletteringar handlade i stor utsträckning om mer detaljerad information och förtydligande om varifrån olika uppgifter kom eller vad de grundade sig på -om någon aktör menade att ett visst fenomen är vanligt förekommande behöver detta påstående också underbyggas med någon form av underlag. I det här läget togs också kontakter med andra aktörer, som exempelvis frivilligorganisationer och det lokala bussbolaget, som inte var direkt involverade i samverkan men som hade viktig kunskap som behövde inkluderas i lägesbilden. De efterfrågade kompletteringarna tyder på att det från projektledarnas sida fanns en önskan

om att ha så heltäckande och detaljerade underlag som möjligt från respektive samverkansaktör innan arbetet med att ta fram en gemensam lägesbild påbörjades. Att samtliga samverkansaktörer behövde komplettera sina ursprungliga lägesbilder tyder också på att angreppssättet var nytt och att det initialt inte var självklart vilken typ av information som skulle inkluderas i lägesbilderna.

I de underlag som samverkansaktörerna samlade in under den här perioden⁴ framgår det att det fanns en tydlig önskan om ökad samverkan för att tydliggöra ansvarsfördelning och även förslag på hur bättre och mer kommunikation skulle kunna underlätta respektive aktörs arbete. Detta kunde till exempel handla om att polisen var missnöjd med en information de fick av Migrationsverket om vilka som bodde på Restad Gård eller att Migrationsverket upplevde att de inte fick tillräcklig återkoppling från polisen vid allvarliga händelser. En del problematik är återkommande i samtliga aktörers lägesbilder, så som problem med hot och våld mellan boende, bruk och försäljning av narkotika och skadegörelse. Samtidigt visar lägesbilderna på de olika aktörernas perspektiv, det kan handla om att hot och våld påverkar anställdas arbetsmiljö, att skadegörelse innebär stora reparationskostnader eller återkommande kostsamma utryckningar för räddningstjänsten och återkommande polisiär närvaro till området för att hantera akuta situationer.

Gemensamma förberedelser

Parallellt med att respektive verksamhet arbetade med att ta fram sina lägesbilder började även formen för hur dessa lägesbilder skulle kunna omvandlas till en gemensam lägesbild och prioriterade fokusområden ta form. Projektledaren från kommunen understryker att det i det här skedet var noga att arbetat kunskapsbaserat och tydligt beskriva hur aktörerna landat i de områden som prioriterades. Det var också projektledaren från kommunen som ansvarade för att sammanställa de olika lägesbilderna och aggregera dem till ett format som sedan samtliga aktörer kunde arbeta vidare ifrån och landa i en gemensam lägesbild utifrån vilken de sedan kunde gå vidare med orsaksanalys och åtgärdsplan.

⁴ Detta framkommer även i material som några av aktörerna sammanställt under 2016.

I arbetet med den gemensamma lägesbilden försökte aktörerna identifiera gemensamma problem, sådant som samtliga identifierat som betydande eller något som sticker ut, men även problem som fick eller skulle kunna få särskilt allvarliga konsekvenser om de inte hanterades. I intervjuerna beskrivs detta som en viktig del av processen, att de tillsammans diskuterade och tittade på varandras lägesbilder. I slutändan verkar det dock inte ha varit några större problem att enas om vad som skulle vara fokusområden i det fortsatta arbetet. I intervjun med projektledarna så beskriver de arbetet så här:

Jag tyckte aldrig att det var så svårt att få ihop dom fokusområdena, det tror jag inte att någon upplevde egentligen, utan det tedde sig rätt naturligt när man lade upp dem här bredvid varandra, då kunde man ganska snart se gemensamma nämnare, sådant som många och alla hade problem med till exempel. Eller saker som helt enkelt måste prioriteras som är väldigt viktiga. Och som kan ha stor effekt på tryggheten.

Arbetet med den gemensamma lägesbilden tydliggjorde också att alla aktörerna skulle vinna på att ta tag i problem gemensamt. Även om det för fastighetsägarna initialt inte var självklart vilken roll de hade i detta arbete så blev det tydligare i arbetet med den gemensamma lägesbilden och kanske framför allt i nästa steg av processen när åtgärder skulle tas fram och ansvars fördelas.

De områden som prioriterades utifrån den gemensamma lägesbilden var problem som var mest frekvent förekommandet. Detta handlade bland annat om våldsbrott och skadegörelse som upplevdes vara ett stort problem, situationen för riskgrupper (t.ex. kvinnor, barn, HBTQ) som kände sig otrygga i offentliga utrymmen, olovlig vistelse på boendet/att personer som inte bodde på Restad Gård ändå vistades där. Även bruk och försäljning av narkotika lyftes fram som ett prioriterat område eftersom det var något som samtliga aktörer uppmärksammat men där de egentligen hade ganska begränsad kunskap gällande omfattningen av problematiken. Bland fokusområden fanns även sådant som inte bedömdes vara ett problem i dagsläget men där aktörerna menade att det fanns ett behov av att vara uppmärksam och arbete förebyggande. Fokusområdet radikalisering är ett sådant område. Förutom en beskrivning av de prioriterade fokusområdena så

har aktörerna i den gemensamma lägesbilden identifierat de platser som är mest utsatta, vilka tider på dygnet problemen vanligtvis uppstår samt vilka personer som är inblandade. Detta ansågs viktigt för det fortsatta arbetet med orsaksanalys och åtgärdsplan.

De fokusområden som samverkansaktörerna identifierade utifrån den första gemensamma lägesbilden 2017 är i stor utsträckning återkommande även i senare lägesbilder, även om några försvinner och andra tillkommer (se bilaga för förteckning över samtliga fokusområden). Initialt fanns ingen tydlig tidsperiod för hur länge samverkansaktörerna skulle fokusera på de prioriterade områdena, men i underlagen från 2018 finns en tidsangivelse som säger att de prioriterade områdena kommer vara i fokus under resten av 2018 och fram till hösten 2019.

När samverkansaktörerna identifierat ett antal fokusområden var nästa steg att tillsammans i arbetsgruppen bryta ner dessa och försöka identifiera orsakerna till de identifierade problemen. Att identifiera orsaker beskrivs i det här sammanhanget om att försöka förstå varför problem uppstår och identifiera vilka faktorer som leder fram till detta samt i vilka situationer problemet uppstår. En orsaksanalys gjordes för varje fokusområde separat. I arbetet med att identifiera orsaker utgick arbetsgruppen utifrån Rutinaktivitetsteorin och tanken om att brott uppstår om det finns en motiverad gärningsperson, ett lämpligt offer/objekt och frånvaro av kapabla väktare. Dessutom utgick de ifrån fem frågor för att ytterligare kunskap om problemet: vad är det som hänt, var hände det, när hände det, vem var offret och vem var gärningspersonen? Att hela arbetsgruppen deltog i det här arbetet var centralt eftersom allas perspektiv och kompetens behövdes för att komma framåt.

Genomförande

Med utgångspunkt i orsaksanalysen togs en resultat- och åtgärdsplan fram. I intervjuerna beskrivs det som att det var viktigt att planen var strukturerad på ett sådant sätt att det var lätt att följa upp arbetet, vilka åtgärder som genomförts och vilka som av olika anledningar inte blivit genomförda. Precis som med underlaget för lägesbilderna var projektledarna noga med att utformningen av planen skulle bli tydlig så att det skulle vara möjligt att följa hur de landat i de olika åtgärderna. Därför innehåller resultat- och

åtgärdsplanen även en kort problembeskrivning och en förenklad orsaksanalys.

Varje enskilt fokusområde fick en resultat- och åtgärdsplan som baserades på resultatet från samverkansaktörernas orsaksanalys och som innehåll övergripande mål för vad som skulle uppnås. Dessa mål sattes av den aktör som var ansvarig för genomförandet av respektive åtgärd. I intervjuerna lyfter projektledarna att en viktig del i arbetet med att ta fram åtgärdsplanen och fördela ansvaret för åtgärderna var dels att de åtgärder som de beslutade om i gruppen var genomförbara, att det var sådant som faktiskt låg inom ramen för samverkansaktörernas uppdrag och handlingsutrymme, dels att respektive aktör förstod att om det här ska fungera så krävs det att alla är beredda att investera och tillsätta resurser för att uppfylla sin del av åtgärderna. I arbetet med åtgärdsplanen visade det sig att det inte alltid var självklart vem som hade ansvaret för att se till att en åtgärd genomfördes och vem skulle betala för den. Samtidigt har det här sättet att arbeta, där varje aktör tar ansvar för de åtgärder som ligger inom verksamhetens uppdrag, inneburit att till exempel Migrationsverket fått ett tydligare säkerhetstänk och hittat nya sätt att hantera otrygghet bland de boende på anläggningen.

...vi har ju börjat arbeta på ett annorlunda sätt efter att vi började med den här modellen. Med vissa delar med sökande, dom här sociala samtalen efter att det hänt någonting (...) För att uppmärksamma dom att det inte är okej och att vi tar allvarligt på det som hänt (...) Det är inte säkert att vi hade jobbat på det sättet om vi inte hållit på med den här modellen.

Eftersom samverkansaktörerna i sin orsaksanalys ofta landade i flera möjliga förklaringar eller bidragande faktorer till vad problemet kunde bero på så togs det i de flesta fall fram flera olika åtgärder för varje fokusområde. De åtgärder som samverkansaktörerna kom fram till inkluderade ofta både åtgärder som syftar till att påverka eller förändra den fysiska miljö där problemet förekom och åtgärder som snarare fokuserade på att påverka individers beteenden eller attityder i relation till det specifika problemet. I relation till fokusområdet skadegörelse kan detta exemplifieras med att de åtgärder som samverkansaktörerna kommit fram till innefattar sådant som att sätta galler för brandvarnare och utökade kontroller av boenden (påverka miljön) men även

åtgärder i form av information till de boende om brandskydd och att personalen ska anmäla all skadegörelse (påverka beteende och attityder). Ett annat exempel är i relation till riskgrupper, och mer specifikt att kvinnor kände sig otrygga på boendet, där åtgärderna både inkluderar att inrätta könssegregerade boenden (påverka miljön) och utbildnings- och informationsinsatser med fokus på jämställdhet och svensk lagstiftning (påverka beteenden och attityder).

En del av de åtgärder som tagits fram har medfört kostnader som inneburit att de ibland varit svåra att genomföra i och med att det inte funnits någon särskild budget för samverkansprojektet. Ett sådant exempel är beslutet att inrätta ett kvinnohus och att ett sådant hus bör ha en egen tvättstuga. Att inreda en ny tvättstuga var dock förknippat med stora kostnader och det var inte självklart hur detta skulle kunna finansieras. Här hittade dock ett par av aktörerna en lösning som innebar att de delade på kostnaden. Andra åtgärder har inte inneburit några kostnader utan har kunnat genomföras inom ramen för ordinarie verksamhet. Detta kan exemplifieras med att polisens narkotikahundar ibland tränar ute på Restad Gård. Detta innebär att hundarna får träna i en realistisk miljö och samtidigt blir det en extra kontroll på området.

Utifrån intervjuerna och den skriftliga dokumentation som finns så har det varit svårt att avgöra i vilken utsträckning valet av åtgärder grundat sig på tidigare erfarenheter eller kunskap om i vilken utsträckningen en viss åtgärd tidigare visat sig ha haft effekt på det identifierade problemet. Många åtgärder som finns i åtgärdsplanen är dock konkreta och direkt kopplade till det aktuella problemet även om det inte alltid är självklart att åtgärden kommer åt den grundläggande orsaken till problemet.

Det finns också initiativ och verksamhet på området som kanske inte är ett direkt resultat av samverkan in Trygg Restad Gård men som ändå kan antas bidra till flera av de åtgärder som finns i åtgärdsplanen. Fastighetsägaren bedriver till exempel genom ett dotterbolag utbildning som vänder sig till de asylsökande. Utbildningens syftar till att de asylsökande ska ha en meningsfull sysselsättning under perioden de väntar på besked om uppehållstillstånd och samtidigt vara en ”aktiv förberedelse för integration”. Ett annat exempel är att flera frivilligorganisationer finns på området, och där

kan asylsökande få hjälp och stöd med till exempel frågor kopplade till psykisk ohälsa. Dessa båda verksamheter sammanfaller med åtgärder som finns i aktörernas åtgärdsplan, till exempel i relation till minskad narkotikaanvändning där meningsfull sysselsättning lyfts som en åtgärd.

Uppföljning

Enligt den dokumentation som finns så skulle arbetet med åtgärderna följas upp vid ett möte varje kvartal. Vid dessa möten skulle aktörerna redovisa hur långt de kommit med respektive åtgärd samt för att uppdatera lägesbilden. Och under de första åren verkar detta ha fungerat väl, och en av intervjupersonerna säger att *”uppföljning har skett genom att man bidrar på rutin när mötena hålls, eventuellt ad hoc också om det är speciella situationer”*. Det här indikerar att det fanns en känsla i arbetsgruppen av att det var viktigt att delta på mötena men även att det fanns en tillgänglighet som innebar att gruppen snabbt kunde sammankallas om det uppstod situationer som innebar att lägesbilden förändrades.

Utifrån vad som framkommer i intervjuerna verkar många av de planerade åtgärderna ha genomförts som planerat. Det saknas dock dokumentation som tydligt visar vad som gjorts och när det gjorts. En förklaring till att dokumentationen kring detta saknas kan enligt en av projektledarna vara att varje enskild aktör var ansvarig för att bryta ner och konkretisera sina respektive åtgärder. Det innebär att det inte funnits någon gemensam modell för hur genomförda aktiviteter skulle dokumenteras.

Som nämnts tidigare är de flesta av de prioriterade fokusområdena de samma över tid. Detta kan indikera att det är problem som det kan ta tid att påverka. Samtidigt är en utmaning med den specifika kontext som Restad Gård är att de boende av naturliga skäl byts ut kontinuerligt. Det innebär att det åtgärder som görs för att påverka beteenden eller attityder sannolikt behöver genomföras relativt kontinuerligt för att nå nya boende.

De samverkande aktörernas lägesbilder samt den gemensamma lägesbilden sammanfattades i en rapport. Denna rapport inkluderade även en beskrivning av metodiken samt av de aktörer som ingick i samverkan. I rapporten klargörs också de olika aktörernas roller och ansvar. En resultat- och åtgärdsplan upprättades separat. Den första rapporten sammanställdes 2017 och reviderades utifrån uppdaterade lägesbilder under 2018-2019. Därefter finns inte motsvarande sammanställningar av lägesbilsarbetet dokumenterade. Detta sammanföll med att kommunens projektledare lämnade sitt uppdrag som säkerhetssamordnare i Vänersborgs kommun för ett annat uppdrag men även med att situationen på Restad Gård stabiliserats och antalet boende på Migrationsverkets anläggning minskat. Det här tyder på att arbete till viss del var personberoende, även om en av projektledarna fanns kvar projektet så är det stor skillnad att driva den här typen av arbetet själv, från en organisation, jämfört med att dela ansvaret med någon annan från en av de andra samverkande organisationerna. En av intervjupersonerna uttrycker det som ”...att när XX slutade så tappade vi en viktig eldsjäl i det här projektet (...), men i och med att vi tappade XX så tappade vi också far?”. I en annan intervju påpekar en av intervjupersonerna att det är ett problem att kommunerna inte har något lagstiftat uppdrag att arbeta med brottsförebyggande frågor, om de haft det så hade det sannolikt inneburit mer stabilitet för såväl projektet på Restad Gård som för annan samverkan inom det brottsförebyggande området. Även om det faktum att en av de drivande personerna i samverkansarbetet bytte jobb och lämnade projektet så kan den minskade aktiviteten även bero på att när det grundläggande arbete är gjort och det finns upparbetade rutiner och kontaktvägar och när det finns ett samförstånd om hur olika situationer ska hanteras så kan behovet av att dokumentera kännas överflödigt. På samma sätt finns kanske inte heller behovet av kontinuerliga och regelbundna avstämningsmöten kvar.

DISKUSSION

Syftet med den här rapporten har varit att undersöka hur ett kunskapsbaserat arbetssätt med utgångspunkt i samverkansprocessen tillämpats inom ramen för arbete med Trygg Restad Gård. Utifrån såväl intervjuer som de lägesbildsrapporter och annan skriftlig dokumentation framgår det tydligt de aktörer som samverkat på Restad Gård varit måna om att följa samverkansprocessen. I stor utsträckning har också arbetet organiserats och genomförts i enlighet med de olika stegen i samverkansprocessen. En förutsättning för att det har kunnat fungera så pass väl är att det finns ett tydligt metodstöd att följa, men kanske framförallt att de personer som varit projektledare varit väl förtrogna med modellen och hittat föra den kunskapen vidare till övriga samverkansaktörer i projektet.

Det är tydligt att de båda projektledarna i arbetet med Trygg Restad Gård varit noga med att försöka hålla sig så nära metoden för samverkansprocessen som möjligt. Samtidigt framgår det tydligt att metoden fungerat som en trygghet och tydlig vägledning för hur de skulle hitta ett sätt att hantera den situation som rådde på Restad Gård 2016. Att strukturera upp arbetet utifrån lägesbilder och gemensamma analyser av problemen verkar ha fungerat på så sätt att det tydliggjort de olika aktörernas roller i att hantera problemen.

Metoden fungerade som vägledning för att hitta fungerande former för samverkan mellan aktörer som inte tidigare haft någon formell samverkan. Vidare verkar modellen ha fungerat väl på så sätt att den varit ett bra sätt att få de samverkansaktörer som inte tidigare arbetat brottsförebyggande, eller överhuvudtaget sett sig som aktörer i det brottsförebyggande arbetet, att se hur de inom ramen för sin verksamhet och utifrån sitt uppdrag och förutsättningar kan bidra. Det framgår också tydligt att arbetet inom projektet inneburit att aktörerna fått en ökad förståelse för att de inte kan driva vissa frågor själva utan är beroende av andra aktörer för att komma åt vissa problem. Det som samverkansaktörerna framförallt lyfter är dock att samverkan inneburit nya

och kortare kontaktvägar, dels med de aktörer som varit direkt involverade i samverkansprojektet men även med andra aktörer så som frivilligorganisationer eller ansvariga för lokaltrafiken.

De framgångsfaktorer som samverkansaktörerna själva lyfter i arbetet med Trygg Restad Gård är att det inom projektet funnits nyckelpersoner med olika kompetenser, att såväl projektledare som övriga i arbetsgruppen haft tydliga uppdrag och ansvarsområden, att det funnits ett gemensamt mål för arbetet, utbildning i metoden, arbetet varit lösningsfokuserat och prestigelöst samt att de åtgärder som beslutats om är sådana som respektive aktör faktiskt kan påverka. Utöver detta framgår det tydligt av materialet i den här utvärderingen att en av de största framgångsfaktorerna har varit engagemanget hos de personer som varit involverade i samverkan. Som nämnts tidigare har framförallt projektledarna varit väl inlästa på samverkansprocessen och väldigt måna om att följa samverkansprocessen och de har lagt mycket tid på att få de olika delarna att fungera.

Samtidigt som engagemanget från projektledarna varit en tydlig framgångsfaktor att arbetet på Restad Gård följt samverkansprocessen så pass nära är detta även en av de största utmaningarna. När en av projektledarna lämnade projektet blev det tydligt att uppdraget inte var knutet till en funktion utan snarare en person och när denna person försvann utan att ersättas så blev det upp till övriga i arbetsgruppen att försöka fylla den rollen. Detta är delvis kopplat till en annan utmaning med arbetet kring Restad Gård, att arbeta långsiktigt och upprätthålla arbetet även när den akuta situationen verkar vara löst. Utifrån intervjuerna verkar det som om samverkansaktörerna, även om de har en ambition om fortsatt samverkan, utifrån dagens situation inte ser behovet av en lika intensiv samverkan längre, men de menar att om det skulle behövas så finns strukturerna och kontaktnätet på plats. För att detta ska vara giltigt krävs det dock tydlig överlämning och kunskapsöverföring om fler av personerna i arbetsgruppen byts ut.

En annan utmaning med att arbeta utifrån samverkansprocessen har varit att en del aktörer ansåg att modellen delvis var svår och här har det varit viktigt att det inom projektet funnits någon som kunnat ”översätta” metodstödet till praktiken i det aktuella samverkansprojektet. Ytterligare en utmaning har varit dokumentationen av vilka åtgärder som genomförts och om de fått önskad

effekt. Detta är något som skulle kunna utvecklas och tas fram en tydligare struktur för.

Avslutande reflektioner

Samverkan inom Trygg Restad Gård är i mycket ett exempel på just det som efterfrågas i Brås rapport om brottslighet på asylboenden -att arbeta med kunskapsbaserad lokal samverkan (Brå, 2020). En viktig lärdom från arbetet inom ramen för Trygg Restad Gård är vikten av att det finns projektledare som är väl förtrodda med den modell som ska implementeras och som kan förmedla den kunskapen till övriga samverkansaktörer och se till att arbetet följer modellen och att samtliga delar implementeras. Samtidigt är det viktigt att projektledare och arbetsgrupp kan översätta modellen till det aktuella samverkansområdet och att samtliga samverkansaktörer förstår sin roll i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

Det är dock inte säkert att bara för att det finns ett tydligt metodstöd så kommer det innebära att en samverkan i brottsförebyggande arbete som följer de steg som anges i stödet kommer att få önskad effekt. Brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete är komplicerat, att identifiera de grundläggande orsakerna till ett problem, vad som faktiskt får något att hända, är svårt, och det är också svårt att värdera olika åtgärders förmåga att påverka de identifierade orsakerna. För att det brottsförebyggande arbetet verkligen ska utvecklas och bli effektivt måste mer vikt läggas vid att använda och öka kunskapen om brottslighetens orsaker och att använda denna kunskap som utgångspunkt i det brottsförebyggande arbetet (Wikström, 2007).

Även om fokus i den här rapporten har varit att studera processen så finns det ändå skäl att avslutningsvis säga något om effekterna den samverkan som genomförts på Restad gård fått. Såväl brottsstatistiken som händelserelaterade ärenden visar en nedåtgående trend och både polisens och räddningstjänstens uttryckningar har minskat. Det går inte att bortse från det faktum att antalet inskriva på Migrationsverkets boende minskat sedan 2015-2016 och det är svårt att med säkerhet säga om de insatser som gjorts lett till att situationen på Restad gård är lugnare. Samtliga nyckelinformanter menar dock att samverkan och de insatser som gjorts bidragit till att situationen på boendet

utvecklats positivt och att det idag faktiskt är en tryggare boende- och arbetsmiljö.

REFERENSER

- Barnombudsmannen (2016). *Barn på flykt – barns och ungas röster om mottagandet av ensamkommande*. Stockholm: Barnombudsmannen.
- Bean, T. M., Eurelings-Bontekoe, E., & Spinhoven, P. (2007). Course and predictors of mental health of unaccompanied refugee minors in the Netherlands: One year follow-up. *Social Science & Medicine*, 64(6), 1204-1215.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2020). *Brott och brottsutsatthet på kollektiva asylboenden under 2018*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2020). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- ENOC, European network of Ombudspersons for Children. (2016). *Safety and fundamental rights at stake for children on the move*. Amsterdam/Stockholm: ENOC. Hämtad 220110 från: <https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/enoc-task-force-children-on-the-move-1st-report-25jan2016.pdf/>
- Kalverboer, M., Zijlstra, E., van Os, C., Zevulun, D., ten Brummelaar, M. & Beltman, D. (2016) Unaccompanied minors in the Netherlands and the care facility in which they flourish best. *Child and Family Social Work*, 21(1): 1-10.
- Leiler, A., Bjärtå, A., Ekdahl, J., & Wasteson, E. (2019). Mental health and quality of life among asylum seekers and refugees living in refugee housing facilities in Sweden. *Social psychiatry and psychiatric epidemiology*, 54(5), 543-551.
- Linnan, L., & Steckler, A. (2002). Process evaluation and public health interventions: an overview. I Steckler A., Linnan L (red.). *Process evaluation for public health interventions and research*. San Francisco: Jossey-Bass. pp. 1-24.
- Migrationsverket (2016). *Säkerhetsarbete och incidenter*. Hämtad 160308 från: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Fokusomraden/Sakerhetsarbete-och-incidenter.html>
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB (2016). *Lägesbeskrivning kring bränder på asylboenden*.
- Polismyndigheten & Migrationsverket (2016). Överenskommelse mellan

Polismyndigheten och Migrationsverket avseende åtgärder som ska vidtas för att säkerställa ordning och säkerhet vid landets flyktingboenden.

Saunders, R. P. (2015). *Implementation monitoring and process evaluation*. Sage Publications.

SOU 2017:12. *Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015*. Betänkande av Utredningen om migrationsmottagandet 2015.

Walther, L., Fuchs, L. M., Schupp, J., & Von Scheve, C. (2020). Living conditions and the mental health and well-being of refugees: evidence from a large-scale German survey. *Journal of immigrant and minority health*, 22(5), 903-913.

Wikström, P.-O. (2007). Doing without knowing. Common pitfalls in crime prevention. *Crime prevention studies*, 21, 59-80.

BILAGA

Prioriterade fokusområden

Nedan listas de fokusområden som prioriterats i de olika lägesbilderna. Inom parentes anges under vilka år de varit aktuella.

- Fokusområde våldsbrott (2017, 2018, 2019)
- Fokusområde riskgrupper (2017, 2018, 2019)
- Fokusområde skadegörelse (2017, 2018, 2019)
- Fokusområde narkotika (och alkohol) (2017, 2018, 2019)
- Fokusområde trafiksäkerhet och kollektivtrafik (2017, 2018, 2019)
- Fokusområde kommunikation och samverkan (2017)
- Fokusområde lokaler och lokalkännedom (2017)
- Fokusområde förvarstag (2017)
- Fokusområde radikaliserings (2018, 2019)
- Fokusområde olovlig vistelse på anläggningen (2018, 2019)