

Rapport

Processutvärdering av GVI Örebro

En strategi för att minska och förebygga utvecklingen av grovt och dödligt våld kopplat till kriminella grupper

Karin Hellfeldt, Karl Olsson, Louise Frogner & Susanne Strand



Författare: Karin Hellfeldt, Karl Olsson, Louise Frogner & Susanne Strand.

Titel: Processutvärdering av GVI Örebro – en strategi för att minska och förebygga utvecklingen av grovt och dödligt våld kopplat till kriminella grupper.

Utgivare: Örebro universitet, 2023.

www.oru.se/publikationer

Omslagsbild: Örebro universitet.

ISBN: 978-91- 87789-88-5 (pdf)

Förord

I denna rapport presenteras resultatet från processutvärderingen av GVI (Group Violence Intervention) Örebro - för minskat grovt och dödligt våld. Utvärderingen har genomförts på uppdrag av Brottsförebyggande rådet (Brå).

Vi vill tacka de samverkande aktörerna Örebro kommun, Polismyndigheten och Kriminalvården i Örebro för genomgående värdefulla bidrag till utvärderingen och för att ni öppet delat med er av era erfarenheter och material från arbetet med GVI Örebro. Vi vill också tacka kriminologiämnet vid Örebro universitet för genomläsning och värdefulla kommentarer på delar av utvärderingen.

Karin Hellfeldt
Karl Olsson
Louise Frogner
Susanne Strand

Örebro universitet
Institutionen för beteende-, social- och rättsvetenskap
Kriminologi

Sammanfattning

I Sverige beskrivs grovt och dödligt våld som ett stort samhällsproblem som står högt upp på den kriminalpolitiska agendan. Till följd av detta implementerades pilotprojektet Sluta skjut i Malmö under 2018. Sluta skjut bygger på den amerikanska modellen Group Violence Intervention som har visat brottsreducerande effekter i framför allt amerikanska städer. Brå, Kriminalvården och Polismyndigheten har efter effektutvärderingen av Sluta skjut, fått i uppdrag av regeringen att sprida strategin till fler svenska kommuner. Örebro var den första kommunen efter Malmö att påbörja implementeringen av strategin.

Den aktuella processutvärderingen syftade till att följa arbetet med implementeringen av strategin GVI Örebro, beskriva hur det planerats och genomförts samt undersöka vilka eventuella anpassningar som gjorts av den amerikanska ursprungsmodellen i en svensk mellanstor kommun. Mer specifikt var syftet att identifiera olika potentiella främjande och hindrande faktorer för att strategin ska kunna implementeras i svenska kommuner likt den studerade. Datainsamling av det material som ligger till grund för slutsatserna i denna rapport pågick från 2022-01-01 till och med 2023-06-30. Arbeta som genomförts i GVI Örebro innan denna period har följts upp retroaktivt. Processutvärderingen bygger på material från intervjuer med nyckelaktörer, direktobservationer vid centrala aktiviteter inom ramen för strategin, dokumentation som till exempel mötesanteckningar, upprättade styrdokument och rutiner, information om genomförda aktiviteter inom ramen för GVI Örebro och en enkät till nyckelaktörer.

Resultaten visar att när det gäller strategins genomförande så har GVI Örebro arbetat med att förankra strategin i de samverkande aktörerna. Det grova och dödliga våldet och de grupper som kan kopplas till det har kartlagts och analyserats. Budskapet har förmedlats till de grupper som bedömts som våldsdrivande, både genom call-in och custom notifications. Ökat fokus har initierats med riktade sanktioner mot de grupper som fortsatt begå våldsbrott och bedömts vara mest våldsdrivande. Slutligen har en direktväg in i socialtjänsten för stöd erbjudits till de som vill lämna kriminaliteten. GVI Örebro har alltså implementerat och genomfört de centrala komponenter som den ursprungliga strategin bygger på. En god struktur för samverkan och tidigare erfarenheter av att samverka med varandra, hög tillit till

varandras kompetenser, erfarna och motiverade personer på centrala nyckelfunktioner samt att ha skyndat långsamt i förankringsarbetet lyfts som viktiga framgångsfaktorer i arbetet med att implementera strategin.

Frågan var dock inte bara om, utan också hur och i vilken omfattning de olika operativa inslagen genomförts i linje med strategin. Förankringen har genomförts brett till stora delar av verksamheterna och utförare har utbildats och handletts i genomförandet av några av strategins centrala komponenter, särskilt vad gäller kartläggning, call-in och custom notifications. Det är också de komponenter som i grunden beskrivs skilja sig från verksamheternas tidigare arbetssätt och metoder. Samtidigt har förankring och utbildning kopplat till ökat fokus och sociala insatser inte fått lika stort utrymme vilket gjort att dessa delar av strategin inte kommit lika långt operativt.

Implementeringen av GVI Örebro är i stora drag både välorganiserad och väl genomförd. Vi drar även samma slutsats som tidigare dragits i utvärdering av Sluta skjut, det vill säga att det går att implementera den amerikanska GVI-strategin i Sverige, men med tillägget att det också låter sig göras i en medelstor kommun som Örebro. Samtidigt är implementeringen av strategin i många aspekter krävande och de städer och kommuner som väljer att arbeta med strategin måste ta hänsyn till det. Arbetet framåt för GVI Örebro bör handla om att förfinas och fortsätta arbeta för en metodtrogen implementering med väl avvägda lokala anpassningar. Man behöver också arbeta med att klargöra vad och vem som ska genomföra sanktioner under ökat fokus samt hur sociala insatser i större utsträckning kan erbjudas till de kartlagda som ber om stöd.

Det är avslutningsvis viktigt att i sammanhanget komma ihåg att GVI Örebro riktar sig mot några av de grävsta exemplen på våld. Även om strategin ska verka förebyggande är det ändå mot ett problem som redan fått fäste i samhället. GVI är inte ensam lösningen på våldet som sker i samhället utan behöver kombineras med andra förebyggande insatser för att främja att barn, unga och vuxna inte hamnar i dessa grupper till att börja med.

Innehåll

Inledning	8
Syfte och frågeställningar	9
Vad är GVI?	10
Att införa nya strategier.....	14
Internationella och nationella erfarenheter av att implementera GVI	16
Metod.....	19
Datainsamling	19
Intervjuer med nyckelaktörer	19
Deltagande observationer	20
Genomgång av centrala dokument.....	21
Information om genomförda aktiviteter inom ramen för GVI Örebro.....	21
Enkät.....	22
Analysmetod	22
Etiska överväganden.....	23
Resultat.....	24
Planering och förankring.....	24
Uppstart - planering och tidsplan	24
Organisation GVI Örebro	31
Förankring	37
Samverkan.....	43
Utbildning och information	45
Kartläggning och analys.....	51
Gruppinventering	53
Händelseanalys och brottshistorik.....	54
Social nätverksanalys	55
Fortsatt användning av kartläggningen	55
Den operativa organisationen.....	57
Den operativa processen vid händelse av grovt och dödligt våld	59
Direkt kommunikation av budskapet	61
Call-in.....	61

Custom notifications	66
Har budskapet kommunicerats till de kartlagda grupperna	71
Ökat fokus och sociala insatser	72
Ökat fokus och sanktioner	72
Sociala insatser	84
Diskussion och centrala lärdomar	90
Centrala lärdomar från GVI Örebro	92
Skynda långsamt	92
Att vara redo när insatsen går operativt	93
Fortsatt förankring i verksamheterna	95
Tillsätt en strategiförvaltare	96
Formulera och följ upp tydliga processmål kopplat till genomförande av strategin	97
Upprätthålla en tillförlitlig kartläggning	98
Fortsätt utveckla arbetet med ökat fokus	99
Rutiner för att följa upp de sociala insatserna	101
Arbetet med våldsdrivande grupper	102
Avslutande ord	103
Referenser	105

Inledning

I Sverige beskrivs grovt och dödligt våld kopplat till kriminella grupper som ett betydande samhällsproblem, ett problem som står högt upp på den kriminalpolitiska agendan. Dödligt våld kopplat till konflikter i kriminella miljöer har ökat under de senaste åren i Sverige (Brottsförebyggande rådet [Brå], 2020), vilket har skapat en efterfrågan på metoder som kan motverka den negativa utvecklingen. En sådan metod som implementerats i Sverige är den amerikanska strategin, Group Violence Intervention (GVI), som testades först i Malmö 2018–2020 (NNSC, 2016; Ivert m.fl., 2020). Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Kriminalvården fick 2021 ett regeringsuppdrag att sprida strategin till fler städer. I september 2021 blev Örebro andra kommun i Sverige att påbörja implementering av strategin. GVI bygger på den teoretiska utgångspunkten fokuserad avskräckning (eng. *focused deterrence*), ett problemorienterat arbetssätt som bygger på att avskräckning i en modifierad form kan användas för att påverka beteendet på högaktiva förövare, både individuellt och i grupp (Braga & Kennedy, 2021). I praktiken handlar GVI om att samverkande aktörer ska kartlägga våldsdrivande grupper, kommunicera till dessa grupper att våldet måste få ett slut samt att sätta press på de våldsdrivande grupperna genom att möta fortsatta våldshandlingar med snabba och förutsägbara konsekvenser samtidigt som stöd erbjuds till de kartlagda individer som vill lämna kriminaliteten.

Implementeringsfasen är avgörande för en strategis möjlighet att resultera i önskat utfall (Bertram m.fl., 2015). Implementering handlar om att initiera arbetet med en ny strategi, använda denna på rätt sätt och att säkerställa en varaktig användning. GVI består av flera centrala komponenter och samverkanstrukturer över myndighetsgränser, vilket innebär flera utmaningar vid implementering (Braga & Kennedy, 2021). Strategin är även tänkt att efter behov anpassas till lokala förhållanden, dock utan att göra för stora avkall på de teoretiska antaganden som den bygger på. I en systematisk forskningsgenomgång, där syftet var att jämföra olika brottsförebyggande insatser som byggde på just fokuserad avskräckning, framkom att GVI hade den största brottsreducerande effekten av de insatser som undersöktes (Braga m.fl., 2018). Den brottsreducerande effekten var dock mycket

mindre i de fall där implementeringen brustit. I denna forskningsgenomgång påvisade nästan var tredje utvärdering brister i implementeringen (Braga m.fl., 2018). Strategin kan alltså bara förväntas reducera våldet om den implementeras korrekt.

Vid uppföljning av implementeringen av GVI i Malmö, det så kallade Sluta skjut-projektet, identifieras också utmaningar med att upprätthålla implementering av insatsen över tid (Ivert & Mellgren, 2023). Utöver det är strategin flexibel och lämnar mycket utrymme för genomförare att utforma den efter lokala förutsättningar. Det internationella kunskapsläget gällande i vilken utsträckning strategin är lämplig och möjlig att implementera i en svensk kontext är också mycket begränsad (Ivert m.fl., 2020; Ivert & Mellgren, 2021). Det är således centralt att få förståelse för hur GVI implementeras i svenska kommuner, det vill säga i vilken utsträckning insatsen följt den ursprungliga modellen, hur mycket och på vilka sätt nyckelkomponenter har genomförts, mot vilken målgrupp och hur den har anpassats. Att få den kunskapen är central för att kvalitetssäkra olika aktörers arbete med att förhindra grovt och dödligt våld, samt för att i förlängningen kunna minska problematiken i samhället och skydda de individer som direkt eller indirekt drabbas av våldet.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med processutvärderingen var att på nära håll följa arbetet med implementeringen av GVI i Örebro kommun, beskriva hur det planerats och genomförts samt undersöka vilka eventuella anpassningar som gjorts av den amerikanska ursprungsmodellen till en svensk mellanstor kommun. Mer specifikt var syftet att identifiera potentiella främjande och hindrande faktorer för att strategin ska kunna implementeras i svenska kommuner likt den studerade. Syftet bröts ned i följande frågeställningar:

- Hur har arbetet med GVI Örebro organiserats och hur förhåller sig denna organisation till den ursprungliga strategin?
- Hur har arbetet med implementeringen av GVI Örebro genomförts och hur förhåller sig genomförandet till den ursprungliga strategin?

- Hur upplever inblandade aktörer att de olika delarna av arbetet med strategin har fungerat?
- Vilka hindrande och främjande faktorer kan identifieras i arbetet med implementering av GVI Örebro?

Denna processutvärdering syftar även till att tydliggöra vad som konkret genomförts inom ramen för implementeringen av GVI Örebro, exempelvis hur budskapet förmedlas, vilka sanktioner och sociala insatser som genomförts samt i vilken omfattning. Denna kunskap kan användas av andra kommuner som implementerar GVI och för att på sikt förstå eventuella effekter av strategin, oavsett om den lett till minskning av det grova våldet eller ej.

Undersökningen som ligger till grund för rapporten har genomförts med två viktiga avgränsningar: i) Det är en processutvärdering och syftar inte till att undersöka om strategin har den avsedda effekten, det vill säga om det grova och dödliga våldet minskat och ii) material som ligger till grund för slutsatserna i denna rapport innefattar material som beskriver arbetet från implementeringsstart i september 2021 fram till och med juni 2023. Datasamling påbörjades dock först 2023-01-01, vilket innebär att perioden under 2021 har följts via centrala upprättade dokument, minnesanteckningar och retrospektivt via intervjuer med nyckelaktörer.

Vad är GVI?

Strategin Group Violence Intervention (GVI) tar sin utgångspunkt i en insats som genomfördes för första gången i Boston, då under namnet Operation Ceasefire, som syftade till att motverka ett ökande problem med dödskjutningar i amerikanska städer under 1990-talet (Braga & Kennedy, 2021). Utvecklingen av GVI har genomförts av National Network for Safe Communities [NNSC] som är ett forskningscenter vid John Jay College i New York, USA. NNSC marknadsför och stödjer implementeringen av dessa strategier genom handledning, utbildningstillfällen och implementeringsguider (se till exempel implementeringsguiden för GVI: NNSC, 2016). GVI bygger på den teoretiska utgångspunkten fokuserad avskräckning. Fokuserad avskräckning innebär att olika samhällsaktörer tillsammans riktar kraftfulla och kännbara åtgärder mot de grupper som driver en specifik

brottsproblematik. Syftet är att på så sätt skapa ett tryck inom och mellan grupperna och dess inkluderade individer att upphöra med sina brottsaktiviteter. Implementering av GVI och liknande strategier baserade på fokuserad avskräckning karaktäriseras av följande grundläggande komponenter (Kennedy, 2006):

- Val av ett specifikt brottsproblem, ofta skjutvapenvåld med koppling till kriminella grupper.
- Skapandet av en samverkansgrupp mellan olika aktörer inom rättsväsendet och civilsamhället som bland annat Polis, Kriminalvård, kommun och åklagare.
- Systematiskt kartlägga och identifiera de förövare och grupper som står för en stor del av problematiken.
- Utveckla operativa tillvägagångssätt riktade mot identifierade individer och grupper med syfte att påverka deras beteende, exempelvis genom att använda strategiska åtal mot grupper som kontinuerligt utövar grovt våld.
- Erbjuder stöd och hjälp till samma individer och grupper samt framföra ett gemensamt budskap om att våldet måste få ett slut.
- Kommunicera direkt och upprepat till grupperna att de har identifierats av rättsväsendet, vilka handlingar som kommer leda till riktat fokus mot deras grupp och vad de kan göra för att undvika sanktioner.

GVI sammanför således aktörer från både rättsväsendet och civilsamhället för att motverka våld som drivs av kriminella grupper (Braga & Kennedy, 2021). En tydlig samverkansstruktur är avgörande för att skapa kapacitet för att utföra det operativa arbetet av GVI. Centralt för GVI är att olika samhällsaktörer, från rättsväsende, kommun och civil-/lokalsamhälle tillsammans förmedlar ett tydligt budskap till de individer och grupper som identifierats som ansvariga och drivande av det grova och dödligt våldet. Budskapet innehåller tre delar (Ivert m.fl., 2020; NNSC, 2016):

- våld tolereras inte och måste få ett slut, samhället bryr sig och vill inte att individerna ska skadas eller att de skadar någon annan,

- fortsatt våldsbrottslighet kommer att resultera i rättsliga konsekvenser för hela gruppen, inte enbart för den/de individer som varit direkt inblandade och
- det finns hjälp att få för den som vill förändra sin livssituation och lämna den kriminella livsstilen.

Utöver samverkan, det kommunicerade budskapet och dess följer utgår användningen av GVI från tre centrala och relaterade utgångspunkter (se till exempel Braga & Kennedy, 2021; Kennedy m.fl., 2001). Den första utgångspunkten handlar om att ett fåtal individer kan kopplas, både som förövare och offer, till en stor del av det grova våldet i samhället. Därför behöver polis och andra samverkande aktörer rikta sina resurser mot just dessa individer. Den andra utgångspunkten bygger vidare på den första med antagandet om att det grova våldet är kopplat till grupper snarare än individer. Åtgärder enbart riktade mot enskilda individer (till exempel frihetsberövande) kommer inte påverka våldet från gruppen och de underliggande konflikterna. Det krävs åtgärder som påverkar hela gruppen eller relationen mellan grupper. För det tredje är det av vikt att strategin är fokuserad, det vill säga riktar sig mot det grövsta våldet och inte generellt mot alla typer av brottslighet. Det syftar till att resurser ska riktas mot det största problemet och i förlängningen mot rätt målgrupp. GVI bygger på att de kartlagda grupperna och dess medlemmar till följd av interventionerna ska bli medvetna om de konsekvenser fortsatt våldsbrottslighet medför och därför avstå (se till exempel Braga & Kennedy, 2021). Inom ramen för GVI används därför begreppet grupp istället för gäng. Tungt kriminella individer kan ingå i grupper utan tydlig hierarki eller ledarskap, så kallade löst sammansatta grupper/nätverk och ändå vara drivande i en stads våldsbrottslighet (se till exempel Braga & Kennedy, 2021; Sturup m.fl., 2019).

Med utgångspunkt i ovan och i kartläggningen av vilka och vad som driver våldet, utformas inom ramen för GVI ett antal operativa komponenter. Den första är att förmedla strategins budskap till de individer och grupper som driver våldet. Det görs genom call-in och custom notifications. Call-in används för bred spridning av budskapet och deltagande är obligatoriskt när man väl kallats. Det handlar om noggrant planerade och regisserade möten dit kartlagda individer

som är under övervakning (inom ramen för skyddstillsyn eller villkorlig frigivning) av frivården och som bedöms ha en position inom grupperna som möjliggör spridning av budskapet kallas. Det behöver alltså inte nödvändigtvis vara utpekade ledare eller de med grovt brottshistorik som kallas. Polis, kriminalvård, kommun och civilsamhällets representanter förmedlar det gemensamma budskapet som beskrivits ovan. För att komplettera call-in används även custom notifications, vilket är individuella samtal med syfte att föra fram samma budskap. Custom notifications är mer flexibla och kan genomföras för att exempelvis upprepa budskapet från call-in om konsekvenser för fortsatt våldsbrottslighet, för att motverka hämndaktioner eller nyrekrytering eller för att erbjuda stöd i samband med våldshändelser.

De övriga två centrala komponenterna är att samverkansparterna ska kunna stå för det budskap som förts fram, det vill säga att fortsatt användning av våld kommer få snabba, kännbara och förutsägbara konsekvenser för hela gruppen och att hjälp erbjuds till de som vill lämna sin kriminella livsstil (Braga, m.fl., 2001; Braga & Kennedy, 2021; Kennedy, 2006). Polisen och övriga samverkansaktörer behöver använda redan befintliga verktyg på innovativa sätt för att påverka individer och gruppernas uppfattning om risken med att fortsätta begå våldsbrott. Genom ökat fokus på den mest våldsdrivande gruppen/grupperna, med till exempel poliskontroller, utökade övervakningsvillkor, prioritering av utredningsärenden eller utmätning av tillgångar, ska samverkansaktörerna få de kriminella grupperna att förstå att risken att straffas är högre eftersom de är en del av de grupper som kartlagts inom ramen för GVI (Braga & Kennedy, 2021; Durlauf & Nagin, 2011).

Det ökade fokuset ska generera snabba, men också säkra sanktioner, istället för de långsamma, osäkra och hårda påföljder som ofta är förenade med grovt och dödligt våld kopplade till kriminella grupper (Kennedy m.fl., 2017). Till exempel är andelen uppklarade mord och skjutningar i dessa sammanhang låg trots att polisen ofta vet ungefär vad som hänt, vilket påverkar den avskräckande effekten då den förväntade konsekvensen för handlingen uteblir. Via mer lättillgängliga former av sanktioner, såsom poliskontroller, utökade övervakningsvillkor, prioritering av tidigare åsidosatta utredningsärenden eller utmätning av tillgångar, ska användning av våld leda till snabbare, mer

kännbara och förutsägbara konsekvenser i linje med det kommunicerade budskapet (Braga & Kennedy, 2021). Kännbarheten inom ramen för GVI handlar därför inte primärt om straffets stränghet, utan om i vilken grad sanktioner krävs för att individer ska avstå från fortsatt våldsanvändning. Genom att hela gruppen påverkas av den enskildes handling ska social kontroll inom grupperna medföra att de påverkar varandra till att avstå från våldsanvändning för att undvika ökat fokus från rättsväsendet. Genom att kommunicera resultatet av det ökade fokuset via call-in och custom notifications, ska det i förlängningen även avskräcka andra grupper från att begå grova våldsbrott.

Samverkansaktörerna ska samtidigt erbjuda stöd för de kartlagda individerna att lämna sin kriminella livsstil, till exempel genom avhopparverksamhet eller sysselsättningsinsatser med fokus på arbete och utbildning (Braga & Kennedy, 2021; Kennedy m.fl., 2017). Denna del av strategin har flera syften. Dels är förhoppningen att stödinsatserna ska generera en minskning av det grova och dödliga våldet, dels kan det fungera som en motpol till avskräckningen och ett positivt incitament för att avstå från användning av grovt våld. Det senare är dessutom viktigt rent symboliskt, kopplat till legitimitet för GVI och processuell rättvisa, för såväl kriminella grupper som det omgivande samhället och de representanter i civilsamhället som ska ställa sig bakom GVI. Det är dock få utvärderingar som visar att de sociala insatserna som erbjuds påverkar det grova och dödliga våldet. Generellt har även få kartlagda individer tagit kontakt för att få ta del av sociala insatser inom ramen för GVI, ca 10 - 20 % (NNSC, 2016), vilket sannolikt även påverkar möjligheten att utvärdera effekten av dem.

Att införa nya strategier

Implementering handlar om att initiera arbetet med en ny strategi, använda den på rätt sätt och att säkerställa varaktig användning. Hur väl detta genomförs kommer i förlängningen påverka strategins möjlighet att generera positiva effekter (Bertram m.fl., 2015; Durlak & DuPre, 2008; Fixsen m.fl., 2005). Implementeringsprocessen beskrivs vanligtvis i olika steg eller faser där arbetets fokus skiftar. Initialt bör man utforska möjligheterna att implementera den nya strategin på lång sikt utifrån bland annat tillgängliga resurser och kompetens. Därefter ska arbetet organiseras och förankras i verksamheten.

Slutligen behöver man säkerställa att arbetet med strategin följer de riktlinjer och utgångspunkter som den bygger på, det vill säga att strategin används metodtroget.

Implementeringsprocessen är både tidskrävande och komplex, vilket behöver beaktas av ledning och centrala funktioner för att uppnå långsiktig och metodtrogen användning av en ny strategi. Det finns en rad olika faktorer som påverkar hur framgångsrikt en ny strategi implementeras (se till exempel Bertram m.fl., 2015; Durlak & DuPre, 2008; Fixsen m.fl., 2005; Greenhalgh m.fl., 2004). Sådana faktorer kan kopplas både till den faktiska strategin, de som ska implementera den och slutligen hur den används avseende metodtrogenhet och anpassning. Faktorer kopplat till strategin som underlättar implementeringen kan kortfattat sägas vara att den är relevant och överensstämmer med organisationens behov, är lättanvänd och testbar i mindre omfattning, genererar synliga resultat för att på så sätt öka motivationen samt att den går att anpassa till lokala förutsättningar (Durlak & DuPre, 2008; Greenhalgh m.fl., 2004).

Faktorer kopplat till verksamheten som ska implementera strategin kan i sin tur sammanfattas med olika drivkrafter för implementering, närmare bestämt (1) kompetens hos användarna, (2) en stödjande organisation och (3) ett effektivt ledarskap (Bertram m.fl., 2015; Fixsen m.fl., 2005). Rekrytering av kompetenta personer till centrala roller och kontinuerlig utbildning och handledning är viktigt för att implementera en strategi framgångsrikt. En stödjande organisation och effektivt ledarskap är också avgörande faktorer för att hantera olika problem som kan uppstå under implementeringsprocessen, exempelvis genom att omfördela eller säkerställa resurser, främja nytänkande och kontinuerligt återkoppla till verksamheten i syfte att öka förståelse för och motivationen hos utförare. Dessa faktorer fungerar kompensatoriskt och påverkar tillsammans med metodtrogenhet möjligheten att uppnå eftersträvd effekt. När en strategi dessutom berör flera verksamheter behövs även en god samverkan. Genom samverkan kan olika samhällsaktörer tillföra sina specifika resurser, kompetenser och kunskaper för att förebygga brottslighet (Berg m.fl., 2020; Braga & Kennedy, 2021; Josefsson, 2007). En god samverkan karaktäriseras av en tydlig och engagerad ledning, en tydligt strukturerad organisation och samsyn gällande mål och vardera aktörs förutsättningar att bidra i

arbetet. När detta uppnås ökar möjligheterna att upprätthålla användandet av en implementerad strategi (Braga & Kennedy, 2021; Durlak & DuPre, 2008).

Internationella och nationella erfarenheter av att implementera GVI

GVI har framför allt implementerats i amerikanska städer med generellt positiva resultat (Braga m.fl., 2018; Braga & Kennedy, 2021; Braga & Weisburd, 2012). Majoriteten av de GVI-insatser som utvärderats har resulterat i brottsreducerande effekter, särskilt när de ämnar minska grovt och dödligt våld kopplat till kriminella grupper. Det har samtidigt konstaterats att implementering av GVI och andra strategier baserade på fokuserad avskräckning är både komplicerad och avgörande för det fortsatta arbetet (Braga & Kennedy, 2021). I vissa fall saknas utvärderingar då arbetet med strategin inte nått en operativ nivå och i andra fall har strategin utvärderats och initialt visat lovande resultat som sedan inte gått att upprätthålla (Braga, 2012; Braga & Kennedy, 2021; Kennedy, 2011). Svårigheten med att upprätthålla arbetet med strategin över tid kan kopplas till en rad faktorer. Operation Ceasefire i Boston avslutades, trots att tydliga minskningar av dödligt skjutvapenvåld kunde påvisas, till följd av bland annat bristfälliga uppdateringar av kartläggningen, en organisatorisk struktur som inte klarade av att centrala funktioner lämnade sina uppdrag och oenighet bland involverade aktörers ledningsfunktioner (Braga m.fl., 2008). I andra amerikanska städer som implementerat GVI återfinns liknande problematik. I Rochester, New York saknades tydliga sanktioner och en tydlig samverkansstruktur och man hade svårigheter att framföra det avskräckande budskapet (Delaney, 2006). I Baltimore, Kansas City, Minneapolis och San Francisco avslutades arbetet med strategin i ett tidigt skede trots initiala positiva resultat, till följd av politiska problem, avsaknad av tydligt ledarskap och bristfällig samverkan (Braga & Kennedy, 2021; Fox m.fl., 2015). I London saknades tydliga positiva resultat, sannolikt till följd av att endast delar av strategin implementerades då man till exempel upplevde svårigheter att genomföra sanktioner till följd av pågående polisiära prioriteringar (Davies m.fl., 2016). Tidigare erfarenhet från framför allt den amerikanska kontexten indikerar således att implementeringen och

upprätthållandet av GVI i linjeverksamhet kan inbegripa flera olika utmaningar. När GVI nu sprids till fler europeiska och svenska städer visar dessa utmaningar på vikten av att utvärdera processen för att säkerställa att implementeringen är metodtrogen och följer strategin.

Implementering av GVI i Sverige.

Malmö var först ut i Sverige med att genomföra GVI, då under projekt-namnet Sluta skjut. I skrivande stund är Malmö inne på sitt sjätte år. Två processutvärderingar har gjorts av Sluta skjut i Malmö (Ivert m.fl., 2020; Ivert & Mellgren, 2023). Den första följde pilotprojektet under åren 2018 - 2020 och den andra är en uppföljning av övergången från Sluta skjut som pilotprojekt till att bli en del av den ordinarie verksamheten. I den första uppföljningen dras slutsatsen att strategin är möjlig att implementera i Sverige men att fler utvärderingar krävs (Ivert m.fl., 2020). Det som i störst utsträckning bedömdes påverka implementering i en svensk kontext var hur den svenska lagstiftningen skiljer sig från den amerikanska. Exempelvis är den svenska sekretesslagstiftningen utformad på ett sätt som gör att information inte kan delas lika enkelt mellan samverkansaktörerna som i USA. En annan potentiell utmaning som lyftes vid implementering av GVI i en svensk kontext var civil- och lokalsamhällets roll. I Sluta skjut var civil- och lokalsamhället enbart representerade på call-in, vilket gör att den förtroendeskapande delen av strategin till viss del riskerar att utebli.

I den andra uppföljningen, där man följde övergången från pilotprojekt till linjeverksamhet, var den övergripande slutsatsen att det inte finns något som talar mot att fortsätta arbeta och sprida strategin nationellt (Ivert & Mellgren, 2023). Däremot framkommer en rad utmaningar med upprättandet av strategin, och där Covid-19 särskilt utmanat arbetet. Utöver pandemin lyftes utmaningar och oro för kompetensförsörjning och bristande samsyn i hur arbetet ska utformas, men också oro för i vilken utsträckning strategin följts. I Malmö har det bland annat resulterat i ett behov av nystart vilket understryker utmaningarna med långsiktighet i metodtrogenhet och förankring. Det var dock tydligt att det fanns en gemensam tilltro och vilja i att fortsätta arbetet med GVI. En viktig slutsats är också behovet av att fortsätta följa upp, samla in och sprida kunskap om hur GVI fungerar i de olika städerna som implementerar GVI.

Sammanfattningsvis kan implementeringen av GVI påverkas av en rad olika faktorer både internt och mellan de samverkande aktörerna. Den svenska kontexten skulle också potentiellt kunna innebära specifika utmaningar för att implementera insatsen. Det är således viktigt att utvärdera och följa arbetet med implementering av GVI även i andra sammanhang. Fortsatt påbyggnad av kunskap behövs för att kvalitetssäkra olika aktörers arbete med grovt och dödligt våld, för att i förlängningen kunna minska problematiken i samhället, för att skydda de individer som direkt eller indirekt drabbas av våldet samt för att kunna tolka de potentiella effekter som kommande effektutvärderingar visar.

Metod

Processutvärderingen innebär att på nära hand följa planeringen och arbetet med GVI Örebro genom att fortlöpande dokumentera och analysera vilka förutsättningar som funnits för arbetsättets planering och genomförande. Datainsamling av det material som ligger till grund för slutsatserna i denna rapport pågick från 2022-01-01 till och med 2023-06-30. De första månaderna som arbetet pågicks har arbetet följts upp retroaktivt. En viktig avgränsning med utvärderingen är således att den enbart kan uttala sig om det arbete som skett inom ramen för GVI från start i september 2021 fram till och med juni 2023.

Datainsamling

GVI är en omfattande strategi med många involverade samverkansaktörer och flera parallella organisatoriska strukturer. Utvärderingen utgår därmed från olika empiriska material för att kunna belysa implementeringsprocessen från flera centrala perspektiv, en så kallad mixad ansats. Processutvärderingen bygger på följande material:

- Intervjuer med nyckelaktörer
- Direktobservationer vid centrala aktiviteter inom ramen för strategin
- Dokumentation, till exempel mötesanteckningar, upprättade styrdokument och rutiner.
- Information om genomförda aktiviteter inom ramen för GVI Örebro
- Enkät till nyckelaktörer

Datainsamlingsverktygen har utformats med grund i befintlig forskning och teori om implementering generellt och GVI specifikt.

Intervjuer med nyckelaktörer

Personer eller grupper med nyckelfunktioner i GVI har intervjuats. Somliga intervjuades vid ett tillfälle, medan andra med mer central roll intervjuades vid upprepade tillfällen. Intervjuer genomfördes

individuellt såväl som i grupp. Intervjuer genomfördes även med olika arbetsgrupper som operativt genomför arbetet med insatsen hos de samverkande aktörerna. Intervjuguiderna bestod av lösa teman och anpassades utifrån vilken funktion som respondenten hade i förhållande till intervjun och till när intervjuerna genomfördes. Intervjupersonerna fick samtycka till sitt deltagande genom att ta del av ett informationsbrev som beskrev studiens syfte och hantering av insamlade uppgifter samt skriva under en samtyckesblankett om att de godkände sin medverkan.

Syftet med intervjuerna var att fånga samtliga involverade aktörers upplevelse av implementeringsprocessen och att täcka in så många olika erfarenheter av arbetet som möjligt, från ledningsnivå ner till operativt arbete. Intervjuerna skedde löpande under hela utvärderingsperioden i syfte att kunna fånga olika faser av implementeringsprocessen och det inledande operativa arbetet. De som intervjuades var representanter från styrgruppen, koordinatorsgruppen, ansvariga analytiker för kartläggningen, kommunikationsansvarig(a), samordnarna och operativa ansvariga från respektive involverad myndighet. Utöver personer med strategiska eller uttalade funktioner kopplade till GVI så genomfördes även intervjuer med aktörer som operativt var med och ansvarade för att genomföra arbetet med strategin, till exempel IGV-poliser, gruppchefer och frivårdsinspektörer. Totalt genomfördes cirka ett femtontal intervjuer med totalt cirka 50 personer. Intervjuerna spelades in (ljudupptagning) och transkriberades och analyserades löpande.

Deltagande observationer

Observationer genomfördes med hjälp av ett löst strukturerat observationsschema vid centrala aktiviteter inom ramen för strategin genom att minst en representant från utvärderingsgruppen satt med vid centrala möten och aktiviteter inom ramen för GVI Örebro. Syftet med observationerna var att följa det faktiska och strategiska arbetet med insatsen för att kunna följa upp vilka hinder som uppstår, hur de hanteras och vilka resonemang som ligger bakom olika beslut som fattas. Anteckningar från observationerna har fungerat som ett komplement till GVI Örebros egna mötesanteckningar som också samlats in.

Observationer har genomförts vid utbildningstillfällena, styrgruppsmöten, samtliga koordinatorsgruppsmöten, handledning med NNSC, genrep för call-in och andra viktiga strategiska aktiviteter sedan januari 2022.

Genomgång av centrala dokument

Centrala dokument som har upprättats inom ramen för GVI Örebro har också samlats in och analyserats. Det handlar till exempel om avsiktsförklaring, uppdragsbeskrivning, mötesanteckningar, utbildningsmaterial och liknande dokument. Avsiktsförklaringen, uppdragsbeskrivningen och annat liknande material ger underlag för att analysera vad som formellt styr arbetet, samt hur det eventuellt skiljer från ursprungsmodellen. Forskargruppen har även tagit del av mötesanteckningar från olika mötesforum för att följa vilka diskussioner som förts i olika kanaler samt vilka beslut som fattats och varför.

Information om genomförda aktiviteter inom ramen för GVI Örebro

För att få en bild av hur olika delkomponenter utformats inom ramen för GVI Örebro och i vilken utsträckning de genomförts samlades avidentifierad information in från samverkansaktörerna. Detta innebär information om antal genomförda call-in, custom notifications, sociala insatser, sanktioner, hur dessa utformats och under vilka tidsperioder grupper varit under ökat fokus. Samverkansaktörerna använde sig av ett strukturerat dokumentationsunderlag i vilket de fyllde i uppgifter rörande de delmoment som de ansvarat för. Dokumentationsunderlaget arbetades fram av forskargruppen med stöd av praktiken. Ett förslag på dokumentationsunderlag togs fram av forskargruppen, vilket sedan förankrades med koordinatorsgruppen under våren 2022. Underlaget har efter revidering av det nationella stödet och utvärderare vid Malmö universitet fått spridning till övriga etableringar. Det som skulle dokumenteras var till exempel datum för när olika aktiviteter genomförts, information om dess utformning och hur de följts upp. Vad gäller sanktioner har till exempel information om typ av sanktion, datum och vilken myndighet som ansvarat för dem samlats in. För de delar som berörde de sociala insatserna har även förankring skett med strateg från socialnämnden samt med de kuratorerna som ansvarat för dokumentationen.

Informationen från underlagen gör det möjligt att se om och hur olika insatser genomförts och hur detta förhåller sig till den ursprungliga strategin. Informationen har sammanställts och presenteras deskriptivt i rapporten.

Enkät

En webbenkät distribuerades till strategiska och operativa funktioner i samtliga involverade verksamheter precis efter att första call-in genomförts hösten 2022. Syftet var att fånga centrala aktörers upplevelse av implementeringsprocessen och strategin precis i samband med att de gick in i operativ fas. Här ingick till exempel koordinatorsgruppen, styrgruppen, chefer ansvariga för verksamheter som berördes samt involverad operativ personal hos de samverkande aktörerna. Totalt besvarade 60 individer enkäten. Utöver bakgrundsfrågor såsom titel, roll i förhållande till GVI och vilken organisation den svarande tillhörde, innehöll enkäten påståenden kopplade till centrala teman in en framgångsrik implementeringsprocess. Teman i enkäten var Information, Förankring och inflytande, Utbildning, handledning och ansvarsfördelning, Kommunikation, Verksamhetens förutsättningar samt Information kopplat till strategins centrala komponenter. Totalt ställdes mellan fem och tio frågor inom respektive tema som kunde skattas på en skala från 1 till 5 (1="Instämmer inte alls" och 5="Instämmer helt").

Totalt besvarade 61 personer enkäten, varav 24 från Örebro kommun, 22 från Polismyndigheten, 14 från Kriminalvården och 1 från Länsstyrelsen. Enkätens resultat analyserades med hjälp av deskriptiva analyser för att fånga upplevelsen av implementeringen från fler berörda än intervjupersonerna.

Analysmetod

Det kvalitativa materialet från intervjuer, olika centrala dokument och anteckningar från deltagande observationer analyserades med hjälp av en så kallad tematisk analys (se till exempel Braun & Clarke, 2006). Det innebär kortfattat att meningsbärande enheter har identifierats, kodats och sedan kategoriserats under olika teman kopplade till hur implementeringsguiden (NNSC, 2016) övergripande presenterar de nödvändiga stegen för implementering av GVI: Planering och

förankring, Kartläggning och analys, Den operativa organisationen, Direkt kommunikation av budskapet samt Ökat fokus och sociala insatser. Detta tillvägagångssätt har möjliggjort jämförelser mellan hur ursprungsmodellen är tänkt att implementeras och hur erfarenheter och upplevelser av implementeringen av GVI Örebro beskrivs i intervjuer, skrivs fram i avsiktsförklaring och uppdragsdirektiv samt diskuterats på möten och i anslutning till utbildningar. Det kvantitativa materialet från enkäten och information om genomförda aktiviteter analyserades och presenteras deskriptivt.

Etiska överväganden

Projektet har följt de fyra grundläggande etiska principer som ska styra forskning. Det innebär att samtliga deltagare och/eller ansvariga funktioner inom de olika aktiviteterna som följts har informerats om studien och fått samtycka till sitt deltagande. För observationerna innebär det till exempel att ansvariga för mötet har fått samtycka till vårt deltagande och att vi informerat samtliga deltagare om vårt deltagande och syftet med det. Samtliga som intervjuats eller besvarat på enkäten har aktivt, efter att ha informerats om processutvärderingens syfte, fått samtycka till deltagande i studien. All information har behandlats konfidentiellt vilket innebär att vi vid sammanställning av information och presentation av dem värnar om deltagarnas integritet. Eftersom vi hanterar personuppgifter använder vi de av Örebro universitet tillhandahållna interna system och upprättade strukturer för att säkerställa korrekt och laglig hantering av insamlat material.

Projektet har granskats av Etikprövningsmyndigheten vid två tillfällen. Det första berörde det material som samlades in via intervjuer, observationer, dokumentation och enkät. Etikmyndigheten bedömde att det materialet inte innehöll känsliga personuppgifter vilket gjorde att de inte föll inom ramen för etikprövning (dnr 2022-03850-01).

Den andra prövningen berörde det information som samlades in angående genomförandet av aktiviteter inom ramen för GVI. Även om vi tar del av informationen avidentifierat så kan kodnycklar finnas inom respektive verksamhet vilket gör att materialet skulle kunna innehålla indirekta personuppgifter. Insamling och hantering av denna information har således prövats och godkänts av Etikprövningsmyndigheten (dnr 2023-01332-01).

Resultat

Resultatet av processutvärderingen presenteras här utifrån följande teman: Planering och förankring, Kartläggning och analys, Den operativa organisationen, Direkt kommunikation av budskapet samt Ökat fokus och sociala insatser, för att synliggöra hur implementeringen av respektive del genomförts och hur arbetet förhåller sig till den ursprungliga modellen för GVI (NNSC, 2016).

Planering och förankring

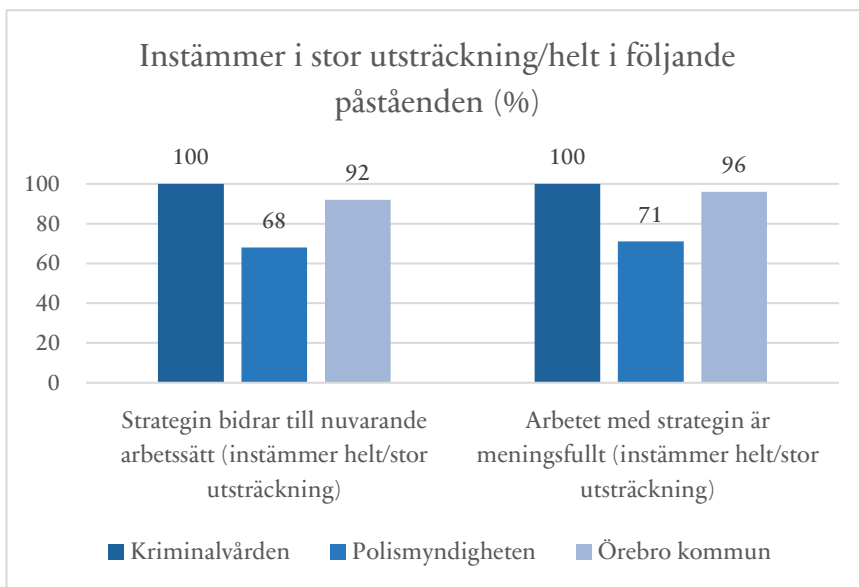
Planering och förankring av strategin i de berörda verksamheterna planerades till hösten 2021 och våren 2022. Följande avsnitt behandlar arbetet med att planera och förankra GVI-strategin i Örebro under rubrikerna Uppstart – planering och tidsplan, Organisation GVI Örebro, Samverkan, Förankring samt Utbildning och information. Ordningföljden är avsiktligt kronologisk i enlighet med planeringen men flera delar av det praktiska arbetet under dessa teman har genomförts parallellt.

Uppstart – planering och tidsplan

Samordnarna beskriver att det sedan tidigare fanns en vilja och öppenhet för att prova nya arbetsätt och metoder i kommunen. De nämner också ett redan inarbetat fokus inom socialtjänsten och polisen på situationellt brottsförebyggande och en önskan om att stärka arbetet med socialt brottsförebyggande som komplement, bland annat arbete med livsstilskriminella. Detta, tillsammans med befintlig infrastruktur för samverkan mellan nyckelaktörer, gjorde att man i relation till regeringsuppdraget tidigt fattade beslut om att införa GVI i just Örebro. Först tillsattes en samordnare från polisen som tog fram grundläggande dokument för strategin såsom uppdragsdirektiv, uppdragskontrakt och en avsiktsförklaring. Avsiktsförklaringen reglerar samverkansförutsättningar och åtaganden inom GVI Örebro och skrevs i september 2021 under av representanter för Polisområde Örebro, Örebro kommun, Kriminalvården Region Mitt och Länsstyrelsen i Örebro län. Genom detta förband sig aktörerna till att tillföra tillräckliga och gemensamma resurser till strategin för att arbeta mot de individer och grupper som är drivande i våldsutvecklingen.

Tidigt i arbetet beslutades också, utifrån preliminära analyser av generell statistik över grovt och dödligt våld i Örebro, att inte enbart rikta strategin mot skjutningar och/eller dödligt våld. Insatsens namn blir därför GVI Örebro med undertiteln Nolltolerans mot grovt och dödligt våld. Valet av namn och fokus spelar roll inte bara för kommunikationen inom strategin utan också för de signaler detta sänder till övriga samhället, andra kommuner och verksamheter rörande strategins fokus och innehåll (Alexandersson, 2006). Språkval är en del i arbetet med att skapa struktur och samsyn kring mål och innehåll mellan samverkande aktörer och en viktig del av den initiala planeringen (Josefsson, 2007). Ytterligare ett medvetet val man gjorde vid uppstart var att ge centrala samordnande funktioner just titeln ”samordnare”, snarare än ”projektledare” (se NNSC, 2016) för att understryka att strategin inte genomförs som ett avgränsat projekt, utan att GVI Örebro på sikt ska arbetas in i den ordinarie verksamheten. I intervjuerna trycker deltagarna på flera enligt forskning viktiga egenskaper hos utförare av nya arbetssätt och förutsättningar för en god implementering, närmare bestämt att ha en tro både på insatsens potential och den egna verksamhetens möjligheter att kunna genomföra insatsen och att utförarna är motiverade och villiga att genomföra förändringen (Durlak & DuPre, 2008; Alexandersson, 2006).

De samverkande aktörerna har också varit engagerade tidigt i processen, vilket talar för bra möjligheter för god implementering. Att GVI ansågs utgöra ett viktigt bidrag till redan befintligt arbete blir synligt i den enkät som gick ut vid operativ start, där 85% av de totala svarande instämmer i stor utsträckning/helt i påståendet om att insatsen är ett viktigt bidrag till deras nuvarande arbetssätt. Ungefär lika stor andel instämmer i stor utsträckning/helt i att arbetet med strategin är meningsfullt. Även om samtliga samverkande aktörer tycker att strategin bidrar och är meningsfull finns vissa skillnader, där framför allt svarande från polisen skattar strategins bidrag till verksamheten lägre (se figur 1).



Figur 1. Andel som anser att strategin bidrar till nuvarande arbetsätt och att arbetet med strategin är meningsfullt

I Örebro kom implementeringen av GVI snabbt igång, bland annat tack vare goda förutsättningar för samverkan. Risken med en snabb uppstart och ett intensivt första förlopp i en implementeringsprocess är att viktiga aspekter, såsom tillräcklig informations- och kunskaps-spridning, resurssäkring och ett adekvat genomförande, kan bli lidande (se till exempel Fixsen m.fl., 2009; Socialstyrelsen, 2012). Samordnarna betonar dock att trots att man upplevde att det höga tempot i uppstarten lovordades så var man ändå noga med att tydligt uttala och understryka vikten av att låta processen ta tid och att fokusera på långsiktighet i genomförandet.

Ja, jag vill också hävda att en fördel som vi har är att vi nog kan med lugnt och sakta och fint. Vi har gjort det lugnt och fint då. Jag hoppas att det lönar sig.

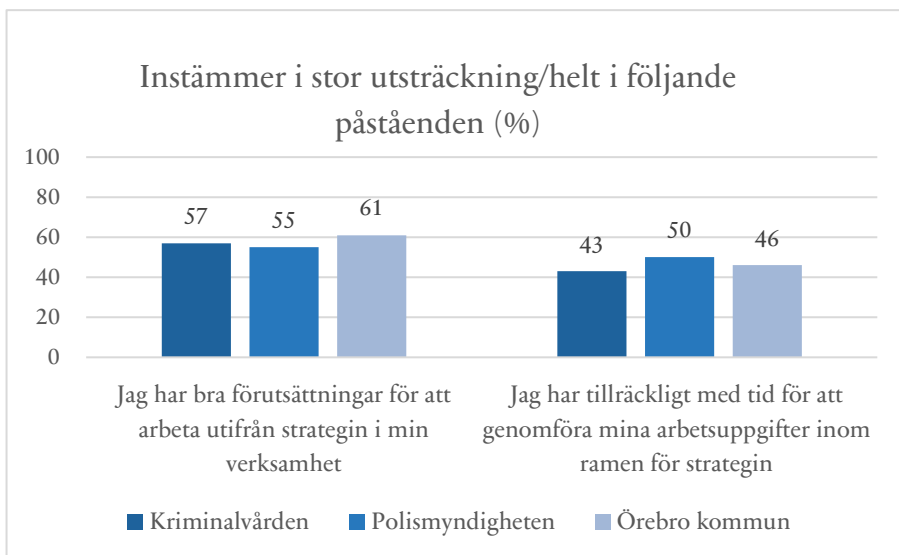
Ytterligare en styrka i planeringsarbetet var att det i samband med uppstarten genomfördes en så kallad SWOT-analys (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) för att identifiera möjliga styrkor och svagheter inom och mellan verksamheterna. Att kartlägga verksamheternas möjligheter att ta sig an ett nytt arbetsätt är en

viktig förberedelse för att säkerställa insikt i begränsningar och möjliga risker med förändringen, men också att understryka styrkor (Socialstyrelsen, 2012). Resultat från SWOT-analysen användes sedan som grund i planeringen av förankringsarbetet.

Personalresurser och kompetensförsörjning

Örebro kommun säkrade via projektmedel resurser motsvarande en heltidstjänst för implementeringsperioden 2022–2023. Medlen fördelades på två halvtidstjänster inom kommunen, en koordinator från Socialförvaltningen (gruppleddare för Enheten för utredning vuxen) och en samordnare lagd på Kommunledningsförvaltningen (brottsförebyggande strateg på Säkerhetsavdelningen). Under motsvarande period tillsattes också från polisens håll en samordnare och två kartläggare från polisens underrättelsesektion, alla på heltid. Utöver detta har koordinatörer från de samverkande aktörerna fått tid för GVI inom ramen för sina befintliga tjänster.

De flesta koordinatörer och samordnare ger uttryck för tids- och resursbrist, bland annat kopplat till initiala oklarheter i vilken arbetsinsats som krävs under strategins olika delar och hur prioritering av tid behöver se ut i verksamheterna. Strategin beskrivs av samordnarna som resurstung och de betonar vikten av att ha med sig flera personer när man går in i implementering av GVI. I enkäten blir det också tydligt att de svarande inte fullt upp upplever sig ha tillräckligt med förutsättningar eller tid för att göra de arbetsuppgifter de tilldelats inom ramen för strategin (se figur 2). Det blir därför viktigt att reflektera över resursfrågan utifrån två huvudsakliga aspekter: dels vikten av att tillsätta adekvata resurser vid implementering av strategin, dels vikten av att de samverkande aktörerna tydligt prioriterar insatsen genom att till exempel ge koordinatörerna avlastning från andra tidigare arbetsuppgifter. Båda dessa delar är centrala för att på ett bra sätt kunna förankra strategin vid implementering och för att jobba in strategin i linjeverksamhet.



Figur 2. Andel som anser sig ha goda förutsättningar och tillräckligt med tid för att genomföra arbetsuppgifter inom ramen för strategin

Val av centrala funktioner

Urval av personal kan vara avgörande för att ett arbetsätt implementeras och används på rätt sätt (Socialstyrelsen, 2012; Fixsen m.fl., 2009). Man bör eftersträva försörjning av relevanta förmågor och kompetenser, men också kunskap som inte nödvändigtvis är beroende av utbildning eller träning, såsom kunskap om fältet, vilja att lära nytt eller generell erfarenhet i sin yrkesroll. När det gäller GVI så kan detta bland annat handla om samordnare/projektledare och koordinators med god insyn i det brottsförebyggande arbetet i kommunen, erfarenhet av att implementera och driva projekt, mandat inom respektive verksamhet och god förståelse för andra involverade verksamheter (NNSC, 2016).

Örebro är en relativt liten stad, vilket beskrivs ha förenklat arbetet med att identifiera funktioner och personer med relevant kompetens för GVI. Tidigt identifierades lämpliga personer inom polisen och kommunen med adekvata erfarenheter och kunskaper, också enligt NNSC:s rekommendationer, för att driva och samordna arbetet med GVI. Att ha en samordnare från polisen lyftes i intervjuerna som en

viktig framgångsfaktor, eftersom centrala delar av strategin bygger på det arbete som polisen förväntas göra. Att ansvaret för samordning av GVI Örebro delats mellan flera personer från de olika verksamheterna lyfts också som entydigt positivt.

Flera av de personer som idag innehar centrala funktioner sökte sig till eller visade intresse för att arbetet med strategin och sina roller i den, vilket bör ge goda förutsättningar för implementeringen då engagemang och en positiv inställning till förändringen också är viktiga personalrelaterade faktorer (Alexandersson, 2006; Socialstyrelsen, 2012). Samordnarnas, men också andra centrala funktioners, tidigare erfarenhet av samverkan i Örebro skapade också goda förutsättningar och minskade risken för utmaningar i fråga om till exempel brister i samsyn, flexibilitet eller förståelse för varandras verksamheter (Josefsson, 2007).

Det är lättare att komma framåt i arbetet när man inte har uppstartsprocessen med att lära känna varandra och se vem är du och vad gör du egentligen.

Sen har vi ju sett klara fördelar med att, ja men dels kanske att ett upparbetat arbetsätt oss emellan fanns [...] Örebro har en organisation med samverkan tydlig mellan polis och kommun och det har ju varit till våran fördel.

När det gäller verksamheternas koordinatörer i strategin beskrivs både i intervjuer och mötesanteckningar att det finns tydlig rollfördelning, hög ambitionsnivå och kompetenser som kompletterar varandra. Det fanns också hos många av dem en tidigare erfarenhet av att ha arbetat med varandra i liknande sammanhang. Exempelvis är en av polisens koordinatör både kommunpolis och internt involverad i avhopparverksamheten och sociala insatsgrupper. Det innebär erfarenhet av exempelvis samverkan, förtroendeskapande arbete och insyn i avhopparverksamheten som är en viktig del av strategins sociala insatser. En annan möjlig framgångsfaktor i just kompetensförsörjningen är också att man haft väldigt liten personalomsättning under implementeringsprocessen vilket annars riskerar att påverka implementering och dess upprätthållande över tid negativt (se till exempel Durlak & DuPre, 2008). Sammantaget hade man i Örebro goda förutsättningar

för att initiera implementeringen med flera centrala funktioner och personer på plats i organisationen kring strategin.

Syfte och mål med strategin

I en så omfattande implementeringsprocess som GVI medför så finns ett behov av att formulera tydliga mål både med insatsen (effekt mål) och med implementeringen (processmål). Effekt mål fungerar som indikatorer på när arbetet ger önskat (eller oönskat) resultat. GVI Örebro tog avstamp i den ursprungliga strategin (NNSC, 2016) och formulerade i uppdragsdirektivet effekt mål med fokus på minskning av det grova och dödliga våldet utfört av kriminella grupper i Örebro, ökad trygghet samt färre utredningar av, och därmed mindre polisiära och medicinska resurser till, grovt och dödligt våld. I uppdragsdirektivet specificerades också följande indikatorer som utgångspunkter för mål, vilka samordningen fick i uppdrag att ta fram:

- Antal övriga grova våldshändelser med koppling till identifierade grupper i Örebro.
- Antal skjutningar med dödlig utgång med koppling till identifierade grupper i Örebro.
- Antal skjutningar med icke-dödlig utgång med koppling till identifierade grupper i Örebro.
- Antal genomförda kommunikationsinsatser av typen call-in.
- Antal genomförda kommunikationsinsatser av typen custom notifications.

En specificerad lokal problembild utgör en relevant grund för planeringsarbetet då den är informativ för till exempel behov och prioritering av resurser, vilket skapar bättre förutsättningar för en framgångsrik implementering (Socialstyrelsen, 2012; Brå, 2018). Även om effekt målen som formulerades kan anses vara övergripande då de inte specificeras ytterligare, till exempel genom att tydliggöra vad som anses vara en önskad minskning av grovt och dödligt våld, så uttrycks heller inte några oklarheter kring målen i intervjuerna med de centrala funktionerna. Frågan om mål och behov av att konkretisera dem lyftes dock vid ett styrgruppsmöte under våren 2023.

Processmål fungerar i stället som hållpunkter för avstämning kring de aktiviteter man vill genomföra för att på sikt nå sina effektmål, det vill säga vad syftar implementeringen i sig till att uppnå (Berg m.fl., 2020; NNSC, 2016). I arbetet med GVI skulle till exempel mål kunna formuleras om vad som krävs för att kunna säga att strategin arbetats in i linjeverksamhet, när olika delkomponenter av insatsen anses ha genomförts i linje med grundstrategin och hur samverkan ska fungera. På så sätt skapas möjlighet att följa upp även implementeringsprocessen för att på sikt kunna koppla olika effekter av strategin till genomförandet av den. I Örebro skulle eventuellt arbetet och implementeringsprocessen gagnats av att tidigt formulera mer avgränsade och tydliga mål även för implementeringsprocessen. Gemensamma mål av den här typen ger också tydlighet för hur arbete och ansvar ska planeras och fördelas samt riktlinjer för vad som är viktigt att fånga upp under processens gång för att säkerställa en god implementering och programtrogenhet.

I intervjuerna framkommer att det finns en efterfrågan och nyfikenhet kring insatsens effekt internt och externt. Att sätta upp processmål kan således också ha ett viktigt kommunikativt syfte i att synliggöra inte bara vikten av effekten, utan även av en väl genomförd implementering. Det gör att uppföljningen och fokus inte bara förhåller sig till effekt, utan också effekt i relation till strategins genomförande.

Organisation GVI Örebro

GVI Örebro har i huvudsak organiserats i enlighet med NNSC:s (2016) rekommendationer och med strategin Sluta Skjut i Malmö som förebild (Ivert m.fl., 2020). Kortfattat rekommenderas ett antal olika forum för planering och beslutsfattning, vissa centrala funktioner samt vilka kompetenser och befogenheter personer med de olika funktionerna bör inneha. NNSC (2016) föreslår en styrgrupp med inflytelserika ledare/chefer, projektledare (i Örebro kallade samordnare) som driver arbetet och kommunikationen mellan styrgruppen och koordinatörerna för strategin, en arbets-/koordinatorsgrupp med representanter från samverkansaktörerna och olika stödfunktioner, främst ett så kallat tekniskt stöd samt akademiskt stöd som kan vägleda och säkerställa en metodtrogen implementering (NNSC,

2016). I GVI Örebro utgjordes detta av NNSC och det nationella stödet från Brå. Strategin försågs också med juridiskt och kommunikativt stöd. I figur 3 presenteras ett övergripande organisationsschema för GVI Örebro.



Figur 3. Organisationsschema GVI Örebro

Styrgrupp

Arbetet med GVI Örebro leds av en styrgrupp som ansvarar för att besluta om arbetets inriktning, att prioritera resurser, tillsättning av samordnare samt att tillse att högsta ledningen hos de respektive samverkande aktörerna har nödvändiga kunskaper om strategin. En representant från polisområde Örebro leder styrgruppen som i övrigt består av ledamöter i form av representanter från Polismyndigheten (Polisområde Örebro och Underrättelsesektionen), Kriminalvården, Örebro kommun (socialförvaltningen och Kommunledningsförvaltningen) och Länsstyrelsen Örebro län samt GVI-samordnare från kommunen och Polismyndigheten. En representant från Brå är adjungerad. Styrgruppen sammanträder ungefär var tredje månad. I

samband med att avsiktsförklaringen skrevs under tydliggjorde styrgruppen att man ger samordnarna mandatet att praktiskt driva GVI Örebro och att löpande frågor främst skulle hanteras i samråd med styrgruppens ordförande.

Verksamheterna betonade tidigt det gemensamma ansvaret och det finns i GVI Örebro en tydlig ledning från styrgrupp och samordnare som säkerställer prioritet, resurser och mandat. En styrgrupp med representanter från respektive verksamhet skapar förutsättningar för en stödande organisation genom att främja nytänkande och säkerställa resurser (Bertram m.fl., 2015). Man skapar på så sätt också utrymme att ställa krav på varandra, genom att exempelvis säkerställa att respektive verksamhet bidrar med de resurser som man kommit överens om (Braga & Kennedy, 2021; NNSC, 2016), i Örebros fall genom avsiktsförklaringen.

Samordnare

En samordnare från lokalpolisområde Örebro tillsattes från och med september 2021 och en från Örebro kommuns säkerhetsavdelning från och med oktober 2021. Samordnarna har ett övergripande ansvar för implementeringen inom sina respektive verksamheter, strukturen för genomförandet av strategin samt för återrapportering till styrgruppen. Samordnarna ses för avstämningar minst en gång i veckan. I Örebro valde man att lägga kommunens samordningstjänst hos säkerhetsavdelningen. Ett syfte med detta beslut var att tydligare samla det sociala brottsförebyggande arbetet organisatoriskt samtidigt som man initialt ville understryka det kommunövergripande ansvaret bakom strategin, då säkerhetsavdelningen tillhör kommunledningsförvaltningen. I intervjuerna lyfts det också som något positivt. Våren 2023 tillsattes också en samordnare från Kriminalvården, mer specifikt från frivården Örebro, för att synliggöra även deras roll i strategin. Polisens och kommunens samordnare betonar dock att man fram till att kriminalvården fick en egen samordnare var måna om att hela tiden se till att myndigheten representerades och inkluderades på ett bra sätt i implementeringen. Både samordnarna och kriminalvårdens koordinatörer upplever att denna lösning fungerade på ett fullgott sätt under uppstarten.

Koordinatorgruppen

Koordinatorgruppen leds av polisens och kommunens samordnare och består av en eller flera representanter (koordinatorer) från de samverkande aktörerna och olika enheter inom dem. Koordinatorernas roll är att inom respektive verksamhet samordna, förankra och driva det operativa arbetet med GVI Örebro och att se till att beslut rörande strategin verkställs i praktiken. GVI Örebros koordinatorgrupp har bestått av mellan 7–10 koordinatorer sedan start. Gruppen har med avsikt haft en dynamisk sammansättning, där vissa koordinatorer har varit inkluderade under uppstartsarbetet och i samband med att strategin började förankras i verksamheterna och andra inkluderades först när det operativa arbetet närmade sig. Gruppen kan även framgent förändras efter behov. För att säkerställa kontinuitet när/om personal bytts ut har de i flera fall valt att vara två koordinatorer per verksamhet. Det innebär att de haft möjlighet att täcka upp för varandra vid behov samt att säkerställa att kompetens bibehålls över tid om en koordinator till exempel byts ut eller går på längre ledighet. Det har alltså alltid funnits en mer senior koordinator att vända sig till i varje verksamhet.

En förändring som skedde tidigt i processen var att Länsstyrelsen initialt hade en egen koordinator. Samordnarna såg dock inte en tydlig operativ roll för Länsstyrelsen under implementeringen och man beslutade därför tillsammans med koordinatorn att Länsstyrelsen endast skulle representeras i styrgruppen och kommunikationsgruppen.

Koordinatorgruppen har också tillgång till stödfunktioner för administration, kommunikation och juridiska frågor vilka kan konsulteras och tas in vid behov (se nedan). Koordinatorgruppen träffas regelbundet varannan vecka sedan oktober 2021. Något som tydligt lyfts fram som positivt i intervjuer är att koordinatorerna har stort intresse för arbete med målgruppen och erfarenheter som matchar uppdraget. Koordinatorerna är vana att samverka och många har arbetat tillsammans tidigare. I intervjuerna beskrivs genomgående en hög tilltro till varandras kompetens och förmågor.

Stödfunktioner

Man har i implementeringen av GVI Örebro haft tillgång till stöd från externa aktörer, såsom ett övergripande nationellt stöd som utformats specifikt för strategin och handledning från NNSC. Det nationella stödet och NNSC har tillsammans i uppdrag att stötta myndigheter och organisationer i implementeringen av GVI i svenska kommuner. Det nationella stödet ansvarar också för att se till att implementering av strategin utvärderas för att på sikt arbeta fram en nationell kunskapsbas om förbyggande arbete mot grovt och dödligt våld i Sverige. Utformningen av handledning och stöd från dessa aktörer beskrivs mer utförligt i ett senare avsnitt.

Eftersom kommunikation ut till omgivande lokalsamhälle samt internt hos samverkande aktörer är centralt för spridning av budskapet och förankring, skapades en kommunikationsgrupp. I Örebro framgår av materialet att man önskade ha lokala kommunikatörer knutna till sig och att detta upplevts som något positivt. Kommunikationsgruppen består av en lokal kommunikatör från respektive samverkande aktör (förutom frivården som inte har en lokal kommunikatör) samt Länsstyrelsen. Polisens kommunikatör är samordnande för gruppen. En samordnare är också kopplad till kommunikationsgruppen. Kommunikationsgruppen skapade gemensamt en kommunikationsplan för när centrala aktiviteter planerade att genomföras i GVI Örebro och för att hålla budskapet om strategin levande mellan de mer uppmärksammande händelserna (till exempel call-in). Rent konkret innebär det att det funnits en strategi för när information om olika aktiviteter som genomförts inom ramen för GVI kommunicerats till lokalsamhället i media och av vem/vilken aktör. Det lyfts som framgångsrikt att olika samverkansaktörer har gått ut med sina respektive ingångar i strategin vid olika tidpunkter och att information om strategins innehåll hållits levande.

Även verksamheternas jurister har funnits tillgängliga för konsultation under implementeringen. De har framför allt stöttat koordinatorsgruppen i frågor om sekretess och vilken information som är möjlig att dela mellan de samverkande aktörerna.

Civilsamhället och lokalsamhället

NNSC pekar på vikten av att inkludera aktörer från det omgivande samhället i arbetet med GVI, bland annat som ett verktyg för att främja en god relation mellan rättsväsendet och samhället och på så sätt stärka den informella sociala kontrollen (NNSC, 2016). Utöver detta övergripande syfte finns också en rekommendation från NNSC om att inkludera representanter från civilsamhället på till exempel call-in som publik och i stödinsatser till personer som vill lämna kriminaliteten. Exempel på lokalsamhällesaktörer som kan vara aktuella inom ramen för GVI är religiösa samfund och ledare, områdesverksamheter, ideella föreningar eller lokala näringsidkare.

Samordnarna i GVI Örebro har under hela processen lagt mycket resurser på att identifiera och engagera lokala aktörer. Hur samhällets roll skrivs fram av NNSC har utgjort en utmaning i implementeringen, så även i Malmö (Ivert & Mellgren, 2023), då beskrivningen av hur detta praktiskt bör utformas inom ramen för strategin varit begränsad. Det beskrivs också som att användningen av lokalsamhället inom ramen för till exempel sociala insatser skiljer sig mellan den amerikanska och svenska kontexten vilket gjort arbetet med att identifiera rätt personer/aktörer extra utmanande. Det har gjort att man upplever sig ha lagt mycket tid på att försöka hitta rätt nivå på i vilken omfattning lokalsamhället bör finnas med i strategins olika delar. Utöver otydlighet kring hur lokalsamhället bör inkluderas beskrivs också utmaningar med att säkerställa att representanterna är lämpliga utifrån säkerhetsaspekter och att kunna säkerställa att de förstår och ställer sig bakom budskapet som strategin innebär. Att ställa de kraven på personer som i mångt och mycket bedriver arbete på ideell basis beskrivs som utmanande.

I Örebro har samordnarna haft informationsmöten, fördjupande dialog och enskilda möten med potentiella kandidater under hela implementeringstiden. Likt mycket annat beskrivs i intervjuerna att man valde att börja försiktigt vilket resulterat i en mindre grupp aktörer som fått representerat lokalsamhället, till exempel som publik på call-in. Samordnarna berättar att de initialt tvivlade på att de gjort tillräckligt, men att det i dialog med NNSC blev tydligt att arbetet var i linje med strategin.

Vi hade en väldigt trygg och säker grupp och kände ju att vi hade nallat på strategin för att vi var så fega i vilka vi valde ut till publiken och fick ju en helt motsatt effekt från eller motsatt respons från NNSC som tyckte att vi hade hittat helt rätt och att vi skulle börja så [...]

En viktig lärdom är därför att man tidigt bör klargöra vilka samhällsaktörer som kan bidra till insatsen och på vilket sätt utifrån de lokala förutsättningarna, då få centrala eller strategiövergripande riktlinjer finns att följa. Här finns också en möjlighet att, med hjälp av erfarenheter från de GVI-implementeringar som är aktiva i Sverige idag, hitta inspiration till relevanta aktörer, forum och sätt för civil- och lokalsamhället att involveras på ett konstruktivt sätt samt att fortsätta diskussionen om hur och på vilket sätt lokalsamhället kan involveras i en svensk kontext.

Förankring

Jag tänker att den största lärdomen är ju att låta det ta tid med förankringen. Vi har ju lagt ner otroligt mycket tid och varit runt i många olika personalgrupper. Men det gör ju också att vi har det lättare framåt när man känner till GVI. [...] Men det måste det få göra. Det här är ju också en typ av förändringsarbete.

Samordnarna och koordinatorena bar ansvaret för att informera om och förankra GVI Örebro i samtliga verksamheter, där polisens samordnare och en av kartläggarna (från polisens underrättelsesektion) tog en stor del av ansvaret initialt som en logisk följd på polisens tidiga roll och ansvar i strategin, det vill säga kartläggningen. Samordnarna planerade förankringen tillsammans med koordinatorsgruppen och de kommunikatörer som knutits till strategin.

Förankringen av GVI Örebro inleddes konkret med en digital informationsträff i oktober 2021 med representanter från de samverkande aktörerna i Örebro och Brås nationella stöd (beskrivs närmare nedan), där NNSC presenterade strategin och dess teoretiska grunder. Information om strategin spreds till berörda aktörer från december 2021 och fortsatte under våren 2022. Som första steg identifierade samordnarna vilka aktörer som behövde information först utifrån

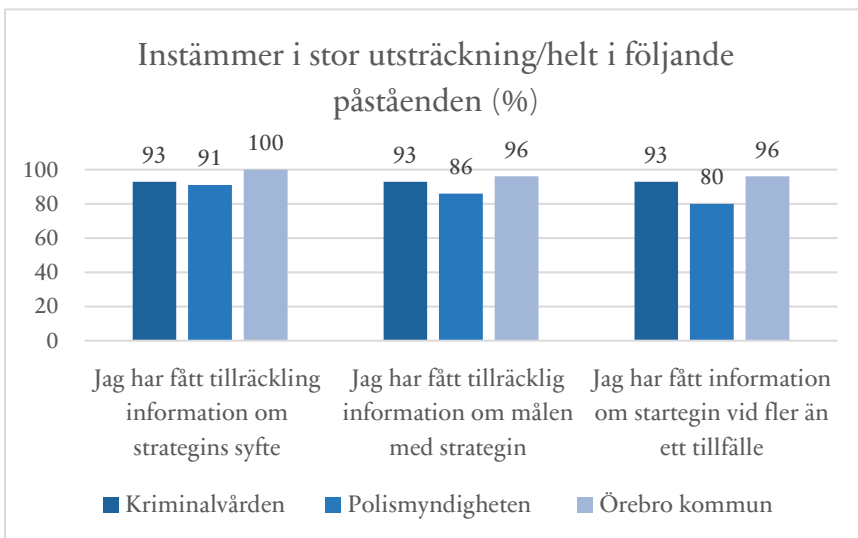
planeringen och att gå ut med övergripande information. Här riktade man sig till personer i ledande positioner samt personer/funktioner som berördes direkt av arbetet med strategin för att möjliggöra fördjupad delaktighet i strategin inom verksamheterna.

Samordnarna beskriver vikten av att förmedla till alla involverade vad strategin innebär och vad verksamhetens egen funktion är, men också vad de andra samverkande aktörernas roller innebär för att understryka att strategin är en gemensam insats. Samordnarna och koordinatörerna tog också tidigt fram ett gemensamt underlag för informations-spridning om strategin. Underlaget användes som utgångspunkt för ett flertal informationsträffar med enheter och arbetsgrupper inom de olika verksamheterna. I samma linje lyfts det faktum att samordnarna gjorde mycket av informationsarbetet tillsammans som en framgångsfaktor. Strategier som implementeras gemensamt i samverkan har visat sig öka chanserna till en framgångsrik implementering, framför allt på grund av att man säkerställer en gemensam målbild, ett gemensamt behov och ett delat ansvar (Durlak & DuPre, 2008). Man har också valt att förhålla sig strategiskt till vissa moment i förankringen, till exempel genom att fatta medvetna beslut om vem som informerar vilken verksamhet och utifrån vilka behov.

Och väldigt strategiskt tänkt, behöver du ha uniform? Ska jag, alltså, hur ska vi liksom presentera oss nu? Vad är smart i det sammanhanget? [...] Sen var det ju också bra att vi hade koordinatörerna med där de sedan skulle få en krok på, så att inte det stod och föll på att det var jag eller S1 [kommunens respektive polisens samordnare] som var representanter.

I nästa skede genomfördes en fördjupad förankring i specifika delar av de samverkande aktörerna där man förväntades arbeta mer direkt med strategin. Syftet var då att identifiera befintliga arbetssätt och strukturer i verksamheterna som kunde vara användbara inom arbetet med GVI Örebro och också eventuella utvecklingsbehov. Att matcha nya arbetssätt till befintlig verksamhet minskar behovet av lokala anpassningar och skapar bra förutsättningar för implementeringen (Durlak & DuPre, 2008; Fixsen et al., 2005). Tidsåtgången har sett olika ut vid träffarna i huvudsak beroende på olika aktörers vana att

arbeta på vissa sätt. Förankringen inom de respektive verksamheterna beskrivs nedan. Utöver de verksamheter och grupper som nämns nedan så har också chefsåklagare och Örebros politiska ledning informerats om strategin. I intervjuerna beskrivs att förankringen tagit mycket tid, men att det också varit en framgångsfaktor i arbetet att låta det göra det. I enkäten som gick ut efter operativ start ges också en bild av att svarande hos samtliga tre samverkansaktörer instämmer i stor utsträckning i att de fått tillräcklig information om strategins syfte och mål vid upprepade tillfällen (se figur 4). Det är dock viktigt att komma ihåg att de individer som svarat på enkäten i huvudsak är personer som haft centrala funktioner inom GVI-organisationen eller en mer direkt roll i det operativa arbetet, till exempel koordinators, styrgrupp och frivårdsinspektörer. I intervjuer med personal som inte är lika involverade direkt i arbetet eller som endast delvis påverkas av det i sitt dagliga arbete, beskrivs snarare ett behov av mer återkommande information om strategin.



Figur 4. Andel som anser sig ha fått tillräcklig information om strategins syfte och mål samt fått information vid upprepade tillfällen.

Förankring inom polisen

Polisen var initialt drivande i implementeringsprocessen och förankringen och hade bland annat ansvar för att involvera övriga samverkansaktörer. Att just polisen var drivande i början lyfts som positivt av deltagarna då en stor del av uppstartsarbetet, till exempel att genomföra en kartläggning, är polisens ansvar.

Nej men egentligen så identifierade vi tillsammans, alltså internt på polisen [...] vart behöver vi börja, vilka behöver få informationen först och ganska snabbt så såg vi att Und [Underrättelsesektionen] behöver ju starta på sitt arbete så tidigt som möjligt [...]

Eftersom kartläggningen är central för strategin gjorde polisens drivande roll att man tidigt kunde påbörja arbetet med strategin och på så sätt ha en första lägesbild klar i god tid innan det operativa arbetet påbörjades. Enheterna inom polisen som prioriterades initialt att förankra insatsen hos var yttre personal i form av ingripandeverksamheten, områdespolisgrupperna samt utredningsenheten för grova brott och utredningsenheten i lokalpolisområdet. I samband med att dessa enheter informerades lyfte polisens koordinatörer deras roll i den kommande gruppinventeringen (del av kartläggningen). Man informerade också bland annat ledningsgruppen för lokalpolisområde Örebro, Polisregion Bergslagen, den regionala underrättelsesektionen, den regionala avhopparverksamheten samt regionala insatsledare.

En utmaning med förankringen inom polisen var dock stöd och prioriteringar från ledningshåll. Om ett nytt arbetssätt inte prioriteras från ledningshåll är det svårt att uppnå effekter, något som visat sig i flera städer som implementerat strategin (Braga & Kennedy, 2021). Liknande problem upplevdes också i GVI Örebro initialt kopplat till det operativa arbetet. Vid årsskiftet 2021/2022 påbörjades dock en förändring för GVI Örebro. Polisen i Örebro fick nya chefer som lyfte upp och valde att i högre utsträckning än tidigare prioritera arbetet med GVI, särskilt avseende ökat fokus och sanktioner. Något som efterfrågas specifikt i intervjuer är just ett tydligare förankringsfokus på den operativa fasen då det är där man upplever att man stött på störst utmaningar. Även i detta hänseende synliggörs behovet av kontinuerligt

förankringsarbete relaterat till strategins olika faser för att strategin ska implementeras fullt ut.

Förankring i Örebro kommun

Förankringen genomfördes på liknande sätt som hos polisen inom kommunen och kriminalvården, dock i ett något senare skede eftersom polisen hade ett större behov av att påbörja arbetet tidigt. Kommunen skapade en struktur för hur arbetet med GVI Örebro ska organiseras, förankras och genomföras. Ett chefsforum, benämnt Referensgrupp GVI, upprättades och har som ansvar att samordna arbetet med GVI Örebro inom socialnämndens verksamheter med fokus på att säkra resurser och kompetens. Fokusgrupp GVI, bestående av handläggare och kuratorer, ansvarar i sin tur för förankring i det vardagliga arbetet genom att finnas tillgängliga nära den ordinarie verksamheten. Kuratorsgrupp GVI bestående av kuratorer från Öppenvård vuxna ansvarar för GVI-telefonen och custom notifications (beskrivs mer i detalj nedan). Slutligen har Nätverk GVI upprättats och inkluderar kontakter i olika delar av kommunen och samverkande aktörer. Nätverk GVI syftar till att skapa enkla kontaktvägar till organisationer som kan stötta arbetet med målgruppen. Socialförvaltningens enhetschefer för utredning och insatser, Örebro kommuns miljökontor, socialtjänstens berörda gruppledare samt ledningsgruppen inom dåvarande Förvaltning för försörjning, utbildning och arbetsmarknad (numera Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen) är de delar inom kommunen som tagit del av olika faser av förankringen.

Önskemål har funnits från socialnämndens verksamheter att ha varit involverade tidigare. Polisen hade tidigt tydliga kontaktvägar för klargöranden, stöd och förtydliganden medan de kommunala verksamheterna i början hade svårt att hitta sina motsvarigheter. Detta upplevde man försvårade processen något med att omsätta teori till praktik, att hänga med i tempot vid uppstart och att skapa en gemensam förståelse för strategin och dess genomförande i ett tidigt skede.

Så att det var väl en parallellprocess. [...] Till en början fick jag uppfattningen att vi var med i någon typ av fokusgrupp för att prata om hur det ska implementeras.

[...] jag uppfattar det som att det fanns ju en underton att det är ju något som kommer landa inom en befintlig verksamhet.

I intervjuerna poängteras dock också att man upplevt samarbetet kring strategin som välfungerande från början:

Vi har haft jättebra samarbete med polisen faktiskt från första början. Så, det var ju inte, det är klart det var lite läskigt och ovant först, men ändå så bra som det kunde bli [...]

Man har från samordnarnas håll redan tidigt pekat på vikten av att strategin ska fungera långsiktigt och med grund i den inställningen sett till att jobba in de olika verksamheterna över tid.

Förankring inom Kriminalvården

För kriminalvården utgår arbetet med GVI Örebro från frivården Örebro. Frivården har sedan start haft två koordinators- och styrgruppsledamöter och, sedan våren 2023, en samordnare. Initialt identifierade koordinatorsanstalter och häkten som skulle kunna bli aktuella i arbetet med GVI-individer och flera informationsträffar om strategin och vad den skulle komma att innebära för medarbetarna genomfördes. GVI Örebro har också haft en stående punkt på frivårdens medarbetarträffar och ett särskilt sammanträde har skapats för de handläggare som arbetar med GVI-individer. Där deltar även kriminalvårdsinspektören (chef för de handläggare som arbetar med övervakning vid skyddstillsyn och villkorlig frigivning), koordinators- och samordnare. Koordinators- och samordnarna har arbetat aktivt med att involvera den övriga verksamheten i arbetet med strategin:

Ja och vi jobbar ju verkligen för att involvera dem. [...] vi håller det verkligen levande även så här nu i implementeringen också för det känner väl vi också var viktigt. Att det inte bara blev en information på ett APT och sen så blir det först på call-in i oktober och sen ska vi köra skarpt. Utan det är ju något vi har försökt att jobba med för det är ju någonting som ska in i verksamheten.

En svaghet som identifierades i SWOT-analysen var att Kriminalvården inte hade en egen samordnare. Polisens och kommunens samordnare lade därför initialt extra resurser på att förmedla information och stämma av kring förankringsarbetet till kriminalvårdens koordinatörer. Man påpekar från frivårdens håll att man upplevt att allt fungerat bra från början ändå. En viktig lärdom är dock att i framtida implementeringar tidigt tillsätta drivande och samordnande funktioner för alla huvudaktörer i samverkan för att underlätta en tydlig organisation, ansvarsfördelning och förankring.

Utmaningar och långsiktighet

Utän tydlig och kontinuerlig förankring i verksamheterna riskerar en potentiell förändring att utebli eller stanna av när personal byts ut och nya kommer in (se till exempel Braga & Kennedy, 2021; Ivert & Mellgren, 2023). Samordnarna lyfter bland annat skiftarbete och personalomsättning som en utmaning för att nå ut ordentligt till alla berörda i verksamheterna och poängterar att informationsspridningen måste vara en levande process.

Det som är med information och implementeringen, det är också att grupper förändras, medarbetare byter funktion och så, så att vi måste ju ha det här på lång sikt levande så att det här blir en del i verksamheterna.

Målet var att ha genomfört informationsinsatser så att alla involverade hade grundkunskap om strategin innan sommaren 2022. Det framkommer dock i intervjuer med såväl gruppchefer som operativ personal att de önskar mer löpande information och återkoppling kring de aktiviteter som genomförs inom ramen för strategin, såväl i den egna som i de samverkande verksamheterna. Ett led i detta har varit att skapa informationssidor på respektive verksamhets intranät och externt på Örebro kommuns hemsida.

Samverkan

GVI bygger på samverkan mellan rättsväsendet, socialtjänst/kommun (eller motsvarande) och närsamhället (NNSC, 2016). Implementering av GVI är beroende av god samverkan och kommunikation mellan involverade verksamheter (Braga & Kennedy, 2021). Av intervjuerna

framgår att samverkan mellan de involverade verksamheterna har fungerat utan påtaglig friktion. Samverkan är också det som i störst utsträckning skiljer GVI Örebro från verksamheternas tidigare arbete mot grovt och dödligt våld och samordnare och koordinatörer påpekar i intervjuer att man ser en ökad kommunikation mellan verksamheterna och ökad samverkan specifikt i det operativa arbetet med målgruppen.

En stor skillnad tycker jag personligen är att här jobbar vi tillsammans allihopa mot samma grupper, vi lägger ett jättehögt fokus på den här gruppen som begår våldsbrott samtidigt som man faktiskt erbjuds en väg ut.

I intervjuerna lyfts styrkor i samverkan fram som överensstämmar väl dels med hur strategin är tänkt att fungera, dels med vad som benämns som framgångsfaktorer i forskning. Tidigare erfarenheter av samverkan och en tydlig organisatorisk struktur skapar förutsättningar genom att man samlar den gemensamma kapaciteten att arbeta med problemet och tydliggör det delade ansvaret (Braga & Kennedy, 2021). Att samverkan inom ramen för GVI Örebro har fungerat väl kan, utöver en tydlig organisatorisk struktur, bero på en redan etablerad samverkan mellan de involverade aktörerna. Det fanns redan innan GVI flera aktiva samverkansforum vilket har underlättat implementeringen.

I och med tidigare samverkanserfarenheter, och sannolikt tack vare att Örebro är en förhållandevis liten kommun, fanns också redan etablerade personliga relationer mellan centrala funktioner i GVI Örebro. Detta har sannolikt bidragit positivt till implementeringen av samverkan inom ramen för strategin.

Ja men en framgångsfaktor att det har gått väldigt lätt. Det är ju att vi är en ganska liten stad. Vi har sedan tidigare väldigt bra samverkan, framför allt mellan kommunen och polisen, vi är vana att jobba tillsammans och det blir lätt så med kontaktvägar. Nu har vi utvecklat den delen med kriminalvården på ett sätt som vi kanske inte hade lika långtgående och det är ju jättepositivt.

Det är ju lättare att gå in i någonting där man vet vart man har varandra, man kände varandra både yrkesmässigt och man vet hur man är som person lite grann.

Något att ha i åtanke när det gäller redan etablerade samarbeten och personliga relationer är att inte låta arbetet med implementeringen bli för personbundet. Risken blir att man missar behovet av att ta fram rutiner och kommunikationsvägar utifrån strategin och att säkra kompetens- och resursförsörjning även vid förändringar i persongruppen. De befintliga relationerna mellan de olika verksamheterna förde dock med sig ett redan etablerat förtroende, vilket understryks som viktigt i intervjuerna.

En aspekt kopplat till samverkan som tydligt särskiljer implementering av GVI i Sverige från implementering i USA är den svenska sekretesslagstiftningen (Ivert m.fl., 2020). Sekretessen inom ramen för GVI Örebro innebär bland annat att kartläggningen och resultatet av denna inte kan delas med övriga samverkande aktörer i samma utsträckning som gjorts i USA. Sekretessfrågan har också gjort att Örebro, likt Malmö, valt att i det operativa arbetet dela ett för insatsen specifikt mötesforum, så kallat shooting review, i två separata möten. Shooting reviews hålls med syfte att regelbundet diskutera händelser knutna till de kartlagda grupperna (NNSC, 2016), vilket innebär att information som omfattas av förundersökningssekretess behöver behandlas. I Malmö identifierade man vikten av att även kommunen på något sätt blir informerade om vad som händer inom ramen för strategin. Man har i GVI Örebro hanterat detta genom att hålla en polisintern shooting review och ett externt shooting review med koordinatörer från polisen, kriminalvården och Örebro kommun.

Utbildning och information

Utbildning i ett nytt arbetssätt inför implementering stärker kompetensen hos centrala funktioner och skapar en gemensam förståelse för vad arbetet med det nya arbetssättet innebär, vilket skapar en stabil grund att utgå från (se till exempel Bertram m.fl., 2015). I Örebros fall kom man i gång med implementeringen väldigt snabbt, bland annat tack vare befintliga samverkansstrukturer och centrala funktioners insyn i strategin. Detta medförde dock vissa utmaningar med den

initiala utbildningen och tillgången till stödmaterial och information på svenska. I april 2022, det vill säga nästan ett halvår efter påbörjad implementering i Örebro, försågs de kommuner som då initierat arbetet med GVI med ett svenskt metodstöd från Brå. Brås metodstöd är avsett att fungera som en guide inför och under implementering av GVI i en svensk kontext samt att förmedla en gemensam och sammanhållen bild av vad strategin innebär. Detta innebär dock att implementeringen i Örebro inleddes innan metodstödet fanns tillgängligt. Under de första åtta månaderna arbetade samordnarna därför mycket med att samla relevant information om hur processen och strategin bör utformas och genomföras. Bland annat gick man igenom litteraturförslagen från Brå, material och handledning från NNSC och framför allt genom täta kontakter med Malmös GVI-arbete.

Jag tror att hade vi haft implementeringsguiden från Brå från början så hade det varit lite lättare för alla att ta till sig den kunskapen, för det är ju svårt, skicka ut en lista med åtta punkter med ett antal böcker och skrifter som man ska läsa på engelska när människor inte heller har helt och fullt arbetstid till bara GVI.

Några saker som lyfts i intervjuerna som framgångsfaktorer när det gäller utbildning och information är den styrka man haft i sin samverkan mellan verksamheterna, att de tidigt enades om ett gemensamt informationsmaterial för förankring av strategin och att det funnits en bra kontakt med Malmö och Sluta Skjut. Inom ramen för koordinatorsmöten beslutades också att varje verksamhet fick presentera sig och sin organisation. Detta lyfts som något positivt i intervjuerna och upplevdes öka förståelsen för varandras utgångspunkter och uppdrag.

Det genomfördes också fördjupad utbildning eller handledning för direkt berörd operativ personal, i vissa aspekter av strategin. Ett exempel är utbildning i custom notifications till de poliser, kuratorer och frivårdsinspektörer som skulle genomföra samtalen.

GVI Week

I slutet av mars 2022 genomfördes en utbildningsvecka som kallades GVI Week. Då besökte NNSC Örebro under en vecka för att utbilda

chefer och de medarbetare som ska arbeta med olika delar av strategin. En dag bestod av föreläsningar med övergripande information om strategin och dess centrala komponenter. Där deltog styrgruppen, koordinationsgruppen och andra chefer från Polisen, Örebro kommun, Kriminalvården och lokalsamhället. Ytterligare två dagar bestod av mer specifik utbildning för operativ personal med bland annat sessioner fokuserade på call-in, custom notifications respektive kartläggning.

GVI Week beskrivs generellt i positiva ordalag av deltagarna. De lyfter att det var ett viktigt tillfälle för att förankra insatsen hos medarbetare och chefer inom de olika verksamheterna. GVI Week medförde också mer specifik handledning och utbildning kopplat till kartläggning, call-in och custom notifications. Dock upplevs från de centrala funktionerna att den generella informationen (Dag 1) med fördel hade kunnat riktas även till de som operativt ska arbeta med strategin för att säkerställa att alla involverade har samma uppfattning av strategins budskap och centrala komponenter. Det framkommer också att mycket tid har lagts på planering av veckan och att det har tagit tid från annat implementeringsarbete.

Brå och nationella stödet

Ofta krävs någon form av externt stöd för både utbildning och handledning (Bertram m.fl., 2015). Vikten av detta poängteras särskilt vid implementering av GVI-strategin på grund av dess omfattning (NNSC, 2016). Brå, Polismyndigheten och Kriminalvården har, utifrån sitt regeringsuppdrag att implementera och sprida GVI till flera städer, bildat ett nationellt stödteam som syftar just till att stötta nya lokala implementeringar och ge lokala myndigheter och organisationer metodstöd i strategin. Den nationella stödgruppen består av representanter från Brå, NOA:s utvecklingscentrum Syd och Kriminalvården. De ansvarar också för att se till att implementering av strategin utvärderas för att på sikt arbeta fram en nationell kunskapsbas om förbyggande arbete mot grovt och dödligt våld i Sverige.

I Örebro startade arbetet med GVI samtidigt som det nationella stödet formades vilket innebar en rad utmaningar. En konsekvens av detta var att delar av det som det nationella stödteamet skulle erbjuda

(till exempel svensk implementeringsguide, se ovan) inte fanns på plats. Upplevelsen från de centrala funktionerna är att det nationella stödteamet inte alltid har haft svar på frågor eftersom de själva höll på att sätta sin organisation, och att det därför varit enklare att rikta sig till sina motsvarigheter i Malmö.

Kommunikation med Brå och nationella stödet ska vi säga har väl varit svårt. Vi vet ju att vi var mycket snabbare ut än vad de var mobiliserade för, så det har inte alltid varit jätte [...] Ibland tror jag att vi har tvekat i att ta steg framåt för att vi inte vet hur fort vi får gå.

Upplevelsen av att det nationella stödteamet formades samtidigt som arbetet med GVI Örebro gjorde att Örebro kommun främst vände sig till Malmös GVI representanter med frågor om det praktiska arbetet med strategin.

Senast då säger nationella stödet att ja, men vi lägger räl-sen medan vi kör och vi håller på att titta på hur ska vi utforma oss för att ge stöd och så. Men sen har ju [vi] haft ett otroligt stöd från Malmö från början, vilket har varit helt fantastiskt.

Det nationella stödteamet har dock stöttat andra delar av arbetet. Utvecklingscentrum Syd, vilka också finns representerade i det nationella stödet, har genom kontinuerlig handledning stöttat kartläggningen och Brå har finansierat det externa stödet från NNSC. Några träffas nationella stödet och samordnarna från de olika implementeringsstäderna regelbundet. Även om det i intervjuerna beskrivs att de har klarat implementeringsprocessen utan det nationella stödet, så blir det uppenbart i intervjuer och olika mötesforum att stödet varit efterfrågat.

Det är klart att vi hade behövt stöd, om det hade funnits stöd att få, men vi har ju inte, det har ju inte funnits något, så då har vi löst det själva. Det har inte blivit kaos och kris för att vi har blivit lämnade. Den stora frustrationen är ju att det har hetat nationellt stöd [...], då skulle ni snarare sagt att uppdraget är att forma ett nationellt stöd med hjälp av implementerings-kommunernas

erfarenheter, det hade varit ärligare för vi förväntade oss en manual i ett ganska snabbt skede.

National Network of Safe Communities (NNSC)

Kontinuerlig handledning är i regel en förutsättning för att skapa en varaktig förändring (Socialstyrelsen, 2012). Det ökar också chanserna för att de anpassningar som krävs i den lokala kontexten genomförs baserat på kunskap. Det externa stödet lyfts fram som en viktig del av GVI-strategin för att främja en metodtrogen implementering (Braga & Kennedy, 2021; NNSC, 2016). NNSC:s handledning finansieras av Brå och påbörjades i GVI Örebro i november 2021. Samordnare och koordinatörer har träffat en grupp från NNSC för regelbunden handledning (varannan vecka). Samordnarna upplevde inledningsvis att syftet med handledningstillfällena var oklart och att det saknats en tydlig struktur för dem. Detta lyfte man tidigt från samordnarnas sida till både Brå och NNSC och upplevelsen är att handledningen efter det blivit mer strukturerad, bland annat genom att man kommit överens om en tydlig dagordning via mejl.

Jag tycker ju att NNSC-stödet känns mer och mer adekvat. Sen blir det fortfarande väldigt mycket återrapportering från vår sida och sen motfrågor. Men motfrågorna är ju strategiriktade så att det känns ju som att man håller sig på banan med stödet från NNSC.

Ja, men så är det och jag tänker att NNSC-stödet, där hade vi utmaningar i början och hitta våra roller och vad kan de hjälpa oss med egentligen, men det vi märkte var att när vi hade konkreta saker att lyfta då får vi det stödet som vi behöver.

Man lyfter dock att det är tydligt att NNSC besitter hög kompetens och därför kan stödja GVI Örebro i att genomföra implementeringen metodtroget.

Sluta skjut som förebild

Ett sätt att få den information som behövdes, i avsaknad av ett nationellt implementeringsstöd, var att tidigt skapa kontaktvägar till Malmö

och deras centrala funktioner i Sluta Skjut. Redan i november 2021 genomförde koordinatorsgruppen ett första studiebesök på plats i Malmö. Erfarenhetsutbyte med och stöd från Malmö har under hela processen beskrivits som avgörande eftersom man kunnat få svar på väldigt konkreta frågor. Det var också representanter från Malmö som utbildade operativ personal från GVI Örebro i custom notifications. Initialt var tanken att samtliga frågor om GVI-arbetet skulle gå via Brå för att inte lägga för stor arbetsbörda på funktionerna i Malmö. Detta visade sig dock inte fungera i längden då det nationella stödet och implementeringsstödet utformades samtidigt som man startade upp implementeringen i Örebro. Kontakten med Malmö blev därmed allt vanligare. Från Malmös håll kunde man också bidra med handfasta tips och råd utifrån sina egna erfarenheter av att ha fått hantera praktiskt utmaningar.

Sen är det ju rent liksom krasst så att vill jag ha svar på en polisiär fråga så är det ju inte Brå som är bäst lämpad att svara på den, det är ju den som har jobbat i det och då ringer jag dit.

En viktig sak att komma ihåg när stöd och hjälp tas från andra kommuner, är att alla kommuner är organiserade på olika sätt, man har olika resurser och möjligheter för förändring och samverkan och infrastrukturer för kommunikation och informationsdelning ser annorlunda ut. Problematiken man riktar strategin mot och även målgruppen kommer sannolikt också att variera. Strategin behöver därför anpassas till lokala förhållanden även inom Sverige. Det är också viktigt att förhålla sig till att andra kommuner eventuellt inte med säkerhet kan säga att man varit helt metodtrogna i sin implementering (se till exempel Ivert & Mellgren, 2023), alternativt att man befinner sig i ett tidigt skede av sin implementering och därför inte fullföljt hela planen. Implementering är svårt, det är viktigt att ifrågasätta och kritiskt granska de beslut man tar, oavsett vilken information de bygger på.

För GVI Örebro har NNSC och det nationella stödet ansvarat för formell utbildning och handledning samtidigt som funktioner i Malmö som arbetar med Sluta skjut har fungerat som ett informellt stöd. För framtida GVI-implementeringar är det viktigt att komma ihåg att

man inte kan förlita sig på ett omfattande stöd från andra GVI-kommuner då detta till exempel relaterar till befintliga resurser och arbetsbelastning. Det blir i stället viktigt att organisera utbildning, information och erfarenhetsutbyten om strategins centrala delar genom till exempel utveckling av metodstöd (som det Brå tagit fram), formella utbildnings- och förankringsmodeller och handledning från det nationella stödet för att främja en god implementering (Bertram m.fl., 2015). I utvecklingen av sådana utbildnings- och stödmaterial kan man med fördel komplettera med lärdomar från det praktiska arbetet i Malmö och Örebro då detta sannolikt kan bidra med svar på vanliga praktiska frågor för kommande implementeringar. Något som vid upprepade tillfällen efterfrågats av GVI Örebro, och som diskuterats och önskats av flera koordinators och samordnarna är till exempel en kort film om GVI som kan användas i intern förankring av strategin.

Kartläggning och analys

Kartläggning och analys syftar till att identifiera våldsdrivande grupper och individer. Denna kartläggning ska utgöra grunden för de beslut som fattas inom ramen för strategin gällande till exempel custom notifications och sanktioner. Även detta arbete initierades i december 2021.

GVI är en underrättsdriven strategi där kartläggningen av de kriminella grupper som driver våldet är central (Braga & Kennedy, 2021). Kartläggningen ska bidra med en analys av vilka och vad som driver det grova våldet (NNSC, 2016). I GVI Örebro har en koordinator och en analytiker från underrättelsesektionen i Bergslagen ansvaret för kartläggningen. Underrättelsesektionen arbetar vanligtvis utifrån en kontinuerlig underrättelseprocess i sex steg – beställning, planering, inhämtning, bearbetning, analys och delgivning. I intervjuer framgår det att kartläggningen inom ramen för GVI-strategin inte i grunden skiljer sig från den processen, men att verktygen som används för exempelvis inhämtning, med bland annat gruppinventering (se nedan), och vad som kartläggs är annorlunda.

Fokuset för kartläggningen skiljer sig alltså från tidigare arbetssätt. Istället för att fokusera på individer och de geografiska områden som individerna verkar i är fokuset på våldsdrivande grupper. En grupp

definieras av GVI Örebro på samma sätt som i Malmö (Ivert & Mellgren, 2021, s.15) det vill säga ”en grupp består av en kontext av individer som binds samman av ett socialt sammanhang och brottslighet som till viss del är gemensam.”. Definitionen kompletteras av ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att en individ ska anses tillhöra en grupp¹. Gruppfokus och definitionen skapar möjlighet att rikta ökat fokus även mot individer som tillhör en grupp som enligt kartläggning anses vara ansvarig för ett grovt våldsbrott, trots att individerna i fråga inte själva utfört det.

I kartläggningen beskrivs kartlagda individer som riskindivider då gruppdefinitionen öppnar upp för att individer som själva kanske inte driver det grova våldet ändå är kartlagda till följd av deras umgänge. Begreppet riskindivid härrör till att kartlagda individer (som en del av en grupp) kan både ha förhöjd risk att vara förövare och att utsättas för grovt och dödligt våld.

Kartläggningen inom ramen för GVI Örebro har i stora drag följt NNSC:s (2016) riktlinjer och utgår till stor del från hur den genomfördes i Malmö till följd av handledning och stöd från representanter från nationella stödet och UC syd. Det är också tydligt att kartläggningen och att den uppdateras kontinuerligt har prioriterats av GVI Örebro. Initialt kan arbetet med kartläggningen delas in två delar: gruppinventering och händelseanalys. Därefter följer inhämtning av brottshistorik kopplat till de identifierade grupperna och en social nätverksanalys för att få en förståelse för hur grupper och individer kan kopplas samman. Flera av dessa delar går i varandra och genomförs därför parallellt under kartläggningen.

¹ Kriterier för att en individ ska anses tillhöra en grupp är:

- En självidentifierad medlem av en namngiven grupp, känd för att delta i våld och/eller bära vapen/skyddsväst
- Identifierad av andra inom en grupp som ”medlem” i gruppen (får ansvar, uppdrag m.m.)
- Identifierar sig inte själv att vara medlem i en grupp men är utifrån känd kunskap kring en konstellation, känd för att vara engagerad i våld, drog/ eller vapensammanhang med en grupp
- Är en del av ett löst nätverk av individer som inte själv identifierar sig som en grupp men väljer att gruppera sig tillsammans på offentliga platser

Gruppinventering

Gruppinventeringen ska generera en samlad bild av vilka grupper som är aktiva och driver våldet i kommunen/staden. Konkret ska gruppinventeringen identifiera (1) vilka grupper som är involverade i grovt och dödligt våld, (2) gruppernas medlemmar, involvering i brottslighet och vilka områden de rör sig i samt (3) konflikter och allianser mellan identifierade grupper (Sierra-Arévalo & Papachristos, 2015). Arbetet med gruppinventeringen påbörjades redan i samband med de förankringstillfällena som genomfördes inom polisen. Polisens koordinator från underrättelsesektionen informerade vid förankringstillfällena om den kommande gruppinventeringen, den nya gruppdefinitionen och vad som förväntades av medarbetarna. Arbetsgrupperna som var aktuella fick därför möjlighet att förbereda sig inför gruppinventeringen.

Gruppinventeringen genomfördes vid separata tillfällena med lokalpolisområdets ingripandeverksamhet bestående av sex grupper, utredningsgruppen och två områdespolisgrupper. Även utredningsgruppen Grova brott vid Polisområde Örebro och ytterligare delar av underrättelsesektionen i Bergslagen deltog. Gruppinventeringen genomfördes med hjälp av diskussioner i mindre grupper som sedan presenterades och motiverades för hela arbetsgruppen. Även Kriminalvården var delaktiga i gruppinventeringen. Under sammanträden på frivården Örebro ombads frivårdsinspektörer att redogöra för de klienter som bedömts vara involverade i kriminella grupper. Informationen delades sedan vidare till polisens underrättelsesektion. Tillvägagångssättet beskrivs i intervjuer som produktivt och genererade genomtänkta förslag.

Efter träffarna med de olika grupperna sammanställde och avgränsade ansvariga för kartläggningen den insamlade informationen och verifierade den mot befintligt underrättelsematerial. Efter att gruppinventeringen hade färdigställts har arbetet med att identifiera individer aktiva i grupperna fortsatt. Utifrån det inkommande informationsflödet uppdateras detta dagligen av underrättelsesektionen. Gruppinventering och att avgränsa all information till de grupper som bedömdes vara drivande eller möjliggörare av grovt och dödligt våld beskrivs i

intervjuer som en tidskrävande och omfattande del av kartläggningen.

Händelseanalys och brotthistorik

Nästa steg i kartläggningen var händelseanalysen. Ansvariga för kartläggningen sammanställde händelser av grovt och dödligt våld i Örebro under de senaste tre åren för att få en bild av hur våldsbrottsligheten sett ut och hur den kopplas till de respektive grupper som identifierats i gruppinventeringen. De händelser som kunde kopplas till grupperna analyserades sedan i syfte att förstå vad som ligger bakom händelserna och driver agerandet inom respektive grupp. Ansvariga för kartläggningen beskriver att man försöker identifiera varför en grupp agerar som den gör, för att kunna reagera på ett lämpligt sätt när den gruppen kopplas till ett framtida våldsbrott som antingen förövare eller utsatt.

I händelseanalysen blev också definitionen av grovt och dödligt våld viktig. Inom ramen för GVI Örebro diskuterades detta med en av representanterna från det nationella stödet och UC syd. Grovt och dödligt våld kom att inkludera följande brottstyper: (1) Fullbordat mord, dråp eller misshandel med dödlig utgång med eller utan användning av skjutvapen, (2) försök, förberedelse och stämpling till mord eller dråp med eller utan användning av skjutvapen och (3) grov misshandel där misstänkt är obekant med offret. Det är också de brottstyperna som kan ligga till grund för ökat fokus mot den mest våldsdrivande gruppen.

Utöver grovt och dödligt våld sammanställdes brotthistorik för de individer som bedömdes vara del av de identifierade grupperna. Brotthistoriken gav en bild av vilken typ av brottslighet de olika grupperna var involverade i och hur belastade individerna var. Tillsammans med övrig information kan det utgöra underlag för att fatta beslut om till exempel vilka individer som bör prioriteras vid ökat fokus eller för att förstå vilken typ av brottslighet som går att koppla till grupper som är drivande men inte direkt utför våldsbrotten. Gruppinventering, händelseanalys och insamling av brotthistorik sammanställdes och utgjorde underlag för en lägesbild som presenterades för koordinatorsgrupp och styrgrupp i maj-juni 2022.

Social nätverksanalys

I NNSC:s implementeringsguide (2016) lyfts social nätverksanalys som ett ytterligare steg i kartläggnings- och analysprocessen. Det handlar om att med hjälp av olika typer av information systematiskt koppla samman individer och grupper baserat på deras sociala sammanhang. Analysen baseras ofta på vilka individer som blivit gripna eller kontrollerade tillsammans och utfallet kan användas för att säkerställa att rätt individer kallas till call-in eller får ta del av budskapet via custom notifications. Det är dock inte en nödvändig del av GVI utan presenteras som ett värdefullt tillskott som kan användas när verksamheten är redo för det.

Även om grupperna, dess medlemmar, konflikter och allianser har analyserats och kartlagts inom ramen för GVI Örebro framgår det att denna del, social nätverksanalys, inte genomförts fullt ut. I intervjuer lyfter man att det inte finns rätt kompetens tillgänglig i Örebro för att genomföra social nätverksanalys för tillfället. I intervjuer beskrivs också att grupperna är föränderliga vilket gör det svårt att bedöma vilken grupp en individ tillhör, vilket skulle kunna påverka möjligheten att genomföra social nätverksanalys. Samtidigt skulle detta ytterligare steg i kartläggningen kunna stärka de samverkande aktörernas möjlighet att fokusera direkt kommunikation, sanktioner och stöd till de grupper och individer som är centrala i att driva våldet.

Fortsatt användning av kartläggningen

GVI-strategin ska vara underrättelsesdriven och för det krävs en ständigt uppdaterad och tillförlitlig kartläggning av grupper och händelser kopplade till dessa. I GVI Örebro uppdateras kartläggningen dagligen utifrån den information som ansvariga för kartläggningen hämtar in, exempelvis från händelserapporter eller tips. Det kan till exempel handla om vilka individer som sitter anhållna eller häktade, vilka som setts tillsammans vid kontroll av fordon, om individer fått beslut om frigivningsdatum från anstalt eller vilka som intagna på anstalt kommunicerar med. Genom samverkan med Kriminalvårdens underrättelseverksamhet kan polisen få tillgång till information som de tidigare kanske inte efterfrågat och som blir avgörande i arbetet med att till exempel identifiera lämpliga individer att kalla till call-in. Utöver

den dagliga uppdateringen inhämtas och sammanfattas information om händelser varje vecka vid shooting review, internt inom polisen och externt tillsammans med kriminalvården och kuratorerna ansvariga för GVI-telefonen och custom notifications. All information ska tillsammans ge de samverkande aktörerna ett underlag att fatta beslut på (se Braga & Kennedy, 2021).

Förtroende för kartläggningen

En rigorös och tillförlitlig kartläggning kommer öka chanserna att händelser snabbare kan kopplas till specifika grupper, att rätt grupper/individer tar del av budskapet vid rätt tidpunkt och att sanktioner snabbare riktas mot den mest våldsdrivande gruppen (Braga & Kennedy, 2021). I förlängningen kan det också generera större förtroende för de beslut som baseras på kartläggningen. Det är därför viktigt dels att alla samverkande aktörer nås av relevant information från kartläggningen, dels att man har förtroende för att beslut som fattas byggs på relevant information. I intervjuer och diskussioner vid olika möten framgår vid flera tillfällen att koordinatorsgruppen och styrgruppen har förtroende för och tillit till kartläggningen. Det framgår även att händelser av grovt och dödligt våld i de flesta fall gått att koppla till kartlagda grupper vilket beskrivs som något som har ökat tilltron till kartläggningen.

Samtidigt har det, kopplat till vissa händelser och aktiviteter, framgått att både Örebro kommun och frivården Örebro uppfattat beslut eller information från kartläggningen som motsägelsefull jämfört med den information som finns inom den egna verksamheten. Till exempel har frivården upplevt att några individer som ställts under ökat fokus skött sin övervakning bra enligt frivårdens egen information. Örebro kommun har också vid ett fåtal tillfällen ifrågasatt ökat fokus mot individer som samtidigt tagit kontakt angående stöd att lämna kriminaliteten. Det här är bland annat en förankringsfråga och belyser vikten av att dela den information som är möjlig att dela med övriga samverkande aktörer. Det handlar också om den tillit som finns i samverkan och belyser vikten av att ha förtroende för de andra samverkande aktörernas beslut, eftersom sekretesslagar ibland hindrar att dela den information som ligger till grund för att de fattats. I Örebro löstes dessa frågor mycket tack vare dialog mellan parterna, och att det ändå sägs

finnas en grundtillit för den andra aktörens verksamhet. Situationerna belyser dock vikten av att skapa forum för att kunna diskutera dessa frågor för att på så sätt skapa samsyn och förståelse.

Kartläggningen har även medfört andra användningsområden. Andra medarbetare på underrättelsesektionen och i olika utredningsgrupper har efterfrågat information om till exempel vilka individer som ingår i en viss grupp. Det finns också intresse för att på regional nivå använda själva metoden för att kartlägga och analysera grupper med kopplingar till grovt och dödligt våld. Utöver det har kartläggningen resulterat i vidtagna åtgärder mot individer som är kartlagda men inte nödvändigtvis står under ökat fokus som en del av den mest våldsdrivande gruppen. Till exempel har frivården Örebro utfärdat vistelseföreskrifter utifrån information från kartläggningen, något som under ökat fokus skulle kunna klassas som en sanktion. Oavsett hur kartläggningen används och delas bör det göras ansvarfullt och med viss försiktighet. Det är viktigt att särskilja vad som genomförs inom ramen för strategin och inte. GVI bygger på att snabba, kännbara och förutsägbara sanktioner riktas mot den/de mest våldsdrivande grupperna utifrån budskapet att fortsatt våldsbrottslighet leder till konsekvenser för hela gruppen (Braga och Kennedy, 2021). Om åtgärder baserat på kartläggningen genomförs mot specifika individer kopplade till grupper som inte står under ökat fokus riskerar det att motsätta sig det kommunicerade budskapet, vilket i sin tur inte kommer gynna varken strategins legitimitet eller allmänhetens förtroende för de samverkande aktörerna. Bara för att informationen om grupper nu har sammanställts systematiskt innebär det inte nödvändigtvis att de samverkande parterna ska agera annorlunda i det vardagliga arbetet med de individer som finns i kartläggningen som inte står under ökat fokus eller som uttryckt behov av stöd och hjälp.

Den operativa organisationen

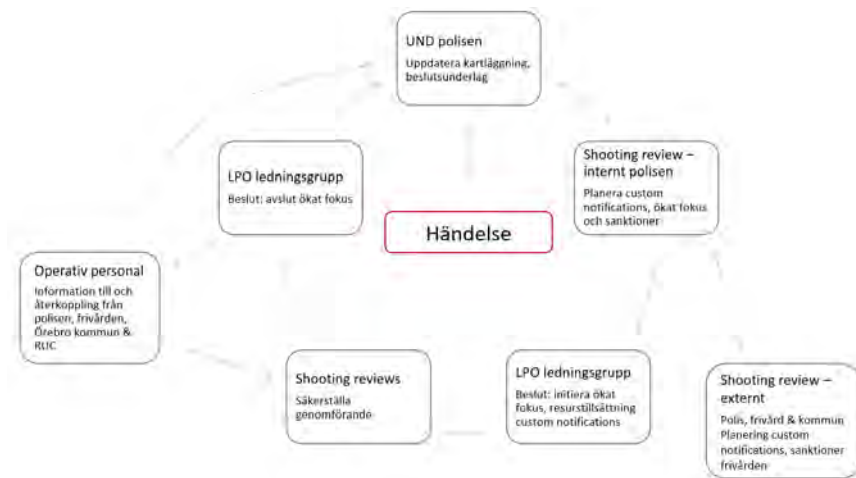
Det operativa arbetet inom ramen för GVI Örebro inleddes med ett call-in i oktober 2022. Inför detta påbörjade samordnarna och koordinatorsgruppen ett arbete med att hitta en effektiv organisatorisk struktur för att möjliggöra genomförandet av strategins operativa delar. I figur 5 presenteras övergripande i vilka forum den operativa processen hanteras inom ramen för GVI Örebro, dels veckovis, dels när

grovt och dödligt våld inträffar. En central del av detta arbete utförs av polisens koordinator och analytiker på underrättelsesektionen som ansvarar för att samla och uppdatera kartläggningen dagligen baserat på olika typer av informationsunderlag.

Varje vecka genomförs ett polisinternt shooting review som leds av polisens koordinator från lokalpolisområde Örebro och där koordinator och analytiker från underrättelsesektionen samt gruppchefer/representanter från polisens yttre verksamhet och utredningsgrupper deltar. Målet med detta möte är att följa upp händelser som inträffat under veckan och planera för framtida åtgärder. Det handlar om att planera för custom notifications och avgöra om förslag om ökat fokus ska lyftas till lokalpolisområdets ledningsgrupp. Planen framåt är att beslutsprocessen om ökat fokus ska flyttas helt till shooting review.

För att involvera övriga samverkande aktörer har GVI Örebro även börja använda sig av vad de benämner som ett externt shooting review varje vecka. Deltagarna inkluderar polisens koordinators från lokalpolisområdet Örebro och underrättelsesektionen, frivårdens samordnare och koordinator samt två koordinators från kuratorsgrupp-GVI och Örebro kommun. På dessa möten delas avidentifierad och sekretessprövad information om aktuella händelser och aktiviteter hos de olika samverkande aktörerna. Det planeras också eventuella sanktioner som frivården kan genomföra. Mötesforumet beskrivs mycket positivt eftersom det gett en plattform för de samverkande aktörerna att träffas och i möjliga mån, diskutera frågor och återkoppla erfarenheter från det operativa arbetet.

Utöver shooting reviews träffas koordinatorsgruppen varannan vecka för att diskutera och lösa strategiska frågor kopplat till införande av rutiner och planering för större aktiviteter, såsom call-in.



Figur 5. Den operativa processen vid händelse av grovt och dödligt våld inom ramen för GVI Örebro

Den operativa processen vid händelse av grovt och dödligt våld

Vid händelse av grovt och dödligt våld initieras arbetet kopplat till GVI hos ansvariga för kartläggningen som inhämtar och analyserar information om händelsen. De genomför en dragning om händelsen vid shooting review med fokus på möjlighet att identifiera involverade grupper och möjligheten att genomföra custom notifications mot den grupp som blivit utsatt. Om förövaren med säkerhet går att koppla till en kartlagd grupp kan det resultera i ett förslag om ökat fokus. Beroende på hur snabbt man kan identifiera den ansvariga gruppen kan samverkansmötet äga rum antingen före eller efter att beslut om ökat fokus tas av lokalpolisområdets ledningsgrupp. Lokalpolisområdets koordinator, som också är ordförande för shooting review, presenterar tillsammans med ansvariga för kartläggningen sitt förslag om ökat fokus för lokalpolisområdets ledningsgrupp som sedan beslutar om frågan. För att sprida beslutet till operativ personal används shooting reviews och den operativa order som polisens yttre personal tar del av vid exempelvis utsättningar. Från shooting review är tanken att deltagarna för vidare informationen till respektive arbetsgrupp och i den operativa ordern framgår vilka kartlagda individer som strategiskt valts ut för sanktioner. En förfrågan om att genomföra

sanktioner skickas även vidare till Regionala underrättelsecentret (RUC), ett samverkansforum för myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet.

Under det externa shooting review utreds sedan frivårdens möjlighet att rikta sanktioner mot medlemmar i den identifierade gruppen samt behovet av eventuella custom notifications om en kartlagd grupp har blivit utsatt. I de fall det är möjligt delar polisen information om respektive kartlagd individs delaktighet i gruppens brottslighet till frivården. Frivården använder informationen som underlag för beslut om sanktioner. Alla genomförda sanktioner ska dokumenteras och återkopplas till underrättelsesektionen dels genom händelserapporter, dels genom dragningar i shooting review. Vid behov av custom notifications samordnas detta enligt framtagen rutin. Slutligen kan lokalpolisområdets ledningsgrupp efter förslag från shooting review besluta om att avsluta ökat fokus mot den identifierade gruppen.

Ovan beskrivna process följer i stora drag NNSC:s implementeringsguide (2016), men med några undantag främst kopplade till lokala anpassningar och svensk kontext. Till exempel uppdelningen av shooting review till följd av den svenska sekretesslagstiftningen. Samordnare och koordinatörer är genomgående nöjda med den organisation man tagit fram för det operativa arbetet. Shooting review internt, men framför allt externt, beskrivs i intervjuer som mycket positiva och att de har skapat både en ökad förståelse för varandras arbete och en struktur för att diskutera operativa frågor kopplat till GVI. I intervjuerna beskriver man också att organisationen upplevs möjliggöra att våldshändelser snabbt kan hanteras och att operativa delar, såsom att rikta ökat fokus eller genomföra custom notifications, snabbt kan beslutas om. Samtidigt är man noga med att poängtera att det oftast inte är någon nackdel att det går några dagar mellan en händelse och att man agerar. Lite extra tid för informationsinhämtning och analys ger säkrare underlag att fatta beslut på.

Under nedan teman kommer denna process och andra centrala delar av det operativa arbetet, till exempel call-in och sociala insatser, att behandlas mer utförligt och förhållas till den ursprungliga strategin.

Direkt kommunikation av budskapet

De samverkande aktörerna ska tydligt kommunicera till de kartlagda grupperna att (1) våldet inte tolereras, (2) att fortsatt våldsanvändning av individer i grupperna kommer resultera i ett ökat rättsligt fokus mot hela gruppen och (3) att hjälp erbjuds de som vill lämna sin kriminella livsstil. Budskapet ska förmedlas både brett, till strategiskt utvalda medlemmar från olika kartlagda grupper, vid call-in och individanpassat genom custom notifications. Att budskapet kommuniceras korrekt är centralt för strategin. Syftet är att skapa förutsägbarhet och förståelse för de rättsliga konsekvenser individerna kommer att möta som följd av sitt agerande. I förlängningen ska det generera legitimitet och ökat förtroende för de samverkande aktörernas hantering av brottsligheten, både från lokalsamhället och de kartlagda individerna (Braga & Kennedy, 2021). Att enskilda individers handlingar påverkar hela gruppen ska genom grupptryck avskräcka från fortsatt våldsanvändning då risken att sanktioneras blir större och även kan påverka andra.

Call-in

Call-in kan beskrivas som ett välregisserat stormöte där de olika samverkande aktörerna tillsammans med lokalsamhället förmedlar strategins budskap. Till call-in kallas ett antal strategiskt utvalda individer från de kartlagda grupperna, i syfte att de ska sprida budskapet vidare till sina grupper. De kallade behöver alltså inte inneha en ledarroll i gruppen, utan väljs ut baserat på dels vilka som står under övervakning av frivården, dels i vilken utsträckning de bedöms kunna förmedla budskapet till sin grupp och även att de bedöms kunna sitta genom denna typ av möte. Totalt har det anordnats två call-in i Örebro, ett i oktober 2022, och ett i april 2023. Det första call-in markerade också den operativa starten för strategin i Örebro vilket gjorde att det fick ett extra symboliskt värde inom staden och för de samverkande aktörerna.

Till varje call-in kallades, via brev från frivården, cirka ett tiotal kartlagda individer som alla var under övervakning av frivården. Båda call-in har genomförts enligt liknande upplägg. Det är polisen som kartlägger och tar fram förslag på vilka grupper och individer som ska närvara. Frivården hjälper till att bedöma om föreslagna individer är lämpade

för denna typ av möte, det vill säga om de orkar sitta genom hela mötet och om de har förmågan att sprida budskapet vidare till sin grupp. På mötet följer en frivårdsinspektör med per kallad individ.

Enligt strategin ska call-in genomföras på en neutral plats som har ett symbolvärde för staden. Platsen ska också uppfylla de säkerhetskrav som ett möte likt detta kräver. Utifrån dessa båda aspekter diskuteras en rad alternativ för GVI Örebro. Valet föll till slut på det centralt belägna konserthuset i Örebro stad. Platsen uppfyllde grundkraven på symbolvärde och säkerhet, men NNSC problematiserade dock hur relaterbar och neutral platsen i sig är för de individer som GVI riktar sig mot. Denna reflektion har man tagit med sig och fortsätter att undersöka andra lämpliga platser att genomföra kommande call-in på.

Erfarenheter av att genomföra call-in

Ett call-in innefattar ett antal tal som tillsammans ska leverera det tredelade budskapet. Talen bör levereras av representanter från de samverkande aktörerna för att synliggöra att de står enade mot våldet (NNSC, 2016). I Örebro har tal hållits av ambulans och akutsjukvård, politiker, polischef, en områdespolis, chefsåklagare samt representant från socialtjänst. Utöver de yrkesverksamma bör tal hållas av personer som har erfarenheter av våldet och som individerna kan relatera till. Det kan vara en förälder som förlorat sitt barn, religiösa ledare eller personer som valt att lämna sin kriminalitet. Att hitta lämpliga talare till samtliga tal i Örebro visade sig vara en krävande uppgift. Särskilt utmanande var det att i en svensk kontext finna den så kallade Ångerns röst, det vill säga en person som valt att lämna ett tidigare kriminellt liv. Vid det första tillfället kunde därmed denna plats inte fyllas. Inför det andra fick GVI Örebro hjälp av Malmö att hitta en lämplig talare. Att hitta en person som både ville ställa upp, som uppfyllde säkerhetskraven, som hade tillräcklig distans till sin egen kriminalitet och som inte har koppling till någon av deltagarna visade sig särskilt svårt, särskilt i en stad av Örebros storlek. Utbudet av möjliga talare är mindre och kopplingar mellan personer fler och närmare. Det kan därför krävas att man riktar sig utanför den egna kommunen för att hitta representanter. Ju fler call-in som hålls, och ju fler etableringar

som görs nationellt kommer behovet av talare att öka och att hjälpas åt nationellt mellan etableringar blir viktigt.

I vilken ordning talen ska hållas är enligt strategin flexibel (NNSC, 2016, s. 74). I Örebro blev det synligt att ordningen, och kanske framför allt vilken verksamhet eller vilket budskap som inleder mötet har betydelse. På grund av sjukdom var den första talaren vid första call-intvungen att ställa in. Till denne fanns inte heller någon naturlig ersättare. Det innebar att den talare som inledde representerade rättsväsendet och budskapet om att våld måste upphöra med tyngdpunkt på möjliga konsekvenser om våldet fortsätter. Det innebar att den lite hårdare delen av budskapet, om sanktioner, fick inleda mötet. I den återkoppling som gavs både av närvarande publik och i frivårdens återgivelse av individernas upplevelse av tillfället, lyftes att det i viss mån blev en (för) tuff ingång. Detta löste sig naturligt till kommande möte eftersom den oförutsedda sjukdomen då inte blev ett problem. Erfarenheten understryker dock vikten av att noggrant överväga samtliga beslut som fattas, och vilken betydelse små enskilda val/händelser kan få för upplevelsen av tillfället. Det blir också tydligt att det är viktigt att fortsätta följa upp, även efter att GVI går in i linjeverksamhet och fler aktiviteter kommer genomföras mer på rutin, upplevelsen av varje call-in för att kunna använda dessa erfarenheter i det fortsatta kvalitetsarbetet.

För att markera att samhället sluter upp mot våldet, och för att representera den hjälp och stöd som finns att få närvarar en publik vid mötet. Att välja ut vilka som skulle närvara som publik var en tidskrävande uppgift. Särskilt utmanande var det att finna rätt representanter från civil- och lokalsamhället. Enligt strategin bör det vara personer som deltagarna kan relatera till och som kan vara med och möjliggöra stöd för dem efter mötet. I Örebro var strategin att med omsorg välja ut personer och snarare börja med ett mindre antal strategiskt utvalda som över tid kan utökas. I publiken fanns bland annat fritidsgårdsledare, områdesansvariga, representanter från lokala sportklubbar, civilsamhällesaktörer såsom ledare för religiösa samfund eller näringsidkare. En indikation på att Örebro delvis har lyckats identifiera lämpliga deltagare från lokalsamhället var att det efter att själva huvudmötet ägt rum, stannade deltagare och talade med representanter från publiken. I återkoppling från representanterna från lokalsamhället

framkom även att de fått kontakt med en handfull individer i efterhand. Även om det inte går att säga något om hur den kontakten såg ut vad gäller innehåll och omfattning, indikerar det ändå att syftet med närvaron av lokalsamhälle delvis uppnåts.

De två call-in som genomförts kan beskrivas som väl utförda i relation till hur de beskrivs i strategin (NNSC, 2016). En viktig utgångspunkt med GVI-strategin är också att det ska vara tydligt att de samverkande aktörerna nu kraftsamlar mot våldet i staden och att fortsatta våldshandlingar får konsekvenser. I Örebro säkerställdes att alla som kallades till call-in fick budskapet oavsett om man närvarande eller inte. En rutin skapades som innebär att i de (enstaka) fall som en kartlagd individ uteblev från call-in, begärde frivården handräckning från polisen och ett custom notification genomfördes på frivårdens kontor inom en vecka från call-in. Rutinen säkerställer således att budskapet kommuniceras till de individer som strategiskt valts ut från kartläggningen. Rutinen har upplevts positivt och är något som GVI Örebro har valt att fortsätta med.

Det är tydligt att planeringen av call-in har varit mycket omfattande, genomarbetad, och systematiskt. Olika beslut har diskuterats och förankrats både i koordinatorsgruppen samt i handledning med NNSC. Av diskussioner och minnesanteckningar framkommer också att de anpassningar som gjorts och beslut som tagits noga övervägts i förhållande till grundstrategin. NNSC:s implementeringsguide har följts noggrant, tillsammans med de erfarenheter som fanns från tidigare genomförda call-in i Malmö.

Erfarenheter från det första call-in användes också som grund för att förbättra det kommande. Efter varje call-in fanns också en plan för att följa upp hur de olika närvarandes aktörer, utifrån sin roll vid mötet, upplevde dess genomförande. Feedback från talare, publik och andra representanter användes sedan, efter avvägning i relation till grundstrategin, som en del av kontinuerligt förbättringsarbete av mötet. Att ha en plan för uppföljning av samtliga närvarande parter, det vill säga både representanter för publik, talare, deltagare och frivårdsinspektörer har varit värdefullt för att fånga upp olika upplevelser av tillfället. Det är tydligt att arbetet har genomförts av noggrannhet och väl genomtänkta överväganden, vilket också stärks av feedback från NNSC

som menar att man håller sig i linje med strategin och genomför arbetet väl. En framgångsfaktor var att koordinatörerna redan tidigt och upprepat framhöll att de skulle ”skynda långsamt” och att de skulle fatta ”kloka och välgrundade” beslut.

I intervjuer framkommer att call-in har ett stort symboliskt värde för strategin. Det finns ett stort intresse både från personal inom de samverkande aktörerna, från politiker och media i samband med call-in. Dock uttrycker man i intervjuerna och diskussioner i olika mötesmanhang att det har både för- och nackdelar. Call-in har i GVI Örebro fått mycket uppmärksamhet även utanför arbetet med strategin, av till exempel media. Samordnarna lyfter vikten av att fokusera på det som ska hända efter call-in och att försöka skifta fokus från det specifika tillfället till hela strategin. Risken är annars att GVI blir synonymt med call-in, såväl internt som hos allmänheten, vilket bidrar till en felaktig bild av vad strategin faktiskt innebär. Det här är inte heller enbart kopplat till Örebro eller en svensk kontext (Ivert m.fl., 2020), eftersom GVI är en strategi som skiljer sig från traditionella metoder finns risken att det medialt presenteras felaktigt (NNSC, 2016). I förlängningen riskerar också alltför stort fokus på call-in internt leda till att de samverkande aktörerna inte är beredda på arbetet som kommer efter call-in. Att arbeta strategiskt med kommunikation internt och externt inför och mellan call-in lyfts som centralt i intervjuerna. Detta för att lyfta fram andra delar av strategin och som ett sätt att hantera det fokus som call-in annars riskerar att få. Samtidigt kan genomförande av call-in ha ett viktigt symboliskt värde i den fortsatta förankringsprocessen, just eftersom det får sådan uppmärksamhet.

Det är svårt av underlaget i utvärderingen att bedöma hur call-in har upplevts av de närvarande. När de kallade individerna checkade ut vid call-in blev de tillfrågade om de ville lämna sitt nummer till socialtjänsten vilket majoriteten valde att göra. Majoriteten valde också att ta mot telefonnummer till GVI-telefonen av kuratorerna. Kuratorerna kontaktade samtliga som de fått kontaktuppgifter till dagarna efter och för ett fåtal resulterade det i återkommande kontakt. I feedback från frivårdsinspektörerna som hade klienter på plats återkopplas att de hade svårt att förstå innan varför de kallades. Detta framhölls även av individerna efter att call-in genomförts och att de inte tyckte att de hade sådana umgängen som gjorde att de borde kartlagts. Trots att

frivården beskrev det som att deltagarna hade svårt att ta till sig budskapet, lyfter kuratorerna att de ändå fick samtal och förfrågningar om stöd och hjälp efteråt. Av talarna var det framför allt sjukvårdens och mamman som förlorat en son till våldet som lyftes fram som starka tal som berört deltagarna.

Custom notifications

Som komplement till call-in används custom notifications som är enskilda mer flexibla samtal där polis, helst tillsammans med andra samverkande aktörer, kommunicerar strategins tredelade budskap direkt till kartlagda individer. Custom notifications kan genomföras av flera olika anledningar till exempel för att nå ut till flera grupper i samband med call-in eller när en våldshändelse sker i syfte att möta upp utsatta eller förhindra hämndaktioner. Custom notifications kan till skillnad från call-in även riktas mot kartlagda individer som inte står under övervakning av frivården.

Organisation och genomförande

I Örebro har ett särskilt custom notification-team bildats bestående av ett antal utvalda poliser och de två kuratorer från socialtjänstens Öppenvård för vuxna som också genomför sociala insatser och bemannar GVI-telefonen. Tillsammans med koordinatörer från polisen och socialförvaltningen skapade gruppen rutiner för hur samtalet skulle genomföras. Man fick också gemensam utbildning och stöd från NNSC under GVI Week, via specifika riktade utbildningstillfällen och via besök i Malmö. I intervjuerna beskrivs att de generellt har haft mycket kontakt innan samtal för att gemensamt skapa rutiner för sitt arbete och för att skapa förståelse för varandras utgångspunkt. Genomgående beskrivs samarbetet inom teamet mellan polis och kuratorer i väldigt positiva termer. Man understryker den tillit man har till varandra i arbetet, men också att fokus i arbetet låg på att skapa goda förutsättningar på att framföra strategins budskap.

Att vi från början tycker jag var både intresserade av och väldigt prestigelösa i hur det skulle utföras [...]. Vi var väldigt måna om att det skulle bli bra både ur en säkerhetssynpunkt men också från ett socialt perspektiv,

liksom hur når vi fram med budskapet på bästa sätt och det har vi liksom alltid. Det har vi skruvat på efter varenda custom efter det.

Att få utbildning och information tillsammans lyfts som positivt eftersom det medfört att teamet lärde känna varandra innan, samt att det gav en ökad förståelse för den andra partens del i och upplevelse av att genomföra samtalen. Att dessutom vara ett team av två kuratorer och flera poliser som är utbildade i att genomföra custom notifications lyfts också som en styrka och något som gjort arbetet mindre såbart. Teamet har också successivt blivit större, framför allt inom polisen, och man arbetar för att utbilda och inkludera fler poliser även från utredningsverksamheten för att möta resursbehov och öka möjligheten att snabbt kunna genomföra custom notifications i anslutning till våldshändelser. Samma diskussioner om att öka kompetensen pågår inom socialtjänsten. Att ha en större grupp som har kunskap om och kan göra custom notifications, både från polisen och socialtjänstens sida, lyfts som en viktig aspekt för att kunna upprätthålla arbetet över tid. Hittills har custom notifications endast genomförts med individer som är över 18 år. Koordinatorerna betonar dock vikten av att utbilda andra grupper inom socialtjänsten (till exempel handläggare) i att kunna genomföra samtalen när det blir aktuellt att genomföra samtal med barn och unga för att kunna möta upp den målgruppen på ett lämpligt sätt.

Av teamets dokumentation framgår att 47 custom notifications har genomförts med totalt 37 unika individer under perioden från första call-in i oktober 2022 till och med 30 juni 2023. Vissa individer har alltså sökts upp vid fler än ett tillfälle. I nästan samtliga situationer har både kuratorer och polis närvarat. Det är polisen som planerar och initierar genomförandet utifrån vilka som av kartläggningen strategiskt bedöms behöva ta del av budskapet. Planering av samtalen görs på polisens interna shooting review. I den bedömningen hantearas både nytillkomna händelser som kan föranleda custom notifications, och om det finns kartlagda individer eller grupper som behöver höra budskapet igen.

Tabell 1. Sammanställning över custom notifications oktober 2022 – 30 juni 2023

Custom notifications (antal)	Anledning(ar) till att custom notification genomfördes (antal)	Plats för samtalen (antal)	Mottaglighet för budskap (antal)
Genomförda custom notifications: 47	Sprida budskapet efter call-in: 16 Kallade men närvarade ej på call-in: 3 Händelsedrivet (pågående konflikt): 33 OBS! Ett custom notification kan genomföras av en kombination av ovan anledningar	Bostad: 20 Frivården: 9 Annan plats: 14	Antal individer som polisen bedömer som mottagliga för budskapet: 32

Efter första call-in genomfördes ett så kallat mass-custom, där custom notifications genomfördes med ett flertal individer från flera olika grupper under en relativt kort period, med syfte att få stor spridning av budskapet. Utöver dessa har det löpande arbetet med custom notifications framför allt varit händelsedrivet (se tabell 1), det vill säga man har genomfört uppsökande samtal i syfte att uttrycka oro eller förhindra en hämndaktion i en pågående konflikt efter en våldshändelse. En av de centrala utgångspunkterna för strategier baserade på fokuserad avskräckning är att budskapet ska kommuniceras direkt och upprepat till kartlagda grupper (Kennedy, 2006). En viktig aspekt är därför att bibehålla kontinuitet i kommunikation och att hela tiden arbeta med att identifiera eventuellt nya eller tidigare inaktiva individer som är i behov av budskapet för att på så sätt arbeta brottsförebyggande och inte enbart baserat på våldshändelser (Braga & Kennedy, 2021). I linje med detta har GVI Örebro även genomfört ett custom notification med en person på anstalt i samband med att denne snart skulle frigges. Erfarenheten från det var positivt vilket gjorde att man skapade rutiner där man går igenom kommande frigivningar relaterade till GVI, och om dessa individer också kan vara aktuella som mottagare av strategins budskap.

En fördel med custom notifications är att det är en delkomponent som är flexibel och möjliggör att snabbt nå ut med budskapet.

(NNSC, 2016). I Örebro är rutinen att fatta beslut om custom notifications på den shooting review som hålls en gång i veckan. De veckovisa mötena innebär att det regelbundet och i närtid finns forum som kan besluta om genomföranden av custom notifications. Inledningsvis var rutinen att besluten om dess genomförande skulle förankras i lokalpolisområdets ledningsgrupp. I intervjuerna beskrivs det som positivt att mandatet för beslut har flyttats ner organisatoriskt eftersom det lett till snabbare beslutsprocesser. Om de snabbt vill reagera och komma ut med budskapet upplever de således att de har den organisatoriska strukturen som möjliggör det. Det upplevs också som att custom notifications generellt under perioden har fungerat bra och att de har kunnat genomföras utan fördröjningar.

Även om custom notifications är en mer småskalig kommunikationsinsats än ett call-in beskrivs det ändå i intervjuerna som resurskrävande. Mycket tid kan gå åt till att planera, genomföra och följa upp med dokumentation efteråt. Eftersom samtalen är oannonserade så lyfts framför allt arbetet med att hitta individerna som samtalen ska genomföras med som något som tar mycket tid i anspråk. Man erfor samma utmaning i Malmö (Ivert & Mellgren, 2023). Det kan göra arbetet svårt att planera och bedöma resurstillgång för. Resursfrågan och tillgång till individen påverkas också av andra särskilda händelser eller kommenderingar som måste hanteras inom polisen. Semestrar, ledighet och sjukdom är ytterligare externa faktorer som kan påverka tillgången till personal. I intervjuerna beskrivs att man har kunnat hantera personalfrågan hittills och att Örebro ändå haft möjlighet att genomföra custom notifications som planerat men att det är viktigt att utöka gruppen som kan genomföra samtalen, för att göra arbetet mindre sårbart.

Vilka har nåtts av budskapet?

Syftet med custom notifications är att kommunicera strategins budskap. I intervjuerna beskriver koordinatörer och samordnare att man upplever att budskapet når fram.

Ja, men budskapet går fram gör det, alla tre delarna.
Själva orsaken till att vi kommer för att leverera budskapet den tas emot, ah de lyssnar, men det slås ifrån att

de ska tillhöra en gruppering och ja, men det är ingenting som vi kan fastna på utan så här ligger det till och sen det här är budskapet.

Av dokumentationen som teamet för gällande custom notifications framgår att budskapet har levererats vid samtliga genomförda tillfällen. I samtliga fall har man också lämnat ut information om att sprida budskapet om GVI vidare till övriga individer i grupperna. I nästintill 90% av genomförda samtal har individen tagit emot visitkortet med nummer till GVI-telefonen där stöd och hjälp från kuratorsgruppen erbjudits. Separat i sina respektive underlag har polisen och kuratorsgruppen också bedömt om de upplevde att individen var mottaglig för budskapet. Vid så gott som samtliga tillfällen upplevde båda yrkesgrupperna att så var fallet. Att både kuratorgruppen och polisen har liknande upplevelse från samtalet stärker deras bedömning. I ett fåtal situationer gör man dock bedömningen att personen inte var mottaglig, eller att de reagerade med att slänga eller vägra ta emot informationen om GVI. Detta har i vissa situationer lett till att ytterligare custom notifications genomförts med individen. I vissa situationer framkommer av dokumentationen att individen bedöms som ”mottaglig och märkbart berörd”.

I nästan en tredjedel av samtalen närvarade andra personer än den kartlagda individen, till exempel en förälder, annan släkting, partner, kompis eller i vissa fall en annan kartlagd individ. Att genomföra samtalet med andra närvarande är utifrån strategin en styrka. Är det andra kartlagda kan fler som berörs av budskapet få det till sig. Att anhöriga finns närvarande kan göra att de i efterhand pratar med individen om budskapet och på så sätt har möjlighet att förstärka budskapet och utöva den informella sociala kontroll som enligt strategin är central för att förmå individer att lämna kriminalitet. I vissa fall var det också den närvarande anhöriga som valde att ta mot numret eller informationen om GVI. I intervjuerna och av dokumentationen framgår att den anhörigas närvaro i flera situationer bedömts som positivt och att samtal som sker i bostäder ger bäst förutsättningar.

Det är när man hamnar hemma hos någon. Gärna kanske någon ytterligare familjemedlem med och sådär. Det är det bästa.

Har budskapet kommunicerats till de kartlagda grupperna

Syftet med call-in och custom notifications är att sprida strategins tredelade budskap. Vid både call-in och custom notifications har, av vad som framkommer av tillgängligt underlag, samtliga tre delar av budskapet kommunicerats. Det går däremot inte att säga av underlaget i denna utvärdering i vilken utsträckning som detta faktiskt skett, det vill säga om en kritisk massa inom grupperna faktiskt nåtts av budskapet, särskilt de grupper och individer som inte fått budskapet förmedlat till sig direkt via call-in eller custom notifications. I Örebro har ungefär hälften av de kartlagda grupperna fått ta del av budskapet via dessa möten och samtal. I dessa grupper har dock flera individer fått ta del av budskapet vid ett flertal tillfällen. Att man inte förmedlat budskapet direkt till samtliga kartlagda grupper menar polisens samordnare beror på att alla grupper inte är aktiva och att de därför inte har ett prioriterat behov av budskapet i nuläget. I intervjuerna hänvisas också till flera inaktiva grupper där individer sitter frihetsberövade en längre tid eller att grupper är kartlagda då de tidigare har stått för våldsbrott men inte gör det nu, något som kan förändras över tid. Polisens bedömning är att de grupper som varit inblandade i relevanta våldshändelser sedan starten av GVI i Örebro har fått budskapet.

Det finns också indikationer på att budskapet nått andra personer utöver de som varit föremål för custom notifications och call-in. Både anhöriga och kartlagda som inte direkt mottagit telefonnumret till GVI-telefonen har hört av sig. Numret och att stöd erbjuds har därmed nått ut till fler än de som direkt mottagit budskapet, även om den gruppen i dagsläget endast består av en handfull individer. Det går också att se i socialtjänstens dokumentation kopplat till GVI-telefonen att flest kontakter med nya unika individer tas under den månad ett call-in genomförs, ofta i nära anslutning till eller direkt efter mötet, för att sedan mattas av. Detta innebär att när olika kommunikativa och centrala aktiviteter görs inom ramen för strategin, så får det också utslag i hur många som söker stöd hos kuratorerna. I intervjuer med operativa personer såväl inom frivården som polisen framkommer också att även om de själva inte nämner strategin så har individer de är i kontakt med frågat om GVI.

Ökat fokus och sociala insatser

Det kommunicerade budskapet ska vid fortsatt grovt och dödligt våld följas av snabba, säkra, kännbara och förutsägbara konsekvenser för alla medlemmar i gruppen oavsett hur involverade de olika medlemmarna är (Braga & Kennedy, 2021; Kennedy m.fl., 2017). Konsekvenserna kallas i GVI för sanktioner och är de åtgärder som genomförs inom ramen för ökat fokus mot den grupp som bedöms vara mest våldsdrivande. I samband med detta behöver man också säkerställa möjligheten att erbjuda stöd i form av sociala insatser för de som vill lämna kriminaliteten.

Ökat fokus och sanktioner

Den ”mest våldsdrivande gruppen”, och därmed gruppen/grupperna mot vilka man vill rikta ökat fokus, har definierats och identifierats på olika sätt vid implementering av GVI-strategin. I Örebro handlar det främst om vilken grupp som går att koppla som ansvarig för den senaste händelsen av grovt eller dödligt våld. Samtidigt kan definitionen påverkas av andra faktorer. Vid flera händelser under kortare tid kan det därför krävas en sammanvägning av olika faktorer för att avgöra vilken grupp som ökat fokus ska riktas mot. I vissa fall kan det därför bli aktuellt med ökat fokus mot flera grupper samtidigt och i andra fall kan det krävas prioritering av en grupp, till exempel med grund i vilka resurser som finns tillgängliga. Tillvägagångssättet skiljer sig inte särskilt från NNSC:s implementeringsguide (NNSC, 2016) som poängterar att ökat fokus ska riktas mot den grupp som begår nästa våldsbrott. Inom ramen för GVI Örebro förmedlar man således att det är den mest våldsdrivande gruppen som vid fortsatt våldsanvändning riskerar ökat fokus. För GVI Örebro har det inneburit att man efter första call-in kunde fokusera på en av flera händelser som inträffade, framför allt för att enbart en händelse med säkerhet kunde kopplas till en kartlagd grupp. Det gjorde att man upplevde sig kunna hålla det man lovat i det kommunicerade budskapet.

En annan viktig aspekt av ökat fokus är att det ska påverka hela gruppen direkt eller indirekt, inte bara en eller ett fåtal individer som kopplats till en våldshändelse. Storleken på grupperna som kartlagts inom ramen för GVI Örebro varierar, vilket gör att det inte alltid är möjligt att rikta direkta sanktioner mot samtliga. Därför har GVI

Örebro av både resursmässiga skäl och då det inte alltid fanns tillgängliga sanktioner att rikta mot samtliga medlemmar strategiskt valt ut ett antal medlemmar för sanktioner. Det viktiga är dock att sanktionerna påverkar en kritisk del av gruppen och att det ökade fokuset avslutas först när så många medlemmar som möjligt har nåtts av en tydlig sanktion (Braga & Kennedy, 2021, s. 9; NNSC, 2016, s. 80). Att strategiskt välja ut ett begränsat antal individer beskrivs också som ett sätt att underlätta för operativ personal då det kan vara svårt att utifrån den operativa ordern komma ihåg ett 20-tal individer. En av polisens koordinatörer beskriver det på följande sätt.

Beroende på sanktion eller vad vi har tänkt, så kan man, gå på hela gruppen. Men det man måste ändå begränsa sig för att få effekt, för det blir liksom inte greppbart att och man kan inte hålla det i huvudet heller liksom. Att där man får titta på, alltså strategiskt ta fram individer.

Inom ramen för GVI Örebro har det fattats beslut om ökat fokus mot tre kartlagda grupper (se Tabell 2). Grupp A, B och C är även de grupper som i högst utsträckning blivit uppsökta genom custom notifications. Det ökade fokuset har pågått mellan ungefär 1,5 och 5 månader. Det andra och tredje ökade fokuset genomfördes delvis parallellt då man inte bedömde det möjligt att avsluta ökat fokus mot grupp B. Beslut om att avsluta ökat fokus fattas av lokalpolisområde Örebros ledningsgrupp efter förslag från shooting review när polisen bedömer att syftet är uppnått, det vill säga att gruppen förstått budskapet och upphört från våldsanvändningen.

I olika forum beskrivs det att detta tagit olika lång tid, både till följd av olika förutsättningar att rikta sanktioner mot den mest våldsdrivande gruppen och vilka resurser som finns tillgängliga eller prioriteras för GVI. Förutsättningarna kan till exempel handla om hur många medlemmar som står under övervakning av frivården eller i vilken utsträckning de rör sig på offentliga platser. I en intervju så beskrivs detta som en svårighet med sanktionsarbetet, att individer som inte lika frekvent rör sig offentligt eller inte ingår i de grupper som var prioriterade innan GVI är svårare att nå.

Om du inte är den typen som frekventerar den öppna narkotikahandlingen, platserna eller att du hela tiden

åker till och med andra kriminella. Den delen är där är det ju lätt att hitta en sanktion, men har du de som inte gör det [är synliga] då krävs det en annan typ, ibland, utav arbete och då är det vissa grupper som ska göra det.

Här synliggörs vikten av att involvera flera olika delar av polisens verksamhet för att kunna nå även de som inte är lika synliga. Hur det har fungerat inom ramen för GVI Örebro har skiftat något från operativt start fram till det sista ökade fokuset. Initialt var det framför allt områdespolisgruppen som genomförde sanktioner utifrån att de ofta rör sig i samma områden och miljöer som de kriminella grupperna. Att vara närvarande och jobba aktivt mot dessa grupper är också en del av deras ordinarie arbete. Att sanktioner genomförs av flera delar av verksamheten beskrivs dock i flera intervjuer som viktigt också ur en arbetsmiljösynpunkt.

Och sen är det klart att det blir liksom också en arbetsmiljöfråga liksom så, blir du stoppad fjärde, femte gången och du har en viss, ett visst agg, befogat eller obefogat.

Om ett fåtal poliser genomför majoriteten av sanktionerna mot en grupp kommer stor del av reaktionerna från individerna riktas mot samma poliser. Att sprida ut arbetet i verksamheten på flera grupper är alltså inte bara en fråga om att uppnå kännbara sanktioner utan också att utförarna ska känna sig trygga med att genomföra dem.

Kort efter GVI Örebros första call-in stötte man på en situation där det blev tydligt hur viktigt det är att verksamheterna prioriterar strategin. Flera våldshändelser, både skjutningar och andra grova våldsbrott, skedde samtidigt, men enbart i ett fall kunde en ansvarig grupp identifieras utifrån kartläggningen och genom shooting review förslås ett ökat fokus. Polisen har genom sitt tidigare arbetssätt i många avseenden prioriterat sitt arbete utifrån geografiska områden och specifika individer, snarare än utifrån våldsdrivande grupper oavsett vilken typ av våldshändelse som är aktuell. Ledningsgruppen för lokalpolisområde Örebro valde att inte initiera det föreslagna ökade fokuset inom ramen för GVI. I intervjuer tar man upp en möjlig förklaring där de andra händelserna bedömdes som allvarigare och också kopplades till områden som mer frekvent prioriteras.

Resurser finns, men det prioriteras inte, kanske så som det borde prioriteras. Så det är ju liksom en mix av att vi har kanske inte jättemycket resurser, men sen det man har prioriterar man inte det här. [...] Och det går väl lite stick i stäv med det här områdesinriktade som man har och då kanske man väljer att prioritera ett område då istället.

Resultatet blev att det nästan tog en månad innan de första sanktionerna kunde genomföras efter call-in, trots att det fanns underlag för ökat fokus. I sak behöver detta inte vara ett problem. I NNSC:s implementeringsguide beskrivs att kortsiktiga sanktioner ofta genomförs inom 30-60 dagar från den händelse som triggat det ökade fokuset (NNSC, 2016). Samtidigt finns andra exempel där de flesta sanktioner genomförs inom en vecka (Roman m.fl., 2020). Problemet med dröjsmålet är snarare att det indikerar ett motstånd från ledningsfunktioner och att man riskerade att missa tillfället att tydligt visa att man menade allvar med budskapet redan från början. I efterhand menar dock samordnarna att det inte bara var negativt att stöta på motstånd så tidigt. Det gjorde att frågorna började diskuteras på allvar och ledningsfunktioner fick bättre förståelse för vad arbetet med strategin faktiskt kommer att innebära.

Vi fick kämpa för och vi fick förklara igen att det, men nu är det ju det här innebär strategin, men vi har inte bara skjutningar och sprängningar utan vi har även grovt våld. Så att jag tänker att det har varit positivt både för vår del och för GVI och koordinatörerna, men också för polisen att se. Vi måste kunna jobba på flera sätt samtidigt.

Lite längre in i implementeringen skedde ett skifte i ledningspositioner vilket ledde till förändringar i prioritering av insatsen, vilket har lett till att fler grupper involverats. Sannolikt kan utvecklingen också bero på att strategin fått mer tid att landa hos de olika samverkande aktörerna. Även om beslut om ökat fokus och den operativa ordern kommer från lokalpolisområdets ledningsgrupp är det gruppcheferna för ingripandeverksamheten, områdespolisgrupperna och utredningsgrupperna som har mandat att prioritera genomförandet av sanktioner. Beslut om ökat fokus planeras också att flyttas till polisens interna shooting review där gruppcheferna och GVI-koordinatorerna deltar. Det innebär att man behöver säkerställa att det som diskuteras, återkopplas och beslutas på

shooting review mellan gruppchefer och GVI-konordinatorer faktiskt når ut till operativ personal och att planerat sanktionsarbete aktualiseras.

Genomförda sanktioner

Inom ramen för GVI Örebro har polisen, Kriminalvården (specifikt frivården), Örebro kommun och andra samverkansparter (bland annat Skatteverket och Kronofogden) tagit fram underlag för möjliga sanktioner att rikta mot den grupp som bedöms vara mest våldsdrivande. I tabell 2 redovisas de sanktioner som genomförts men de samverkande aktörerna har även undersökt möjligheten att rikta en rad andra sanktioner mot den mest våldsdrivande gruppen.

Tabell 2. Genomförda sanktioner inom ramen för respektive Ökat fokus.

	Ökat fokus – Grupp A Nov-22 – Dec-22	Ökat fokus – Grupp B Jan-23 – Maj-23	Ökat fokus – Grupp C Mars-23 – Maj-23
Polis	18 Kontroller 1 Insats med KFM 1 Spaningsinsats 10 Misstankar om brott 3 Beslag 2 Husrannsakan	19 Kontroller 3 Genomsök trapphus 2 Spaningsinsatser 2 Misstankar om brott	19 Kontroller 1 insats med KFM 0 Misstankar om brott 1 Husrannsakan for- don
Frivård	-	1 uppstramning av övervakning 1 vistelseföreskrift 1 föreskrift om urinprov och kriminalitetsprogram	1 uppstramning av övervakning 1 vistelseföreskrift med elektronisk övervakning 1 föreskrift om urinprov 2 föreskrifter om kriminalitetsprogram
Kommun	-	-	-
RUC	Kronofogden (KFM) – 1 förrättning som resulterade i utmätning av gods	-	Kronofogden (KFM) – 1 förrättning som resulterade i utmätning av gods

Polisiära sanktioner

En stor del av sanktionerna har genomförts av polisen. Det har upprättats en polisintern rutin för när ökat fokus är aktuellt, vilka beslutsvägar som gäller och vilka sanktioner som är möjliga att genomföra, för att visa för operativ personal att sanktionsarbetet inte är något nytt, bara mer fokuserat. Vad som skulle kunna vara en polisiär sanktion är ganska brett. Det kan handla om till exempel ökad polisiär närvaro, kontroller av fordon eller personer och prioritering av utredningsärenden, vilket också genomförts inom ramen för GVI Örebro. När det gäller de sanktioner som presenteras i tabell 2 inkluderas även resultatet av utförda sanktioner. Sanktionerna har bland annat resulterat i ett antal misstankar om brott såsom narkotikabrott, rattfylleri, olovlig körning, folkbokföringsbrott och brott mot knivlagen. När det kommer till beslag handlar det framför allt om narkotika och pengar. I materialet beskrivs till exempel hur en husrannsakan resulterade i beslag av ”större mängd narkotika”.

I dokumentationsunderlaget framgår det dock inte om några prioriterade utredningar genomförts. Flera funktioner inom strategin beskriver hur polisens möjlighet att genomföra sanktioner påverkas av både prioriteringar och resurser. När det gäller prioritering av utredningar är det så att vissa ärenden nästan alltid går före andra, till exempel om en misstänkt är frihetsberövad eller om det begåtts flera grova brott. Det kommer därför inte alltid vara möjligt att prioritera utredningar kopplade till den mest våldsdrivande gruppen när det gäller mindre allvarlig brottslighet.

Men också att det finns ju individer i gruppen som har pågående utredningar och då lyfter vi ju det mot den utredningsenheten som har utredningarna. Och där kommer man ju ibland kunna prioritera dem och ibland inte för så ser ju verkligheten ut.

Att grova brott prioriteras framför mängdbrott konstateras även på nationell nivå av Riksrevisionen (2023). I deras granskning framgår att utredningsenheter på lokalpolisområden, som enligt den nationella brottskatalogen ansvarar för utredning av mängdbrott, ständigt får avlasta Polisområdenas grova brottssektioner med att utreda även grova brott. Om och hur

prioritering av utredning skulle kunna användas i större omfattning som en sanktion inom ramen för GVI i Sverige är således fortfarande oklart.

Frivårdens sanktioner

När det gäller Kriminalvården är det framför allt frivården Örebro som riktat sanktioner under ökat fokus. I samband med operativ start i oktober 2022 upprättades ett underlag för möjliga sanktioner. Sanktionerna skiljer sig inte från frivårdens ordinarie verksamhet men möjligheten att aktualisera dem har gynnats av ett större informationsutbyte med polisen. Till exempel har information från polisen och kartläggningen resulterat i föreskrift om vistelseförbud för ett antal individer (se tabell 2) och skulle potentiellt kunna innebära en möjlighet att besluta om återupptagande av eller fortsatt övervakning för individer med provotid kvar på sin skyddstillsyn eller villkorliga frigivning.

Frivårdens sanktionsarbete utgår också främst från ordinarie missköt-samhethantering. Individer under ökat fokus blir informerade om vad det ökade fokuset innebär från frivårdens sida via chefssamtal, något som tidigare framför allt använts i ungdomsärenden. Därefter finns en rad olika åtgärder som är möjliga att besluta om, till exempel ökad kontaktfrekvens eller tillägg av föreskrifter (urinprov, deltagande i programverksamhet, vistelsebegränsning). I intervjuerna lyfts dock att ökad kontaktfrekvens kan bli en påfrestning på en redan hög arbetsbelastning för frivårdsinspektörer med GVI-ärenden. Att träffa samma individ en eller två gånger per vecka istället för varannan vecka beskrivs som resurskrävande. Även för frivården blir tydliga prioriteringar av strategin inom den egna verksamheten därför viktigt, genom att till exempel avlasta frivårdsinspektörerna med GVI klienter där det är möjligt.

För att stötta frivårdsinspektörerna som har GVI-individer har man inrättat ett särskilt sammanträde för GVI där GVI-samordnare, koordinator och närmaste chef, kriminalvårdsinspektören, också deltar. GVI sammanträdet lyfts av frivårdens samordnare och koordinator som ett bra sätt att koordinera, diskutera och få in återkoppling om GVI-individer i allmänhet och de under ökat fokus i synnerhet. Frivårdsinspektörerna lyfter i en intervju att möjligheterna till att

diskutera GVI-ärenden har varit bra, det som är svårare är att GVI-individer kräver snabba prioriteringar på ett annat sätt än andra ärenden. Samtidigt menar koordinatorena också att det kan vara ovant för frivårdsinspektörerna att andra också arbetar nära deras ärenden, ofta har man ett stort eget ansvar för sina klienter. Till exempel så upplever frivårdsinspektörerna ibland att informationen som inkommer från polisen inte alltid överensstämmer med befintlig information om klienten. Detta gjorde inledningsvis att frivårdsinspektörer behövde fatta snabba beslut om sanktioner utan att helt förstå motiven bakom. I förlängning kan det innebära svårigheter med den relationskapande delen av arbetet och att förmedla varför klienten står under ökat fokus (även om det initialt förmedlas via chefsamtal). Frivårdsinspektörerna menar att det krävs en viss typ av erfarenhet för att känna sig trygg med att fatta sådana beslut, något som utvecklas med tiden och gynnas av att det finns forum för diskussion.

Under tiden för implementering av GVI Örebro har otillåten påverkan varit uppe för diskussion, både lokalt och nationellt. När det kommer till sanktioner är detta något som både frivårdens koordinator och frivårdsinspektörerna lyfter som en risk, särskilt gällande sanktionsarbetet. För att bemöta detta har frivården Örebro upprättat rutinen att möten med GVI-klienter alltid ska genomföras med två frivårdsinspektörer i rummet. Ärendena ses också över och stäms av med samordnare, koordinator och kriminalvårdsinspektören regelbundet.

En annan viktig fråga för frivården Örebro har varit hur man involverar övriga myndigheten i sanktionsarbetet. Det gäller framför allt samarbetet med anstalter och placeringsenheten. När och om beslut om vistelseföreskrift är aktuellt för klienter som är intagna på anstalt menar frivårdsinspektörerna att det är av vikt att detta görs i tid så att klienten till exempel hinner att planera för bostad. Det innebär att frivårdens fängelsehandläggare behöver involveras i ett tidigare skede. GVI innebär också att frivården via samverkan har fått tillgång till annan information än tidigare. Den information som polisen delar blir inte bara viktig för frivårdens möjlighet att besluta om sanktioner. Den beskrivs också som information som skulle kunna användas även av placeringsenheten som en del av sanktionsarbetet. I intervjuerna beskrivs att placeringsenheten skulle kunna prioritera GVI-klienter

som står under ökat fokus i placeringsprocessen om de fick mer utförligt underlag. De skulle till exempel kunna ge förkortad inställetid och omgående begära förpassning eller omklassificering, där en klient kan klassas upp till en högre säkerhetsklass och därför förflyttas till en annan anstalt. Dessa åtgärder beskrivs som att de skulle kunna användas som sanktioner och att möjligheten till det har utretts i samband med ökat fokus. Det är dock ingen kartlagd individ som varit aktuell för sådana åtgärder än så länge. I intervjuerna beskrivs att samarbetet med anstalter och placeringsenheten kräver fortsatt förankringsarbete för att hitta rätt kontaktvägar och för att förenkla arbetet med strategin inom myndigheten.

Örebro kommuns sanktioner

Örebro kommun är framför allt involverade i de stödjande delarna av strategin men möjligheten till att delta i sanktionsarbetet har diskuterats och utretts. En möjlig sanktion är det tillsynsarbete som kommunens miljökontor utför. Användningen av tillsyn har utretts kopplat till det senaste ökade fokuset, men det har inte aktualiserats inom GVI Örebro ännu. En annan möjlig sanktion som diskuterats var kopplad till ansökningar om stöd, där man skulle kräva att alla underlag lämnades in skriftligen istället för digitalt. I koordinatorsgruppen landade man dock i att det finns en poäng med att särskilja de delar som arbetar med stöd inom kommunen, socialförvaltningen och gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen, från sanktionsarbetet. Det ansågs kunna påverka förtroende för stödverksamheterna negativt om de också skulle vara en del av sanktionsarbetet.

Regionala underättelsecentret

Utöver polisen, Kriminalvården och Örebro kommun som är huvudparterna i GVI Örebro inkluderas även andra samverkansparter i sanktionsarbetet. Samverkan drivs av polisen och deras interna kontaktperson i det Regionala underrättelsecentret (RUC). RUC är en myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet som inkluderar bland annat Kronofogden, Skatteverket, Tullverket,

Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten². Inom ramen för ökat fokus har samtliga deltagande myndigheter tillfrågats om deras möjligheter att delta i sanktionsarbetet. Än så länge har enbart Kronofogden genomfört sanktioner i form av förrättningar som resulterat i utmätning av diverse gods. Ytterligare ett fåtal myndigheter har påbörjat utredningar mot individer under ökat fokus men dessa har inte färdigställts ännu. Något som påpekas i intervjuer är dock att de flesta myndigheter inom RUC inte kan genomföra snabba och kort-siktiga sanktioner på samma sätt som Polisen, Kriminalvården och Kronofogden.

Tydliga förväntningar och instruktioner

En av de mest centrala aspekterna av sanktionsarbetet är att de kartlagda individerna och grupperna förstår att det ökade fokuset är en konsekvens av gruppens handlingar (Braga & Kennedy, 2021). I koordinatorsgruppen är upplevelsen att det kommuniceras till grupperna att de står under ökat fokus och varför. Det har också tagits fram stödmaterial som poliser i yttre tjänst kan använda som beskriver vad som kan och får kommuniceras vid ökat fokus. Vid intervjuer med polisen framkommer dock en upplevd otydlighet i vad som ska kommuniceras, när och hur. Det framkommer också att vissa poliser kommunicerar att sanktionen är en del av ökat fokus och en konsekvens av gruppens fortsatta våldsutövande, samtidigt som andra inte gör det. Det är viktigt att man inom ramen för GVI Örebro är tydlig med vad som förväntas av utförarna och att man upprättar strukturer som gör det möjligt att följa upp i vilken utsträckning arbetet med strategin faktiskt genomförs. Problem som detta kan hanteras med tydliga rutiner för förankring, dokumentation och återkoppling, vilket är avgörande för en metodtrogen implementering (Bertram m.fl., 2015; Fixsen m.fl., 2005). Till exempel kan en fråga som ska besvaras vid rapportering av sanktioner vara om man har kommunicerat till individen att den står under ökat fokus.

² Samtliga myndigheter som ingår i satsningen är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Tydlighet gällande vad som förväntas av utförarna gäller inte bara vad som kommuniceras och återkopplas. I flera intervjuer lyfter koordinatörer, gruppchefer och poliser i yttre tjänst att det skulle kunna vara tydligare vad som förväntas när en grupp ”flaggas” för ökat fokus i den operativa ordern. I en intervju lyfts detta som särskilt viktigt då GVI är en av alla andra saker man behöver arbeta med ute i områdena. Därför behöver det vara enkelt och tydligt gällande vem som ska genomföra sanktionerna och vad som ska göras.

Man måste då kanske presentera ett underlag som också är lite mer än bara en, ett namn och en adress, för då tror jag, att då, då får du kanske en stopp och kontroll, man kanske lägger en kortare spaning, den gav inget [...] samtidigt så tror jag att man ibland måste ha att någon säger att det här är ditt ansvar.

I intervjuer påpekas också att eftersom polisens ingripandeverksamhet framför allt är händelsedrivnen kommer vilka uppgifter som prioriteras på tiden som blir över påverkas dels av styrning och ledning, dels av förståelse för och viljan att arbeta med ett visst arbetssätt. Tydligare instruktioner från shooting review som förenklar sanktionsarbetet tillsammans med tydlighet gällande hur GVI prioriteras i relation till annat kan sannolikt öka möjligheten att involvera fler delar av polisens verksamhet i sanktionsarbetet och på så sätt nå fler kartlagda individer i den mest våldsdrivande gruppen.

Dolt och öppet ökat fokus

Ett tillvägagångssätt som GVI Örebro använt är en uppdelning mellan öppet och dolt ökat fokus. Öppet ökat fokus ska kommuniceras till den mest vålddrivande gruppen och dolt innebär istället att sanktioner genomförs utan att göra gruppen medveten om det. Det kan låta motsägelsefullt utifrån strategins budskap om tydliga och kännbara sanktioner, men man beskriver i intervjuer att dolt ökat fokus används framför allt när öppna sanktioner skulle kunna påverka pågående förundersökningar. Dolda sanktioner skulle kunna vara till exempel spaningsinsatser för att upptäcka pågående brottslighet eller stärka pågående förundersökning. Sådana sanktioner kan kopplas till det som NNSC benämner som medel-långa sanktioner (NNSC, 2016). De

sanktionerna har en längre tidsfrist, ca 60–90 dagar, och behöver därför inte nödvändigtvis vara kännbara i direkt anslutning till en våldshändelse. De gör det dock möjligt att nå fler individer som av olika anledningar inte kan nås med öppet kommunicerade sanktioner. Det är framför allt polisen som genomför dolda sanktioner.

Dolt och öppet ökat fokus lyfts i en intervju i relation till otydlighet gällande vad och när operativ personal ska kommunicera att en sanktion är en del av ökat fokus och en konsekvens av gruppens fortsatta våldsutövande. En sådan upplevd otydlighet kan leda till att man tar det säkra före det osäkra och oftare väljer att inte kommunicera strategins budskap. Detta kan i förlängningen leda till att sanktioner inom ramen för strategin inte upplevs som kännbara helt enkelt för att grupperna inte vet om att de genomförs som en del av GVI.

Är sanktionerna tillräckligt kännbara?

Koordinatorgruppen, poliser från ingripandeverksamheten, gruppchefer och frivårdsinspektörer har lite olika uppfattningar om sanktionernas kännbarhet inom ramen för GVI Örebro så här långt. Vissa anser att det är kännbart, eller framför allt att det märks av utifrån den respons man fått vid genomförandet av sanktioner, medan andra tycker att det skulle kunna var mer kännbart för grupperna att stå under ökat fokus. En aspekt som kan lyftas i relation till kännbarhet är hur frekventa sanktionerna varit. För grupp B är till exempel 19 kontroller i snitt ungefär en kontroll per vecka under perioden för ökat fokus. Under några veckor genomfördes också 3 genomsök av trapphus och 2 riktade spaningsinsatser. Frivården kunde dock genomföra mer långvariga sanktioner mot ett fåtal medlemmar i gruppen. För grupp A innebar samtidigt 18 kontroller att gruppen kontrollerades i snitt varannan dag. Det är alltså en variation i frekvensen mellan de ökade fokus som genomförts inom ramen för GVI Örebro. Även om det inte är mängden sanktioner, utan vad som är tillräckligt som spelar roll (Braga & Kennedy, 2021), skulle frekvensen kunna påverka hur det ökade fokuset uppfattas av gruppen. Samtliga ökat fokus har dock avslutats, så polisens bedömning är att grupperna har fått budskapet och att våldsanvändning upphört.

Det samlade svaret från koordinatorsgruppen var sent under våren 2023 att det ökade fokuset har varit kännbart för grupperna, den återkopplingen har man fått från de som genomfört sanktionerna, men att man kan göra mer.

Men generellt så måste man ju säga att det har gått jättebra. Sen går det upp och ner och vi kanske tar små steg framåt ibland då större steg framåt andra gånger. Men det känns ju ändå som att vi har genomfört de sakerna vi stod och lovade på call-in.

Det lyfts också som viktigt i intervjuer att verksamheterna förstår att det inte är enbart stora ärenden som resulterar i långa fängelsestraff som krävs. Det ökade fokuset behöver inte nödvändigtvis medföra fler lagföringar, utan målet är det ska vara tydligt att våldsanvändningen medför kännbara konsekvenser och att de samverkande aktörerna menar allvar (Braga & Kennedy, 2021; Roman m.fl., 2020). Kännbarheten handlar egentligen inte heller om mängden sanktioner, utan vad som är tillräckligt för att den mest våldsdrivande gruppen ska känna av det ökade fokuset och upphöra med våldsanvändningen. För GVI Örebro är viktigt att man i koordinatorsgruppen och i de operativa forumen fortsätter arbetet med att undersöka möjligheterna att inkludera fler verksamheter, genomföra fler typer av sanktioner och säkerställer att planerade sanktioner faktiskt genomförs. Det ökar sannolikheten att snabba och kännbara konsekvenser når vad som i litteraturen beskrivs som en kritisk del av gruppen (Braga & Kennedy, 2021, s. 9; NNSC, 2016, s. 80).

Sociala insatser

Men det som är stora skillnader, som vi gillar så himla mycket, det är ändå ett riktigt liksom förebyggande perspektiv, mer än vad det andra jobbet är. Jag gillar att även fast man är vuxen och har ställt till det förskräckligt mycket redan i livet så kan man fortfarande jobba förebyggande [...] Och det är coolt om det går att göra med ganska små medel, inte bara flytta bort folk, [...] att man behöver bygga något på hemmaplan till de här.

Ett mål med GVI är att de kartlagda individer som söker stöd och hjälp för att lämna sin kriminalitet ska kunna få det. Det bör också finnas en enkel väg in i socialtjänsten för att det ska möjliggöras (NNSC, 2016). Att kunna erbjuda stöd och hjälp är inte bara viktigt för att hjälpa den enskilda individen utan också för att skapa legitimitet för strategin och det stöd som utlovas. De sociala insatserna inom ramen för GVI Örebro utgår från Socialtjänstens verksamhet. Ett chefsforum, benämnt Referensgrupp GVI, upprättades och har som ansvar att samordna arbetet med GVI Örebro inom socialnämndens verksamheter med fokus på att säkra resurser och kompetens. Fokusgrupp GVI, bestående av handläggare och kuratorer från såväl ungdoms- som vuxenenheten, ansvarar för förankring i det vardagliga arbetet genom att finnas tillgängliga nära den ordinarie verksamheten. Det operativa arbetet organiserades sedan via en kuratorsgrupp specifikt skapad för och kopplad till GVI-individer.

Genomförande av sociala insatser

Kuratorsgrupp GVI består av två kuratorer (vilka också ingår i ovan nämnda fokusgrupp) från Öppenvård vuxna. Kuratorsgrupp GVI ger stöd och service till enskilda GVI individer, bemannar och hanterar GVI-telefonen, vägleder kartlagda individer till vidare kontakthjälp inom socialtjänstens verksamhet, samt arbetar uppsökande efter call-in och via custom notifications. Syftet med att skapa en operativ GVI kuratorsgrupp var dels att hitta en lättillgänglig kontaktväg för såväl kartlagda individer som samverkande aktörer, dels att säkerställa att resurser frigjordes till specifika funktioner för att ansvara för arbetet med GVI individer. Två kuratorer involverades för att kunna täcka upp och hjälpa varandra, och säkerställa att det fanns någon som kunde snabbt hantera eventuella GVI individer. Kuratorerna lyfter att det delade ansvaret gjort att de kunnat stötta varandra, samt säkerställt att de relativt snabbt kan hantera GVI-individer eller följa med ut på custom notifications.

Nej, det var också vi som ville vara två. Det är också fantastiskt bra att vi tänkte så, tänk att sitta ensam med lik-som allt.

För att erbjuda stöd och hjälp skapades en särskild direkt väg in i socialtjänstens verksamhet via ett specifikt GVI-telefonnummer, vilket bemannas dagtid av GVI kuratorerna. GVI-telefonen togs i bruk i oktober 2022, i samband med att första call-in arrangerades och alltså i samband med den operativa starten för GVI Örebro. Frågan är således om GVI-telefonen har uppnått vad den enligt strategin syftar till, det vill säga att erbjuda en direkt väg in till stöd och hjälp (NNSC, 2016). Numret har delats ut av kuratorerna vid call-in samt vid custom notifications till alla kartlagda individer som varit villiga att ta emot numret. Vid dessa tillfällen har näst intill samtliga närvarande kartlagda individer tagit emot telefonnumret. Vid call-in och custom notifications tillfrågades också individerna om kuratorerna fick kontakta dem i efterhand. Vid call-in var det ungefär två tredjedelar som tillät dem att ringa upp dem i efterhand, och vid custom notifications var det ungefär ett tiotal av de 47 genomförda. I dessa fall ringde kuratorerna upp individen i fråga dagen eller dagarna efteråt. Samtliga som har tillåtit att kuratorerna kontaktar dem har alltså i nära anslutning till detta blivit uppringda av kuratorsgruppen. I den aspekten har telefonen i enlighet med strategin, inneburit en snabb direktväg in till Socialtjänsten för att få stöd och rådgivning, vilket är centralt för att vinna legitimitet och skapa trovärdighet i det budskap som framförs om att stöd och hjälp finns att få.

Stödet som kuratorsgruppen erbjuder menar de skiljer sig från hur de vanligtvis arbetar eftersom det är mer uppsökande, i samband med att de deltar och lämnar ut telefonnummer både vid call-in och custom notifications. I den dokumentation som socialtjänsten fört gällande aktiviteter kopplade till GVI-telefonen framkommer att ett tjugotal unika kartlagda individer har haft kontakt via GVI telefonen under perioden oktober 2022 och 30 juni 2023. I lite mer än hälften av fallen har initiativet till kontakten kommit från individen själv. Ungefär hälften har haft kontakt mellan 1–3 tillfällen via telefonen, medan resterande har haft 4 eller fler samtal. Utöver dessa, cirka tjugotalet, har en handfull anhöriga till kartlagda individer ringt till telefonen. Dessa har slussats vidare till Socialtjänstens anhörigstöd i Örebro, där ungefär hälften numera är i aktivt stöd (till exempel stödgrupper eller samtalsstöd med kurator). Att även anhöriga kontaktar telefonen

säger också något om att direktvägen in till socialtjänsten fått spridning inom grupperna och till dess anhöriga.

Vilket stöd och hjälp som enskilda individer erbjuds beror på vad individerna efterfrågar. Kuratorerna beskriver att innehållen i samtalen och vad som efterfrågas ser väldigt olika ut. Näst intill samtliga efterfrågar hjälp och stöd, medan en handfull snarare önskar information eller har oklart syfte med samtalet. Det stöd som mest efterfrågas är sysselsättning, bostad, försörjning eller stöd i kontakt med andra myndigheter. Ibland upplevdes samtalen mest som en avstämning, det vill säga höll socialtjänsten vad de lovade när de sa att de skulle svara i telefonen. I andra fall har det varit en första ingång som lett till flera motiverande samtal eller en specifik insats. Från oktober 2022 till och med 30 juni 2023 har GVI-telefonens samtal resulterat i serviceinsats i form av information och rådgivning för 18 personer. I de flesta fall innebär det fortsatt stöd och samtal med kuratorerna. Av dessa har dock ungefär två tredjedelar ansökt och erhållit insats, till exempel försörjningsstöd, stöd för att bryta med sin kriminalitet eller vidare stöd i samtal med kuratorerna.

Oavsett vilket utfallet blivit för varje unik individ framhåller kuratorerna att varje ny kontakt är en vinst eftersom målgruppen generellt är svårnådd. De menar att det här är en grupp som levit en stor del av sitt liv i kriminalitet, och som av olika anledningar fallit mellan eller inte tagit stöd av socialtjänsten innan. Kuratorerna och kommunens samordnare beskriver det som att det nu når en *”grupp som de inte annars hade kommit i kontakt med”*. De beskriver också hur det länge har funnits en önskan inom förvaltningen att arbeta med uppsökande och motiverande med personer i kriminalitet. GVI-strategin fyllde på det sättet ett behov som tidigare identifierats. Men i och med att de nu möter en delvis ny målgrupp så blir det också synligt att den kommunala verksamheten inte fullt ut har samordnade insatser eller stöd för att snabbt möta upp behoven.

Men också att utmaningarna är resurstillsättningen. Vi ser att telefonen tar mycket mer tid än vad vi tror, och custom notifications. Det är ju faktiskt ett lyxigt problem. Jag hoppas att det landar så. Det betyder ju att vi helt

plötsligt har skaffat oss en yta till en, en kontaktyta med folk som inte haft kontaktyta med förut

Det framkommer också att arbetet med den nya målgruppen väckt reaktioner och viss oro bland medarbetare. Även om man arbetat med till viss del samma individer tidigare har man inte haft samma kunskap om deras involvering i kriminalitet. I intervjuerna beskrivs det som det uppkommit skav och brister i att lyckas förmedla en förståelse kring vilka individer som kartlagts.

Inte att verksamheten inte funkar utan kommunikationen om vem är GVI-klient, ett tag var det ju nästan, upplevelsen var att andra verksamheter var så här nej, men de är med i GVI, det är farligt. Åh, nej, vad har vi gjort? Nu har vi gått och stämplat, det här är ju folk som ni har jobbat med i år. Varför skulle de bli farliga för att de var GVI? Det sätter ju lite ljus på bristande samverkan också.

En central del av GVI-strategin är att erbjuda hjälp till de som vill lämna, oavsett hur involverade kartlagda individer har varit i våldsbrottslighet tidigare. För att hantera de brister man upplevde i kommunikationen och samsynen kring vad det innebär att vara kartlagd inom ramen för GVI så arbetade koordinatorsgruppen aktivt med frågan. Man hade bland annat möten mellan koordinatorsgrupper och chefer i berörda verksamheter och upprättade värdeord; *respekt, ödmjukhet, tydlighet och tillsammans*, som skulle genomsyra det fortsatta arbetet med strategins målgrupp.

Avslutningsvis synliggör antal kontakter och vad de lett till den komplexitet i stöd och hjälp som efterfrågas. Många efterfrågar till exempel hjälp med försörjning och bostad, vilket kuratorerna beskriver som svårt att samordna på kort tid. Det är också tidskrävande att försöka hitta vägar och stöd för individerna som söker det då det kräver mer resurser än vad som för närvarande finns tilldelat kuratorsgruppen. Även om stöd och hjälp har erbjudits för de individer som efterfrågat det hittills lyfter kuratorerna att det behövs mer resurser för att möjliggöra för dem att systematiskt samverka med annan kommunal verksamhet, regionen eller lokalsamhället kring stödinsatser för sysselsättning, bostad och skapande av socialt sammanhang. Kommunens samordnare lyfter samtidigt att även om man

inte lyckats fullt ut med att erbjuda alla stödinsatser ännu har GVI:s uppsökande arbete i alla fall lett till att man har nått ut till målgruppen. På så sätt har man skapat förutsättningar för att arbeta med fokusområdet kriminalitet och målgruppen på ett sätt man tidigare inte haft möjlighet till. Att säkerställa att man faktiskt har resurser och möjligheten att erbjuda det stöd som efterfrågas blir således nästa steg i att fullskaligt implementera GVI-strategin.

Diskussion och centrala lärdomar

Men generellt så måste man ju säga att det har gått jättebra. Sen går det upp och ner och vi kanske tar små steg framåt ibland och större steg framåt andra gånger. Men det känns ju ändå som att vi har genomfört de sakerna vi stod och lovade på call-in, att vi kommer möta upp med sociala insatser. Vi kommer svara i telefonen, det gör vi. Vi har visat på att om det fortsätter med våldsbrottslighet så kommer vi svara upp med sanktioner. [...] Så även om vi kan sitta och vara frustrerade i att det går kanske långsamt och vi skulle vilja att det gick snabbare och att det skulle ge mer kraft så har det ändå skett en massa saker.

I den här rapporten har vi följt arbetet med att implementera GVI-strategin i Örebro. Det övergripande syftet med processutvärderingen var att på nära håll följa arbetet med implementeringen av GVI i Örebro kommun, beskriva hur det planerats och genomförts samt undersöka vilka eventuella anpassningar som gjorts av den amerikanska ursprungsmodellen till en svensk mellanstor kommun. Mer specifikt var syftet att identifiera olika potentiella främjande och hindrande faktorer för att strategin ska kunna implementeras i svenska kommuner likt den studerade. Det övergripande slutsatserna samt viktiga lärdomar inför kommande implementering av GVI i Sverige kommer att presenteras i denna avslutande del av rapporten.

I processutvärderingen av Sluta skjut, konstaterades det att det är möjligt att implementera GVI, i grunden en amerikansk strategi, i Sverige, även om mer kunskap om dess genomförande i en svensk kontext behövs utvecklas (Ivert m.fl., 2020). Processutvärderingen av GVI Örebro drar samma slutsats och bidrar dessutom med kunskap om implementering av GVI i en mellanstor svensk kommun. Så vad visar processutvärderingen? I Örebro har man skapat en organisation som i stort motsvarar den ursprungliga modellen för strategin, men med nödvändiga lokala anpassningar. Den organisatoriska strukturen har gett goda förutsättningar för att operativt kunna genomföra GVI i enlighet med grundstrategin och för fortsatt samverkan. Svensk sekretesslagstiftning gör också att mötesforum har anpassats för att möjliggöra såväl tillräcklig informationsdelning internt som i samverkan.

Anpassningarna har utgått från både lokala och nationella erfarenheter och upplevs av centrala funktioner som välfungerande. GVI Örebros organisatoriska struktur främjar ett gemensamt ansvar för strategins genomförande. Samtidigt överläts ansvaret över strategin till på samordnare och koordinatörer. Ett antal händelser under implementering av GVI Örebro indikerar att tydlig ledning från styrgruppen kan vara viktigt i både förankringen och det fortsatta arbetet för att synliggöra internt, mot såväl ledningsfunktioner som operativ personal, att arbetet är prioriterat. Tydlig ledning och stöd från styrgruppen poängteras också av implementeringsguiden (NNSC, 2016) och internationella erfarenheter av att implementera GVI (Braga & Kennedy, 2021).

När det gäller strategins genomförande så har GVI Örebro arbetat med att förankra strategin i de samverkande aktörerna. Det grova och dödliga våldet och de grupper som kan kopplas till det har kartlagts och analyserats. Budskapet har förmedlats till de grupper som bedömts som våldsdrivande, både genom call-in och custom notifications. Ökat fokus har initierats med riktade sanktioner mot de grupper som fortsatt begå våldsbrott och bedömts vara mest våldsdrivande. Slutligen har en direktväg in till socialtjänsten för stöd erbjudits till de som vill lämna kriminaliteten. GVI Örebro har alltså implementerat och genomfört de centrala komponenter som den ursprungliga strategin bygger på.

Men frågan är inte bara om, utan också hur och i vilken omfattning de olika operativa inslagen genomförts i linje med strategin. Förankringen har genomförts brett till stora delar av verksamheterna och utbildare har utbildats och handletts i genomförandet av några av strategins centrala komponenter, särskilt vad gäller kartläggning och analys samt call-in och custom notifications. Det är också de komponenter som i grunden beskrivs skilja sig mest från verksamheternas tidigare arbetsätt och metoder. Samtidigt har förankring och utbildning kopplat till ökat fokus och sociala insatser inte fått lika stort utrymme. Sannolikt till följd av att de i stora drag genomförs utifrån befintliga arbetsätt. Poliskontroller eller beslut om föreskrifter inom frivården är inget nytt, men dess funktion inom ramen för GVI är det, vilket indikerar ett fortsatt behov av förankring och utbildning. Behovet av förankring visar sig bland annat i att operativ personal i viss

utsträckning inte känner sig säkra på vad sanktionsarbetet innebär. Detta kan bland annat vara en fråga om prioriteringar från ledningshåll.

När det gäller sociala insatser har arbetet förankrats internt inom kommunen. Det krävs dock mer arbete för att i samverkan, såväl inom kommunens olika förvaltningar som med region och aktörer från civilsamhället, kunna erbjuda det stöd som efterfrågas av de som söker stöd och hjälp. GVI-arbetet synliggjorde bristen på, och behovet av, att utöka såväl resurser som de insatser som numera finns för att möta upp gruppens behov inom ramen för socialförvaltningens verksamhet.

Vid årsskiftet 2023/2024 ska GVI Örebro gå in i linjeverksamhet hos de tre samverkande aktörerna. Implementeringen av GVI Örebro är i stora drag välorganiserad och väl genomförd. Samtidigt kräver arbetet fram till linjeverksamhet att rutiner säkerställs för förankring och utbildning för nya medarbetare såväl som befintlig personal samt för upprätthållande av en tillförlitlig kartläggning. Man behöver också klarlägga vilka som strategiskt behöver ta del av budskapet, vem som ska genomföra sanktioner under ökat fokus samt hur sociala insatser i större utsträckning kan erbjudas till kartlagda som ber om stöd.

Centrala lärdomar från GVI Örebro

Nedan presenteras, utifrån processutvärderingens resultat, ett antal lärdomar som kan vara vägledande för det fortsatta arbetet med GVI Örebro och GVI i andra svenska städer.

Skynda långsamt

I oktober 2022 gick GVI Örebro operativt, i samband med sitt första call-in. Organisationen för GVI Örebro och förankring av strategin i de samverkande aktörerna hade då pågått under ungefär ett år. Implementeringsarbete tar tid, och vilja och förväntningar på snabba resultat är alltid en utmaning vid införandet av nya strategier (Durlak & DuPre, 2008; Greenhalgh m.fl., 2004). En framgångsfaktor som genomsyrat arbetet i Örebro är att man har haft förståelse för tidsåtgången, och att målet har varit en långsiktig förändring av hur de samverkande aktörerna arbetar mot grovt och dödligt våld. Det

synliggörs till exempel i det förankringsarbetet som har skett inom respektive samverkande myndighet och i att det getts utrymme för centrala funktioner, såsom custom notification-teamet, att få utbildning och att skapa rutiner inför det operativa arbetet. Det har också getts tid för att lära känna och få förståelse för varandras verksamheter och uppdrag, bland annat genom att varje samverkande myndighet har fått presentera sig och sin verksamhet i koordinatorsgruppen.

Vikten av att skynda långsamt återkommer i intervjuerna som en styrka. Trots det framkommer också att personal som inte har GVI som en del av sitt dagliga arbete önskar mer information och återkoppling om samt stöd i arbetet med GVI. Kommande etableringar bör vara medvetna om att GVI är en omfattande strategi som behöver förankras hos många parter vilket tar tid. Etableringar behöver därför ge tid och utrymme både för förankringsprocessen och för de samverkande aktörerna att lära känna varandra och skapa förståelse för varandras verksamheter. Detta skapar sannolikt goda förutsättningar som gynnar det kommande operativa arbetet.

Att vara redo när insatsen går operativt

Det är viktigt att säkerställa att det som utlovas i det kommunicerade budskapet också finns på plats och är genomförbart när insatsen går operativt. Att på förhand kunna avgöra om så är fallet och förutse vad arbetet fullt ut kommer att innebära kan vara en utmaning för de samverkande aktörerna. I Örebro hade man under en längre tid arbetat med att förankra, utbilda och skapa organisatoriska processer och rutiner för det kommande operativa arbetet. Samtliga samverkande aktörer hade ställt sig bakom strategin och lovat att prioritera och tillägga resurser. Det beskrevs som att man kände sig redo och hade samtliga organisatoriska strukturer på plats.

Svårigheten med att avgöra verksamheternas beredskap blev dock synlig när det för första gången blev aktuellt att inom polisen rikta ökat fokus mot en våldsdrivande grupp. Det nya arbetssättet som GVI innebär ställde till exempel frågan om hur resurser skulle prioriteras på sin spets när gamla sätt att prioritera ställdes mot strategins nya. Det blev således tydligt att strategin och vad den skulle komma att innebära ännu inte fullt ut hade stöd i myndigheten.

Att arbetet inte fullt ut förankrats blev också tydligt när kommunen skulle börja möta upp det stöd och hjälp som efterfrågades. Även om dessa specifika situationer hanterades synliggör de svårigheten med att säkerställa att de organisatoriska strukturerna som skapats och den förankring som gjorts kommer att hålla för att leva upp till det kommunicerade budskapet. Att vara redo innebär också att ha en tydlig startpunkt för den operativa fasen. I Örebro var det i samband med att ett första call-in genomfördes vilket skapade ett tydligt avstamp för när arbetet gick in i operativ fas. Att ha en tydlig operativ start synliggjorde för samverkande aktörer när de förväntades kunna leverera vad som utlovats.

Att arbeta på olika sätt för att på förhand stärka den operativa beredskapen för GVI-arbetet är en viktig lärdom till andra städer som vill arbeta med strategin. Ett förslag skulle vara att använda fallbaserade interaktiva utbildningsinsatser för att förbereda hela verksamheten på vad strategin kommer att innebära både för respektive verksamhet internt och i samverkan med varandra (se även Bertram m.fl., 2015; Durlak & DuPre, 2008). Fallbaserade interaktiva utbildningsinsatser innebär att man använder verkliga eller hypotetiska scenarier för att överbrygga klyftan mellan teori, det vill säga vad man tror sig kunna göra inom ramen för GVI, och praktik, det vill säga vad man faktiskt sen är beredda/ har möjlighet till att göra. Efter kartläggningen är genomförd är det till exempel möjligt att slumpmässigt dra en grupp och simulera en våldshändelse i den, för att testa hela samverkansstrukturen. Det skulle också vara möjligt att skapa fiktiva situationer om individer som önskar stöd och hjälp, efter erfarenheter av vad som efterfrågats i andra städer. Denna typ av utbildning skulle således kunna användas i förankringsprocessen men även kontinuerligt i arbetet för att vidareutbilda och hålla verksamheten uppdaterad när personalomsättningen är hög.

I linje med denna typ av utbildning föreslås i NNSC:s implementeringsguide att samverkande aktörer sätter sig ner när kartläggningen är klar och tillsammans undersöker och förankrar vilken typ av sanktioner som skulle kunna riktas mot den mest vålddrivande gruppen inför första call-in (NNSC, 2016, s.39). Denna typ av förberedelse kan utvecklas och täcka in fler grupper vilket skulle konkretisera det kommande arbetet och synliggöra vad sanktionsarbetet kan innebära. Det

skulle potentiellt kunna medföra att sanktionsarbetet snabbare kommer i gång eftersom det redan finns upprättade och förankrade förslag på sanktioner mot de olika grupperna.

Fortsatt förankring i verksamheterna

De informationsträffar som genomfördes inom polisen för att förankra GVI genomfördes i huvudsak under våren 2022, för vissa grupper upp till ett år innan de blev aktuella i sanktionsarbetet. Samma utmanings lyftes i utvärderingen av Malmö (Ivert m.fl., 2020). Till exempel dröjde det lång mellan att information gavs, och att det blev aktuellt att arbeta efter strategin. Medarbetarna glömde också bort information mellan sanktionstillfällen. I internationell forskning lyfts också den omfattande kunskapsspridning och utbildning som strategin kräver till många grupper, som en av de största anledningar till att implementeringen och/eller upprätthållande av GVI strategin över tid inte höll (Henderson m.fl., 2017). Att arbeta med fortsatt förankring och kunskapsspridning är en utmaning i arbetet med att göra GVI Örebro till en del av linjeverksamheten.

I GVI Örebro var det, efter strategin gått operativt, till stor del gruppchefer inom polisen som ansvarade för att förmedla information om strategin och återkoppla genomförda åtgärder såsom custom notifications och sanktioner till sina respektive grupper. Samtidigt har ingen gruppchef från lokalpolisområde Örebro varit en del av koordinatorsgruppen. I vilken utsträckning de har tillräcklig kunskap om strategin för att veta vad som ska förmedlas är därmed oklart. Poliser i yttre tjänst efterfrågade dock tydligare instruktioner gällande vad som ska göras och information om arbetet som genomförs inom ramen för strategin, utöver deras egen del. I koordinatorsgruppen har detta diskuterats och man lyfter behovet av att nå ut bredare i ordinarie informationskanaler. Till exempel via polisens dagliga utsättningar. Ett alternativ skulle vara att standardisera den information som gruppchefer utifrån shooting review förväntas förmedla till sina grupper. Ett annat alternativ som också lyfts i intervjuerna är notiser i polisens multifråga (PMF). En notis med instruktioner om vad som förväntas, både gällande utförande och återkoppling, beskrivs som att det skulle förenkla sanktionsarbetet för utförarna. Eventuellt kan det även resultera i att fler kontroller som genomförs utan att poliser är medvetna

om att individen står under ökat fokus både kommuniceras till individen och återrapporteras som en sanktion.

I relation till upprätthållande av kartläggningen skulle behovet av en uppdaterad gruppinventering behöva utredas av styr- och koordinatorsgrupp. En ny gruppinventering skulle utöver att gynna kartläggningen i linje med rekommendationer från NNSC (2016, s. 88) och lärdomar från andra implementeringar (Braga & Kennedy, 2021) även kunna användas som ytterligare förankringstillfällen med de grupper inom polisen som förväntas utföra arbetet med sanktioner. För att skapa systematik och möjlighet att upprätthålla strategin som helhet kan återkommande kombinerade gruppinventerings- och förankringsträffar årligen vara ett alternativ. Det skulle göra att operativ personal från polisen och frivården, oavsett personalomsättning, för möjligheten att träffa och diskutera GVI-strategin med samordnare och koordinatörer.

Arbetet med att informera, förankra, utbilda och upprätthålla kunskap om strategin över tid är således viktiga frågor för Örebro framöver och även för kommande städer som vill implementera GVI.

Tillsätt en strategiförvaltare

I den andra uppföljningen av Sluta skjut föreslås att kommande etableringar bör tillsätta en strategiförvaltare (Ivert & Mellgren, 2023). Utifrån arbetet i Örebro framträder ett liknande behov av en funktion som ansvarar för förvaltningen av strategin. En motsvarande funktion poängteras också i implementeringsforskning som viktig för att främja förändringsarbetet (Durlak & DuPre, 2008). Strategiförvaltaren skulle ansvara för att säkerställa att det inte sker glidningar över tid i genomförandet av strategin samt ha det övergripande ansvaret för att säkerställa att eventuella lokala anpassningar görs med hänsyn till ursprungsstrategin. Att ha en fast funktion skulle också kunna skapa kontinuitet i arbetet och säkerställa kompetensförsörjningen för GVI vid eventuell omsättning av personal.

När arbetet blir en del av ordinarie verksamhet skulle en strategiförvaltare innebära att det finns en funktion som har det övergripande ansvaret, men också kunskapen, att bedöma hur arbetet fortgår i relation till ursprungsmodellen. När ett nytt arbetssätt implementerats

finns alltid en risk över tid för att man tummar på metodtroheten och att lokala anpassningar görs utan hänsyn till den teoretiska grunden i strategin. Att ge någon ett tydligt mandat att fatta beslut om nödvändiga åtgärder och aktiviteter i det fortsatta arbetet med GVI kan minska den risken.

En strategiförvaltare skulle till exempel kunna vara både ansvarig för att säkerställa att utbildning sker kontinuerligt och att ta fram liknande interaktiva utbildningstillfällen som ovan beskrivits. Denne skulle också kunna ha ansvar för att löpande följa upp processmål och bedöma om strategin fortsätter vara förankrad i ursprungmodellen. För att det ska fungera behöver den som tillsätts både stor kunskap om strategin och tillräckligt mandat för att kunna problematisera och vägleda det fortsatta arbetet.

Formulera och följa upp tydliga processmål kopplat till genomförande av strategin

Inom ramen för GVI Örebro formulerades inledningsvis ett antal mål. Dessa mål var samtliga fokuserade på effekten av insatsen, det vill säga vad GVI Örebro skulle uppnå i termer av till exempel minskat våld och ökad trygghet i staden. För att kunna bedöma om potentiell effekt, eller utebliven sådan, beror på insatsen i sig eller på bristande implementering av strategin bör även själva implementeringsprocessen, inklusive det operativa arbetet, följas upp. Man bör också fortsätta att löpande följa upp arbetet med strategin efter att den förts in i linjeverksamhet. Sådan kunskap ger samordnare (och eventuell strategiförvaltare) möjlighet att ha kontroll över metodtroheten och i vilken utsträckning olika centrala delar av strategin genomförts eller ej.

För att kunna bedöma effekten av insatsen är kunskapen om genomförandet av den centrala, det vill säga, beror på bristande effekt på strategin i sig eller brister i genomförandet av den. För att synliggöra processen och för att kunna bedöma om insatsen genomförts i enlighet med grundstrategin skulle formuleringen av processmål och avstämning mot dem kunna fungera vägledande (se till exempel Tillyer m.fl., 2012). I arbetet med GVI skulle till exempel mål kunna formuleras om vad som krävs för att kunna säga att strategin arbetats in i

linjeverksamhet, när olika delkomponenter av insatsen anses ha genomförts i linje med grundstrategin och hur samverkan ska fungera. Gemensamma mål av den här typen ger riktning och tydlighet för hur arbete och ansvar ska planeras och fördelas samt riktlinjer för vad som är viktigt att fånga upp under processens gång för att säkerställa en god implementering och metodtrogenhet. I linje med detta så är också rekommendationen att i framtida implementeringar, på liknande sätt som i Örebro, säkerställa att det systematiskt samlas in information om till exempel i vilken utsträckning budskapet har nått olika grupper, detaljer om när och vilken typ av stöd som erbjudits till de individer som efterfrågat det eller vilken typ av sanktioner som riktats under ökat fokus.

För det fortsatta arbetet med att följa upp och utvärdera GVI strategin i Sverige är det en stor fördel att samma underlag för att dokumentera processdata används genomgående. Något som ur ett implementeringsperspektiv bör inkluderas framåt är också uppföljningsdokumentation som säkerställer att strategins centrala komponenter genomförs och att etableringarna sätter upp realistiska och mätbara processmål. Ett sådant underlag kan med fördel baseras på det underlag som NNSC tagit fram för "Implementation review"³. Underlaget skulle inte bara gynna etableringarnas möjlighet att själva reflektera över hur metodtroget GVI används, utan också möjliggöra fortsatt uppföljning av genomförandet i relation till kommande effektutvärderingar. Det nationella forum för samverkan mellan praktiken och akademien som efterfrågas i uppföljningen av Sluta skjut (Ivert & Mellgren, 2023) skulle vara en relevant plats för att "försvenska" och vidareutveckla denna typ av underlag.

Upprätthålla en tillförlitlig kartläggning

Eftersom GVI är en underrättelsesdriven strategi är kartläggningen och dess tillförlitlighet central för att möjliggöra välgrundade beslut om strategins genomförande (Braga & Kennedy, 2021). I Örebro lyfter man att kartläggningen bara är så bra som den information som den

³ <https://nnscommunities.org/guides/ii-implementation-rubric/>

innehåller. Man beskriver att informationen som kommer in har blivit bättre ju längre arbetet pågått. Det gäller både omfattning och vad som rapporteras. Det bygger sannolikt på att operativ personal fått en bättre förståelse för vad som är relevant. Det framgår också tydligt i flera forum att grupperna är föränderliga och att lojaliteter skiftar. Bedömning av om en individ tillhör en grupp eller inte, samt vilken grupp den kan antas tillhöra lyfts också som en av de svårare frågorna att besvara i kartläggningen.

Om strategin är välförankrad och det är tydligt vad som förväntas av yttre personal vad gäller att återkoppla genomförda sanktioner eller att tipsa ansvariga för kartläggningen om personer som rör sig tillsammans kommer det att gynna kartläggningens tillförlitlighet. I NNSC:s implementeringsguide (2016) poängteras vikten av att kontinuerligt uppdatera kartläggningen och i internationell forskning understryks vikten av att säkerställa att den information som kartläggningen bygger på är tillförlitlig (Rowe & Søgaard, 2020). För att uppnå det behövs tydliga riktlinjer till operativ personal om vilken typ av återkoppling som efterfrågas och varför för att de ska känna sig delaktiga och för att återkopplingen inte ska bli bristfällig.

Kartläggningens tillförlitlighet bygger alltså inte enbart på underrättelseenhetens arbete med att samla in, sammanställa och analysera det dagliga informationsflödet, utan också på *hur* man arbetar för att få in tillförlitlig information. En tillförlitlig kartläggning kommer öka chanserna att händelser snabbare kan kopplas till specifika grupper, att rätt grupper/individer tar del av budskapet vid rätt tidpunkt och att sanktioner snabbare riktas mot den mest våldsdrivande gruppen (Braga & Kennedy, 2021).

Fortsätt utveckla arbetet med ökat fokus

Det är enkelt att säga att alla delar av GVI-strategin är centrala, men som den teoretiska grunden om fokuserad avskräckning antyder, är arbetet med ökat fokus och sanktioner avgörande för att faktiskt kunna avskräcka de våldsdrivande grupperna från att begå grova våldsbrott. Arbetet med ökat fokus är heller inte enkelt, det ställer höga krav på de underrättelser som finns tillgängliga och hur de sedan används för att operativ personal ska kunna utföra arbetet. Det

bygger också på vad aktörernas ledningsfunktioner prioriterar och vilken förståelse och vilja utförarna har för att arbeta med strategin (Durlak & DuPre, 2008).

I Örebro blev det tydligt att arbetet försvåras och försvagas när prioriteringen av GVI internt inte är tydlig. GVI Örebro och kommande städer som vill implementera strategin, behöver arbeta med att tydliggöra ledningens ståndpunkter avseende arbetet, hur prioriteras det i förhållande till andra ansvarsområden och uppdrag? Resurstilldelning är nödvändigt för att någon ska ha tid att genomföra sanktioner men tydligt stöd och engagemang från ledning kommer också att höja både motivation och sannolikheten att arbetet genomförs korrekt (Durlak & DuPre, 2008). Det kan handla om att avlasta frivårdsinspektörer som arbetar med GVI-individer under ökat fokus eller att säkerställa resurser så att GVI utredningar kan prioriteras vid ökat fokus.

Man behöver också i linje med ovan förslag och lärdomar undersöka möjligheter att förbereda och förenkla sanktionsarbetet för operativ personal. Det kan handla om att involvera dem i diskussioner gällande möjliga sanktioner mot de olika grupperna. Det kan även handla om att inrätta tydliga instruktioner om vad som förväntas avseende genomförande och återkoppling i sanktionsarbetet (se till exempel Rowe & Søgaard, 2020). Tydliga prioriteringar och instruktioner om hur arbetet ska genomföras gör det också möjligt att ställa krav på motprestation och ansvar av de som förväntas genomföra arbetet, något som också rekommenderas i implementeringsguiden utifrån tidigare erfarenheter av att implementera strategin (Braga & Kennedy, 2021; NNSC, 2016, s. 79).

Utifrån det underlag denna utvärdering bygger på är det svårt att uttala sig om hur kännbart ökat fokus faktiskt har varit inom ramen för GVI Örebro. Däremot är det tydligt att ökad fokus har initierats, att sanktioner genomförts av flera samverkande aktörer och att ökat fokus har avslutats när polisen bedömt att gruppen förstått budskapet och upphört från våldsanvändningen. En viktig fråga för arbetet framåt är hur det ökade fokuset skiljer sig från den uppmärksamhet grupperna fått innan GVI eller när de inte står under ökat fokus. Det vill säga, har gruppen som står under ökat fokus förstått att de gör det och varför det

är så. Det är av stor vikt att det ökade fokuset faktiskt skapar en känsla av att kostnaden för hela gruppen överväger ”vinsterna” med att begå grova våldsbrott (Braga & Kennedy, 2021). För att uppnå det bör man inom ramen för GVI i Örebro och nationellt fortsätta arbeta för att undersöka möjligheten och värdet i att inkludera fler verksamheter, fler typer av sanktioner och säkerställa att planerade sanktioner genomförs och kommuniceras i enlighet med strategin.

Rutiner för att följa upp de sociala insatserna

Inom ramen för GVI Örebro fanns tidigt en önskan om att följa upp vad som erbjuds för de individer som söker stöd och hjälp inom ramen för strategin. Av NNSC:s implementeringsguide framhålls också vikten att möjliggöra uppföljning av de individer som erbjuds stöd och hjälp (NNSC, 2016). Eftersom organisering av stöd och hjälp skiljer sig mellan den amerikanska och den svenska kontexten är det viktigt att få nationell kunskap om vilken hjälp som generellt efterfrågas och om hur stödet kan utformas (se också liknande upplevelser beskrivas i uppföljningen av Sluta skjut, Ivert m.fl., 2020). Generellt är kunskapen om det sociala stödets utformning och betydelse inom ramen för strategin mycket begränsad (Henderson m.fl., 2017; Kennedy m.fl., 2017). Att bygga en sådan kunskapsbas skulle således både kunna bidra till det praktiska arbetet med stöd och hjälp nationellt, men också till den teoretiska kunskapen om de sociala insatsernas roll i GVI.

Innan operativ start arbetade forskargruppen tillsammans med koordinatorsgruppen, kuratorerna och ansvariga chefer och strateger inom socialförvaltningen för att skapa ett underlag för att dokumentera hur GVI-kartlagda individer hanteras inom socialtjänsten. Underlaget har möjliggjort för socialtjänsten att följa upp i vilken utsträckning personer faktiskt söker stöd och hjälp, vilken typ av hjälp och stöd som efterfrågas, och vad som erhålls. Underlaget kommer att kunna utgöra ett viktig grund för att fortsätta följa upp och bedriva internt kvalitetsarbete vad gäller det sociala stöd som strategin ska erbjuda till målgruppen. Det gör också att det kan bli enklare att efterfråga och säkra resurser som behövs. Att skapa en struktur för hur arbetet med de sociala insatserna ska dokumenteras är således en viktig fråga för städer som har påbörjat arbete med eller planerar att implementera GVI.

Arbetet med våldsdrivande grupper

GVI-strategin innebär att fokuserat arbeta mot våldsamma grupper. I Örebro beskriver aktörerna att arbetet med kartläggningen varit en styrka och att det funnits stor tilltro till och intresse för den hos de samverkande aktörerna. En förhoppning är att arbetet med kartläggningen ska drivas på nationell nivå, eftersom grupper ofta inte bara är lokalt förankrade. Även om kartläggningen och arbetet med den beskrivs som en stor vinst så har arbetet med att upprätta listor eller kartläggningar över individer och grupper inom polisen länge varit omdiskuterat utifrån etiska aspekter (Wright, 2005). Det har också diskuterats i relation till just strategier som bygger på fokuserad avskräckning, eftersom det finns risk för att arbetet med att identifiera vilka personer som anses ingå i en grupp hanteras slentrianmässigt (Rowe & Søgård, 2020).

Inom de kommunala verksamheterna blev det tydligt att det nya sättet att benämna och koppla individer till det grova och dödliga våldet i samhället skapade reaktioner. I Örebro tog det sig till exempel uttryck i att personal i ett antal förvaltningar uttryckte oro kring att arbeta med kartlagda individer. Förvaltningarna har i sina verksamheter mött samma grupp individer och arbetat med kriminalitetsproblematik i varierande utsträckning även tidigare, dock innebar GVI-kartläggningen att dessa individer nu uttalat kopplas till det grova och dödliga våldet i samhället. Det framgår också att medarbetare inte förstått att kartlagda individer kartläggs delvis till följd av sitt umgänge och både kan ha förhöjd risk att vara förövare och att utsättas för grovt och dödligt våld. I Örebro valde man därför att i koordinatorsgruppen ta fram ett antal värdeord att arbeta med i den interna kommunikationen av kartläggningen och strategin som helhet. Man hade också ett antal träffar mellan ansvariga koordinatorschefer inom förvaltningarna för att fånga upp frågan. Sammantaget visar detta på vikten av att säkerställa att de samverkande aktörerna har en gemensam syn på vilka som är kartlagda och vad det innebär.

I Örebro har man också arbetat med att skapa förutsägbarhet i sanktionerna. De grupper som varit våldsdrivande i närtid har tagit del av budskapet och ökat fokus har inte initierats utan att händelser med stor sannolikhet gått att koppla till en grupp. Kartläggningen har

genererat en systematisk sammanställning av information som inte tidigare fanns och GVI har synliggjort nya samverkansmöjligheter. För GVI Örebro har det resulterat i möjligheten att rikta åtgärder mot kartlagda individer, till exempel i form av föreskrift om vistelseförbud från frivården. En sådan åtgärd under ökat fokus dokumenteras som sanktion. Om den genomförs utanför ökat fokus men kopplas samman med GVI (genom kartläggningen) finns risken att det påverkar strategins legitimitet och allmänhetens förtroende till de samverkande aktörerna. Man beskriver att syftet med en sådan åtgärd varit att arbeta förebyggande mot individer som genom vistelse i specifika områden riskerar att återfalla i brottslighet men frågan är om ett sådant resonemang är förenligt med GVI:s budskap om förutsägbara konsekvenser för den mest våldsdrivande gruppen. Det är därför viktigt att fortsätta ha diskussioner om hur kartläggningen används för åtgärder under perioder utan ökat fokus, så att inte individer misstänkliggörs av slentrian på grund av associationen till en grupp (se också Rowe & Søgaard, 2020).

För de städer som ska arbeta med GVI är det utifrån ovan reflektioner viktigt att frågor kring målgruppen och hur man arbetar förutsägbart diskuteras och fångas upp, både för att inte försvåra för de individer som efterfrågar hjälp, för att inte orsaka skada eller försämra förtroendet för de samverkande aktörerna och för att skapa förståelse för strategins teoretiska grund hos de som planerar och genomför arbetet.

Avslutande ord

I den här rapporten har vi följt och analyserat hur implementeringen av och det operativa arbetet med GVI Örebro har genomförts under ungefär ett och ett halvt års tid. Men den aktuella processutvärderingen är också bara det, en processutvärdering. För att värdera arbetet med GVI Örebro fullt ut behövs utvärdering av strategins effekt på det grova och dödliga våldet och uppföljning av hur det fungerar i linjeverksamhet. De lärdomar som presenteras ovan bygger på erfarenheterna från Örebro i relation till ursprungsstrategin och tidigare implementeringar. Lärdomarna utesluter inte att det finns andra saker som är viktiga i det fortsatta arbetet, i Örebro eller andra städer, men de kan vara vägledande i att vidareutveckla den grund som lagts

eller ta höjd för faktorer som kan påverka arbetet. GVI Örebro har i stora drag implementerats väl och i linje med ursprungsmodellen.

Vi drar även samma slutsats som tidigare dragits i utvärdering av Sluta skjut (Ivert m.fl., 2020) att det går att implementera den amerikanska GVI-strategin i Sverige, men med tillägget att det låter sig göras i en medelstor kommun som Örebro. Samtidigt är implementeringen av strategin i många aspekter väldigt krävande och de städer och kommuner som väljer att arbeta med strategin måste ta hänsyn till det. Arbetet framåt för GVI Örebro handlar om att förfina och fortsätta arbeta för en metodtrogen implementering med väl avvägda lokala anpassningar. Arbetet framåt bör på ett nationellt plan handla om att strategin, om den införs, behöver implementeras fullt ut och metodtroget eftersom strategin är så pass resurskrävande. Utifrån det skulle också kostnadseffektivitetsberäkningar vara ett välkommet bidrag för att bedöma insatsens fortsatta relevans i en svensk kontext.

Kommande effektutvärderingar kommer att behöva relateras till i vilken utsträckning GVI implementerats, men också hur insatsen nu när den går in i linjeverksamheter bibehåller metodtrogenhet. Uppföljning av Sluta skjut i Malmö, efter att strategin gått in i linjeverksamhet, visar att arbetet riskerar att över tid avvika eller glida bort från grundstrategin, särskilt när de resurser som krävs inte prioriteras. Det är därför viktigt att man nu inte släpper uppföljningen av, och arbetet med att upprätthålla metodtrogenhet, dokumentera vad som görs och att formulera tydliga processinriktade mål för det fortsatta arbetet. Bristfälliga implementeringar kan inte förvänta sig positiva effekter. Ett sätt att säkerställa fortsatt uppföljning av och kunskapsutveckling om GVI är att i enlighet med förslag från uppföljningen av Sluta skjut (Ivert & Mellgren, 2023), utveckla och formalisera samverkan också med akademien.

Det är avslutningsvis viktigt att i sammanhanget komma ihåg att GVI Örebro riktar sig mot några av de grävsta exemplen på våld. Även om strategin ska verka förebyggande är det ändå mot ett problem som redan fått fäste i samhället. GVI är inte ensam lösningen på våldet som sker i samhället utan behöver kombineras med andra förebyggande insatser för att främja att barn, unga och vuxna inte hamnar i dessa grupper till att börja med.

Referenser

- Alexanderson, K. (2006). *Vilja, kunna, förstå: Om implementering av systematisk dokumentation för verksamhetsutveckling i socialtjänsten*. [Doktorsavhandling, Örebro universitet] Örebro universitetsbibliotek. <http://oru.diva-portal.org/smash/get/diva2:136814/FULLTEXT01>
- Berg, G., Gustafsson, C. & Karlsson, R. (2020). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Bertram, R. M., Blase, K. A. & Fixsen, D. L. (2015). Improving programs and outcomes: Implementation frameworks and organization change. *Research on Social Work Practice*, 25, 477-487. <https://doi.org/10.1177/1049731514537687>
- Braga, A. (2012). Getting deterrence right? Evaluation evidence and complementary crime control mechanisms. *Criminology & Public Policy*, 11, 201–210. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9133.2012.00799.x>
- Braga, A., Hureau, D. & Winship, C. (2008). Losing faith? Police, black churches, and the resurgence of youth violence in Boston. *Ohio State Journal of Criminal Law*, 6(1), 141–172.
- Braga, A. & Kennedy, D. (2021). *A Framework for Addressing Violence and Serious Crime: Focused Deterrence, Legitimacy, and Prevention* (Elements in Criminology). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108938143>
- Braga, A., Kennedy, D., Waring, E. J. & Piehl, A. M. (2001). Problem-oriented policing, deterrence, and youth violence: An evaluation of Boston's operation ceasefire. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38, 195–225. <https://doi:10.1177/0022427801038003001>
- Braga, A. & Weisburd, D. (2012). Systematic Review of the Effects of “Pulling Levers” Focused Deterrence Strategies on Crime. *Campbell Systematic Reviews*. 6. 1-30. <https://doi:10.1002/CL2.70>.
- Braga, A. A., Weisburd, D. & Turchan, B. (2018). Focused deterrence strategies and crime control: An updated systematic review and meta-analysis of the empirical evidence. *Criminology & Public Policy*, 17(1), 205-250. <https://doi:10.1002/cl2.1051>

- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
<https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Brottsförebyggande rådet (2018). *Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete*. Brottsförebyggande rådet
- Brottsförebyggande rådet (2020). *Dödligt våld i den kriminella miljön 2005-2017*. Rapport 202:4. Brottsförebyggande rådet
- Davies, T., Grossmith, L. & Dawson, P. (2016). *Group Violence Intervention London: An Evaluation of the Shield Pilot*. MOPAC.
- Delaney, C. (2006). *The Effects of Focused Deterrence on Gang Homicide: An Evaluation of Rochester's Ceasefire Program*. Rochester Institute of Technology.
- Durlak, J. A. & DuPre, E. P. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American journal of Community Psychology*, 41(3-4), 327- 350.
<https://doi.org/10.1007/s10464-008-9165-0>
- Durlauf, S., & Nagin, D. (2011). Imprisonment and Crime: Can Both Be Reduced? *Criminology & Public Policy*, 10, 13–54.
<https://doi.org/10.1111/j.1745-9133.2010.00681.x>.
- Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blasé, K. A., Friedman, R. M. & Wallace, F. (2005). *Implementation research: A synthesis of the literature*. University of South Florida, Louise de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network.
- Fixsen, D. L., Blase, K. A., Naoom, S. F. & Wallace, F. (2009). Core Implementation Components. *Research on Social Work Practice*, 19, 531–540. <https://doi.org/10.1177/1049731509335549>
- Fox, A., Novak, K. & Yaghoub, M. (2015). *Measuring the Impact of Kansas City's No Violence Alliance*. Department of Criminal Justice and Criminology, University of Missouri – Kansas City.
- Greenhalgh, T., Robert, G., Macfarlane, F., Bate, P. & Kyriakidou, O. (2004). Diffusion of innovations in service organizations:

- systematic review and recommendations. *The Milbank quarterly*, 82(4), 581–629. <https://doi.org/10.1111/j.0887-378X.2004.00325.x>
- Henderson, S. M., Peterson, S. S. & Engel, R. S. (2017). *Pulling levers to prevent violence: "the Boston miracle," its adaptations, and future directions for research*. I B. Teasdale & M. S. Bradley (Red.), *Preventing crime and violence* (s. 281-296). Springer cham.
- Ivert, A. K., Mellgren, C. & Nilsson, J. (2020). *Processutvärdering Sluta skjut*. FOU 2020:3. Malmö universitet.
- Ivert, A. K. & Mellgren, C. (2021). *Effektutvärdering av Sluta skjut*. FOU 2021:2. Malmö universitet.
- Ivert, A. K. & Mellgren, C. (2023). *Uppföljning av Sluta skjut, En strategi för att minska det grova våldet i Malmö*. Malmö universitet.
- Josefsson, B. (2007). *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen & Socialstyrelsen.
- Kennedy, D. (2006). *Old wine in new bottles: Policing and the lessons of pulling levers*. I D. Weisburd, & A. A. Braga (Red.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (s. 155–170). New York, NY: Cambridge University Press.
- Kennedy, D. (2011). *Don't shoot: one man, a street fellowship, and the end of violence in inner-city America*. New York: Bloomsbury.
- Kennedy, D., Braga, A. & Piehl, A. (2001). *Developing and Implementing Operating Ceasefire*. I *Reducing Gun Violence: The Boston Gun Project's*. National Institute of Justice.
- Kennedy, D., Kleiman, M. & Braga, A. (2017). *Beyond deterrence: Strategies of focus and fairness*. I N. Tilley & A. Sidebottom (Red.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety* (2. uppl., s. 157–182). Routledge.
- National Network for Safe Communities. (2016). *Group Violence Intervention: An Implementation Guide*. Office of Community Oriented Policing Services.
- Rikspolisstyrelsen (2023). *Polisens hantering av mängdbrott – en verksamhet vars förmåga behöver förstärkas*. RiP 2023:2. Riksdagstryckeriet.

- Roman, C. G., Forney, M., Hyatt, J. M., Klein, H. J. & Link, N. W. (2020). Law Enforcement Activities of Philadelphia's Group Violence Intervention: An Examination of Arrest, Case Processing, and Probation Levers. *Police Quarterly*, 23(2), 232–261. <https://doi.org/10.1177/1098611119895069>
- Rowe, M. & Søgaaard, T. F. (2020). 'Playing the man, not the ball': targeting organised criminals, intelligence and the problems with pulling levers. *Policing and Society*, 30(2), 120-135. <https://doi.org/10.1080/10439463.2019.1603226>
- Sierra-Arévalo, M. & A.V. Papachristos (2015) Applying Group Audits to Problem-Oriented Policing. I G. Bichler & A. Malm (Red.), *Disrupting Criminal Networks: Network Analysis in Crime Prevention*. Lynne Rienner.
- Socialstyrelsen. (2012). *Om implementering*. Socialstyrelsen.
- Sturup, J., Rostami, A., Mondani, H., Gerell, M., Sarnecki, J. & Edling, C. (2019). Increased Gun Violence Among Young Males in Sweden: a descriptive national survey and international comparison. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 25, 365-378. <https://doi.org/10.1007/s10610-018-9387-0>
- Tillyer, M. S., Engel, R. S. & Lovins, B. (2012). Beyond Boston: Applying Theory to Understand and Address Sustainability Issues in Focused Deterrence Initiatives for Violence Reduction. *Crime & Delinquency*, 58(6), 973–997. <https://doi.org/10.1177/0011128710382343>
- Wright, J. D. (2005). The constitutional failure of gang databases. *Stanford Journal of Civil Rights & Civil Liberties*, 2(1), 115–142.



www.oru.se

ISBN 978-91- 87789-88-5