

ANNA-KARIN IVERT & CAROLINE MELLGREN EFFEKTUTVÄRDERING AV SLUTA SKJUT

En strategi för att minska det grova våldet



EFFEKTUTVÄRDERING AV SLUTA SKJUT

FoU rapport 2021:2

© Anna-Karin Ivert & Caroline Mellgren, 2021

Omslag: Sluta skjut

ISBN 978-91-7877-176-9 (pdf)

**ANNA-KARIN IVERT &
CAROLINE MELLGREN
EFFEKTUTVÄRDERING
AV SLUTA SKJUT**

En strategi för att minska det grova våldet

Malmö universitet, 2021
Institutionen för kriminologi &
Enheten för polisiärt arbete
Fakulteten för Hälsa och samhälle

INNEHÅLL

FÖRORD	7
INLEDNING	8
Frågeställningar	10
Tidigare studier	10
METOD.....	14
Data.....	14
Analys	16
RESULTAT	18
Utvecklingen i Malmö	18
Utvecklingen i Malmö jämfört med andra städer	22
DISKUSSION	26
REFERENSER	30

FÖRORD

I föreliggande rapport presenteras resultatet av effektutvärderingen av pilotprojektet Sluta skjut –tillsammans för ett tryggt Malmö. Utvärderingen har genomförts på uppdrag av Brottsförebyggande rådet (Brå) med stöd från Brå och Fonden för inre säkerhet (ISF). Tidigare har en processutvärdering publicerats.

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

Vi vill tacka Linda Nilsson, Utvecklingscentrum Syd/NOA, som hjälpt oss med underlaget till utvärderingen. Vi vill också tacka docent Manne Gerell, professor Marie Torstensson Levander och professor emeritus Sten Levander för värdefulla kommentarer på rapporten.

Anna-Karin Ivert
Caroline Mellgren

INLEDNING

Sluta Skjut är en strategi för att reducera det grova våldet i Malmö och är en lokal anpassning av den amerikanska strategin Group Violence Intervention (GVI). GVI fokuserar på det allra grövsta våldet och det våld som utövas av individer som kan kopplas till de grupper som driver våldet i en stad, fortsättningsvis kallat group member involved (GMI) (Kennedy, 2009).

GVI är en problemorienterad strategi vilket betyder att arbetssättet utgår från en lokal problemanalys som bygger på kunskap om problemets omfattning och orsaker och inkluderar flera lokala aktörer för att åstadkomma långsiktiga förändringar (Weisburd m.fl., 2010). Exempel på sådana aktörer är rättsväsende, kommun/socialtjänst och civilsamhälle.

Strategin bygger på fokuserad avskräckning vars mål är att påverka individens beteende genom att förstå vad som driver våldet och sedan genom att tydliggöra konsekvenser av fortsatt våldsanvändning och samtidigt erbjuda stöd och hjälp för att få individen att avstå från att använda våld (se exempelvis Braga & Weisburd, 2012 för en översikt). Detta sker konkret genom att de aktörer som samverkar inom ramen för GVI sänder ett tydligt gemensamt budskap till de mest våldsamma grupperna i lokalsamhället om att våld inte tolereras och att kommande våldshandlingar kommer att få förutsägbara och rättsliga konsekvenser inte bara för den som utför våldet utan för alla som kan kopplas till gruppen. En viktig del av strategin är som sagt även att förmedla att det finns hjälp för de som vill lämna kriminaliteten. Budskapet förmedlas

framförallt genom så kallade Call-ins som samlar representanter för olika våldsdrivande grupper till ett gemensamt möte med olika samhällsaktörer. Budskapet förmedlas även genom vad som på engelska kallas custom notifications där representanter för exempelvis polis och socialtjänst söker upp individer direkt (för en närmare beskrivning av GVI hänvisas till Kennedy (2009) och för en beskrivning av strategins tillämpning i Malmö hänvisas till Ivert, Mellgren & Nilsson (2020).

I Malmö fick GVI namnet Sluta skjut när arbetet med pilotprojektet inleddes i februari 2018 som ett försök att minska det grova våldet.¹ Skjutningar började bli ett problem i Sverige på 1990-talet och har sedan dess ökat drastiskt. Khoshnood och Gerell (2019) har sammanfattat utvecklingen av skjutvapenvåldet i Sverige generellt och i Malmö i synnerhet. De konstaterar att våldet ökat kontinuerligt och att ökningstakten varit högre under de senaste åren och utvecklats till ett allvarligt samhällsproblem. I Malmö ökade exempelvis antalet skjutningar med 50% mellan 2011 och 2015. De kopplar ökningen av skjutvapenrelaterat våld till ett ökat antal kriminella grupperingar och löst sammansatta kriminella nätverk som också kan kopplas till särskilt utsatta områden i staden. Det finns stora skillnader i var skjutningar inträffar i staden och en koncentration till ett fåtal områden som står för en stor andel av skjutningarna. Som exempel kan nämnas att 10 av Malmös 136 områden hade 10 eller fler skjutningar under perioden 2011 till 2017, i hälften av områdena skedde ingen skjutning (Khoshnood & Gerell, 2019).

Inom ramen för Sluta skjut samarbetar polis, kommun och kriminalvård för att tillsammans försöka minska det grova våldet i Malmö. Implementeringen av Sluta skjut studerades inom ramen för en processutvärdering som syftade till att undersöka om det är möjligt att implementera den amerikanska strategin i en svensk kontext (Ivert, Mellgren & Nilsson, 2020). En slutsats som drogs utifrån processutvärderingen var att det går att anpassa och implementera strategin i en svensk kontext och att det är ett arbetssätt som är värt att pröva även i andra städer, men att det krävs ytterligare studier av hur strategin fungerar för att kunna fastställa att detta är en metod som fungerar för att minska det grova våldet i Sverige.

¹ Efter att pilotprojektet avslutades i februari 2020 har samverkanspartnerna kommit överens om att fortsätta att arbeta med strategin.

I den här rapporten presenteras resultaten från effektutvärderingen. Sluta skjut är första gången GVI implementeras för att minska det grova våldet i Sverige och processutvärderingen (Ivert m.fl., 2020) och föreliggande effektutvärdering utgör därför ett första viktigt bidrag till den svenska kunskapsbasen om strategin och en utgångspunkt för vidare forskning om polisiära arbetsmetoder, särskilt de med grunden i fokuserad avskräckning. Behovet av kunskapsbaserade metoder för att kunna hantera dagens och morgondagens brottsproblem är stort.

Frågeställningar

Följande frågeställningar har legat till grund för effektutvärderingen:

- Hur har det grupprelaterade, grova våldet, i form av skjutningar, förändrats över tid i Malmö och kan förändringar kopplas till införandet av Sluta skjut?
- Hur förhåller sig utvecklingen avseende det grova våldet, i form av skjutningar, till utvecklingen i andra städer?

Utifrån en sammanställning av processutvärderingen och effektutvärderingen diskuteras slutligen om

- Sluta skjut är en brottsförebyggande metod som kan bidra till att minska det grova våldet i en svensk kontext.

Utvärderingens funktion utifrån ovan frågeställningar är att besvara om Sluta skjut är associerat med en minskning av antalet skjutningar i Malmö och om vi med säkerhet kan säga att denna förändring kan tillskrivas Sluta skjut och inte andra faktorer.

Tidigare studier

GVI-strategin har prövats för att minska våldet i flera olika amerikanska kontexter under de senaste 15-20 åren och metaanalyser av olika studiers resultat visar att strategin bidrar till att minska den grova våldsbrottsligheten i de områden där den implementeras (Braga m.fl., 2018; Braga & Weisburd, 2012). Även om ”fokuserad avskräckning” varit den gemensamma utgångspunkten har implementeringen av strategin sett delvis olika ut, men med gemensamma komponenter som samverkan mel-

lan olika samhällsaktörer i arbetet mot de mest våldsamma, ett tydligt budskap och stöd att lämna kriminaliteten (se Braga m.fl., (2018) för en diskussion om de teoretiska utgångspunkterna).

Sedan GVI först implementerades i Boston på 1990-talet under namnet Operation Ceasefire (Kennedy, 1996) har ett stort antal städer provat att implementera (varianter av) strategin, inte enbart i USA utan även i europeiska städer. The National Network for Safer Communities (NNSC) har vid dags datum gett stöd åt upp emot ett hundratal städer när de implementerat strategier inriktade mot grovt grupprelaterat våld, drogbrottslighet och högriskindivider.

Braga och Weisburd (Braga & Weisburd, 2012a) konstaterar i en sammanställning av resultaten från 10 utvärderingar av strategin att fokuserad avskräckning verkar fungera för att minska det grova våldet, ofta med stora minskningar till följd. Endast en utvärdering där antalet inlagda på sjukhus med skottskada studerades visade inga effekter av strategin (Boyle et al., 2010) . De noterade dock även att en del utvärderingar hade en svag design och att samtidigt som strategin rekommenderas så pekar författarna på att det behövs mer forskning.

Sedan Bragas och Weisburds sammanställning från 2012 har fler utvärderingar genomförts. I en uppdaterad systematisk översikt från 2018 går Braga och kollegor (2018) igenom totalt 24 studier (23 amerikanska och en skotsk studie uppfyllde kriterierna) och konstaterar efter en metaanalys av resultaten att strategier som bygger på fokuserad avskräckning oftast leder till signifikanta minskningar av våldet och att den här typen av strategier bör ingå i arbetet mot det grova våldet (Braga m.fl., 2018). Samtidigt påpekar de även efter den här sammanställningen att det fortfarande behövs mer kunskap, att utvärderingar behöver bli mer omfattande och även fokusera mer specifikt på att utvärdera de mekanismer som förväntas leda till en minskning av våldet.

Få studier har fokuserat på att identifiera vilka mekanismer i fokuserad avskräckning som gör att denna typ av strategier leder till minskat våld och detta lyfts alltså fram av bland annat Braga och kollegor (2018) som ett viktigt område att utvärdera. Trinkner (2019) har därför tittat särskilt på den del av strategin där det gemensamma budskapet om att

våldshändelser är oacceptabelt och kommer att mötas med konsekvenser för hela gruppen men att det även finns hjälp att få levereras, det som benämns call-in, forum, eller offender notifications och vad det är i denna metod som fungerar. Villkorligt frigivna män som bodde inom det område som inkluderades i Chicago's Project Safe Neighborhoods (CPSN) fick fylla i en enkät antingen före eller efter de deltagit i ett call-in, 337 individer fyllde i enkäten vid något tillfälle. Enkäten innehöll frågor om förväntningar på att rättsväsendet skulle behandla dem rättvist om de bad om hjälp, risker förknippade med att begå brott, normer om att följa lagen och samhällets normer och regler samt motivation att inte begå brott. Resultaten från undersökningen visade att det fanns skillnader i attityder mellan de som fyllt i enkäten före budskapet levererades och de som fyllt i enkäten efter avslutat möte. Trinker (2019) drar därför slutsatsen att effekten av call-in verkar fungera i enlighet med teorin (inom ramen för CPSN). Samtidigt lyfts även här behovet av mer forskning som tydligare försöker identifiera vad det är i strategin som leder till en effekt och om strategin faktiskt fungerar i enlighet med teorin.

Exempel på städer som implementerat strategin och som utvärderat effekterna under senare år är New Orleans, Chicago och Cincinnati. I New Orleans, som länge haft problem med grovt våld, implementerades the Group Violence Reduction Strategy (GVRS) år 2012 (Corsaro & Engel, 2015). Effekttvärderingen visade att strategin bidragit till en statistiskt signifikant minskning av det grova våldet i New Orleans och att denna minskning kan kopplas till införandet av GVRS. Effekterna identifieras både genom att förändringen tidsmässigt infaller när strategin implementerades och genom en jämförelse med den generella trenden för grova brott i andra jämförbara städer och inom New Orleans och genom att jämföra trenden för den grova våldsbrottsligheten och vardagsbrottsligheten. De brott som strategin inriktats mot har en annan utvecklingskurva än de brott som inte särskilt fokuserats på, som våldsbrott generellt och egendomsbrott.

Som svar på en oväntat stor ökning av antalet mord i Cincinnati påbörjades arbetet med the Cincinnati Violence Reduction Strategy (CIVR) år 2007 (Engel m.fl., 2010). Våldet kunde knytas till ett antal löst sammansatta nätverk av individer som använde våld för att lösa problem. CIVR utvärderades genom tidsserieanalys som jämför antalet mord under pe-

rioden före (42 månader) och perioden efter (38 månader) insatsen inleddes. Resultatet av effektutvärderingen visar en liten ökning av antalet mord som inte kan kopplas till en kriminell gruppering medan GMI-mord minskade med 35% under samma tidsperiod (Engel m.fl., 2013).

Papachristos och Kirk (2015) utvärderade Chicago's Group Violence Reduction Strategy (VRS) och fann att de grupper som deltog i call-in minskade sitt våldsanvändande med drygt 20% och utsattes för ungefär en tredjedel mindre våld själva jämfört med de grupper som inte deltog i call-ins. I en liknande studie undersöktes hur call-ins bidrog till minskad våldsanvändning inom Chicago's Project Safe Neighborhoods. Resultaten visade att de som deltog i call-ins återföll i brott mer sällan än de som inte deltagit i call-in och mottagit budskapet (Wallace m.fl., 2016).

Sammantaget är det empiriska underlaget för att strategier som bygger på fokuserad avskräckning fungerar lovande. Majoriteten av studier har dock utförts i en amerikansk kontext och stödet för att strategin fungerar i andra kontexter är mer oklart. En utvärdering av strategin i Glasgow fann positiva resultat och andelen som bar vapen minskade (Graham, 2016; Williams m.fl., 2014) medan implementeringen i London inte var lika framgångsrik (Davies m.fl., 2016; Densley & Jones, 2016).

METOD

Det övergripande målet för Sluta skjut är att hindra utvecklingen av det ökande grova våldet med skjutvapen i kriminella miljöer och projektet förväntades leda till en minskning av det grova våldet som utförs av kriminella grupper i Malmö. På längre sikt finns även en förhoppning om att arbetet med strategin kan bidra till ökad trygghet samt leda till en minskning av de resurser som olika samhällsaktörer behöver lägga på hantering av det grova våldet. Inom ramen för den här utvärderingen är fokus endast på det övergripande målet om att minska antalet grova våldshändelser (utförda av kriminella grupper) och undersökningen är avgränsad till att över tid studera effekten av implementeringen av Sluta skjut på grova våldshandlingar i form av skjutningar.²

Data

Den data som ligger till grund för utvärderingen omfattar bekräftade skjutningar för perioden januari 2017 till februari 2020 då pilotprojektet avslutades. Materialet bygger på uppgifter från regionala underrättelse-enheten i Polisregion Syd. Data har sammanställts så att den visar antal händelser per månad vilket resulterar i en 38-månaders tidsserie där de sista 16 månaderna (november 2018 till februari 2020) representerar tiden efter att den första interventionen genomfördes. Pilotprojektet Sluta skjut påbörjades redan i februari 2018 men den första interventionen (ett call-in) genomfördes i oktober 2018 och i linje med flera andra utvärde-

² I den ursprungliga utvärderingsplanen var även utvecklingen avseende sprängningar inkluderad, men på grund av att det finns skillnader i hur sprängningar rapporteras och kodas beroende på syftet med sammanställningen har vi i den här rapporten valt att exkludera detta utfall. Det är dock en fråga som bör följas upp i kommande utvärderingar.

ringar av GVI (se t.ex. Engel m.fl., 2010.; Sierra-Arevalo m.fl., 2017) är det den tidpunkt som huvudsakligen används som brytpunkt mellan före- och-efter i analyserna. Eftersom det sannolikt är så att en effekt inte kommer omedelbart efter ett call-in genomfördes även analyser med en alternativ brytpunkt tre månader in i projektet.³

Fokus för sluta skjut är det grova våld som kan kopplas till våldsdrivande grupper och därför är det i materialet även noterat om händelsen kan kopplas till en individ i en grupp som är kartlagd inom ramen för Sluta skjut. Dessa skjutningar kallas fortsättningsvis GMI-skjutningar (från group member involved). Klassificeringen är gjord av regionala underrättelseenheten i Polisregion Syd och bygger på den definition som tagits fram inom Sluta skjut.⁴ Dessutom innehåller materialet information om skjutningen eller sprängningen lett till att någon avlidit eller blivit skadad.

För att jämföra utvecklingen i Malmö med utvecklingen på andra platser i Sverige har data om skjutningar inhämtats för Stockholm (Polisområde Norr, City och Söder), Göteborg (Polisområde Storgöteborg) och Uppsala (Polisområde Uppsala) under perioden januari 2017 till januari 2020. Denna data är inhämtad från Polisens Nationella operativa avdelning (NOA) som sedan november 2016 för statistik över bekräftade skjutningar. Rapporteringen av skjutningar är gjord i enlighet med en nationellt systematiserad mall som finns för polisens inhämtning av data om skjutningar. Detta innebär att händelserna ska vara inrapporterade på samma sätt oavsett var i landet de skett för att möjliggöra nationella jämförelser. För samtliga skjutningar finns också en notering om det finns en koppling till en kriminell konflikt, detta är dock inte synonymt

³ Dessa analyser genomförs på hela tidsserien men även genom att exkludera den tremånadersperiod som infaller mellan projektets start och den nya brytpunkten (nov, dec, jan)

⁴ En grupp består av en kontext av individer som binds samman av ett socialt sammanhang och brottslighet som till viss del är gemensam. 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

med den bedömning som gjorts i Malmö avseende huruvida någon av de inblandade i en skjutning ingår i en grupp eller inte.

Analys

En analys av effekterna av en insats mot skjutvapenvåld försvåras av att de mest våldsutsatta städerna ofta upplever stora variationer i antal skjutningar olika månader. Detta försvårar möjligheten att utläsa generella trender i utvecklingen. Antalet skjutningar i Sverige och Malmö är även relativt få till antalet jämfört med många av de andra städer där GVI tidigare implementerats och det låga antalet begränsar den typ av analys som lämpar sig för att studera fenomenet samt försvårar tolkningen av resultaten. Malmö är även en jämförelsevis liten stad där det inte finns lika tydliga geografiska avgränsningar för kriminella grupperingar som kan finnas i andra, större städer. Sluta skjut infördes därför i hela staden och det var inte möjligt att jämföra delar av staden med och utan insatsen. Samtidigt omfattar materialet alla (kända) skjutningar och kan på så sätt anses ge en god bild av den faktiska utvecklingen av denna typ av händelser även om inte de statistiska analyserna visar på några signifikanta effekter.

I den första delen av analysen är fokus på utvecklingen i Malmö. Inledningsvis jämförs det genomsnittliga antalet skjutningar per månad före respektive efter att Sluta skjut implementerades (räknat från första call-in i november 2018). För att få en bild av hur trenden avseende utveckling över tid sett ut presenteras detta visuellt i form av diagram som visar antalet skjutningar per månad samt medelvärdet före respektive efter implementeringen av Sluta skjut. För att studera om Sluta skjut haft någon effekt på utvecklingen av skjutningar har även analyser av hela tidsserien genomförts. Syftet med den här delen av analysen är att försöka avgöra om en intervention haft en inverkan på utvecklingen och den jämför mönstret innan interventionen med mönstret efter. I de här analyserna fungerar tiden innan implementeringen som kontroll. Antalet observationer (N=38) i den här studien är relativt få och resultatet ska därför tolkas med försiktighet.

För att få en bild av hur utvecklingen i Malmö står sig i relation till andra större svenska städer under samma tidsperiod har den relativa effektstorleken (RES) beräknats. RES beräknas utifrån den relativa skill-

naden mellan antalet brott, i det här fallet skjutningar, i interventionsområdet innan respektive efter att en insats implementerats med skillnaden i antalet brott i jämförelseområdet under motsvarande tidsperiod (Farrington et al., 2007; Welsh & Farrington, 2009)⁵. För att ytterligare undersöka utvecklingen i Malmö relativt utvecklingen i de andra städerna genomfördes även en Difference-in-difference (DiD) analys (Lechner, 2011) som syftar till att jämföra skillnaderna dels över tid, dels mellan olika grupper (i det här fallet städer). DiD beräknas genom att i en regressionsanalys inkludera variabler som indikerar tidsperiod (innan och efter implementeringen av en insats), om staden varit föremål för interventionen eller inte, samt en interaktionsterm mellan tidsperiod och stad. DiD-analyser lämpar sig bäst i de fall trenden innan implementeringen av en insats är parallella.

⁵ RES beräknas enligt $RES = \frac{a-d}{b-c}$, och där (a) representerar antalet brott i interventionsområdet under förperioden, (b) antalet brott i interventionsområdet under efterperioden, (c) antalet brott i kontrollområdet under förperioden och (d) antalet brott i interventionsområdet under efterperioden. För beskrivning av beräkning av konfidensintervall se t.ex. Farrington & Welsh (2007).

RESULTAT

Resultatet av analyserna presenteras i två delar. I den första delen är fokus på utvecklingen av skjutningar i Malmö innan och efter det att Sluta skjut implementerades. I den andra delen presenteras resultaten av de jämförelser som gjorts av utvecklingen i Malmö relativt andra stora svenska städer.

Utvecklingen i Malmö

Tabell 1 nedan visar det genomsnittliga antalet skjutningar, och antalet GMI-skjutningar per månad under perioden innan respektive efter att Sluta skjut implementerades. Under de första 22 månaderna av undersökningsperioden, innan Sluta skjut implementerades, inträffade i snitt 4,41 (SD 2,97) skjutningar i månaden (totalt 97 skjutningar). Under 16-månadersperioden som följer efter genomförandet av det första call-in var motsvarande siffra 3,3 (SD 2,57) vilket är en minskning med drygt 25 procent (totalt 52 skjutningar under perioden). Även de skjutningar som kan kopplas till kriminella grupper minskade från 2,82 GMI-skjutningar i månaden (SD 1,50) innan implementeringen av Sluta skjut till 2,31 (SD 2,15) GMI-skjutningar i månaden. Detta motsvarar en minskning om 18 procent. De skjutningar som av polisen kan kopplas till grupper kartlagda inom Sluta skjut utgör drygt 60 procent av det totala antalet skjutningar under perioden innan sluta skjut och omkring 70 procent under perioden efter. Om vi istället använder oss av en brytpunkt som ligger tre månader efter det att första call-in genomfördes så syns en tydligare förändring i antalet skjutningar och GMI-skjutningar. Skjutningarna minskade till i genomsnitt 2,77 per månad (-37%) och

GMI-skjutningarna till 1,92 (-32%). Skillnaderna är dock inte statistiskt signifikanta. Även det genomsnittliga antalet döda och skadade i samband med skjutningar minskade under den studerade perioden.

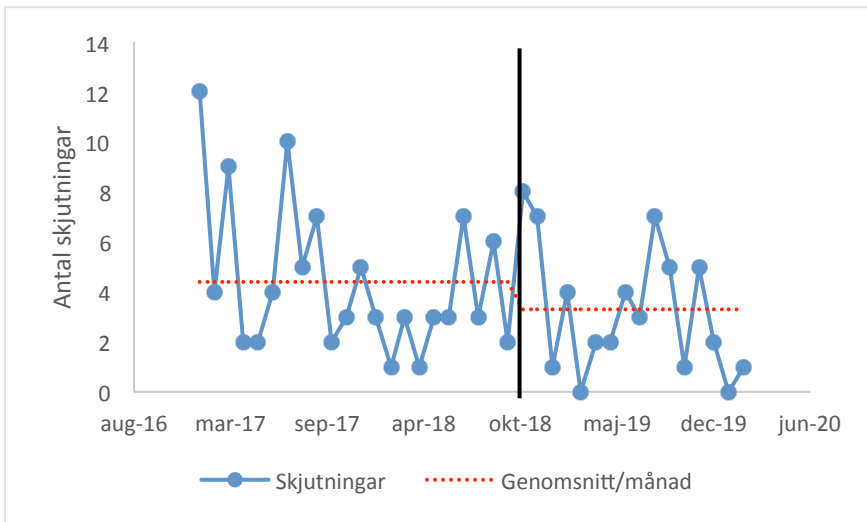
Tabell 1. Förändring i genomsnittligt antal skjutningar respektive GMI-skjutningar före och efter att Sluta skjut implementerats.

Typ av brott	Antal brott per månad (före)	Antal brott per månad (efter)	Förändring
<i>November 2018 brytpunkt¹</i>			
Skjutningar totalt	4,41 (2,97)	3,25 (2,97)	-1,16
GMI skjutningar	2,82 (2,56)	2,31 (2,57)	-0,51
<i>Februari 2019 brytpunkt²</i>			
Skjutningar totalt	4,41 (2,97)	2,77 (2,01)	-1,64
GMI skjutningar	2,82 (2,56)	1,92 (1,71)	-0,9

¹22 månader innan och 16 månader efter

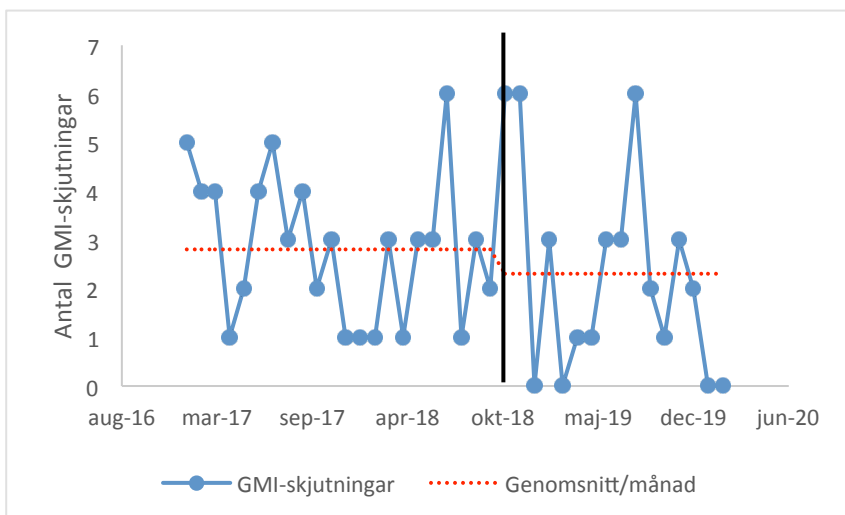
²22 månader innan och 13 månader efter

Figur 1 visar samtliga bekräftade skjutningar per månad under den studerade tidsperioden. Det vertikala strecket markerar när första call-in inom Sluta skjut genomfördes och den tidpunkt som använts som brytpunkt i analyserna. Grafen visar den minskning av skjutningar som skett efter implementeringen av Sluta skjut.



Figur 1. Trend Skjutningar Malmö januari 2017 till februari 2020.

Figur 2 visar utvecklingen av GMI-skjutningar under den studerade tidsperioden. Även här syns en minskning av antalet skjutningar under perioden efter det att Sluta skjut implementerats.



Figur 2. Trend GMI-skjutningar Malmö januari 2017 till februari 2020.

Även om det verkar ha skett en viss minskning när det gäller skjutningar under den studerade tidsperioden visar figur 1 och 2 tydligt att det finns en stor variation från månad till månad. Dessutom syns en nedåtgående trend avseende skjutningar redan innan Sluta skjut implementerades i oktober 2018.

I nästa steg görs en analys av hela tidsserien med syfte att vidare undersöka om implementeringen av Sluta skjut haft en effekt på utvecklingen av skjutningar i Malmö. I den här analysen fungerar perioden innan implementeringen som kontroll. Eftersom ingen av de variabler som studeras är normalfördelade och variationen är större än medelvärdet har negativ binomial regressionsanalys (Hilbe, 2011) använts (jmf. Engel et al. 2010). I tabellen redovisas utöver koefficienterna även incident rate ratio (IRR). Detta kan tolkas som den procentuell förändringen i det utfall som studeras.

Som framgår av tabell 2 nedan bekräftar analysen att så väl det totala antalet skjutningar per månad som antalet GMI-skjutningar har minskat efter implementeringen av Sluta skjut i november 2018 (IRR =0.737 resp. IRR=0.820) men det går inte att med säkerhet säga att minskningen beror på Sluta skjut (p -värde= 0.205 resp. 0.437). När motsvarande analys görs med februari 2019 som brytpunkt visar resultaten tydligare på en minskning efter att Sluta skjut implementerats (IRR=0,628; resp. 0,682) men effekten är fortfarande inte statistiskt signifikant. När analysen upprepas med kontroll för säsongsvariationer samt den linjära trenden påverkar detta inte resultatet i någon större utsträckning.

Resultatet bör tolkas med försiktighet dels på grund av den relativt korta uppföljningsperioden (N=38) dels på grund av att utfallet omfattar få händelser.

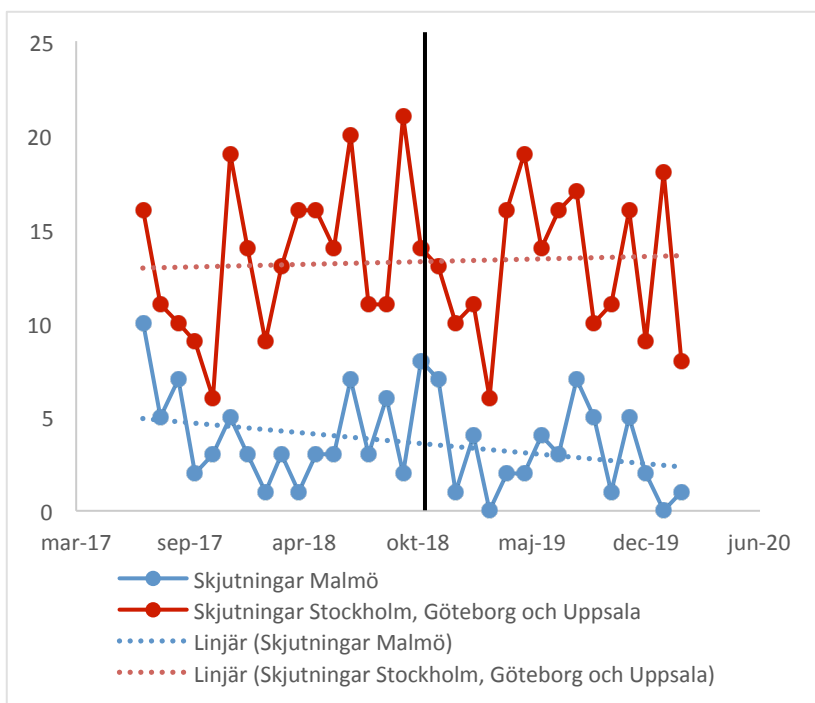
Tabell 2. Negative binomial regression för att predicera effekten av Sluta skjut på antalet skjutningar per månad.

	B	SE	IRR
Skjutningar			
<i>November 2018 brytpunkt</i>			
Intercept	1.484	0,142	--
Intervention Sluta skjut	-0.305	0.240	0.737 (0.460-1.180)
<i>Februari 2019 brytpunkt</i>			
Intercept	1.484	0.142	--
Intervention Sluta skjut	-0.465	0.252	0.628 (0.383-1.029)
GMI-skjutningar			
<i>November 2018 brytpunkt</i>			
Intercept	1.036	0,254	
Intervention Sluta skjut	-0,198	0,254	0,821 (0.498-1.351)
<i>Februari 2019 brytpunkt</i>			
Intercept	1.036	0.113	--
Intervention Sluta skjut	-0.382	0.265	0.682 (0.406-1.147)

Utvecklingen i Malmö jämfört med andra städer

Ett annat sätt att studera utvecklingen avseende skjutningar i Malmö efter implementeringen av Sluta skjut är att se hur den förhåller sig till utvecklingen i andra städer, här Stockholm, Göteborg och Uppsala. Under den studerade perioden har Sluta skjut endast implementerats i Malmö men vi har inte tagit hänsyn till om arbetssätten mot det grova våldet förändrats under perioden i de övriga städerna. Det finns alltså en rad osäkra faktorer som kan ha påverkat utvecklingen i övriga städer. I den här delen av analysen är endast det totala antalet skjutningar inkluderat eftersom den uppföljning som gjorts i Malmö av alla skjutningar för att se om de är kopplade till våldsdrivande grupper (GMI) inte direkt kan överföras till hur detta kategoriserats i andra städer. I den jämförande analysen nedan är uppföljningsperioden något kortare, 32 månader, från april 2017 till februari 2020. Detta beror på att vi i den här delen velat ha en lika lång period innan som efter implementeringen. Under 16-månadersperioden innan Sluta skjut implementerades inträffade i de fyra

städerna sammanlagt 280 skjutningar (17,5/månad) och under 16-månaders perioden efter var motsvarande siffra 260 (16,25/månad) skjutningar. Skjutningarna i Malmö utgjorde omkring 23 procent av dessa under perioden innan Sluta skjut och omkring 20 procent efter. Figur 3 visar antalet skjutningar per månad i Stockholm, Göteborg och Uppsala respektive Malmö. Det intressanta i den här grafen är inte nivån utan trenden. I Malmö syns en nedåtgående trend avseende antalet skjutningar samtidigt som det i de tre andra städerna sammantaget syns en svagt uppåtgående trend.



Figur 3. Trend skjutningar april 2017 till februari 2020.

Som framgår av tabell 3 ser utvecklingen olika ut i de olika städerna. I Göteborg har det precis som i Malmö skett en minskning av antalet skjutningar mellan före- och efterperioden, i Stockholm är antalet i princip oförändrat och i Uppsala har det skett en ökning. Beräkningen av de relativa effektstorlekarna (RES) visar att antalet skjutningar i Stockholm och Uppsala ökat relativt utvecklingen i Malmö samtidigt som antalet

skjutningar i Göteborg minskat relativt Malmö. Inga av skillnaderna är dock statistiskt signifikanta.

Tabell 3. Skillnad i antal skjutningar innan (16 månader) och efter (16 månader) att Sluta skjut implementerats. Brytpunkt i november 2018.

	Antal skjutningar (innan)	Antal skjutningar (efter)	Förändring i antal skjut- ningar	RES (KI)
Malmö	64	52	-19%	-
Stockholm	135	134	-1%	1.222 (0,75-1,98)
Göteborg	49	34	-31%	0,854 (0,45-1,61)
Uppsala	32	40	+25%	1,538 (0,80-2,97)

RES=Relativ effektstorlek
KI= Konfidensintervall

I tabell 4 presenterats resultaten från Difference-in-difference analysen. I den här analysen inkluderas endast Malmö och Stockholm eftersom det endast var Stockholm som hade en trend som var i princip parallell med trenden i Malmö under perioden innan Sluta skjut implementerades, något som är en förutsättning för att kunna genomföra den här typen av analys. Även här genomfördes Negativ binomial regressionsanalys. Analysen bygger på en tidsserie omfattande 35 månader, april 2017 till februari 2020, för att utnyttja materialet så mycket som möjligt. Orsaken till att inte alla 38 månader är inkluderade är att data över skjutningar för perioden från januari till mars 2017 saknas för Stockholm. DiD-analysen visar att det är färre skjutningar i Malmö än i Stockholm (IRR 0,889) men att det inte finns något tydligt samband mellan tid och antalet skjutningar per månad. Inte heller interaktionstermen mellan tidsperiod och stad är signifikant, vilket innebär att det inte med säkerhet går att visa att förändringen i Malmö skiljer sig signifikant från förändringen i Stockholm. När motsvarande analys görs med februari 2019 som brytpunkt blir interaktionseffekten något tydligare (IRR=0,723) men det går inte med säkerhet att säga att skillnaden i Malmö är större än i Stockholm.

Tabell 4. Difference-in-difference analys Malmö och Stockholm.

	B	SE	IRR (KI)
<i>November 2018 brytpunkt</i>			
Intercept	2,162	0,062	--
Malmö	-0,829	0,153	0,436 (0,817-1,138)
Intervention Sluta skjut	-0,036	0,252	0,964 (0,817-1,138)
Malmö* Intervention Sluta skjut	-0,117	0,253	0,889 (0,542-1,458)
<i>Februari 2019 brytpunkt</i>			
Intercept	2,161	0,054	--
Malmö	-0,775	0,143	0,461 (0,348-0,610)
Intervention Sluta skjut	-0,044	0,088	0,957 (0,805-1,137)
Malmö* Intervention Sluta skjut	-0,324	0,260	0,723 (0,434-1,205)

DISKUSSION

I processutvärderingen konstaterades att det var möjligt att implementera GVI i en svensk kontext i form av Sluta skjut. Således är de organisatoriska förutsättningarna uppfyllda. Internationellt sett baserat på tillgängliga utvärderingar av den här typen av strategier som utgår ifrån fokuserad avskräckning finns det stöd för att de leder till reduceringar av det grövsta våldet (Braga m.fl, 2018). Stödet för att den här typen av strategier fungerar i Sverige är däremot fortfarande begränsat, främst eftersom det sällan prövats och utvärderats.

Detta är den första utvärderingen av GVI i en svensk kontext och utgör på så vis ett viktigt bidrag till litteraturen om (polisiära) metoder för att reducera våldet.

Föreliggande effektutvärdering visar på en minskning av det grova våldet i form av skjutningar vilken är jämförbar med en del av de effekter som uppmätts i amerikanska studier (se Braga m.fl 2018 för en sammanställning av effekter). Resultatet kan dock inte tydligt kopplas till införandet av Sluta skjut och med säkert tolkas som att insatsen bidragit till minskningen av våldet. Samtidigt kan vi inte heller avskriva att den observerade minskningen åtminstone delvis kan tillskrivas strategin. En nedåtgående trend syntes i Malmö redan före Sluta skjut och denna trend förändras inte signifikant efter det att strategin börjar tillämpas genom att ett första call-in genomförs i oktober 2018.

Sluta skjut startar alltså i en fas där skjutningarna avtar. Det kan därför vara så att antalet skjutningar skulle gått ner även utan en särskilt riktad

insats. Utvärderingen visar att förändringen mellan före- och efter är större om vi sätter brytpunkten till 3 månader efter första call-in genomfördes. Detta indikerar att en effekt av insatsen kan förväntas först en tid efter det att budskapet förmedlats. Det bör i detta sammanhang lyftas fram att GVI/Sluta skjut är en långsiktig strategi snarare en metod för att snabbt (och kortsiktigt) minska brottsligheten.

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

Här bör lyftas fram att antalet skjutningar är förhållandevis få och variationen mellan månader är stor vilket minskar säkerheten i den statistiska analysen.

Eftersom Sluta skjut är en långsiktig strategi bör föreliggande utvärdering utgöra utgångspunkt för kommande utvärderingar av de långsiktiga effekterna av Sluta skjut. Det finns ett stort behov av att göra ytterligare uppföljningar av insatsen för att utvärdera hur det fortsatta arbetet med Sluta skjut påverkar det grova våldet och de våldsdrivande grupperna i Malmö. Även om uppföljningsperioden i den här utvärdering slutar i februari 2020 när pilotprojektet slutade så vet vi att antalet skjutningar under 2020 i Malmö var färre än under 2019 men samma positiva utveckling syns inte i till exempel Stockholm. För att avgöra om strategin har långsiktiga effekter på det grova våldet bör det fortsatta arbetet med Sluta skjut och GVI i Malmö följas och utvärderas efter en längre period även efter det att pilotprojektet avslutades. Resultaten indikerar att det kan dröja innan strategin ger effekt och det är viktigt att följa upp de långsiktiga effekterna.

En insats genomförs alltid i en kontext och i kommande utvärderingar med längre uppföljningsperioder behöver hänsyn tas till flera faktorer. Under projektperioden infördes en parallell insats i Malmö, operation Rimfrost. I november 2019 inleddes operation Rimfrost som är en nationell särskild händelse som inleddes som ett sätt att hantera det grova

våldet i Sverige, syftet är alltså detsamma som sluta skjut men ansatserna är olika. Insatsen pågick under 6 månader och var alltså aktiv delvis parallellt med pilotprojektperioden för Sluta skjut (november 2019 – februari 2020). Rimfrost hade som mål att reducera mord och sprängningar, inkapacitera aktiva kriminella, öka beslag av vapen och sprängmedel och öka befolkningens trygghet. Det är sannolikt att Rimfrost påverkat brottsutvecklingen i Malmö, bland annat genom stora beslag av narkotika, vapen och sprängmedel och inkapacitering av grovt kriminella individer. Att Rimfrost infördes i Malmö samtidigt som Sluta skjut pågår försvårar en bedömning av effekterna av Sluta skjut när det följs upp på längre sikt än pilotprojektperioden. En andra försvårande faktor är det faktum att vardagen i Sverige, precis som i de flesta andra delar av världen, förändrades drastiskt i mars 2020 när Covid-19 på allvar började spridas i samhället. Även detta har påverkat brottsutvecklingen på olika sätt (se t.ex. Gerell, Kardell & Kindgren, 2020).

Kommande utvärderingar måste ta hänsyn till dessa faktorer och vara öppna för att det kan vara en kombination av faktorer som lett till den minskning som nu syns. Vad som påverkat minskningen av antalet skjutningar är irrelevant om man ser det från samhällets perspektiv: oavsett hur det grova våldet minskar är det positivt. Men eftersom syftet är att se om just Sluta skjut och den underliggande teorin om fokuserad avskräckning fungerar är det av avgörande betydelse att kunna identifiera vad som har orsakat vilket utfall (Braga & Weisburd, 2015).

Fokus för den här utvärderingen har främst varit att se om antalet skjutningar gått ner. Det behövs dock fler utvärderingar av de specifika mekanismer som antas ligga till grund för de förändringar i brottslighet som sker (Braga, 2018; Trinker, 2019). Framtida utvärderingar av strategin i en svensk kontext bör inkludera även detta när effekten ska bedömas för att kunna avgöra vilka delar av strategin som är mest avgörande för att minska våldet.

Är Sluta skjut en brottsförebyggande metod som kan bidra till att minska det grova våldet i en svensk kontext? Resultatet från den här utvärderingen pekar inte tydligt ut Sluta skjut som orsaken till det minskade antalet skjutningar i Malmö. Baserat på det empiriska stöd som finns internationellt, att implementeringen av GVI i Malmö var möjlig

och den minskning av det grova våldet som faktiskt skett kan det vara värt att prova en sådan strategi för att hantera det allra grävsta våldet i andra städer med liknande problem som de i Malmö. Detta bör dock göras först efter noga övervägande av de lokala förutsättningarna och problemen och en plan för uppföljning och utvärderingen bör finnas på plats när arbetet inleds. För att bygga upp en kunskapsbas kring den här typen av strategier krävs en fokuserad satsning på att utveckla en organisation som kan arbeta långsiktigt med att minska våldet och att det arbetet utförs i nära samverkan mellan olika brottsförebyggande samhällsaktörer. Samverkan tar tid och kräver ett gemensamt åtagande för att kunna leverera och leva upp till det gemensamma budskapet att våld inte tolereras, att våld kommer att mötas av konsekvenser och att det finns stöd för den som vill lämna kriminaliteten.

REFERENSER

- Boyle, D. J., Lanterman, J. L., Pascarella, J. E., & Cheng, C. C. (2010). *The Impact of Newark's Operation Ceasefire on Trauma Center Gunshot Wound Admissions*.
- Braga, A. A., & Weisburd, D. L. (2012). The Effects of Focused Deterrence Strategies on Crime: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*.
- Braga, A. A., Weisburd, D., & Turchan, B. (2018). Focused Deterrence Strategies and Crime Control: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence. *Criminology and Public Policy*.
- Corsaro, N., & Engel, R. S. (2015). Most Challenging of Contexts: Assessing the Impact of Focused Deterrence on Serious Violence in New Orleans Corsaro and Engel Focused Deterrence in New Orleans. *Criminology and Public Policy*, 14(3), 471–505.
- Davies, T., Grossmith, L., & Dawson, P. (2016). *Group Violence Intervention London : An Evaluation of the Shield Pilot*. December, 1–36.
- Densley, J. A., & Jones, D. S. (2016). Pulling Levers on Gang Violence in London and St. Paul. In C. Maxson & F.-A. Esbensen (Eds.), *Gang Transitions and Transformations in an International Context* (pp. 291–305). Cham: Springer International Publishing.
- Engel, R. S., Corsaro, N., & Skubak Tillery, M. (n.d.). *Evaluation of the Cincinnati initiative to reduce violence (CIRV)*.
- Engel, Robin S., Tillyer, M. S., & Corsaro, N. (2013). Reducing Gang Violence Using Focused Deterrence: Evaluating the Cincinnati Initiative to Reduce Violence (CIRV). *Justice Quarterly*.

- Farrington, D. P., Gill, M., Waples, S. J., & Argomaniz, J. (2007). The effects of closed-circuit television on crime: Meta-analysis of an English national quasi-experimental multi-site evaluation. *Journal of Experimental Criminology*.
- Graham, W. (2016). The Violence must stop. Glasgow's community initiative to reduce violence. In *Translational Criminology*. <https://rke.abertay.ac.uk/en/publications/98cdcf1-4491-4621-a258-27c22871bb08>
- Ivert, A.-K., Mellgren, C., & Nilsson, J. (2020). *Processutvärdering Slutskjut*. FOU 2020:3. Malmö: Malmö universitet.
- Kennedy, D. M. (2009). Deterrence and crime prevention: Reconsidering the prospect of sanction. In *Deterrence and Crime Prevention: Reconsidering the Prospect of Sanction*. Routledge.
- Papachristos, A. V., & Kirk, D. S. (2015). Changing the Street Dynamic. *Criminology & Public Policy*.
- Sierra-Arevalo, M., Charette, Y., & Papachristos, A. V. (2017). Evaluating the effect of project longevity on group-involved shootings and homicides in New Haven, Connecticut. *Crime and Delinquency*.
- Trinkner, R. (2019). Addressing the “black box” of focused deterrence: an examination of the mechanisms of change in Chicago's Project Safe Neighborhoods. *Journal of Experimental Criminology*.
- Wallace, D., Papachristos, A. V., Meares, T., & Fagan, J. (2016). Desistance and Legitimacy: The Impact of Offender Notification Meetings on Recidivism among High Risk Offenders. *Justice Quarterly*.
- Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., & Eck, J. E. (2010). Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? *Criminology & Public Policy*.
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2009). Public area CCTV and crime prevention: An updated systematic review and meta-analysis. In *Justice Quarterly*.
- Williams, D. J., Currie, D., Linden, W., & Donnelly, P. D. (2014). Addressing gang-related violence in Glasgow: A preliminary pragmatic quasi-experimental evaluation of the Community Initiative to Reduce Violence (CIRV). In *Aggression and Violent Behavior*.

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



EUROPEISKA UNIONEN
Fonden för inre säkerhet

ISBN 978-91-7877-176-9 (pdf)
DOI 10.24834/ISBN.9789178771769

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