



Foto: Anna Wahlgren

*Anna-Karin Ivert & Caroline Mellgren*

## **Uppföljning av sluta skjut**

En strategi för att minska det grova våldet i Malmö



# **UPPFÖLJNING AV SLUTA SKJUT**

## **- EN STRATEGI FÖR ATT MINSKA DET GROVA VÅLDET I MALMÖ**

Anna-Karin Ivert & Caroline Mellgren  
Malmö universitet, 2023  
Institutionen för kriminologi & Enheten för polisiärt arbete  
Fakulteten för hälsa och samhälle

# INNEHÅLL

<b>Förord .....</b>	<b>4</b>
<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
<i>Uppföljning efter 5 år med Sluta skjut i Malmö .....</i>	<i>8</i>
Frågeställningar .....	10
<b>Metod och material .....</b>	<b>11</b>
Intervjuer .....	11
Genomförda insatser .....	11
Våldsbrott .....	12
<b>Resultat .....</b>	<b>14</b>
<i>Att implementera kunskapsbaserade arbetssätt .....</i>	<i>14</i>
<i>Utveckling av skjutningar och sprängningar .....</i>	<i>17</i>
Skjutningar i Malmö 2017 till 2022 .....	17
Utveckling av skjutningar och sprängningar från 2018 .....	21
Den nationella särskilda händelsen Rimfrost .....	22
Pandemins påverkan på brottsligheten .....	24
Utvecklingen i Malmö relativt andra områden .....	26
Sammanfattning av resultaten från effektutvärderingen .....	29
<i>Att gå från projekt till ordinarie verksamhet .....</i>	<i>30</i>
Från person till organisation .....	31
<i>Genomförda Insatser inom Sluta skjut .....</i>	<i>32</i>
Leverera budskapet om att våldet måste upphöra .....	32
Sanktionsarbete .....	37
Sociala insatser .....	41
Civilsamhällesarbete .....	41
Kartläggning .....	43
Handledning .....	45
(O)tillräckliga resurser? .....	46
<i>Samverkan och samsyn kring arbetet med Sluta skjut .....</i>	<i>47</i>
<i>Behov av en nystart: GVI 2.0 .....</i>	<i>50</i>

<b>Diskussion och rekommendationer.....</b>	<b>51</b>
Tillsätt en strategiförvaltare .....	53
Säkerställ att det finns resurser och förutsättningar för att kunna genomföra och utveckla arbetet.....	53
Utse en lokal- och civilsamhälleskoordinator inom polisen .....	54
Samverkan mellan praktik och akademi för utveckling av det fortsatta arbetet .....	55
<i>Avslutande kommentarer</i> .....	56
<b>Referenser .....</b>	<b>58</b>

# FÖRORD

Tidigare process- och effektutvärdering av Sluta skjut, som är den svenska tillämpningen av den amerikanska strategin Group Violence Intervention (GVI), visade att det verkar finnas goda förutsättningar att implementera GVI i en svensk kontext. Däremot visade inte effektutvärderingen att den nedgång i skjutningar som skett i Malmö under den studerade perioden enbart kunde kopplas till implementeringen av Sluta skjut. En av rekommendationerna var därför att följa strategin under en längre period för att kunna säga mer om vilka effekter den här typen av insats kan ha på den grova grupprelaterade våldsbrottsligheten.

Vi har nu följt arbetet med Sluta skjut sedan starten 2018 fram till och med slutet av 2022. Syftet har varit att utvärdera arbetet med Sluta skjut och om den brottsförebyggande strategin GVI haft effekt på den grova våldsbrottsligheten i Malmö i ett längre perspektiv. Mer specifikt har vi undersökt om och hur det grupprelaterade dödliga och grova våldet, i form av skjutningar och sprängningar, förändrats sedan implementeringen av Sluta skjut.

För att få en helhetsbild av arbetet med strategin har vi även följt den fortsatta processen när arbetet övergick från pilotprojekt till att bli en del av den ordinarie verksamheten.

Vi vill tacka alla inom Malmö stad, Polis och Kriminalvård i Malmö som bidragit med värdefulla underlag till utvärderingen. Utvärderingen är genomförd med ekonomiskt stöd från Brottsförebyggande rådet.

# INLEDNING

För att försöka vända utvecklingen med det grova grupprelaterade våldet i Malmö inleddes 2018 satsningen *Sluta skjut*. Detta arbete är det första försöket i Sverige att införa en datadriven och problemorienterad strategi som med utgångspunkt i fokuserad avskräckning syftar till att förebygga och hantera grovt våld bland kriminella grupper.

Våldsförebyggande arbete utifrån fokuserad avskräckning handlar om att identifiera de särskilt våldsaktiva individerna och grupperingarna i ett område eller en stad. Därefter förmedlas ett direkt gemensamt budskap från samhällets aktörer såsom polis, socialtjänst, kriminalvård och civilsamhället om att våldet måste upphöra. Den grupp som trots budskapet begår våldshandlingar kommer att mötas av snabba, förutsägbara och kännbara konsekvenser. För den som vill lämna kriminaliteten erbjuds olika hjälp- och stödinsatser.

Införandet av *Sluta skjut* i Malmö bygger på strategin Group Violence Intervention (GVI) som lanserades av David Kennedy (Kennedy et al., 2001) i Boston på 90-talet. Inför implementeringen i Malmö deltog de ansvariga i Malmö i utbildning som anordnades av National Network for Safer Communities<sup>1</sup> (NNSC) och mottog löpande handledning med NNSC under hela projektperioden.

GVI implementerades första gången i Boston i mitten på nittioalet och flera utvärderingar har visat på att metoden verkade ha en tydlig effekt på skjutningar och mord (Braga et al., 2014; Kennedy et al., 2001). Sedan dess har strategin använts i ett flertal amerikanska städer med positivt resultat (Braga et al., 2008; McGarrell et al., 2006; Papachristos et al., 2007). I Boston minskade antalet mord bland unga män med drygt 60 procent (Kennedy et al., 2001). Störst effekter verkar strategin ha

---

<sup>1</sup> NNSC stödjer städer som vill implementera strategier för att minska våldet bland annat genom GVI, läs mer på [nnscommunities.org](http://nnscommunities.org)

när den tillämpas i specifika avgränsade områden med höga nivåer av problem, särskilt i form av mord och skjutningar.

Ett par europeiska städer har sedan tidigare provat strategier som liknar GVI, exempelvis Glasgow's Community Initiative to Reduce Violence (Williams et al., 2014) och Shield som implementerades i London (Davies et al., 2016). I Glasgow (Williams et al., 2014) visade utvärderingar positiva resultat av strategin, särskilt i relation till att minska andelen som bär vapen, medan interventionen i London inte visade samma tydligt positiva resultat (Davies et al., 2016; Densley & Jones, 2016). Att interventionen inte var lika framgångsrik i London har bland annat förklarats med att endast en del av strategin implementerades. Därför rekommenderas att inte bara effekten av strategin utan även processen utvärderas för att se så att implementeringen följer strategin (Braga & Kennedy, 2021). I dag pågår arbetet med att implementera GVI även i Köpenhamn och Rotterdam. I samband med att strategin introduceras i fler europeiska städer ökar behovet av kunskap om GVI kan bidra till att reducera våldet i även utanför USA.

Sluta skjut introducerades som ett pilotprojekt i Malmö under 2018 med syfte att undersöka om GVI och fokuserad avskräckning är en strategi som skulle kunna fungera för att minska det grupprelaterade grova våldet även i Sverige. Pilotprojektet pågick under två år från februari 2018 till och med februari 2020. Den första interventionen i form av ett call-in, som är det huvudsakliga sättet att förmedla budskapet på, genomfördes i oktober 2018. Call-in är ett möte till vilket medlemmar från de våldsdrivande grupperna kallas och där representanter från rättsväsendet, kommunledning, socialtjänst och civilsamhället också deltar för att förmedla budskapet om att våldet måste upphöra. Implementeringen utvärderades avseende både implementeringsprocessen och effekten och resultatet publicerades under 2020 och 2021 (Ivert & Mellgren, 2021; Ivert et al., 2020).

Implementeringen i Malmö följde nyckelkomponenterna i GVI och slutsatsen från processutvärderingen var att det var möjligt att implementera en amerikansk strategi i en svensk kontext. Budskapet förmedlades genom call-in och custom notification. Custom notification är ett komplement till call-in där Polis och Socialtjänst gemensamt söker upp enskilda gruppmedlemmar för att vid ett individuellt samtal förmedla



budskapet. Den grupp som trots detta begick våldshandlingar möttes av sanktioner från polisen och kriminalvården och socialtjänsten erbjöd hjälp och stöd för den som ville lämna kriminaliteten.

Resultatet från effektutvärderingen visade att skjutningarna i Malmö visserligen minskade under den studerade perioden men att minskningen inte entydigt kunde kopplas till Sluta skjut utan att minskningen startade redan innan projektet startade. En annan slutsats var att det krävs längre uppföljningsperioder för att kunna säga mer om vilka effekter den här typen av insats kan ha på den grova grupprelaterade våldsbrottsligheten.

Utifrån det internationella kunskapsläget och erfarenheterna från implementeringen i Malmö gjordes bedömningen att GVI-strategin är ett arbetssätt som är möjligt att implementera och värt att pröva även i svenska städer med problem med grov våldsbrottslighet. Samtidigt är den nationella kunskapsbasen begränsad och därför rekommenderades vidare uppföljning (Ivert & Mellgren 2021). I detta sammanhang, och för den fortsatta läsningen, är det värt att påpeka att strategin syftar till att minska det grövsta våldet, inte att minska all brottslighet. För att komma till rätta med det grova våldet i samhället krävs även andra insatser som exempelvis riktar sig mot nyrekryteringen till de våldsamma grupperna eller mot narkotikabrottslighet. GVI är alltså en strategi som riktar sig mot toppen av isberget och för att hantera problemet från grunden krävs en kombination med tidiga och långsiktiga brottsförebyggande insatser.

Polisen, Malmö stad och Kriminalvården beslutade efter pilotprojektperioden att förnya den samverkansöverenskommelse som ligger till grund för samarbetet i Sluta skjut och fortsätta arbeta efter strategin. Nuvarande samverkansöverenskommelse gäller till utgången av 2023.

I september 2021 gav dåvarande regering Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Kriminalvården i uppdrag att sprida strategin Group Violence Intervention till andra frivilliga kommuner. Dåvarande regering avsatte sex miljoner till Brottsförebyggande rådet för att sprida strategin.

## Uppföljning efter 5 år med Sluta skjut i Malmö

Sluta skjut som startade som ett pilotprojekt i början av 2018 är nu inne på sitt sjätte år. I föreliggande rapport redovisas resultatet från en uppföljning av det fortsatta arbetet med Sluta skjut i Malmö och övergången från att vara ett pilotprojekt till att bli en del av det ordinarie arbetet i de inblandade aktörernas verksamheter och arbete mot det grova våldet. Den fortsatta implementeringen har studerats genom intervjuer med nyckelpersoner och uppföljning av aktiviteter. Antalet skjutningar och sprängningar följs med fokus på perioden 2018 till och med 31 december 2022.

Att utvärdera brottsförebyggande insatser är komplext och det finns stora utmaningar med att isolera effekterna av enskilda insatser. Detta gäller i hög utsträckning även Sluta skjut och implementeringen av GVI i Malmö. Under den tidsperiod som arbetet med Sluta skjut pågått är det framför allt två händelser som är viktiga att ta hänsyn till i utvärderingen.<sup>2</sup>

Den första händelsen är polisens nationella särskilda händelse (NSH) *Rimfrost* som initierades i november 2019 efter ett uppmärksammat mord i Malmö och pågick fram till juni 2020 (Polisen, 2021). *Rimfrost* beskrivs som en hastigt uppkommen och utsträckt särskild händelse. Syftet med *Rimfrost* var, precis som med Sluta skjut, att bryta utvecklingen gällande skjutningar och sprängningar. NSH *Rimfrost* innebar bland annat att resurser fokuserades, särskilt till polisregion Syd och Malmö. Att Polismyndigheten beslutade att införa NSH *Rimfrost* i Malmö samtidigt som arbetet med Sluta skjut pågick har ifrågasatts, bland annat på grund av att det försvårar en utvärdering av de respektive insatsernas effekter (Holgersson, 2020).

Det finns delade meningar om effekterna av NSH *Rimfrost*. Enligt polisens egen utvärdering hade insatsen effekter på den grova brottsligheten i form av skjutningar och sprängningar i de polisregioner den var fokuserad mot (Syd och Mitt), även om effekten på ett nationellt plan

---

<sup>2</sup> Ytterligare en händelse som inträffade under den här tidsperioden var att polisen i flera europeiska länder våren 2020 lyckades infiltrera kommunikationstjänsten EncroChat där kriminella hade kunnat kommunicera ostört. Informationen har använts av polis världen över för att avbryta brottsplaner och åtala flera kriminella. Detta är dock inget som vi har tagit särskild hänsyn till i den här rapporten.

uteblev (Polismyndigheten 2021). Samtidigt konstateras att det är svårt att följa upp effekten av brottsförebyggande metoder som Rimfrost. En granskning av Holgersson (2020) visade att antalet gripna i Malmö per vecka var lägre under den period som NSH Rimfrost pågick jämfört med året innan. I en granskning av polisens nationella händelser mellan åren 2015 och 2021 menar Riksrevisionen (2023) att det är svårt att isolera effekten av NSH Rimfrost från effekter av det dagliga arbetet mot den grova brottsligheten. Det som av polisen framförs som resultat och mått på lyckade insatser snarare är mått på polisiär aktivitet än effektivitet. Till exempel lyfter Polismyndigheten fram antalet frihetsberövade och beslag av narkotika, vapen, sprängmedel och kontanter som indikatorer på insatsens effekter. Det finns också tecken på att det kan vara svårt att upprätthålla de tillfälliga effekterna som särskilda händelser kan ge (se även Riksrevisionen, (2020). Oavsett utfallet av insatsen pågick NSH Rimfrost under en period parallellt med Sluta skjut och detta kan vara av betydelse när brottsutvecklingen studeras.

Den andra händelsen, som inte bara påverkat polisens arbete eller brottsligheten i samhället, är Covid-19-pandemin som bröt ut ungefär samtidigt som pilotprojektet Sluta skjut avslutades och gick över i ordinarie verksamhet i februari 2020. Sverige fick sitt första bekräftade sjukdomsfall den 31 januari 2020 och viruset klassades som en allmänfarlig sjukdom den 1 februari samma år. Därefter höjdes risken för smittspridning, Utrikesdepartementet avrådde från utlandsresor och den 10 mars infördes mötesrestriktioner och folksamlingar med fler än 500 personer tilläts inte. Därefter utökades restriktionerna successivt, personer över 70 år uppmanades att stanna hemma, universitet och högskolor övergick till distansutbildning och antalet personer som fick träffas i offentliga sammanhang och storleken på privata sammankomster minskade. Detta bidrog till social distansering och isolering som kraftigt påverkade människors vardagsliv och därmed sannolikt även brottsligheten. I slutet av september 2021 togs en majoritet av restriktionerna i Sverige bort och vardagslivet återgick i stort till så som det sett ut före pandemin. Från den 9 februari 2022 klassas inte längre viruset som en allmänfarlig sjukdom och regleringar, råd och rekommendationer tas bort (Folkhälsomyndigheten, 2023).

## Frågeställningar

Följande frågeställningar har väglett utvärderingsarbetet.

1. Hur har utvecklingen av framför allt skjutningar men även sprängningar förändrats/utvecklats i Malmö sedan implementeringen av Sluta skjut?
2. Hur beskriver de inblandade aktörerna övergången från en projektorganisation till att arbetssättet blev en del av den ordinarie verksamheten?
3. Hur har arbetet mot det grova våldet i Malmö förändrats sedan Sluta skjut infördes?
4. Vilka är de stora utmaningarna med att implementera ett nytt kunskapsbaserat arbetssätt i den egna organisationen och i samverkan?

Rapporten avslutas med rekommendationer för det fortsatta arbetet med Sluta skjut i Malmö och för den fortsatta implementeringen av GVI i andra städer i Sverige. Målet med utvärderingen är att det sammanvägda resultatet av granskningen av processen och effekten ska utgöra del av den viktiga kunskapsbas som är nödvändig för att bedöma om fokuserad avskräckning i den här formen är verkningsfullt mot den grova grupprelaterade våldsbrottsligheten i Sverige. I förlängningen är därför syftet att bidra till en mer kunskapsbaserad praktik som kan vända utvecklingen.

# METOD OCH MATERIAL

Det material som ligger till grund för uppföljningen av det fortsatta arbetet med Sluta skjut och utvecklingen av den grova grupprelaterade våldsbrottsligheten i Malmö består av intervjuer med personer som arbetat med strategin, information om de insatser och aktiviteter som genomförts inom ramen för strategin samt data över skjutningar och sprängningar.

## Intervjuer

För att följa upp det fortsatta arbetet med Sluta skjut genomfördes intervjuer med flera av de personer som var inblandade i projektet under projekttiden och sedan under övergången till ordinarie verksamhet. Några personer byttes ut under den perioden och intervjuer har då genomförts med de som ersatt dem. Totalt genomfördes intervjuer med 13 personer i styrgrupp, projektledare från polis och socialtjänst samt koordinators inom polis, socialtjänst och kriminalvård. Intervjuerna fokuserade på perioden efter februari 2020 och respondenternas upplevelser av övergången från projekt till del av ordinarie verksamhet, hur arbetet fortlöpt under denna period, hur samverkan fungerat och vilka hinder och möjligheter de sett utifrån sin funktion och verksamhet för den fortsatta implementeringen av arbetssättet med Sluta skjut.

## Genomförda insatser

För att få ytterligare en bild av det arbete som gjorts inom ramen för Sluta skjut har uppgifter om de insatser som genomförts samlats in. Dessa uppgifter omfattar information om genomförda call-ins, custom notifications, perioder av ökat fokus samt vilka sanktioner som polis och frivård använt sig av inom ramen för ökat fokus. Dessutom redovisas uppgifter om socialtjänstens insatser. En viktig del av processutvärderingen som tillsammans med information om våldsutvecklingen ligger till grund för bedömningen av om strategin haft en effekt är om strategin har kunnat följas och i vilken utsträckning olika insatser har kunnat genomföras.

## Våldsbrott

I den del av utvärderingen som följer utvecklingen av våldsbrottsligheten används data som visar bekräftade skjutningar och sprängningar. Data över skjutningar täcker perioden januari 2017 till december 2022 och har aggregerats till antal händelser per månad. Händelserna redovisas antingen som två månaders glidande medelvärden, kvartalsvis eller årsvis. Materialet innehåller händelser som enligt Polisens nationella statistik klassificeras som skjutningar.<sup>3</sup> Även om vissa jämförelser inledningsvis görs mot perioden innan Sluta skjut implementerades (januari 2017 till och med oktober 2018) så ligger det huvudsakliga fokuset i den här rapporten på de drygt fyra år som passerat sedan arbetet med strategin påbörjades hösten 2018 och den första interventionen inom Sluta skjut genomfördes i oktober 2018 (ett call-in). Uppgifter om skjutningar från Malmö är sammanställda av underrättelseenheten i polisområde Malmö.

I den här rapporten är skjutningarna i fokus och utgör grunden för de flesta analyserna men även sprängningar följs till viss del upp. Data över sprängningar i Malmö täcker perioden oktober 2018 till december 2022. Materialet innehåller händelser som i Polisens nationella statistik klassificeras som en sprängning.<sup>4</sup> Även dessa data är sammanställda av underrättelseenheten i polisområde Malmö.<sup>5</sup>

Både i materialet som omfattar skjutningar och det som omfattar sprängningar finns det uppgifter om huruvida skjutningen eller sprängningen kan kopplas till någon av de grupper som är kartlagda inom ramen för Sluta skjut. Materialet innehåller även information om huruvida skjutningen eller sprängningen fått till följd att någon skadats eller avlidit.

---

<sup>3</sup> Polisen definierar en skjutning som ” En bekräftad skjutning är tillfälle då det avfyrats projektiler med krutladdat vapen och att det finns spår efter detta i form av kulor, hylsor eller skador på material eller personer som kommer av beskjutningen, alternativt att det finns fler än ett oberoende ögonvittne till skjutningen. Skjutningen måste också vara icke-legal och inte uppenbart oavsiktlig.” Se <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sprangningar-och-skjutningar/>

<sup>4</sup>”Statistiken avser bekräftad allmänfarlig ödeläggelse (detonationer), försök, och förberedelse till allmän ödeläggelse månad för månad, per polisregion och totalt.”

Se <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sprangningar-och-skjutningar/>

Detta handlar om anmälda händelser där sprängmedel använts, inklusive handgranater. Denna statistik finns först från 2018.

<sup>5</sup> I föregående rapport (Ivert & Mellgren 2021) exkluderades sprängningar på grund av osäkerhet i data. Den data som ligger till grund för analyserna i den här rapporten har granskats och sammanställts av en och samma person vilket ökar tillförlitligheten.

För att få en bild av hur utvecklingen i Malmö förhåller sig till utvecklingen på andra orter görs jämförelser med utvecklingen i Stockholm (polisområde Nord, Syd och City) och Göteborg (polisområde Storgöteborg), men även utvecklingen i övriga delar av polisregion Syd (Polisområde Blekinge nordöstra Skåne, polisområde Kalmar Kronoberg, polisområde nordvästra Skåne samt polisområde södra Skåne). Detta material bygger på polisens nationella statistik över skjutningar<sup>6</sup> och underlaget har tillhandahållits av medarbetare på polisens Nationella operativa avdelning (NOA).

---

<sup>6</sup> NOA för sedan november 2016 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. Det är dock viktigt att komma ihåg att det kan finnas avvikelser i dessa data i och med att de inhämtas vid ett tillfälle och eventuellt nya uppgifter som framkommer efter det justeras i inte i underlaget. Se <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sprangningar-och-skjutningar/>

# RESULTAT

Resultatet från utvärderingen består av två delar. I den första delen ligger fokus på utvecklingen av framför allt skjutningar men även sprängningar. I den andra delen ligger fokus på hur arbetet med Sluta fortlöpt efter det att pilotprojektet avslutades i februari 2020 och arbetet med strategin övergick i ordinarie verksamhet. Resultaten diskuteras i relation till händelser som NSH Rimfrost och pandemin. Övergången till ordinarie verksamhet skedde i samband med att pandemin startade världen över och denna samhällsförändring diskuteras därför särskilt.

## **Att implementera kunskapsbaserade arbetssätt**

Det finns en ökad förväntan på att myndigheter som polis, socialtjänst och kriminalvård ska arbeta enligt bästa tillgängliga kunskap för att nå verksamheternas mål. Polisens brottsförebyggande arbete ska vara kunskapsbaserat, vilket enligt Polismyndighetens senast antagna brottsförebyggande strategi bygger på ”...förmågan att skapa och inhämta kunskap, tillgängliggöra och sprida kunskap samt utveckla och tillämpa kvalitetssäkrade metoder”(Polisen, 2022). Målet med en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten är lika uttalad och Kriminalvårdens insatser för klienter ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Med en sådan förväntan följer ett behov av evidensbaserade metoder eller interventioner och ett ökat krav på att anpassa internationella interventioner till svenska förhållanden.

Det finns trots dessa tydliga målsättningar hinder för och utmaningar med att implementera kunskapsbaserade arbetssätt och göra nya metoder till en given del av en ordinarie verksamhet. Brottsförebyggande rådet (Brottsförebyggande rådet, 2022) konstaterar i en uppföljning av det brottsförebyggande arbetet i Sverige att det kunskapsbaserade arbetssättet visserligen verkar öka och bli mer utbrett men att det fortfa-



rande saknas utvärderingar av om de insatser som genomförs också leder till minskad brottslighet. Det genomförs få effektutvärderingar och sällan är de utvärderingar som görs vetenskapliga.

För att undersöka och förstå implementeringen av amerikanska GVI som Sluta skjut i Malmö och de utmaningar som finns med att införa ett nytt arbetssätt tar vi stöd i Santos och Santos (2022) fyrfasmodell för processen med att gå från forskning till praktiskt polisarbete. Modellen utgår ifrån och bygger vidare på den ofta inom medicin tillämpade modellen "Knowledge to action" (KTA, se (Graham et al., 2006). Santos och Santos (2022) modell är utvecklad för att mer specifikt införa polisiära arbetssätt men är tillämpbar för att illustrera processen även med ett samverkansprojekt som Sluta skjut/GVI.

Den första fasen fokuserar på forskning och utvärdering med huvudfrågan "***fungerar det?/does it work?***". Under den här fasen genereras kunskap både genom originalstudier som testar teoretiska antaganden om brottskoncentrationer och tillfällesstrukturer och genom att utvärdera metoder. Utgångspunkten för GVI, fokuserad avskräckning, har genomgått den första fasen, strategin bygger på teoretiska antaganden som sedan testats i praktisk verksamhet som GVI och utvärderats när det genomförts i olika städer, huvudsakligen i USA.

I den andra fasen, "***vad fungerar?/what works?***" är frågan fortfarande vad som fungerar men utifrån mer omfattande värdering av befintlig kunskap genom systematiska översikter och metaanalyser. I denna fas sammanfattas det samlade kunskapsläget och granskas kritiskt för att sedan kunna föras vidare till praktiken. Kunskapsläget om fokuserad avskräckning har värderats och sammanfattats av Braga och Weisburd (2012) och följts upp av Braga, Weisburd och Tuchran (2018, 2019). Slutsatsen är att fokuserad avskräckning har en effekt på den grova våldsbrottsligheten.

Den tredje fasen utgår ifrån den kunskap som genererats under de två inledande faserna och fokuserar på hur ett nytt arbetssätt kan implementeras – "***hur få det att fungera/how to make it work?***". GVI-strategin följer en implementeringsguide (NNSC, 2016) som beskriver hur strategin ska bedrivas och när Sluta skjut planerades genomgick aktörerna både utbildning och fick handledning i hur arbetet ska bedrivas i

enlighet med strategin. I samband med implementeringen togs det även fram en svensk handbok över hur strategin översatts till den svenska kontexten. Resultaten från utvärderingen av den första delen av Sluta skjut som pilotprojekt är viktig här och erfarenheterna från arbetet tillsammans med resultatet från vetenskapliga utvärderingar ligger till grund för att ytterligare sprida erfarenheterna från arbetet både till de som ska arbeta praktiskt med strategin inom de olika organisationerna och till andra målgrupper. Den tredje fasen är viktig för införandet av ett arbetssätt och hinder är bland annat bristande stöd för strategin från ledningen, bristande resurser för att bedriva arbetet eller bristande engagemang från de olika aktörer som ska genomföra strategin. Ett lyckat genomförande i fas tre är avgörande för att kunna lyckas i den fjärde fasen som handlar om att institutionalisera ett arbetssätt.

Den fjärde fasen handlar om att *”få det att fungera! make it work!”* och om hur ett nytt arbetssätt kan institutionaliseras och vidmakthållas av de som arbetar i verksamheten över tid. Det viktigaste i denna fas är att behålla kunskapen om arbetssättet. Denna fas är sårbar eftersom nyckelpersoner som har kunskap om både arbetssätt och verksamhet byts ut och nya tillkommer. Enligt Santos och Santos (2019) tas denna viktiga fas ofta förgiven och glöms därför lätt bort när det handlar om att införa proaktiva polisiära arbetssätt. De jämför med hur rutiner för ingripandeverksamhet och brottsutredning är fullt ut institutionaliserat genom att det finns utbildningar, metodstöd, anmälningsrutiner, rutiner som ska kryssas i och avrapportering att avlägga. Verksamhetens ledning lyfts fram som avgörande för att skapa de strukturer som krävs för att skapa varaktighet och att det bör tas fram system som garanterar att något genomförs. Poängen är att det måste skapas en tydlig förväntan om att ett visst arbetssätt ska tillämpas, av alla på alla nivåer. I denna fas ingår att tydliggöra förväntningar om att varje enskild medarbetare ska utföra sitt arbete baserat på bästa tillgängliga kunskap.

När det handlar om att överföra ett arbetssätt från en kontext, som den amerikanska, till den i det här fallet svenska kontexten menar vi att en ytterligare fas bör läggas till. Det är ovanligt att det går att direkt överföra erfarenheter från ett land till ett annat. Överföring ställer krav på att processen börjar om från fas ett och går igenom stegen igen för att

samla kunskap om arbetssättet i en annan kontext, att identifiera nödvändiga anpassningar till den nya kontexten och vara beredd på de nya hinder för en lyckad implementering som kan uppstå.

Innan det blir fråga om att institutionalisera ett arbetssätt fullt ut i steg fyra ska därför lokala erfarenheter samlas in och värderas och frågan **”hur fungerar det här?”** ställas och fokus är på att **”få det att fungera här!”**. Alltför ofta genomförs kostsamma förändringar utan att de föregåtts av en noga genomgång av befintlig kunskap. Därför ska lokala tillämpningar föregås av gedigna utvärderingar innan de permanenteras.

Om arbetssätt dessutom genomförs inom ramen för samverkan, och bygger på att samverkan fungerar måste alla inblandade aktörer genomgå samma process att implementera ett nytt arbetssätt i sin verksamhet. Fungerande samverkan är avgörande för GVI vilket gör samverkansfrågorna till en av de viktigaste att studera inom ramen för utvärderingen och även för aktörerna att bevaka.

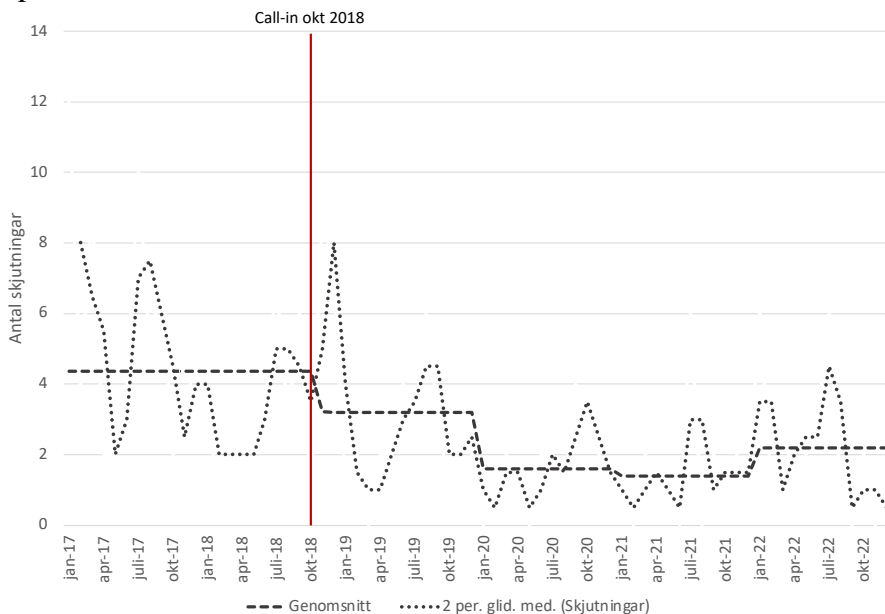
## **Utveckling av skjutningar och sprängningar**

Att studera utveckling av skjutningar och sprängningar över tid kan göras på flera olika sätt. Initialt redovisas brottsutvecklingen med samma utgångspunkt som i den tidigare effektutvärderingen, från januari 2017 (Ivert & Mellgren, 2021). Fokus i den här utvärderingen ligger dock i huvudsak på utvecklingen från 2018 och framåt och på hur utvecklingen sett ut under de år Malmö arbetat med strategin. Särskilt fokus läggs vid utvecklingen av skjutningar i relation till den nationella händelsen Rimfrost och Covid-19-pandemin. Avslutningsvis studeras hur utvecklingen i Malmö förhåller sig till utvecklingen i Stockholm, Göteborg och de närliggande områdena i polisregion Syd.

### **Skjutningar i Malmö 2017 till 2022**

Som framgår av tidsserien i Figur 1 nedan finns under perioden januari 2017 till december 2022 en nedåtgående trend avseende antalet skjutningar per månad i Malmö. Under de 22 månader som i den här delen av utvärderingen används som referens så inträffade i genomsnitt 4,4

(sd 3,02) skjutningar per månad. Från november 2018, efter att den första interventionen genomförts, har det i genomsnitt skett 2,1 (sd 2,01) skjutningar per månad. Detta motsvarar en minskning med 50 procent (se även tabell 1). Det genomsnittliga antalet skjutningar per månad ligger lägre varje år efter att Sluta skjut implementerades. En medelvärdesanalys visar att åren 2019 till 2022 alla ligger signifikant lägre än 2017 ( $p < 0.05$ ). Även om det fortsatt finns en variation i antal skjutningar mellan olika månader även efter implementeringen av Sluta skjut, från ingen skjutning under ett antal månader upp till sex skjutningar under ett par månader, så skiljer sig inte antalet skjutningar signifikant mellan dessa år. Det är också viktigt i sammanhanget att komma ihåg att antalet skjutningar i Malmö låg på en hög nivå 2017 och en längre jämförelseperiod innan implementeringen av Sluta skjut hade varit önskvärd. Det har dock inte varit möjligt inom ramen för den här utvärderingen eftersom den data som används här följer den mall som finns för att kvalitetssäkra polisens nationella statistik över skjutningar och denna implementerades först i november 2016.



Figur 1. Tidsserie över totalt antal skjutningar i Malmö januari 2017 till december 2022. Två månaders glidande medelvärde samt genomsnittligt antal skjutningar per månad under respektive år.

Sett till enbart de skjutningar som polisen kopplar till våldsdrivande grupper så har även dessa minskat under den studerade perioden, från i genomsnitt 2,59 (1,56) skjutningar per månad under perioden före Sluta skjut implementerade till i genomsnitt 1,36 (sd 1,50) per månad (se tabell 1). Andelen skjutningar som kan kopplas till våldsdrivande grupper utgör en något större andel av det totala antalet skjutningar under perioden efter att Sluta skjut implementerades. Detta ska inte tolkas som att en större andel av skjutningarna faktiskt genomförs av dessa grupper utan har nog snarare att göra med att polisen förändrat och utvecklat sitt arbete med kartläggning av våldsdrivande grupper och därmed kan koppla fler skjutningar till grupper.

Tabell 1. Förändringar i genomsnittligt antal skjutningar. Standardavvikelse (sd) inom parentes

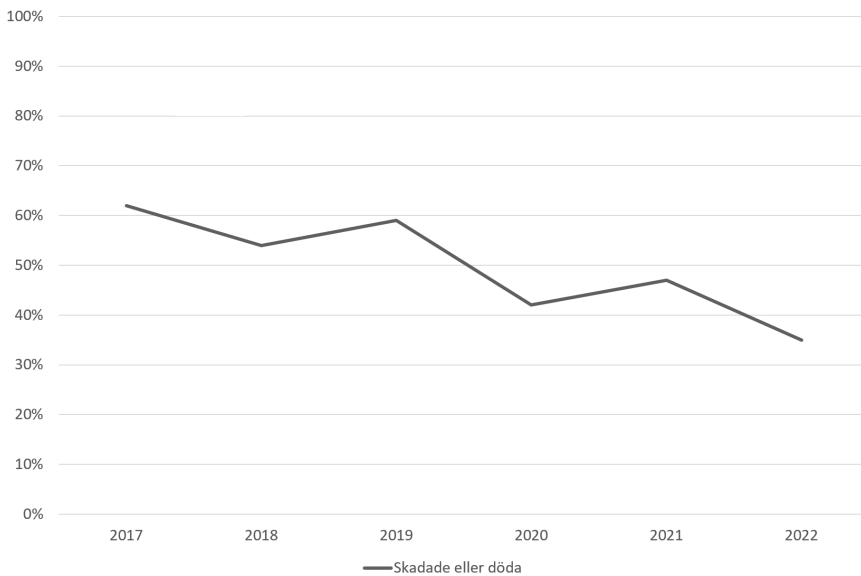
	Antal skjutningar per månad januari 2017 till oktober 2018	Antal skjutningar per månad november 2018 till december 2022	Förändring
Skjutningar totalt	4,36 <sup>1</sup> (3,02)	2,14 (2,01)	-2,2
Grupprelaterade skjutningar	2,59(1,56)	1,36 (1,50)	-1,23

<sup>1</sup>Detta värde skiljer sig något från det som redovisas i den första effektutvärderingen. Detta beror på korrigeringar av statistiken som gjorts i efterhand.

	Genomsnittligt antal skjutningar per månad	Genomsnittligt antal grupprelaterade skjutningar per månad
2017	5,4	3,2
2018	3,9	2,3
2019	2,4	1,3
2020	1,6	1,3
2021	1,4	1,2
2022	2,2	1,3

Figur 1 visar samtliga bekräftade skjutningar, det innebär att siffrorna innehåller händelser som inte inneburit några personskador och i vissa fall handlar om upphittade patronhylsor. Jämfört med 2017 har även antalet skadade och avlidna minskat, från 40 under 2017 till nio under

2022. Skjutningar som resulterat i skada eller död har inte bara minskat i antal utan även sett till andel av det totala antalet skjutningar per år (Figur 2). Under 2017 resulterade 62 procent av skjutningarna i att någon skadades eller dödades, under de följande åren har andelen skadade eller döda legat mellan 59 procent (2019) till 35 procent (2022). Sannolikt är det så att en skjutning som leder till personskador eller till att personer avlider har större påverkan på samhället och människors trygghet än de skjutningar som sker mot materiella ting eller de skjutningar som endast bekräftas av att patronhylsor hittats på platsen. Under arbetet med Sluta skjut verkar alltså inte bara antalet skjutningar utan även skadan av skjutvapenvåldet ha minskat.



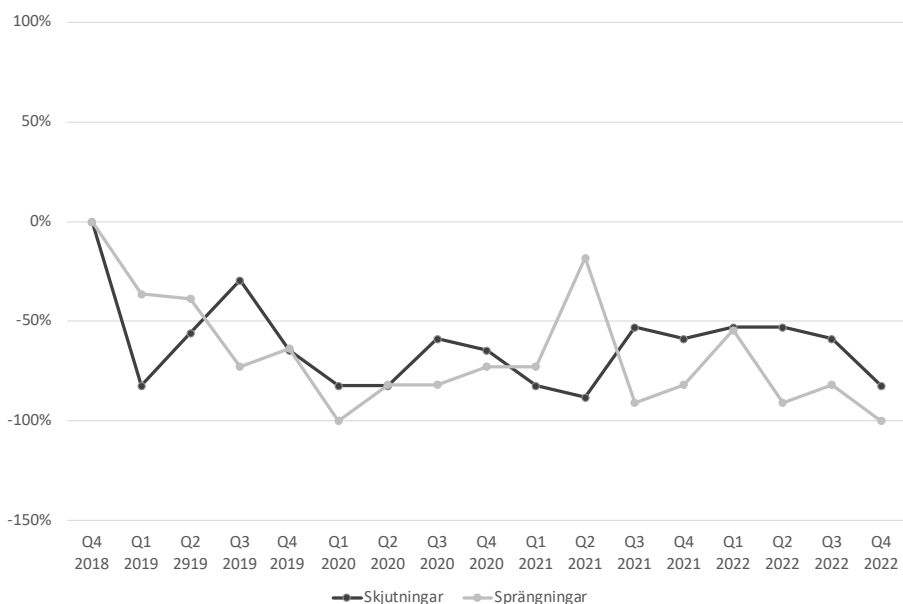
Figur 2. Utveckling av andel av skjutningarna som resulterat i att någon skadats eller dödats.

I den effektutvärdering som genomfördes efter att pilotprojektet avslutades 2020 genomfördes en interventionsanalys av tidsserien med syfte att undersöka om implementeringen av Sluta skjut hade en effekt på skjutningarna med hänsyn tagen till den underliggande utvecklingstrenden. I den här rapporten har motsvarande analys inte genomförts. För att kunna genomföra en analys som undersöker effekten av implemen-

teringen av Sluta skjut krävs en längre tidperiod som föregår interventionen (oktober 2018) för att ge en rättvisande bild av trenden. Före november 2016 finns idag inte tillräckligt tillförlitliga data över skjutningar i Sverige.

### Utveckling av skjutningar och sprängningar från 2018

Fortsättningsvis kommer analyserna att fokusera på utvecklingen av skjutningar och sprängningar från 2018 och framåt samt på de insatser som gjorts under perioden. Jämfört med sista kvartalet 2018 har det genomsnittliga antalet skjutningar per månad genomgående legat på en lägre nivå efter implementeringen av Sluta skjut (se figur 3) även om det finns variationer över tid. Även sprängningarna ligger under hela undersökningsperioden på en lägre nivå än sista kvartalet 2018.



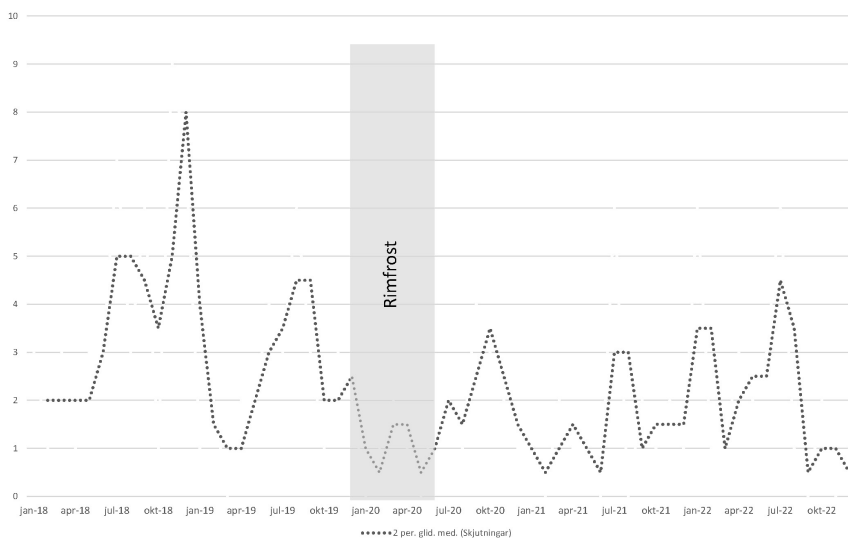
Figur 3. Utveckling skjutningar och sprängningar i Malmö. Kvartalsvis med sista kvartalet 2018 som referens.

Under perioden oktober 2018 till december 2022 har drygt 30 olika grupper kunnat kopplas till skjutningarna i Malmö, antingen som misstänkt eller som målsägande. En del av dessa grupper har uppstått när tidigare grupper splittrats eller när delar av olika grupper gått samman. Detta kan ses som indikation på att grupperna i Malmö är relativt löst sammansatta och förändras över tid. I vilken uträkning grupperna har kopplats till skjutningar under den studerade perioden varierar. Drygt hälften av grupperna förekommer endast i samband med skjutningar under ett av fem år, 30 procent av grupperna förekommer i samband med skjutningar under två av fem år, tre av grupperna förekommer under tre av åren och lika många under fyra de studerade åren. Även antalet skjutningar som de olika grupperna har kopplats till varierar, drygt hälften förekommer endast i samband med en eller två skjutningar, men det finns också ett antal grupper som kopplas till så många som nio skjutningar under perioden. Det finns vissa skillnader avseende vilka grupper som kopplas till skjutningar respektive sprängningar, men i stor utsträckning är det samma grupper som förekommer både i relation till skjutningar och sprängningar. Vissa grupper är alltså långt mer involverade i våldet än vad andra grupper är.

### Den nationella särskilda händelsen Rimfrost

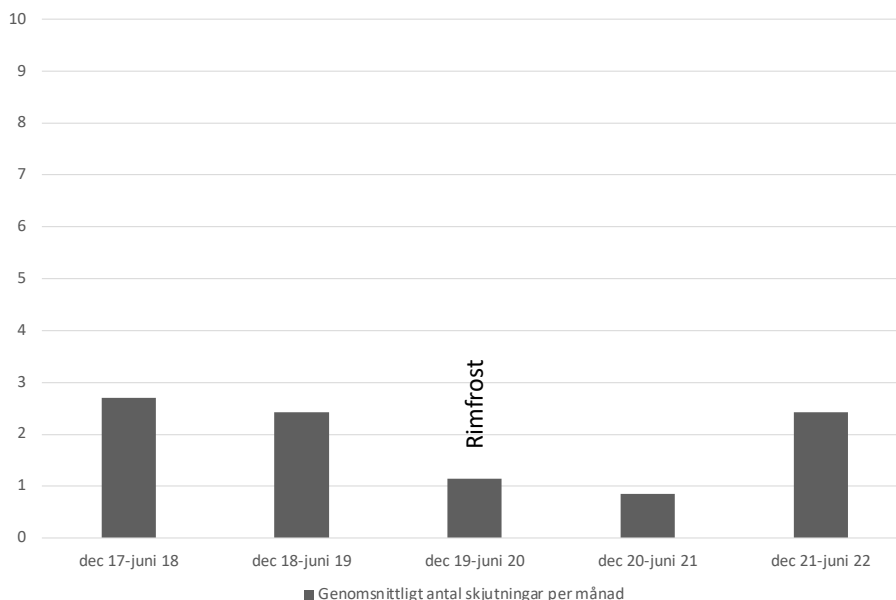
Den nationella särskilda händelsen Rimfrost initierades i november 2019 och pågick fram till juni 2020. Utifrån tidsperioden kan NSH Rimfrost endast ha haft marginell påverkan på pilotprojektet Sluta skjut som avslutades i februari 2020. Dock kan insatsen ha påverkat utvecklingen under det fortsatta arbetet med Sluta skjut. Om det däremot stämmer att effekterna av insatser som NSH Rimfrost främst är kortsiktiga bör de ha avtagit när insatsen avslutades och inte ha påverkat utvecklingen i någon högre utsträckning under perioden juli 2020 till december 2022. Figur 4 nedan indikerar att det skulle kunna vara så, skjutningarna ligger på en något lägre nivå under den period Rimfrost var aktivt, men ökar sedan något igen.





Figur 4. Tidsserie över skjutningar med markering för den period då den nationella särskilda händelsen Rimfrost pågick.

En närmare analys visar att om vi jämför de sju månader, december 2019 till juni 2020, Rimfrost var aktivt med motsvarande sju månader 2017–2018 och 2018–2019 så ligger det genomsnittliga antalet skjutningarna per månad på en lägre nivå under Rimfrost än under de föregående perioderna. Polismyndigheten kommer fram till i stort sett samma slutsatser i den interna granskningen av NSH Rimfrost (Polismyndigheten 2021). Om vi jämför även med perioden december 2020 till juni 2021 ligger skjutningarna något lägre än under Rimfrost, men ytterligare ett år senare 2021–2022 har antalet skjutningar åter gått upp till samma nivåer som året innan NSH Rimfrost (se Figur 5). Detta kan tolkas som att NSH Rimfrost hade en effekt på det grova våldet, men sett till utvecklingen direkt efter insatsen avslutades (Figur 4) så var det endast en kortsiktig effekt. Insatser som NSH Rimfrost kan fylla en funktion genom att få i gång en rörelse eller kyla av en eskalerande situation, men utvärderingar av tidigare liknande insatser visar att det snarare krävs ett långsiktigt arbete för att komma åt den här typen av problem.



Figur 5. Genomsnittligt antal skjutningar per månad under perioden december till juni.

## Pandemins påverkan på brottsligheten

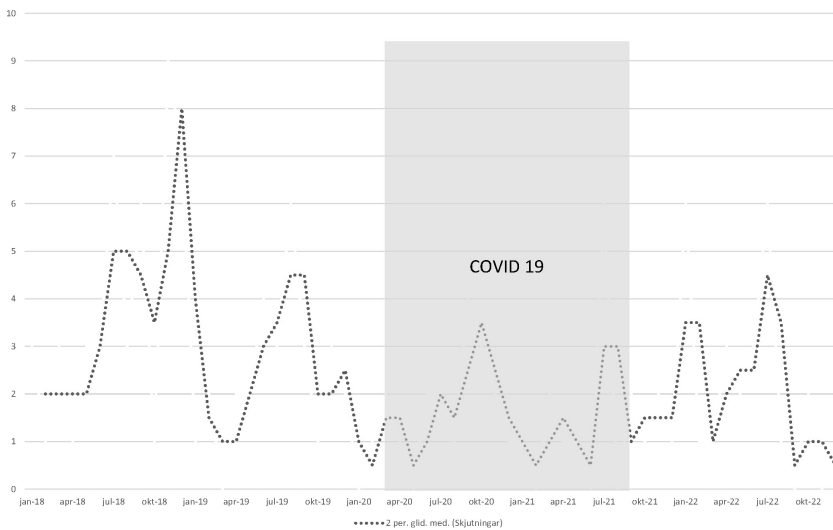
Med tanke på de restriktioner som till följd av Covid-19-pandemin infördes från mars 2020 är det möjligt att pandemin kan ha påverkat brottsligheten, i olika riktning, till följd av att människor ändrade sina rutinaktiviteter. De reserestriktioner som infördes har även påverkat rörligheten mellan länder.

I en studie av 27 städer i 23 länder, däribland Malmö och Stockholm, studerades utvecklingen av misshandel, mord, stöld, bilstöld, rån och inbrott före och efter pandemin (Nivette et al., 2021). Sett till alla de ingående städerna, generellt för alla brott, minskade brottsligheten med 37% under pandemin. Minskningen kopplas till restriktionerna och de förändringar i rutinaktiviteter som följt och varierar efter hur skarpa restriktionerna varit. Sverige har internationellt sett haft lindriga restriktioner och har lägst minskning, endast 2% i Malmö och 13% i Stockholm. Detta kan jämföras med Lima där minskningen var 78% och Barcelona där minskningen var 76%.

I en uppföljning av det brottsförebyggande arbetet i Sverige konstaterar Brottsförebyggande rådet (2021a) att pandemin haft begränsad negativ inverkan på polisens möjlighet att genomföra det brottsförebyggande arbetet. Brottsförebyggande rådet gjorde under pandemin ett antal sammanställningar av hur pandemin verkade på de anmälda brotten (se t.ex. Brottsförebyggande rådet (2021b)). Sammantaget verkar det som att pandemin haft begränsade effekter på brottsutvecklingen i Sverige och att det främst är brott som kan kopplas till ändrade rutinaktiviteter som minskat, som inbrott och våldsbrott mellan obekanta. Den grova organiserade brottsligheten kan också ha påverkats av pandemin men sannolikt i lägre utsträckning.

En jämförelse av antalet skjutningar i Sverige perioden före, under och efter pandemin baserat på Polismyndighetens statistik för antal skjutningar (Polisen, 2023b) visar att under de 19 månader som föregick pandemin (augusti 2018 till och med februari 2020) skedde 567 skjutningar i Sverige. Under de 19 månader pandemin pågick och restriktioner var aktiva (mars 2020 till och med september 2021) ökade skjutningarna marginellt till 576 skjutningar. Under de efterföljande 19 månaderna fram till och med april 2023 skedde 597 skjutningar. Antalet skjutningar ligger alltså relativt stabilt på ett nationellt plan men det syns en viss ökning som påbörjas under pandemin och sedan fortsätter under perioden efter.

Motsvarande siffror för Malmö ger en annan bild. Om skjutningarna nationellt ökade under pandemin så är trenden den motsatta i Malmö. Under de 19 månader som föregick pandemin skedde 56 skjutningar i Malmö, under de 19 månaderna med restriktioner skedde 31 skjutningar, och under de efterföljande 19 månaderna skedde 42 skjutningar i Malmö. I Malmö minskar alltså antalet skjutningar under pandemin, för att sedan visa tecken på att öka något igen under perioden efter (se även figur 6).



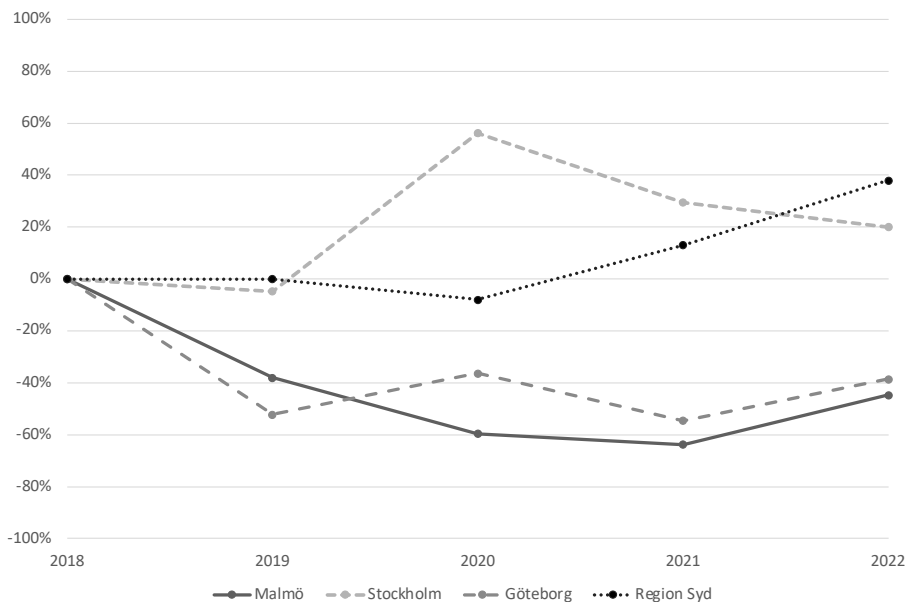
Figur 6. Tidsserie över skjutningar med markering Covid-19-pandemin

### Utvecklingen i Malmö relativt andra områden

Utvecklingen avseende skjutningar har även studerats i relation till utvecklingen i tre andra områden: Stockholm, Göteborg och övriga delar av polisregion Syd. Här studeras utvecklingen i de fyra olika områdena över en femårsperiod med 2018 som referens och åren 2019, 2020, 2021 och 2022 som jämförelse. Detta innebär att vi kan jämföra utvecklingen i de fyra områdena under de år som arbetet med Sluta skjut pågått och visa om utvecklingen i Malmö följer en generell trend eller om det finns skillnader mellan olika områden. Eventuella förändringar i arbetet mot det grova grupprelaterade våldet i jämförelseområdena är inte något som vi haft möjlighet att ta hänsyn till här vilket innebär en osäkerhet i analysen.

Figur 7 visar utvecklingen i Malmö, Stockholm, Göteborg och övriga delar av polisregion Syd i relation till 2018. Antalet skjutningar i Malmö ligger mellan 40 och 60 procent lägre under åren 2019–2022 jämfört med nivån 2018. Under åren 2019 till 2021 syns en tydligt nedåtgående trend som bryts 2022 när skjutningarna ökar igen, dock ligger de fortsatt ungefär 45 procent lägre än vad de gjorde 2018. Även i Göteborg ligger skjutningarna under den studerade perioden på en lägre nivå än 2018 och följer med undantag för 2020 utvecklingen i

Malmö. I Stockholm minskade skjutningarna marginellt mellan 2018 och 2019 men har sedan dess legat på en högre nivå relativt 2018. Den största ökningen skedde under 2020 men under 2021 och 2022 har utvecklingen vänt nedåt igen, dock inte till samma nivå som 2018. I polisregion Syd skedde inga större förändringar avseende skjutningar under 2019 och 2020, från och med 2021 syns dock en uppåtgående trend med högre nivåer av skjutningar relativt 2018



Figur 7. Utveckling skjutningar Malmö, Stockholm, Göteborg och Polisregion Syd relativt 2018 års nivå.

För att närmare undersöka hur utvecklingen i Malmö förhåller sig till utvecklingen i de andra områdena beräknas relativa effektstorlekar (RES). Detta innebär att antalet skjutningar i interventionsområdet (Malmö) jämförs med antalet skjutningar i jämförelseområdet vid två olika tidpunkter (Farrington et al., 2007; Welsh & Farrington, 2009). Värdet över 1 tolkas som att utvecklingen är mer positiv i interventionsområdet än i jämförelseområdet.<sup>7</sup> Precis som ovan är 2018 referensår och övriga års skjutningar jämförs mot detta värde.

<sup>7</sup> RES beräknas enligt  $RES = a*d/b*c$ , och där (a) representerar antalet skjutningar i interventionsområdet vid tidpunkt 1, (b) antalet skjutningar i interventionsområdet vid tidpunkt 2, (c) antalet skjutningar i jämförelseområdet vid tidpunkt 1 och (d) antalet skjutningar i jämförelseområdet vid tidpunkt 2. För av beräkning

Beräkningen av de relativa effektstorlekarna (tabell 2) bekräftar de resultat som visas i tidslinjen ovan. Utvecklingen i Malmö har varit mer positiv än utvecklingen i Stockholm och polisregion Syd, och detta är särskilt tydligt under den senare delen av undersökningsperioden. Däremot finns inga tydliga skillnader relativt utvecklingen i Göteborg.

Tabell 2. Relativa effektstorlekar för skjutningar

År	Malmö		Stockholm		RES (95% KI)
	skjutningar	Förändring jmf 2018	skjutningar	Förändring jmf 2018	
2018	47		105		
2019	29	-38%	100	-5%	1,59 (0,87-2,92)
2020	19	-60%	164	+56%	<b>3,86 (2,01-7,42)</b>
2021	17	-64%	136	+30%	<b>3,58 (1,82-7,05)</b>
2022	26	-45%	126	+20	<b>2,17 (1,18-3,98)</b>
	Malmö		Göteborg		RES (95% KI)
	skjutningar	Förändring jmf 2018	skjutningar	Förändring jmf 2018	
2018	47		44		
2019	29	-38%	21	-52%	0,77 (0,36-1,67)
2020	19	-60%	28	-36%	1,57(0,72-3, 46)
2021	17	-64%	20	-55%	1,25 (0,54-2,93)
2022	26	-45%	27	-39%	1,11 (0,52-2,35)
	Malmö		Polisregion Syd		RES (95% KI)
	skjutningar	Förändring jmf 2018	skjutningar	Förändring jmf 2018	
2018	47		38		
2019	29	-38%	39	0%	1,66 (0,82-3,39)
2020	19	-60%	36	-8%	<b>2,34 (1,08-5,09)</b>
2021	17	-64%	44	13%	<b>3,20 (1,47-6,98)</b>
2022	26	-45%	54	38%	<b>2,57 (1,27-5,19)</b>

av konfidensintervall se t.ex. Farrington & Welsh (2007). För att resultatet ska anses vara signifikant ska inte konfidensintervallet omfatta värdet 1.

## Sammanfattning av resultaten från effektutvärderingen

Sammanfattningsvis visar resultaten från effektutvärderingen att skjutningar och sprängningar i Malmö ligger på en lägre nivå jämfört med de närmast föregående åren innan Sluta skjut implementerades. Sedan 2018 har antalet skjutningar minskat varje år fram till 2022 när det finns en tendens till att antalet skjutningar vänder uppåt något igen. Under den studerade perioden har också andelen som skadas eller avlider i samband med skjutningarna minskat. Det är dock svårt att dra några slutsatser om i vilken utsträckning det är arbetet med Sluta skjut som haft effekter på brottsutvecklingen eller om det är andra faktorer som bidragit till de lägre nivåerna av skjutningar och sprängningar.

Under den period som den nationella särskilda händelsen Rimfrost genomfördes i bland annat Malmö går det att se en tillfällig nedgång av antalet skjutningar. Som nämntes i inledningen är det dock svårt att separera effekten av NSH Rimfrost från effekten av arbetet inom Sluta skjut under denna period i och med att båda insatserna hade som mål att bekämpa samma typ av brottslighet (Holgersson, 2020; Polisen, 2021) men dock med olika strategier.

Under Covid-19-pandemin låg skjutningarna i Malmö på en lägre nivå jämfört med perioden innan och efter. Detta skiljer sig från den nationella bilden där skjutningarna ökade något under pandemin jämfört med perioden innan pandemin.

En jämförelse av hur utvecklingen av skjutningar sett ut i Malmö relativt utvecklingen i Stockholm, Göteborg och övriga delar av polisregion Syd visar att utvecklingen i Malmö varit mer positiv än i Stockholm och polisregion Syd under den studerade perioden. Utvecklingen i Göteborg verkar dock följa ungefär samma mönster som i Malmö.

I följande avsnitt diskuteras hur arbetet med Sluta skjut fortgått under perioden efter att pilotprojektet övergick i ordinarie verksamhet.

## Att gå från projekt till ordinarie verksamhet

I mars 2020 övergår pilotprojektet *Sluta skjut* till att bli en del av det ordinarie arbetet inom de tre myndigheterna och samverkansparterna tecknar en ny överenskommelse som sträcker sig till utgången av 2023. Alla tre parter åtar sig att fortsätta arbetet med och samverka inom Sluta skjut. För en närmare beskrivning av organisationen inom Sluta skjut hänvisas till Ivert, Mellgren och Nilsson (2020).

Övergripande är arbetet inom Sluta skjut organiserat med en styrgrupp med representanter för Frivården i Malmö, Malmö stad, Polisområde Malmö och Nationella operativa avdelningen. Styrgruppen ansvarar för den övergripande samverkan och att det finns resurser inom de samverkande myndigheterna. Arbetet i Sluta skjuts leds av en projektledare från Polisen och en biträdande projektledare från Malmö stad. Respektive aktör har vidare ett antal koordinatörer som ansvarar för att driva och samordna det operativa arbetet. Dessa är nyckelpersoner för genomförandet av strategin. Hos Polisen finns en koordinator med ansvar för underrättelse och analys, en med ansvar för brottsutredning och två koordinatörer från polisområde Malmö med inriktning mot brottsförebyggande arbete och samverkan. Socialtjänsten har en koordinator och inom Kriminalvården finns tre koordinatörer.

I intervjuerna med medlemmar i styrgrupp, projektledare och koordinatörer framgår att samarbetet mellan de olika aktörerna till viss del fortsatt som tidigare och i delar utvecklats och fördjupats ytterligare sedan arbetet med att utveckla projektet startade under 2017 och 2018. Men det har också funnits utmaningar som prövat samverkan och som är viktiga att hantera i det fortsatta arbetet.

Själva övergången från pilotprojekt till ordinarie verksamhet beskrivs av de flesta som relativt sömlös, det fanns redan tydliga strukturer för arbetet och samarbetsarenorna var etablerade. Den befintliga strukturen och organisationen följde med in i den nya fasen. Det har fortsatt funnits en projektledare inom polisen och en biträdande projektledare från Malmö stad, samt koordinatörer från de olika samverkansparterna som haft det operativa ansvaret för genomförandet av strategin. Arbetsformerna har fortsatt som under projekttiden med regelbundna möten på



olika nivåer (styrgruppsmöten, koordinatorsmöten och arbetsgruppsmöten) och styrgruppen har fortsatt sitt arbete med gott förtroende mellan myndigheterna. Polisens representant i styrgruppen byttes ut i samband med att Malmö fick en ny polisområdeschef men övriga representanter har varit desamma under hela perioden.

Även om övergången från pilotprojekt till ordinarie verksamhet inte innebar några egentliga utmaningar så beskriver de personer som intervjuats att det skett vissa förändringar under det fortsatta arbetet som påverkade genomförandet negativt. Detta ledde slutligen fram till att samarbetsparterna fattade beslut om att en nystart för Sluta skjut behövdes; GVI 2.0. Denna nystart berörs längre fram i rapporten.

### Från person till organisation

En central fråga för implementeringen av Sluta skjut och när projekt generellt ska gå från att vara just tidsbegränsade projekt till att bli en del av den ordinarie verksamheten är att gå från att vara beroende av enskilda individers kunskaper och intresse till att bli organisationens kunskap och intresse. I den fas Malmö befinner sig i med arbetet med Sluta skjut kan det bli sårbart om kunskapen om strategin är alltför personbunden. Personer på olika nyckelfunktioner byts ut vilket riskerar att leda till ett kunskapsglapp där kunskap om strategin antingen går helt förlorad eller tar tid att bygga upp på nytt.

En större förändring som skedde i samband med övergången till ordinarie verksamhet var att projektledaren från polisen byttes ut, och sedan dess har ytterligare tre projektledarbyten skett (två personer som i olika perioder haft uppdraget). Effekterna av byten av personal inom Polisen beskrivs som att arbetet ”tappat fart” och att helhetsförståelsen för strategin minskat. Den biträdande projektledaren från socialtjänsten har varit den samma fram till våren 2023.

I samband med att arbetet med Sluta skjut gick från projekt till ordinarie verksamhet utvecklades också uppdraget för polisens projektledare från att i huvudsak leda processen och uppstarten till att bli mer operativt engagerad i genomförandet av strategin och ha ett tätare samarbete

med koordinatörerna. Detta innebar enligt vad som framkommer i intervjuerna också möjligheter att utveckla strategin och det regionala samarbetet.

I intervjuerna beskrivs kunskapen om strategin dock fortfarande som ganska personbunden och att förståelsen för strategin riskerar att tappas bort när nyckelpersoner byts ut. En viktig fråga för det fortsatta arbetet är därför hur överlämning av kunskap ska ske och hur fler kan bli väl insatta i strategin. Förslag som lyfts är en särskild funktion som ”strategiförvaltare”, fler koordinatörer och en särskild utbildning som alla som ska arbeta med att genomföra strategin ska genomgå för att garantera strategitrohet. Både Malmö stad, Polisen och Kriminalvården lyfter fram behovet av att fortsätta det bredare förankringsarbetet inom respektive organisation när personal byts ut och nya kommer in. Kriminalvården har exempelvis expanderat under de senaste åren och de märker ett behov av att ta ett omtag med förankringsarbetet. I intervjuerna med polisens koordinatörer lyfts att varje polis i yttre tjänst som place-ras i Malmö genomgår en kortare utbildning om Sluta skjut och GVI.

## **Genomförda Insatser inom Sluta skjut**

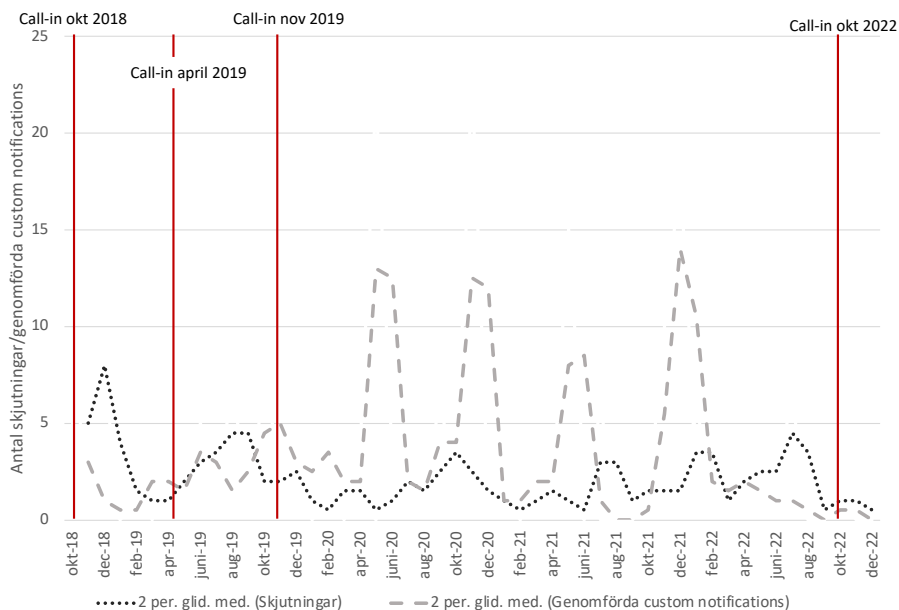
Det praktiska arbetet med GVI-strategin har till viss del fortgått på samma sätt som under pilotprojektet men det har också skett flera förändringar, dels på grund av att pandemin förändrade förutsättningarna för arbetet, dels som en följd av att de involverade utvecklat arbetet och identifierat nya möjligheter.

### **Leverera budskapet om att våldet måste upphöra**

Budskapet är en avgörande del av GVI-strategin och det levereras antingen genom call-in eller custom notification. Denna intervention är avgörande på så vis att det vid dessa tillfällen klargörs att den som begår nästa våldshandling kommer att mötas av sanktioner, och dessa kommer inte bara riktas mot den enskilde individen utan hela den grupp som individen kan kopplas till. På så vis antas grupptricket verka förebyggande och avskräcka genom att riskerna med att begå en våldshandling sträcker sig bortanför individen.

Strategin syftar till att få gruppmentaliteten att verka för samhället och mot våldet genom att påverka gruppptrycket så att det bidrar till att individer väljer att avstå från fortsatta våldshandlingar. Detta uppnås genom att Polisen och andra myndigheter använder sig av fokuserad avskräckning (eng. focused deterrence) vilket innebär att de fokuserar sina resurser mot den mest våldsamma gruppen och möter våldshandlingar från gruppen med snabba och tydliga konsekvenser. En central del inom GVI är därför att tydligt kommunicera detta budskap så att grupperna är medvetna om att fokus kommer att riktas mot dem, vilket antas fungera som incitament för dem att avstå från fortsatt våldsanvändning.

Totalt har det genomförts fyra call-in i Malmö sedan arbetet med Sluta skjut påbörjades. Det första call-in genomfördes i oktober 2018 och därefter har det genomförts call-in i april och november 2019 och senast i oktober 2022 (se Figur 8). Den långa perioden utan att call-in genomfördes kan i huvudsak förklaras av att pandemin inte möjliggjorde den här typen av större sammankomster, men i intervjuerna framkommer att ytterligare ett skäl till att inget call-in genomfördes förrän i oktober 2022 var att det inte fanns förutsättningar att samla en lämplig grupp av kartlagda individer.



Figur 8. Tidsserie över skjutningar och genomförda Call-in och Custom notifications 2018-2022

Totalt har det genomförts cirka 170 custom notifications under perioden oktober 2018 till oktober 2022. De allra flesta har genomförts av polis och socialtjänst gemensamt och ett fåtal av en ensam aktör. Ungefär 100 har genomförts i hemmet och övriga platser är i frivårdens lokaler, på allmän plats, i arrest, häkte, på sjukhus eller hos konsultationsteamet hos Malmö stad.

Eftersom det under pandemin inte var möjligt att genomföra call-in såg de inom Sluta skjut över vilka alternativ som fanns för att trots det nå ut brett med budskapet. Lösningen blev att i högre utsträckning och koncentrerat till en kortare period genomföra custom notifications med syfte att nå fler och få samma effekt som vid en call-in då representanter ur flera olika grupper nås samtidigt. Samma bedömning gjordes under implementeringen av GVI i Philadelphia som inleddes i augusti 2020 (Moyer, 2023) och istället för call-in genomförde ett mobilt team custom notifications. En första bedömning av strategins effekter på brottsligheten visar att strategin fick effekt trots att budskapet inte levererades genom call-in utan på ett annat sätt.

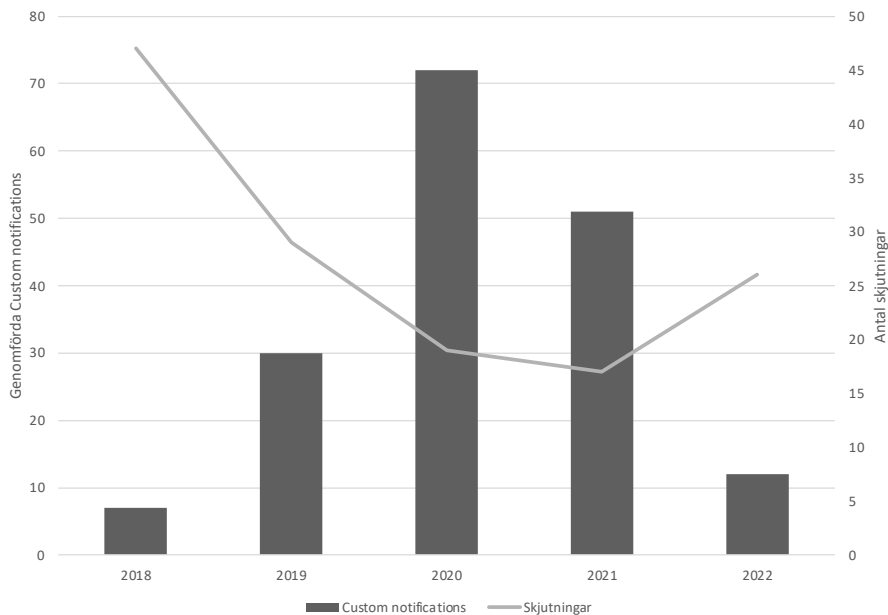
De customs som genomfördes under pandemin i Malmö benämndes mass-customs. Som framgår av Figur 8 genomfördes under olika perioder ett stort antal custom notifications under en begränsad tid. På så sätt kunde budskapet spridas till många grupper utan att samla dem på samma plats.

De aktörer som genomförde dessa customs upplevde det som ett framgångsrikt alternativ till call-in och att budskapet nådde flertalet av de aktuella grupperna. Samtidigt kommunicerades det ut via pressmeddelande att customs genomfördes så att budskapet om att strategin fortfarande genomfördes förmedlades ut brett i samhället.

Samtidigt som custom notifications upplevs som ett bra alternativ för att nå ut till de våldsdrivande grupperna har det lyfts fram att det finns ett behov av att i samband med customs lägga mer fokus på att förmedla den delen av budskapet som handlar om att hela gruppen blir föremål för sanktioner om en enskild individ begår en våldshandling. Socialtjänsten upplever att en del av de som nås av budskapet via custom notification inte till fullo förstår det budskap som meddelas. Ett förslag är därför att det genomförs upprepade customs så att budskapet förs fram vid flera tillfällen.

Under 2022 genomfördes betydligt färre custom notifications jämfört med tidigare år. Nedgången kan delvis kopplas till att det skett organisatoriska förändringar som gör att customs endast kunnat genomföras på dagtid och anpassat efter när det finns en tillgänglig polis snarare än när behovet varit som störst att leverera ett budskap till någon. Detta är dock något som polisen menar att de kommit till rätta med idag genom att fler poliser, framförallt områdespoliser, utbildats för att genomföra custom notifications och det är möjligt att ta in extra resurser på övertid. Förhoppningen är att detta ska medföra att det finns tillgängliga resurser vid behov av att snabbt nå ut till de våldsdrivande grupperna.

Figur 9 illustrerar antalet custom notifications som genomförts på årsbasis under 2018 till 2022 tillsammans med antalet skjutningar. Vi kan inte dra några slutsatser om kopplingen mellan antalet custom notifications och antalet skjutningar men Figur 9 visar att färre custom notifications gjordes under 2022 samtidigt som skjutningarna ökade.



Figur 9. Antal skjutningar och ansat genomförda Custom notifications 2018 till 2022

Det är svårt att säga något om hur den långa perioden utan möjlighet att genomföra något call-in påverkat arbetet med Sluta skjut och i förlängningen utvecklingen av det grova grupprelaterade våldet. Dock framgår det av intervjuerna att den del av strategin som handlar om att leverera budskapet även är en viktig del av samverkan mellan de olika aktörerna. Call-in föregås av omfattande planering där alla aktörer är inblandade. De beskrivs därför som en samlande händelse och som ett sätt att hålla engagemanget vid liv. Att det inte egenomfördes några call-in under pandemin lyfts därför fram som en av förklaringarna till att samverkan inte upplevs ha fungerat lika väl de senaste åren jämfört med under pilotprojektiden. Call-in har även varit en viktig del av att sprida information om strategin i och med att det är en händelse som får mycket uppmärksamhet, involverar många medarbetare och representanter från civilsamhället.

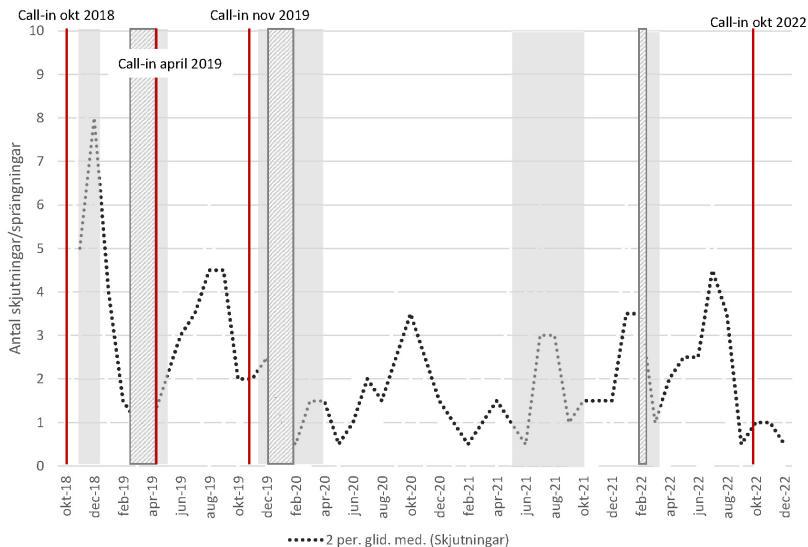
Även arbetet med custom notifications är centralt för samverkan. Det har inom Sluta skjut pågått diskussioner kring vikten av att både polis och socialtjänst är representerade i samband med custom notifications, och här har meningarna delvis gått isär. Socialtjänsten lyfter också en oro för kvaliteten på de custom notifications som genomförs, samt för

att det inte alltid görs custom notifications trots att det finns ett behov av att få ut budskapet snabbt till specifika grupper. När detta inte fungerar, eller när det saknas samsyn så påverkar det tilliten mellan samverkansparterna.

## Sanktionsarbete

Budskapet ska följas av snabba, kännbara och förutsägbara konsekvenser och den grupp som begår en våldshandling ska mötas av ett ökat fokus som försvårar för dem att fortsätta att begå brott.

De grå fälten i figur 10 visar perioder av ökat fokus (inramade fält markerar samtida med kortare sanktionsperioder). Under de år som arbetet med Sluta skjut pågått har ökat fokus tillämpats vid ett tiotal tillfällen. Vid de flesta tillfällen har två grupper varit föremål för ökat fokus under samma eller ungefär samma tidsperiod. Perioderna av ökat fokus har varierat från en dryg vecka upp till fem månader. Ökat fokus har inneburit att polisen tillämpa ökade kontroller, nolltolerans, uppsökande verksamhet, riktade trafikkontroller och insatser mot narkotikaförsäljning mot medlemmar ur den aktuella gruppen. Polisen har i vissa fall även tillämpat vad de kallar ”dolt ökat fokus” i de fall där en eller flera individer i gruppen varit aktuella i ett spaningsärende eller där de öppna sanktionerna inte fått effekt. Denna typ av dolda sanktioner har inte samma typ av direkt nedkylande effekt på en konflikt men polisens koordinatörer menar att på länge sikt är även denna typ av sanktioner effektiv för att förhindra ytterligare våldshandlingar. Från frivårdens sida har ökat fokus tillämpats genom tätare besök och urinprov för de klienter som tillhör den aktuella gruppen eller begränsningar när det gäller resor. Mot slutet av perioden har en del av frivårdens insatser inom ramen för ökat fokus även inkluderat vistelseförbud i vissa områden samt snabbare verkställighet av fastställd dom. Frivårdens möjligheter att genomföra sanktioner har ökat under senare år på grund av förändrad lagstiftning som gett dem utökade möjligheter att själva fatta beslut om sanktioner. Det är svårt att dra några slutsatser kring vilken inverkan ökat fokus haft på skjutningarna men det finns ett mönster av lägre nivåer under perioder av ökat fokus eller precis efter dessa perioder.



Figur 10. Översikt av call-in och perioder av ökat fokus, oktober 2018 till december 2022.

Målet med ökat fokus är att få gruppen att upphöra med våldsanvändningen. En av polisen koordinatörer uttrycker det som om att de har ”ökat fokus till de slutar”. Att det förekommit att ökat fokus pågått så länge som fem månader är inte optimalt enligt polisen men i dessa fall tog det så pass lång tid för att uppnå effekt.

Både representanter från polisen och frivården menar att de grupperingar som är föremål för ökat fokus märker av sanktionerna. Centralt för strategin är att det är tydligt för gruppmedlemmarna att de utsätts för sanktioner för att de är kartlagda inom GVI och att de tillhör den mest våldsamma gruppen. Enligt intervjuerna med polis och frivård så är upplevelsen att detta fungerar relativt väl. Till exempel ska alla patruller förmedla detta i samband med att de stoppar eller gör andra insatser mot den grupp som är föremål för ökat fokus. Detta kräver dock att varje enskild polis i yttre tjänst har tillräcklig kunskap om strategin för att kunna förklara för den som stoppas som en del av ökat fokus att det sker på grund av att de tillhör den mest våldsamma gruppen. Detsamma gäller i frivårdens möten med sina klienter. Skälet till det ökade fokuset måste vara klart för gruppmedlemmarna. Denna del av



strategin kopplas även till proceduriell rättvisa, att arbetet genomförs med respekt och att de insatser som görs förklaras. För att detta ska fungera är det fortsatta interna förankringsarbetet och utbildning om strategin centralt.

#### *Sanktioner i samverkan*

Under de år som arbetet med Sluta skjut pågått har arbetet med ökat fokus och sanktioner utvecklats kontinuerligt, samverkansparterna har hittat nya sätt att arbeta tillsammans för att sätta tryck på de våldsdrivande grupperna. Att samverkan kring ökat fokus och sanktioner är avgörande bekräftas av både polis och frivård. Detta kan exemplifieras med arbetet kring kartlagda individer som har en lagakraftvunnen dom som ännu inte verkställts. Om polisen skriver ett underlag där de kan påvisa att individen tillhör en kriminal gruppering, har stor påverkan på lokalsamhället samt att det finns en risk att personen inte kommer att inställa sig kan straffet verkställas omedelbart. Detta menar polis och frivård är ett effektivt sätt att kyla ner konflikter. Ett annat exempel är vistelsebegränsning. Det innebär att frivården, efter det att polisen pekat på att individen ingår i en våldsdrivande grupp och att det är olämpligt att de vistas i vissa områden, kan utfärda ett beslut om vistelsebegränsning i relation till dessa områden för de personer från den mest våldsamma gruppen som har frivårdspåföljd. Polisen kan sedan följa upp det i sitt arbete ute i områdena. Det är alltså centralt för frivården att få underlag från polisen för att kunna använda alla sina verktyg i sanktionsarbetet. I intervjuerna med representanter för polis och frivård är det tydligt att båda parter upplever att samverkan i sanktionsarbetet fungerar väl och att de utvecklar det tillsammans.

#### *Svårigheter kopplade till att genomföra sanktioner*

Att sanktioner genomförs som svar på våldshändelser är centralt inom GVI. Om detta inte görs finns det risk att såväl de våldsdrivande grupperna som civilsamhället upplever att budskapet mest är ”tomma ord” och detta kan i förlängningen leda till att strategin misslyckas. Samtidigt lyfter polisens koordinatörer att det är väldigt viktigt att inte chansa på vilken grupp det är som är ansvarig för en våldshändelse. Att sätta in ökat fokus mot fel grupp skulle innebära en legitimitetsförlust. Polisen menar att de över lag kunnat leva upp till budskapet om att den som begår våldshandlingar ska mötas av sanktioner. De håller vad de lovar,

även om, som de uttrycker det, startsträckan ibland är lite lång. Att allvarliga våldshändelser inte alltid har kunnat följas av ett tydligt ökat fokus mot den ansvariga gruppen har påverkat samverkan inom Sluta skjut. Detta gäller i första hand samverkan mellan polisen och socialtjänsten, men även frivården har upplevt ett visst ”skav”.

En hel del av den frustration som uppstått kring frågan om ökat fokus bygger på brist på information och kommunikation, vilket har gjort det svårt att skapa förståelse för olika myndigheters arbete. När det skett allvarliga våldsdåd har skälen till att polisen inte alltid sätter in ökat fokus direkt eller använder sig av dolda sanktioner inte varit tillräckligt transparent mot de andra samverkansparterna. Socialtjänsten menar att det varit svårt för dem att försvara strategin när det under långa perioder inte varit något ökat fokus trots att det skett uppmärksammade våldshändelser och de egentligen inte fått någon information om orsaken till detta. Precis som med custom notification är detta något som upplevdes som särskilt problematiskt under 2022. Detta bekräftas av polisen som också pekar på att det under framför allt sommaren 2022 inte var möjligt att genomföra arbetet fullt ut, vare sig när det gällde custom notification eller ökat fokus. En anledning var resursbrist men också svårigheten att koppla våldshändelser till en grupp.

Vidare menar socialtjänsten att om skälet till att det inte gått att tillämpa ökat fokus är bristande kunskap om vilken grupp som ligger bakom kan det vara ett skäl att se över kartläggningsarbetet. Socialtjänsten är också tveksamma till de dolda sanktionerna med utgångspunkt i att strategin går ut på att få gruppptrycket att arbeta mot våldet och de ser inte hur detta ska gå till om det inte är tydligt för grupperna att de är föremål för sanktioner. Från polisens sida menar man dock, som beskrivits ovan, att även de dolda sanktionerna har effekt.

För att öka transparensen och förbättra samverkan har projektledarna inom Sluta skjut nu beslutat att de alltid kallar koordinatörerna till ett möte i samband med allvarliga våldshändelser. Vid dessa möten delar polisen den information de kan och redogör för situationen och möjligheterna att sätta in ökat fokus. Samverkan är en central del av strategin och om inte hjälps åt i att identifiera, förmedla budskap, sätta in sanktioner och erbjuda stöd är det inte möjligt att genomföra arbetet i enlig-

het med strategin. Det finns därför anledning att särskilt stämma av förtroendet mellan parterna på regelbunden basis med syftet att öka kunskap och förtroende.

### Sociala insatser

En del av det budskap som kommuniceras till de våldsdrivande grupperna är att det finns stöd att få för de som vill lämna kriminaliteten. I den här delen av arbetet är det centralt att det finns en väg in till hjälp och stöd och det har under hela arbetet med Sluta skjut hanterats via Plattform Malmö och de sociala insatserna genomförs i första hand av konsultationsteamet. Den hjälp och stöd som erbjuds inom ramen för Sluta skjut bygger mycket på de behov och önskemål och det kan ofta ta lång tid från det att en individ får budskapet till att de söker hjälp och tar steget att ta emot sociala insatser. Av de kartlagda individer som konsultationsteamet har haft kontakt med är det långt ifrån alla som faktiskt går vidare till en konkret ”avhopparsinsats”. Under perioden 2019 till 2022 har det genomförts cirka 130 hotbilda-bedömningar, drygt 50 personer har fått hjälp att flytta och omkring 75 personer har fått stödinsatser inom ramen för sociala insatsgrupper (2021-2022). För många individer handlar dock kontakten med socialtjänsten främst om stöd och rådgivning. De klienter som aktualiseras hos konsultationsteamet är delvis nya klienter eftersom arbetet inom Sluta skjut är uppsökande och mer proaktivt, och av de som tidigare varit i kontakt med socialtjänsten är det ofta när de var barn och i en annan fas av livet.

### Civilsamhällesarbete

Civilsamhället beskrivs som en av de viktigaste samarbetsparterna inom GVI-strategin och som en viktig avsändare i budskapet om att våldet måste upphöra. Det är civilsamhället och de som bor i de våldsdrabbade områdena som i störst utsträckning påverkas av det grova våldet. Civilsamhällesarbetet är en av de delar där arbetet inom Sluta skjut skiljer sig markant från hur det brukar se ut när GVI implementeras i USA. Civilsamhällets roll är mer begränsad i Sverige. Därför bör denna del särskilt bevakas i den fas som handlar om att överföra strategin från en amerikansk kontext till den svenska, och när strategin sedan sprids till andra svenska städer eftersom civilsamhället ser olika ut i olika städer.

Sedan starten i Malmö har arbetet med civilsamhället varit en utmaning för Sluta skjut. Det tog tid att hitta formerna för civilsamhällesarbetet, vilka organisationer det var lämpligt att arbeta tillsammans med och vilken roll de skulle ha i strategin. Inledningsvis var det främst projektledaren från Malmö stad som arbetade med att organisera civilsamhället. Under de första åren bedrevs ett brett arbete med att sprida information om GVI-strategin till civilsamhället. En civilsamhällesgrupp bildades för att diskutera vilka aktörer från civilsamhället som skulle kunna bidra till projektet och ambitionen var att få med civilsamhällets perspektiv på implementeringen och utvecklingen av GVI i Malmö. Men arbetet med civilsamhället hann aldrig etableras och när de började hitta formerna för civilsamhällets delaktighet kom pandemin som i hög utsträckning försvårade arbetet. Civilsamhällesarbetet under pandemin fortsatte dock till viss del genom att identifiera viktiga personer i civilsamhället och etablera kontakter.

Att det är just biträdande projektledaren från Malmö stad som hittills tagit det största ansvaret för civilsamhällesfrågorna beskrivs som att ”det bara blev så” och att det sedan fortsatt. Det beskrivs av olika personer som intervjuats som att alla övriga delar inom strategin har en given ansvarig men att ingen velat ta fullt ansvar för civilsamhällesarbetet. Det blir därför ett område som lätt faller mellan stolarna och det framstår som att en av anledningarna är att det finns olika uppfattningar om hur arbetet bör organiseras och utföras och vem som bär ansvaret.

Från socialtjänstens sida har det funnits ett tydligt önskemål om att civilsamhällesarbetet ska göras gemensamt och samordnat. Detta har polisen av olika anledningar inte kunnat leva upp till och detta menar socialtjänsten är en av orsakerna till att civilsamhällesarbetet inte fungerat. Det finns ett behov av att tydliggöra ansvaret och skapa strukturer för civilsamhällesarbetet även inom polisen. För att nå ut till civilsamhället och arbeta tillsammans med dem krävs det flexibilitet och arbete utanför kontorstid. De som ansvarar för det kontaktskapande arbetet och för informationsspridning måste därför ha en mer flexibel arbetstid och prioritera frågan. Här blir det tydligt att det inom olika verksamheter finns olika kulturer och att prioriteringarna skiljer sig åt och detta har medfört svårigheter i arbetet med att involvera civilsamhället i Sluta skjut.

Arbetet med civilsamhället är ett tydligt exempel på att samverkan är svårt och att det kräver att parterna är överens om hur arbetet ska organiseras och prioriteras. Fram till våren 2023 har ansvaret för civilsamhället främst legat på socialtjänsten och eftersom de menar att det är en uppgift som kräver engagemang även från polisen har arbetet tappat fart.

## Kartläggning

Kartläggningen inom GVI består i huvudsak av två delar, en Group audit där grupper kartläggs och en Incident review. Group audit syftar till att sammanställa en aktuell bild av de grupper i området/staden som driver våldet. I en Incident review granskas de senaste årens våldshändelser med syftet att undersöka i vilken utsträckning de senaste årens grova våldshändelser kan kopplas till våldsdrivande grupper.

Den Incident review och Group audit som genomfördes 2018 utgjorde starten för arbetet med Sluta skjut. Ytterligare en Group audit genomfördes 2020. Sedan dessa har kartläggningen löpande fyllts på men det har inte genomförts någon större kartläggning de senaste två åren. De löpande kartläggningarna har inneburit att fler individer och grupper inkluderats samt att även yngre personer uppmärksammats i högre grad.

Kartläggningen lyfts av en av polisens koordinatörer fram som den största vinsten internt för polisen. Kartläggningen utgör basen för strategin och det förebyggande arbetet och är därmed också avgörande för hur träffsäkert sanktionsarbetet blir. Som nämnts tidigare menar polisen att det är oerhört viktigt att ökat fokus och sanktioner verkligen riktas mot rätt grupp och för att säkerställa det är en väl genomförd kartläggning central. Om det inte går att knyta en grupp till en händelse och sanktioner inte kan sättas in finns en risk för negativ påverkan på strategin. Budskapet kan inte följas om ingen grupp kan kopplas till de våldshändelser som sker. Att det inträffat flera händelser som polisen inte kunnat knyta till någon grupp har som nämnts tidigare skapat frustration i arbetsgruppen eftersom det inneburit att ökat fokus uteblivit. Polisen menar dock att det utan underrättelseinformation är svårt att koppla

händelser till en individ eller grupp, detta gäller särskilt skjutningar och sprängningar som sker nattetid och där det finns få eller inga spår.

I intervjuerna framkommer det att det fortsatt finns utmaningar med att definiera grupper i Malmö. Orsaken till detta menar polisen är att individer byter grupper och inte är lojala mot en grupp. Att grupperna inte är stabila försvårar arbetet med både kartläggning och händelseanalys. Bristen på lojalitet inom grupperna lyfts också som en delförklaring till våldet. En annan utmaning som lyfts fram i samband med arbetet med kartläggning och händelseanalys är att det kommer in fler gärningspersoner från andra städer.

En ny mer omfattande kartläggning är planerad under 2023 men då med ett lite annat angreppssätt. För att kartlägga den lokala problembilden och identifiera brottsaktiva individer i utsatta områden tillämpar Polisen den så kallade cylindermodellen (Polisen, 2023a). Eftersom kartläggning utifrån cylindermodellen är något som åligger polisen att göra nationellt kommer detta att göras även i Malmö. Denna kartläggning kommer sedan att kompletteras med GVI-kartläggning för att fånga grupper och relationer oavsett geografiskt område. Polisens koordinatörer menar att det finns fördelar med att kombinera modellerna eftersom det kan innebära att de fångar upp fler individer som missats i tidigare kartläggningar när de varit ganska restriktiva med vilka som kartläggs inom GVI. Detta exemplifieras med att de kan ha missat individer som de efter en våldshändelse kunnat koppla till en grupp. Därför kommer kartläggningen nu göras bredare och kartlägga en större grupp runt kärnan av våldsvärkare. Samtidigt är det viktigt att inte okritiskt lägga samman resultaten från de båda kartläggningarna eftersom det finns en risk att analysen faller tillbaka i individfokus i stället för att fokusera på grupper. Att bredda kartläggningen har för- och nackdelar. Något som talar för en mer omfattande kartläggning är att det kan innebära att våldshändelser snabbare kan kopplas till grupper och ökat fokus sätts in. Att göra en mer omfattande kartläggning som inkluderar fler individer kan dock även innebära utmaningar för sanktionsarbetet. Finns det resurser att arbeta mot alla som kan knytas till gruppen eller måste ett urval göras och vad är utgångspunkten för ett sådant urval? Ytterligare en risk med en breddad kartläggning är att fokus inte längre ligger på de som driver våldet utan även inkluderar (yngre) individer

som snarare är på väg in i gruppen. Det är självklart viktigt att uppmärksamma även unga individer som har anknytning till grupperna men det är inte säkert att dessa individer ska hanteras inom ramen för just Sluta skjut.

En del av de personer som finns i de kartlagda grupperna i Malmö förekommer även i kartläggningar i andra städer som idag påbörjat arbetet med GVI. Förhoppningen, menar en av polisens koordinatörer, är att kartläggningen kan utvecklas ytterligare och få ett mer nationellt perspektiv så att alla börjar jobba mot grupper och inte bara mot individer. Om den typ av kartläggning som genomförs inom ramen för GVI-strategin hade tillämpats nationellt hade de lokala kartläggningarna sedan kunnat samköras i en gemensam social nätverksanalys. Ett nationellt samarbete kring grupperna skulle också kunna medföra att städer hade kunnat samarbeta kring att exempelvis genomföra custom notifications, menar en av polisens koordinatörer. Det kräver dock att kunskapen om strategin sprids och att den tillämpas bredare.

## Handledning

Under pilotprojektiden beskrevs den regelbundna handledningen med NNSC som ovärderlig och som helt avgörande för projektet. Under handledningarna diskuterades både strategiska frågor och mer praktiska nära metodfrågor om en specifik del av strategin. Under handledningen kunde även NNSC se till att arbetet med Sluta skjut höll sig till strategin, att målen inte förändrades och att insatserna genomfördes. Intervjupersonerna menade att handledningen hjälpte dem att hålla sig till kärnan och inom ramen för strategin.

Sedan projektet övergick i ordinarie verksamhet har inte handledning genomförts på samma sätt eller i samma utsträckning. Samtalen med NNSC har i stället haft karaktären av rapportering om hur projektet fortlöpte och inte handledning om strategins genomförande. Detta verkar också ha bidragit till att färre deltog i samtalen.

Det är svårt att bedöma vad detta inneburit för arbetet i Malmö. Stora delar av såväl styrgruppen som koordinatörerna och en av verksamhets-

ledarna (tidigare projektledare) har varit med från start och är väl förtrogna med strategin och upplever att de vet vad som ska göras och därför upplevs behovet av fortsatt handledning som begränsat. Samtidigt är det flera av de personer som intervjuats som lyfter att det ständigt finns ett behov av att hålla fokus, komma ihåg vad som är kärnan i strategin och att inte låta allt sorteras in under Sluta skjut. En del menar att fortsatt handledning, så som det fungerade under projekttiden, hade varit ett sätt att behålla fokus i arbetet. De olika synerna på handledning beskrivs av de som intervjuats komma ur de olika verksamheternas kulturer. Inom socialtjänsten är handledning ett naturligt inslag i arbetet medan det inom Polisen inte är så. Synen på handledning beskrivs som en ”kulturkrock” och är ytterligare ett exempel på när samverkan utmanas.

### (O)tillräckliga resurser?

Att arbeta utifrån GVI-strategin kräver enligt NNSC egentligen inte några extra resurser, det handlar snarare om att använda de resurser som redan finns inom de olika myndigheterna på ett nytt sätt (NNSC, 2016).

I ett läge där GVI-strategin blivit fullt ut institutionaliserad och är ett självklart sätt att arbeta mot grov brottslighet kan detta säkert stämma, då skapas tiden automatiskt genom att det är en del av den ordinarie verksamheten. Malmö är dock inte där ännu och utifrån vad som framkommer i intervjuerna behövs det fortsatt särskilt utpekade personer med avsatt tid och kunskap för att genomföra arbetet med strategin.

Sedan pilotprojektet avslutades har projektledarna fortsatt haft avsatt tid till att utföra sina uppdrag som projektledare men för koordinatörerna har det sett olika ut. Inom Frivården finns idag tre koordinatörer som samtliga har tid avsatt för sitt uppdrag inom Sluta skjut, detsamma gäller för koordinatörerna från socialtjänsten. För koordinatörerna från polisen ser det dock lite annorlunda ut. Den koordinatör som har ansvar för underrättelse och analys har särskilt avsatt tid för arbete med Sluta skjut, däremot har arbetet med Sluta skjut setts som en tillikauppgift för övriga koordinatörer från polisen och något som ingår i deras ordinarie



uppdrag. Om kartlägningsarbetet breddas lyfts behovet av ytterligare resurser till analysarbetet fram som nödvändigt.

Polisens koordinatörer understryker att det är viktigt att det även inom polisen finns särskilt avsatta resurser för att arbeta med Sluta skjut och för att etablera ett nytt arbetssätt. Att ha arbetet med Sluta skjut som en tillikauppgift beskrivs som ”inte optimalt” och att det periodvis är svårt att hinna med alla uppgifter. Även om det fungerar så som det är uppbyggt idag och att Sluta skjut på många sätt är en del av det ordinarie arbetet och gagnar även andra delar av verksamheten så tar arbetet med strategin tid från andra arbetsuppgifter. En av koordinatörerna menar också att om mer resurser avsattes till arbete med GVI och Sluta skjut så skulle det gynna hela organisationen. Att inom polisen ha tydligt dedikerade uppdrag för att arbeta med Sluta skjut skulle utifrån vad som framkommer i intervjuerna även öka intresset för uppdraget som koordinator bland medarbetarna.

Att koordinatörer har olika utformning på sina tjänster lyfts fram som en kulturskillnad mellan myndigheterna. Detta är också något som i vissa fall försvårat samarbetet när alla samarbetspartners inte kunnat avsätta den tid och de resurser som andra upplever har krävts.

Att det inom de samverkande myndigheterna finns tillräckligt med resurser är viktigt för arbetet med strategin ska gå att genomföra. Att det inte alltid funnits de resurser som arbetet med strategin kräver kan exemplifieras med att inga, eller få, särskilda insatser gjordes under sommaren 2022 trots att det inträffade flera allvarliga händelser. Ett annat exempel är att civilsamhällesarbete påverkats negativt av att det från polisens sida inte funnits resurser att delta i möten. Här menar vissa att detta är oacceptabelt inom ramen för samarbetet och att alla parter bara måste se till att det finns de resurser som krävs.

### **Samverkan och samsyn kring arbetet med Sluta skjut**

Samverkan och tät dialog har som beskrivits ovan varit viktigt för den fortsatta utvecklingen av arbetet med strategin. Samverkan har lett till ökad kunskap om de olika verksamheterna och möjliggjort ett större informationsutbyte och att nya vägar kunnat hittas för att genomföra

verkningsfulla sanktioner. En av polisens koordinatörer beskriver att han ”.. har svårt att se att vi skulle gå tillbaka till hur det var förut. Det hade nog varit förödande.” Samverkan beskrivs precis som under pilotprojektet som kraftfull och ses som ett nödvändigt verktyg för att kunna lyckas förebygga brott, att sätta in sanktioner mot de som begår brott och att kunna kyla ner pågående konflikter.

En representant för frivården i Malmö beskriver bristen på samverkan före Sluta skjut, ”ingen vad jag vet samverkan, knappt överhuvudtaget”. Klienter kunde säga vad de ville till frivården och frivården kunde inte kontrol-lera uppgifterna. Inom ramen för Sluta skjut kan nu Frivården stämma av uppgifter om en kartlagd person med polisen för att säkerställa att olika uppgifter stämmer. Detta lyfts också fram som en viktig arbets-miljöfråga där kriminalvårdens personal nu är bättre förberedda i möten med klienter. Idag beskrivs samverkan som starkare än på länge, enligt Frivården.

En av polisens koordinatörer beskriver att samverkan fortsatt är en av de största vinsterna med Sluta skjut och att just den nära samverkan, med ökad kunskap om varandra och en bättre informationsdelning gör dem bättre på att förebygga grovt våld.

*”Vi är snabba i samverkan, sker det något så samverkar vi direkt, vi delar lägesbild, vi får olika input. Kriminalvården kommer med sin del. Vi delar bild och kommer med förslag på hur vi ska kunna hantera det vi står inför tillsammans. Det är den absolut största fördelen som jag ser det.”*

Samverkan lyfts alltså fortsatt fram som en av de största vinsterna med Sluta skjut och samverkan mellan de tre aktörerna är en förutsättning för strategin, om någon av dem skulle dra sig ur arbetet skulle strategin inte gå att genomföra. Därför är det viktigt att inte ta en väl fungerande samverkan för given utan som något som måste underhållas och upplevas som jämlik. Alla aktörer har sina givna roller i arbetet. Trots det finns det tecken på att samverkan inte fungerat lika bra som den gjorde under de första åren.

När pilotprojektet övergick i ordinarie verksamhet, pandemin startade och det inte genomfördes några call-in började också samverkan att

minska och samsynen kring hur arbetet ska genomföras var inte längre lika tydlig. Även om strategin bygger på samverkan finns en tyngdpunkt på polisen och polisens arbete, och under de senare åren av arbetet har det funnits en upplevelse av att polisen varit den aktör som haft mest inflytande över hur arbetet genomförs och att övriga aktörers röster inte vägt lika tungt.

Att det uppstått utmaningar med att få samverkan att fungera har också att göra med att de olika parterna inte alltid har samma bild av i vilken utsträckning de faktiskt arbetar utifrån strategin. Det finns en oro för att de inte följer strategin lika noga som under de första åren. Detta kan bland annat kopplas till det som diskuterats ovan i relation till när och hur ökat fokus används och vilken typ av sanktioner som faktiskt kan fungera avskräckande på gruppernas våldsanvändning. Ett annat exempel som lyfts ovan är Custom notifications. Här har det funnits perioder när samverkan fungerat väldigt väl, som under pandemin, men under det senaste året verkar det ha funnits olika uppfattningar om när och i vilken omfattning custom notifications skulle genomföras. Det har också uppstått diskussioner om hur viktigt det är att både polis och socialtjänst finns representerade vid dessa samtal. Även utformningen av och ansvaret för civilsamhällesarbetet är ett område där det delvis funnits olika uppfattningar. Mycket av dessa meningsskiljaktigheter verkar ha kulminerat under 2022, kanske beroende på att det verkar ha varit ett år då det var svårt att genomföra alla delar av strategin. Just detta, att de faktiskt inte arbetat utifrån strategin, lyfts av socialtjänsten som viktigt att ta med i bedömningen av strategins effekter -om strategin inte följs så kan eventuella negativa effekter inte läggas strategin till last, men å andra sidan kan inte heller positiva resultat tillskrivas strategin om den inte efterlevs. Det här pekar på vikten av att se till att det finns tillräckliga resurser för att kunna arbeta strategitroget, men även vikten av att utvärdera själva processen. Om en kommun går in i ett ansträngt läge med begränsade resurser som kan påverka möjligheten att följa strategin bör detta markeras tydligt så att det kan tas i beaktande när effekterna av strategin ska undersökas.

## **Behov av en nystart: GVI 2.0**

Även om mycket av arbetet inom Sluta skjut fungerat bra efter övergången från pilotprojekt till ordinarie verksamhet framkommer det i intervjuerna att det också funnits ett flertal utmaningar som påverkat arbete och samverkan negativt. Pandemin har självklart varit en av dessa utmaningar, men det handlar också om oro för kompetensförsörjning, olika uppfattningar om hur arbetet ska utföras och om i vilken utsträckning strategin verkligen efterlevs. Dessa utmaningar ledde till att Malmö stad föreslog ett omtag kring strategin: GVI 2.0. Det fanns ett behov av en omstart för att samla sig och skapa nytt förtroende mellan samverkansparterna. Omstarten handlar också om att diskutera vad som utgör kärnan i arbete med Sluta skjut och hur arbetet bör utformas för att uppnå det övergripande målet att minska det grova grupprelaterade våldet i form av skjutningar och sprängningar. Detta initiativ togs emot positivt av samtliga inblandade.

En del av arbetet med GVI 2.0 har inneburit att arbetsgruppen haft gemensamma metodseminarier där olika delar av strategin diskuteras. Ytterligare en del av det förnyade samarbetet är att polisen nu sammankallar koordinatorena i samband med att det sker skjutningar eller sprängningar för att dela den information de kan dela och uppdatera kring ökat fokus.

Trots de utmaningar som funnits i samverkan under framför allt det senaste året så verkar det som om de flesta involverade tror på att Sluta skjut är vägen framåt i arbetet mot de våldsdrivande grupperna. Den kritik som framkommer i intervjuerna handlar inte om strategin i sig utan snarare mot genomförandet. På frågan om de inblandade har fortsatt förtroende för strategin så svarar alla samstämmigt att de har det.

# DISKUSSION OCH REKOMMENDATIONER

I den här rapporten har resultaten från en uppföljning av den fortsatta implementeringen av Sluta skjut i Malmö presenterats och utvecklingen av framför allt skjutningar men till viss del även sprängningar analyserats.

Sammanfattningsvis visar resultatet att skjutningarna i Malmö ligger på en lägre nivå efter interventionen jämfört med de närmast föregående åren och fortsätter så under hela perioden fram till årsskiftet 2022/23. Även antalet sprängningar i Malmö ligger på en lägre nivå än vad de gjorde under slutet av 2018. Under den period som är i fokus för den här rapporten har världen drabbats av en pandemi och uppmärksammade våldshändelser som lett till att särskilda insatser aktiverats parallellt med Sluta skjut. Därför har dessa perioder särskilt studerats och diskuterats i relation till brottsutvecklingen. Skjutningarna låg på en lägre nivå under den period Operation Rimfrost pågick, och även Covid-19-pandemin innebar en lägre nivå av skjutningar i Malmö. Att dessa händelser överlappar med arbetet med Sluta skjut gör det svårt att särskilja effekterna av varje enskild händelse eller insats i relation till utvecklingen av skjutningar och sprängningar i Malmö. Pandemin innebar dessutom att arbetet inom Sluta skjut inte kunde fortgå som tidigare utan arbetsmetoderna fick anpassas.

Jämfört med utvecklingen i Stockholm och övriga delar av polisregion Syd är utvecklingen avseende skjutningar mer positiv i Malmö. Däremot verkar utvecklingen i Göteborg följa ungefär samma utvecklingstrend som i Malmö.

Grunderna i strategin verkar generellt sett ha följts under den studerade perioden även om det funnits utmaningar kopplade till samverkan. Under 2022 framkommer dock av intervjuerna att det fanns särskilda ut-

maningar kopplade till förmågan att genomföra sanktioner mot identifierade grupper och resursbrist inom Polisen. Även om det inte går att dra några säkra slutsatser så finns det tecken på att under samma period som aktiviteter kopplade till strategin minskade ökade också skjutningarna något.

Resultaten av de utvärderingar som genomförts av Sluta skjut visar att det finns en rad utmaningar när nya arbetssätt ska införas. Dessa kan vara administrativa, resursmässiga, organisatoriska, kopplade till ledarskap, kultur eller individer. I Sluta skjut handlar det dessutom om att införa ett amerikanskt arbetssätt i en svensk kontext, ett arbetssätt som nu också sprids nationellt.

I september 2021 gav regeringen Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Kriminalvården i uppdrag att sprida strategin Group Violence Intervention till andra kommuner i Sverige som visade intresse för att pröva detta arbetssätt. Implementering pågår idag i Malmö, Göteborg, Uppsala, Örebro, Huddinge, Järfälla och Upplands-Bro. Den tidigare kunskap som finns om hur väl strategin fungerar för att minska brottsligheten bygger nästan uteslutande på erfarenheter från amerikanska städer (Se bl.a Braga m.fl 2018). Samtidigt som strategins effektivitet har stöd i amerikansk forskning så saknas det säker kunskap om hur strategin fungerar i Europa och i Sverige. När strategin nu implementeras i flera svenska städer finns möjlighet att skapa en nationell kunskapsbas om effekten av fokuserad avskräckning. För att möjliggöra detta är det särskilt viktigt att samtliga städer följer strategin noga och dokumenterar arbetet och att samma utfall följs upp över tid. I föreliggande rapport har ingen interventionsanalys av tidsserien genomförts på grund av att vi inte haft tillgång till tillförlitliga data tillräckligt långt tillbaka i tiden för att kunna få en tillräckligt bra bild av trenden före implementeringen av Sluta skjut i oktober 2018. Det finns dock goda förutsättningar för att kunna göra den typen av analyser med större säkerhet i de städer som startar med interventioner under 2022 och 2023 eftersom det då kommer finnas flera år med data skjutningar som är sammanställd på nationell nivå efter samma principer (från november 2016).

Mot bakgrund av resultaten från föreliggande rapport finns det ett antal saker som är viktiga att ta med i det fortsatta arbetet i Malmö, men

kanske framför allt om strategin ska skalas upp ytterligare och tillämpas på fler platser.

### Tillsätt en strategiförvaltare

Det finns en risk att strategitrogenheten minskar när arbetet pågått under ett par år. Det kan handla om att de inblandade efter att ha arbetat med strategin i några år börjar förhålla sig mer fritt till dess kärnkomponenter och riskerar att tappa fokus på vad som egentligen ryms inom just det här arbetet och vad som snarare bör genomföras i ett annat forum. Det kan också handla om att när nyckelpersoner byts ut går kunskap om strategin förlorad. Därför är det viktigt dels att säkerställa att kunskap om strategin förs över till den nya person som tar över uppdrag, dels att kunskapen om strategin går från att vara personbunden till att bli myndighetskunskap. Ett sätt att se till att detta sker skulle vara att utse en funktion för strategiförvaltning och utveckling. Funktionen skulle ha i uppdrag att förvalta strategin genom att stödja fortsatt implementering, tillse att alla nya medarbetare genomgår en grundutbildning i arbetssättet (utforma gemensam webbutbildning med möjlighet till anpassade moment för respektive verksamhetsspecifika roll i strategin), samla erfarenheter samt följa kunskapsutvecklingen.

Genom att införa funktionen strategiförvaltare skulle arbetet med GVI bli mindre sårbart när nyckelpersoner byts på olika nivåer byts ut och kunskapen blir organisatorisk snarare än personbunden.

### Säkerställ att det finns resurser och förutsättningar för att kunna genomföra och utveckla arbetet

Den här utvärdering har visat att när det inte finns tillräckligt med resurser så blir inte bara arbetet med strategin lidande utan även samverkan. Det är där därför centralt att se till att det verkligen finns kompetens och resurser för att kunna genomföra strategins olika delar. Koordinatorer inom samtliga verksamheter bör vara en särskild funktion med avsatt tid.

Att fortsätta arbeta datadrivet och kunskapsbaserat samtidigt som kartlägningsarbetet utökas kräver större resurstilldelning och en möjlighet för en analysgrupp att arbeta nära den operativa verksamheten för att

löpande förse olika funktioner inom polisen med uppdaterad information. En viktig del i detta arbete skulle vara utöka samverkan nationellt kring GVI-kartläggningsarbetet för på sikt möjliggöra en mer omfattande nationell kartläggning. Detta skulle möjliggöra arbete över kommun- och regiongränser som kan anpassas efter kriminellas förflyttningar och följa grupperns utveckling.

Arbetet inom Sluta skjut har även bidragit till ökad intern samverkan kring gemensamma problem som tidigare hanterats enskilt. Sluta skjut och arbetet mot det grova våldet är representerat i de flesta operativa forum, något som utvecklats efter pilotprojektperioden. Sluta skjut beskrivs vidare som en ”dörröppnare” för den interna samverkan. Denna dörr öppnades i samband med att det första kartläggningsarbetet inleddes. Det verkar också som om Sluta skjut bidragit till ökad regional samverkan. En sådan utökad intern samverkan borde också vara möjlig inom andra regioner.

#### Utse en lokal- och civilsamhälleskoordinator inom polisen

Arbetet med lokal- och civilsamhället har varit en utmaning sedan starten av Sluta skjut. Detta är också en av de delar av strategin som är otydligast beskriven och där skillnaderna mellan USA och Sverige är stora. I Malmö har Projektledaren från socialtjänsten även haft det övergripande ansvaret för arbetet med civilsamhället och fungerat som civilsamhälleskoordinator. En motsvarande funktion inom polisen skulle möjliggöra ett mer strukturerat arbete med frågan och underlätta samverkan. Detta uppdrag skulle också kunna vidgas till att tydligare även omfatta det oorganiserade lokalsamhället. Det krävs också samsyn kring gemensamma mål och förväntningar på arbetet med civilsamhället samt att detta arbete prioriteras. Lokal- och civilsamhällets roll i GVI-strategin är central eftersom det är dessa som kan bidra till att öka den informella sociala kontrollen och på så sätt påverka de miljöer där de våldsdrivandegrupperna verkar. Detta är ett viktigt komplement till den formella kontroll som rättsväsendet utövar generellt, och i särskilt hög utsträckning i samband med ökat fokus.



## Samverkan mellan praktik och akademi för utveckling av det fortsatta arbetet

Inom ramen för arbetet med Sluta skjut har praktiken haft som ambition att översätta teori (om fokuserad avskräckning) till praktisk verksamhet. I det fortsatta arbetet menar vi att det finns ett behov av att undersöka hur samverkan mellan akademi och praktik kan breddas och fördjupas. Inom ramen för sådan samverkan finns möjligheter att inte bara titta på hur teorin kan informera praktiken utan även hur praktiken kan bidra till teoriutveckling. Inom ramen för en gemensam seminarieverksamhet kopplad till GVI på ett nationellt plan skulle företrädare för akademi och praktik kunna mötas för att diskutera dessa frågor med målet att utveckla arbetet med strategin och identifiera delar som behöver studeras närmare. Detta kan även fungera som ett forum där erfarenheter från de olika implementeringarna samlas och diskuteras för att möjliggöra jämförelser och utveckling.

En fråga som kommit upp i samband med arbetet med den här utvärderingen är problematiken med allt yngre personer som blir involverade i eller kopplas till de våldsdrivande kriminella grupperna för att utföra olika uppdrag och våldshandlingar. För att hantera ungdomar inom GVI/Sluta skjut bör strategins tillämpning på yngre personer särskilt behöva diskuteras och studeras.

En annan fråga som väckts under arbetet med utvärderingen och som skulle behöva undersökas vidare är betydelsen av custom notifications. I Malmö har Custom notifications använts i stor utsträckning för att leverera budskapet, särskilt under pandemin då det inte var möjligt att samla till call-in. Det finns en upplevelse bland de som arbetet med dessa enskilda samtal att detta är ett bra sätt att nå ut och att budskapet tas emot väl av de som söks upp och detta är skulle kunna bli föremål för fortsatta studier.

Ytterligare en fråga att studera närmare är hur en förstärkning av områdespolisen skulle kunna bidra till att minska de grova grupprelaterade våldsbrotten -vilken roll kan områdespoliserna spela inom arbetet med GVI-strategin?

I förelängningen är förhoppningen att en seminarieverksamhet och gemensamma konferenser där evidensbaserat tänkande introduceras, erfarenhetsbaserad kunskap diskuteras med syftet att förbättra utvärderingar och samlar erfarenheter inför fortsatt arbete med att kunskapsbaserade verksamheter ska leda till en större förståelse mellan akademi och praktik där dessa delar samverkar mot gemensamma mål.

## **Avslutande kommentarer**

Den internationella kunskapen utgör en grund att arbeta vidare ifrån och den nationella kunskapsbasen håller på att byggas upp. I Malmö har arbetet kommit längst och de kommande åren är avgörande för om strategin ska ta ytterligare steg mot att bli en del av det ordinarie arbetet på nationell nivå eller fortsätta som en strategi som bara tillämpas lokalt. Vi har gett en rad rekommendationer för att strategin ska bli en del av hur myndigheter arbetar gemensamt mot problemet.

Baserat på resultaten från effektutvärderingen går det inte att med säkerhet säga att GVI-strategin påverkat det grova grupprelaterade våldet i Malmö. Strategin implementerades under en period när utvecklingen redan såg ut att ha vänt nedåt, andra insatser har genomförts parallellt och under nästan två år präglade Covid-19-pandemin det mesta som hände i samhället. Däremot visar data:

- att skjutningarna legat på en lägre nivå än under de år som närmast föregick implementeringen
- att sprängningarna under den studerade perioden legat på en lägre nivå än när Sluta skjut implementerades hösten 2018
- att utvecklingen i Malmö har sett mer positiv ut än i närliggande områden i polisregion Syd, samt
- att utvecklingen i Malmö har sett mer positiv ut än i Stockholm.

Det är tydligt att Sluta skjut på många sätt förändrat det sätt som samverkansparterna arbetar och att de genom samverkan hittat nya metoder för att arbeta mot de våldsdrivande grupperna. Utifrån en samlad bedömning av hur arbetet i Malmö genomförts tillsammans med resulta-

ten avseende brottsutvecklingen så finns det, så länge det finns tillräckliga resurser och kompetens, inget som talar emot att fortsätta arbeta utifrån strategin i Malmö eller att fortsätta sprida strategin till fler städer. Det är dock mycket viktigt att fortsatt följa arbetet och utvecklingen av det grova grupprelaterade våldet i Malmö och vara uppmärksam på eventuella förändringar.

En förutsättning *"för att få det att fungera här"* i Sverige är att det samlas in tillräckligt med kunskap om hur strategin fungerar i olika städer så att kommun och socialtjänst, Polis och Kriminalvård arbetar utifrån bästa tillgängliga kunskap. De olika implementeringarna i svenska kommuner bör därför vara så lika som möjligt, följa strategins huvudkomponenter och samla in liknande information som möjliggör liknande uppföljning av process och effekt. När det finns resultat från fler kommuner bör resultaten sammanställas i en metaanalys av all implementering i Sverige. Vår förhoppning är att arbetet med att utvärdera Sluta skjut ska bli del av den nationella kunskapsbasen om fokuserad avskräckning och samverkan mot brott i Sverige och bidra till ett mer kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete i samverkan.

Det skjutvapenrelaterade våldet i Sverige ligger fortsatt på höga nivåer nationellt. GVI och sluta skjut är en strategi för att hantera det grövsta grupprelaterade våldet i samhället. För att komma till rätta med våldsutvecklingen på längre sikt krävs även andra insatser som exempelvis riktar sig mot nyrekryteringen till de våldsdrivande grupperna, mot narkotikabrottslighet samt tidiga insatser som syftar till att påverka individens brottsbenägenhet.

# REFERENSER

- Braga, A. A., Hureau, D. M., & Papachristos, A. V. (2014). Deterring gang-involved gun violence: Measuring the impact of Boston's Operation Ceasefire on street gang behavior. *Journal of quantitative criminology*, 30, 113-139.
- Braga, A. A., & Kennedy, D. M. (2021). *A framework for addressing violence and serious crime: Focused deterrence, legitimacy, and prevention*. Cambridge University Press.
- Braga, A. A., Pierce, G. L., McDevitt, J., Bond, B. J., & Cronin, S. (2008). The strategic prevention of gun violence among gang-involved offenders. *Justice Quarterly*, 25(1), 132-162.
- 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.
- Braga, A. A., Weisburd, D., & Turchan, B. (2019). Focused deterrence strategies effects on crime: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 15(3).
- Braga, A. A., & Weisburd, D. L. (2012). The effects of "pulling levers" focused deterrence strategies on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 8(1), 1-90.
- Brottsförebyggande rådet, Brå. (2021a). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2021*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet
- Brottsförebyggande rådet, Brå. (2021b). *Tydliga indikationer på att även pandemins tredje våg inverkat på de anmälda brotten under våren 2021*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- <https://bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2021-06-17-tydliga-indikationer-pa-att-aven-pandemins-tredje-vag-inverkat-pa-de-anmalda-brotten-under-varen-2021.html?lang=sv>
- Brottsförebyggande rådet, Brå. (2022). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2021*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet
- Davies, T., Grossmith, L., & Dawson, P. (2016). Group Violence Intervention London: An Evaluation of the Shield Pilot. *London: MOPAC*.
- Densley, J. A., & Jones, D. S. (2016). Pulling levers on gang violence in London and St. Paul. In *Gang transitions and transformations in an international context* (pp. 291-305). Springer.
- 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*, 3, 21-38.
- Folkhälsomyndigheten. (2023). *När hände vad under pandemin?* Retrieved 2023-05-20 from <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/folkhalsomyndighetens-roll-under-arbetet-med-covid-19/nar-hande-vad-under-pandemin/>

- Graham, I. D., Logan, J., Harrison, M. B., Straus, S. E., Tetroe, J., Caswell, W., & Robinson, N. (2006). Lost in knowledge translation: time for a map? *Journal of continuing education in the health professions*, 26(1), 13-24.
- Holgerrsson, S. (2020). *Hur kan polisen tackla gängskjutningarna*. Linköping: Linköpings universitet.
- Ivert, A.-K., & Mellgren, C. (2021). *Effektutvärdering av Sluta skjut: En strategi för att minska det grova våldet*. Malmö: Malmö universitet.
- Ivert, A.-K., Mellgren, C., & Nilsson, J. (2020). *Processutvärdering av Sluta skjut*. Malmö: Malmö universitet.
- Kennedy, D. M., Braga, A. A., & Piehl, A. M. (2001). *Reducing gun violence: the boston gun project's operation ceasefire*. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- McGarrell, E. F., Chermak, S., Wilson, J. M., & Corsaro, N. (2006). Reducing homicide through a "lever-pulling" strategy. *Justice Quarterly*, 23(02), 214-231.
- Moyer, R. A. (2023). *An evaluation of the current Group violence intervention (GVI) Implementation in Philadelphia*. University of Pennsylvania.
- Nivette, A. E., Zahnw, R., Aguilar, R., Ahven, A., Amram, S., Ariel, B., Burbano, M. J. A., Astolfi, R., Baier, D., & Bark, H.-M. (2021). A global analysis of the impact of COVID-19 stay-at-home restrictions on crime. *Nature Human Behaviour*, 5(7), 868-877.
- NNSC. (2016). *Group Violence Intervention. An Implementation Guide*. Retrieved 2023-05-20 from <https://nnscommunities.org/guides/group-violence-intervention-an-implementation-guide-2/>
- Papachristos, A. V., Meares, T. L., & Fagan, J. (2007). Attention felons: Evaluating project safe neighborhoods in Chicago. *Journal of Empirical Legal Studies*, 4(2), 223-272.
- Polisen. (2021). *Uppföljning av NSH Rimfrost - Sammanställning av erfarenheter, lärdomar och identifierade problem*. Dnr. A584.442/2019. Polisen
- Polisen. (2022). *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet*. PM 2022:12. Polisen.
- Polisen. (2023a). *Cylindermodellen - information*. Polisen.
- Polisen. (2023b). *Sprängningar och skjutningar - polisens arbete*. Retrieved 2023-05-20 from <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sprangningar-och-skjutningar/>
- Riksrevisionen. (2020). *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden*. Riksrevisionen. <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2020/ratt-insats-pa-ratt-plats---polisens-arbete-i-utsatta-omraden.html>
- Riksrevisionen. (2023). *Att släcka bränder – Polismyndighetens arbete med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet* 2023:5). Stockholm: Riksrevisionen.
- Santos, R. G., & Santos, R. B. (2022). A four-phase process for translating research into police practice. In D. Weisburd (Ed.), *Translational criminology in policing* (Vol. 20). Routledge.
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2009). Public area CCTV and crime prevention: an updated systematic review and meta-analysis. *Justice Quarterly*, 26(4), 716-745.

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). *Aggression and violent behavior, 19*(6), 686-691.



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

ISBN: 978-91-7877-387-9  
DOI: 10.24834/isbn.9789178773879