

# Slutrapport

## **Återrapportering av ekonomiskt stöd till lokalt brottsförebyggande projekt**

Det sker mycket brottsförebyggande arbete runtom i landet, både som projekt och i den löpande verksamheten. Några av dessa insatser har kunnat genomföras med hjälp av ekonomiskt stöd från Brottsförebyggande rådet (Brå). Arbetet dokumenteras och efter insatsen lämnas en slutrapport till Brå.

Erfarenheterna från de olika projekten är många gånger intressanta för andra som arbetar med brottsförebyggande arbete och därför publicerar Brå ett urval av rapporterna på myndighetens webbplats.

**För sakuppgifter och slutsatser står respektive författare eller organisation.**

Fler rapporter finns att ladda ner på [www.bra.se/lokaltarbete](http://www.bra.se/lokaltarbete)



**MÄLARDALENS HÖGSKOLA  
ESKILSTUNA VÄSTERÅS**

# ATT FÖREBYGGA UNGAS UTANFÖRSKAP

- EN UTVÄRDERING AV ETT SAMVERKANSPROJEKT MELLAN  
HALLSTAHAMMAR KOMMUN OCH POLISEN

**MARIA HOPSTADIUS & JONAS STIER**



## FÖRORD

Upprinnelsen till samverkansprojektet *Utvecklad samverkan polis – kommun för att förebygga utanförskap av unga i Hallstahammar* är att Brottsförebyggande rådet (BRÅ) beviljade Hallstahammar kommun ett aktivitetsstöd för kunskaps- och metodutveckling i syfte att verka för minskad ungdomsbrottslighet i kommunen. Satsningen ska ge effektivare hjälp och stöd till barn och unga i riskzonen och löper under en tvåårsperiod (från december 2012 till december 2014). Hallstahammars kommun har givit Mälardalens högskola i uppdrag att utvärdera satsningen.

Föreliggande rapport är den första av två inom utvärderingsuppdraget. Den beskriver uppstarten och utvecklingen av samverksformerna, behovet av men också möjligheter, svårigheter och hinder kopplade till den lokala samverkan. Målet är att bidra med en ökad förståelse för samverkansprocessen i dagsläget samt hur den kan vidareutvecklas och förbättras.

Fenomenet samverkan är centralt i rapporten och förstås såväl som formellt organiserat samarbete som hur samverkansaktörer går tillväga praktiskt i det brottsförebyggande arbetet och hur de reflekterar kring dess möjligheter och potentiella problemområden.

Genom att rapporten presenteras internt för de medverkande aktörerna kan den aktivt användas som ett verktyg för lärande och reflektion av samverkansaktörerna. Rapporten är därför en del i en kunskapsprocess snarare än en "slutpunkt" och har processtödande inslag.

Rapporten är sammaställd av fil.mag. i sociologi och fil.mag. i ledarskap Maria Hopstadius och professor i sociologi Jonas Stier, båda verksamma vid Akademin för hälsa, vård och välfärd vid Mälardalens högskola.

Ett varmt tack till alla intervjuade som bidragit till denna rapport genom att dela med sig av sin kunskap och sina erfarenheter.

Västerås, januari 2014,

Maria Hopstadius

Jonas Stier



# INNEHÅLL

FÖRORD .....	3
1 BAKGRUND .....	7
2 UTVÄRDERINGSUPPDRAGET.....	8
2.1 Utvärderingens objekt .....	8
2.2 Utvärderingens syfte.....	9
2.3 Utvärderingens ansats .....	9
2.4 Kunskap och lärande.....	9
3 FORSKNINGSORIENTERING .....	9
3.1 Samverkan – ett sätt att definiera.....	9
3.2 Samverkans innebörder: ett annat sätt att åtskilja.....	10
3.3 Brottsförebyggande samverkan .....	10
3.3.1 Utvärdering av de lokala brottsförebyggande råden .....	11
3.3.2 Behov av kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete.....	11
3.4 Förutsättningar för lyckad samverkan.....	11
3.5 Möjliga hinder .....	12
4 METODOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER .....	12
5 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKAN .....	13
5.1 En historia av samverkan.....	13
5.2 Inventering av läget.....	13
5.3 Erfarenheter och lärdomar .....	14
6 DEN LOKALA SAMVERKAN .....	14
6.1 Polisens organisation och uppdrag i samverkan.....	15
6.2 Skolans organisation och uppdrag i samverkan.....	15
6.3 Socialtjänstens organisation och uppdrag i samverkan.....	16
6.4 Det lokala utskottet för trygg och säker kommun .....	16
7 FRAMGÅNGSRIKA FAKTORER FÖR SAMVERKAN .....	17
7.1 Vikten av samverkan.....	17
7.2 Gemensam målbild .....	17
8 UTMANINGAR PÅ VÄGEN .....	18
8.1 Informationsöverföring .....	18
8.2 Mandat och förväntningar .....	18
8.3 Målgruppen .....	18
8.4 Otillräckliga resurser och tidsbrist.....	19
8.5 Bättre överblick på alla nivåer .....	19
9 UTVÄRDERARNAS KOMMENTARER .....	19
9.1 Generell bedömning av samverkan.....	19
9.2 Styrning, struktur och samsyn.....	20
9.3 Erfarenheter av lärande och förändring .....	21
10 AVSLUTANDE BEDÖMNING .....	22
11 REFERENSER.....	22



## 1 BAKGRUND

Hallstahammars kommun har beviljats aktivitetsstöd av BRÅ för kunskaps- och metoduppbyggnad i syfte att verka för minskad ungdomsbrottsligheten i kommunen. Detta arbete ska genomföras utifrån en informell men i vissa delar formaliserad samverkan mellan socialtjänst, polis och skola. Aktiviteterna handlar om att förebygga utanförskap av barn och unga. Målgruppen ”barn och unga” är flytande men har som en övre gräns på 25 år. Insatserna är generella och selektiva men också indikativa. Samverkansprojektet löper under en tvåårsperiod (från december 2012 till december 2014).<sup>1</sup>

Fokus i samverkansprojektet är barn och unga som uppvisar ett riskbeteende vad det gäller alkohol och droganvändning. Samverkansprojektets övergripande mål är att

- genomförda åtgärder och insatser ska leda till minskad droganvändning, minskat alkoholmissbruk samt minskat missbruk bland unga,
- bidra till lärande kunskapsinhämtning om ungdomskriminalitet, upprepade utsatthet eller återfall i brott bland unga människor,
- bidra till lärande kunskapsinhämtning om hur en effektiv och framgångsrik samverkan etableras mellan kommun, polis och ungdomar,
- kunna sprida erfarenheterna även till andra aktörer i kommunen.

Aktiviteterna borde även ge andra positiva synergieffekter, såsom ökad upplevelse av delaktighet och inflytande bland ungdomar, inte minst ungdomar som befinner sig i utsatta situationer. Aktörer som samverkar är socialtjänst, närpolis och skola.

Handlingsplanen om samverkan daterad till den 12 november 2012, beskriver detaljerat de åtgärder och rutiner som ska ingå i parternas gemensamma arbete.

De föreslagna aktiviteterna är:

1. *Kontaktpolis* – varje skola ska ha kontaktpolis (polisens ungdomssektion). Under terminstid ska skolans ledning (eventuellt skolkuratorer) och kontaktpolis varje månad stämma av eventuella insatser i skolan.
2. *Ungdomscoacher* – socialtjänsten har inrättat två s.k. ungdomscoacher med uppgift att bl.a. bedriva uppsökande verksamhet bland unga, kartläggning av problematik, föreslå åtgärder på universell eller selektiv nivå. Ungdomscoacherna ska även ha en stödjande funktion för barn och unga som uppvisar ett riskbeteende. Ungdomscoacherna samverkar med polisen såväl i enskilda ärenden som i uppsökande verksamhet. Ungdomscoacherna och polisen har olika uppdrag men gemensamma mål och samverkan kan underlättas av att parterna i sina olika roller ibland uppträder gemensamt. Vid gemensamma insatser ska det emellertid vara tydligt vilken organisation man företräder. Uppföljning sker i dokumentation av genomförda schemalagda insatser/år samt antalet bekymringssamtal.
3. *Kronobergsmodellen* – polisen ska arbeta enligt Kronobergsmodellen, det vill säga, ingripa mot unga/minderåriga som dricker alkohol på allmän plats. Modellen föreskriver bl.a. att alkoholen hålls ut, kontakt tas med föräldrar, utredning genomförs med den unga om vem som langat alkoholen. Om möjligt ska den delen mynna ut i lagföring av den som har langat alkoholen. Polisen ska skyndsamt kontakta socialtjänsten och den minderåriges föräldrar för bokning av ett s.k. bekymringssamtal. Uppföljning sker genom dokumentation av antalet ingripanden totalt/år samt antalet som remitteras till socialtjänsten (för bekymringssamtal).
4. *Bevakningsbolag* – kommunen köper bevakningsuppdrag enligt avtal. Uppdragen kan riktas mot olika mål och målgrupper under avtalsperioden. Bevakningen ska ha ett särskilt fokus mot ungdomsmiljöer. Polisen och Socialtjänsten ska i nära samverkan gemensamt bestämma över hur bevakningen och

<sup>1</sup> "Ansökan om ekonomiskt stöd", 2012.



insatserna ska utformas och genomföras. Särskilda kontaktlistor ska finnas för att underlätta snabba kontakter. Uppföljning ska ske av antalet särskilt riktade uppdrag mot barn och unga.<sup>2</sup>

I handlingsplanen fastläs också hur åtgärderna ska följas upp och med vilket tidsintervall. Handlingsplanen beskriver däremot inte de insatser som respektive huvudman genomför inom ramen för sitt uppdrag, utan enbart uppdrag i samverkan enligt överenskommelsen. Enligt denna ska fokus ligga på barn och unga i riskzonen samt på skadegörelse och klotter.

Indikatorerna för uppföljning som parterna har enats om är

- antal bekymringsamtal/år som har lett till insats,
- andel återfall ett år efter genomförd insats,
- antal polisanmälda narkotikabrott under perioden,
- användandet av alkohol, narkotika och tobak i åk 9.

## 2 UTVÄRDERINGSUPPDRAGET

Ett viktigt motiv för att besluta om utvärdering är kravet från Hallstahammars kommun om en dokumenterad kunskap av samverkansprojektets genomförande samt rapportering till BRÅ som är medfinansierare av samverkansprojektet.

### 2.1 UTVÄRDERINGENS OBJKT

Utvärdering är en ”noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer” (Vedung, 1998:20). Utifrån denna definition ser vi utvärderingsuppdraget som en pågående bedömning – och en efterhandsbedömning med framåtsyftande funktion som ger framtida beslutsunderlag och som främjar lärande (Fitzpatrick, m.fl., 2004; Goldstein, 2005; Johnson, 2011). Modellen för utvärderingen innehåller följande komponenter:

Tabell 1:

KOMPONENTER		
Projektets förutsättningar	Genomförande & resultat (lärande)	Implementering & spridning av resultat (användning – genomslag & effekter)

Utifrån dessa komponenter har ett antal övergripande frågor formulerats. Dessa omfattar *samverkans förutsättningar*, *insatsernas utformning*, *genomförande* och *resultat*, samt hur *resultaten används* och *implementeras*.

En ytterligare precisering av utvärderingen avser utvärderingens analytiska nivå. Fokus i utvärderingen är verksamhets- och handlingsnivån och därmed står aktörsperspektivet i fokus.

*Verksamhetsnivån* avser institutioner som skola, socialtjänst och polis som samverkar för att förebygga utanförskap och ungdomsbrottslighet i kommunen. Dessa verksamhetssystem är relativt stabila, men innehåller spänningar och konflikter. Det kan handla om intressemotsättningar eller redan befintliga överenskommelser som kan påverka utfallet av samverkan.

På *handlingsnivån* är fokus vad företrädare för de samverkande aktörerna bedriver för arbete i sina institutionsmiljöer. Vad som avses är aktiviteter, interventioner och den praxis eller vedertagna handlingsmönster som har utvecklats inom ramen för samverkan. Här bedöms hur samverkande aktörer arbetar med fastlagda interventioner, drar nytta av beprövad erfarenhet och förfinar sina arbetssätt. Förändrade synsätt hos enskilda aktörer kan i sin tur påverka nya idéer om framtida metoder och samverkan. På det sättet betraktas förändring som en rationell beslutsprocess under vilka aktörerna fångar upp behovet av förändring, hittar lösningar och genomför dem.

<sup>2</sup> ”Handlingsplan till Samverkansöverenskommelse 2”, november 2012.

## 2.2 UTVÄRDERINGENS SYFTE

Utvärderingens övergripande syfte är att värdera det lokala brottsförebyggande samverkansprojektet *Utvecklad samverkan polis-kommun för att förebygga utanförskap av unga* mot uppsatta effektmål och lyfta fram eventuella utvecklingsbehov. Detta görs i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för olika aktörer att verka för att bryta utanförskap bland barn och unga i riskzonen. Det innebär att utvärderingen består av två delar.

En första del är en utvärdering av *en processinriktad karaktär* (föreliggande rapport) och redovisar intryck och bedömningar av samverkan som bidrar till att förbättra satsningen under tiden som den pågår. Frågeställningen som besvaras i denna rapport är: Hur beskriver de samverkande aktörerna sin samverkan? En andra del är av *en summativ karaktär* (rapport II) och kommer att presenteras vid årsskiftet 2014 och är tänkt att belysa möjliga långsiktiga effekter av satsningen.

## 2.3 UTVÄRDERINGENS ANSATZ

Utvärderingens ansats är abduktiv. Det innebär att utvärderingen växlar mellan överväganden kring teoretiska föreställningar, tidigare forskning på området och de mönster som har utkristalliserats ur den insamlade empirin (Alvesson & Sköldberg, 2007). En avgränsning som har gjorts är att i huvudsak hänvisa till svensk forskning, då den samverkan som studeras äger rum i en svensk kontext. Utvärderingens ansats ligger till grund för valet av datainsamlingen och för hur analysen av insamlade data är gjort och presenterat i rapporten.

## 2.4 KUNSKAP OCH LÄRANDE

Varje utvärdering präglas av en *kunskapssyn*. I denna utvärdering innebär detta att kritisk reflektion ses som en väg till förändring och förnyelse. Kunskapsutveckling sker genom att rådande föreställningar utmanas och diskuteras och utvärderingen är tänkt att bidra till denna process – ett synsätt som överensstämmer med utvärderingsuppdraget och dess mål.

Vidare betraktar vi *lärande* som en process som sker genom dialog mellan människor i en social kontext (Säljö, 1979; Goldstein, 2005). I samverkan är lärande interaktivt, med språket som den drivande kraften. Skilda professionsspråk och organisationskulturer kan göra det svårt i samverkanssituationer att föra samtal, eftersom samtalslets egentliga mening kan missförstås. Samverkande aktörer måste reflektera över och förtydliga vad de själva tycker, försöka förstå andres synsätt och växla mellan olika perspektiv på den egna verksamheten, något som i sin tur kan leda till förändring. Det är ett lärande som ställer krav på att samverkande aktörer i dialog förmår att integrera och vidareutveckla olika erfarenheter och synsätt till något nytt. Lärande blir som en varaktig erfarenhetsbaserad förändring som ger en fördjupad och utvidgad kompetens i något avseende. I denna utvärdering rör begreppet lärande samverkansprojektets förmåga att genomföra förändringar och anpassningar som bidrar till en framåtskridande utveckling.

# 3 FORSKNINGSORIENTERING

## 3.1 SAMVERKAN – ETT SÄTT ATT DEFINIERA

Att tala om och forska kring samverkan är inget nytt, då dagens samhälleliga problem är allt för komplexa för att lösas av enskilda aktörer och istället kräver gemensamma hållbara lösningar. (Danermark, 2005; Danermark, Germundsson, Englund & Löf, 2009; Malm, 2012). Samverkan har blivit viktigt för organisationers möjligheter att klara av nya hinder och problem och för att de ska kunna drivas effektivare, billigare och bättre (Danermark & Kullberg, 1999, Danermark, 2005). Samverkan kan vara ett sätt för organisationer att hantera olika ansvarstaganden med föresatsen att arbeta utifrån en helhetsyn (Hjortsjö, 2006). Samverkan kan även vara ett sätt att konkurrera om de ekonomiska och personella resurser som samverkande organisationer anser sig behöva för att kunna hantera individernas problematik (Blomqvist, 2012).

Samverkan och de närbesläktade "samarbete" och "samordning" är begrepp som ofta förekommer i diskussionen om insatser för barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa (Blomqvist, 2012). Begreppen används inte sällan synonymt och ett tydliggörande av skillnaderna är på sin plats. Socialstyrelsen (2008:31) beskriver skillnaden på följande sätt:

Tabell 2:

SAMVERKAN		
<b>Samarbete</b> Personer Relationer Metoder Interaktion	< <b>SAMSPEL</b> >	<b>Samordning</b> Resurser Organisation Styrning Ledning
Gemensam värdegrund, värderingar och etik		

Modellen åskådliggör att *samarbete* står för relationer mellan individer i dialog med varandra, medan *samordning* avser organisationsnivån och fungerar som ett stöd och förutsättningar för ett gott samarbete. Ett sådant stöd kan exempelvis uttrycka sig i lednings- och resursfrågor. *Samspelet* mellan samarbete och samordning är därmed väsentligt för huruvida samverkan blir framgångsrik (Socialstyrelsen, 2009:27).

### 3.2 SAMVERKANS INNEBÖRDER: ETT ANNAT SÄTT ATT ÅTSKILJA

Många människor är i sitt dagliga arbete engagerade eller berörda av samverkan i olika former (Malm, 2012:7), allt från möten mellan olika professionella grupper till mer utvecklade arbetsformer på olika nivåer i verksamheten (Dannermark, et.al., 2009:8). Med den variation och spridning är det lätt att dra slutsatsen om begreppets olika innebörder för olika personer och i olika kontexter.

Det går dessutom att göra en distinktion när det gäller samverkan mellan s.k. människobehandlande organisationer och andra typer av organisationer. Samverkan inom människobehandlande organisationer handlar om människor i dubbel bemärkelse, människor samverkar om människor. Själva "objektet" för samverkan är människor med egna tankar, åsikter och känslor. Dessutom förväntas objektet vara ett subjekt i samverkan. Det därför att sätten att definiera, förklara och åtgärda ett gemensamt problem blir olika. Samverkan inom människobehandlande organisationer bör snarare betraktas som en lärandeprocess, där frågor om makt, inflyttande och känslor spelar en avgörande roll och har konsekvenser för resultat och för hur man utvärderar insatserna (Dannermark, 2005:17–21).

### 3.3 BROTTSFÖREBYGGANDE SAMVERKAN

År 1974 inrättades BRÅ<sup>3</sup>, med syftet att samordna brottsförebyggande arbetet i Sverige samt följa och utvärdera forskning och sprida forskningsresultat inom området (Ekblad & Häggström, 2004).

Att brottsförebyggande arbete kräver samverkan, samordning av långsiktiga strategier och kunskapsutveckling inom det brottspreventiva området har betonats i otaliga policydokument, program och lagstiftning sedan dess.<sup>4</sup> Några exempel på förebyggande insatser i samverkan mellan olika aktörer för att förhindra rekrytering till kriminell livsstil finns bl.a. i Socialstyrelsens rapporter (2007, 2008) och i BRÅ:s rapporter (2002, 2009, 2010).

För att förstärka och utveckla det brottsförebyggande arbetet presenterade Justitiedepartementet år 1996 ett nationellt brottsförebyggande program, *Allas vårt ansvar* (Ds1996:59, Regeringens skrivelse 2000/01:62). Programmet har blivit vägledande för dagens lokala brottsförebyggande arbete runt om i landet.

Programmet kan ses som ett första steg till att skapa förutsättningar för långsiktigt brottsförebyggande arbete inom samtliga samhällssektorer. Det utgår ifrån antagandet att brottslighet måste angripas från en bred kriminalpolitisk plattform, att orsaker till brottsligheten även måste angripas lokalt samt att det krävs medborgerliga initiativ och ett brett engagemang från allmänheten. I programmet poängteras vikten av tidiga åtgärder för att minska nyrekryteringen till kriminella livsstilar. Det brottsförebyggande arbetet måste organiseras genom lokal samverkan och utövas utifrån goda förutsättningar, resurser och verktyg. Exempel på aktörer i

<sup>3</sup> Brottsförebyggande rådet (BRÅ) är en myndighet som verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet och brottsförebyggande arbete. BRÅ producerar även den officiella kriminalstatistiken, utvärderar reformer, bedriver forskning och stödjer lokalt brottsförebyggande arbete (se [www.bra.se](http://www.bra.se)).

<sup>4</sup> Samverkan regleras genom övergripande och specifik lagstiftning: Socialtjänstlagen, SoL (2001:453), Polislagen, PL (1984:387), Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL samt Offentlighets- och sekretesslag, OSL (2009:400) (ur Malm, 2012:9).

sådan samverkan är förvaltningar inom kommuner eller stadsdelar, polis, hälso- och sjukvård, arbetsförmedling, bostadsföretag samt representanter för näringslivet och föreningar eller enskilda personer (2000/01:18).

### 3.3.1 UTVÄRDERING AV DE LOKALA BROTTSFÖREBYGGANDE RÅDEN

Utvärderingar av de lokala brottsförebyggande råden i Sverige visar att organiseringen av det brottsförebyggande arbetet uppvisar stor variation, vad det gäller aktiviteter och förutsättningar för samverkan (Gustafsson & Hollari, 2005). Kommunstyrelsen och socialförvaltningens representanter tycks ha ett betydande inflytande över det brottsförebyggande arbetet och polisen uppges som den vanligaste icke-kommunala representanten i de lokala råden (ibid.6-8). Utvärderingar visar att de lokala råden har en väletablerad plats i de flesta av Sveriges kommuner, där lokala politiker har oftast en lednings – och samordnade funktion. I många av råden finns även andra aktörer som föreningsliv och näringsliv representerade (ibid.).

### 3.3.2 BEHOV AV KUNSKAPSBASERAT BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE

Det finns behov av att det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet utvecklas genom processutvärderingar där man granskar arbetsmetoderna och hur dessa har fungerat, samt kunna undersöka uppnådda effekter. Enligt BRÅ:s erfarenheter är det viktigt att de lokala aktörerna bygger sina åtgärder på kunskap om hur den lokala problembilden ser ut och att de därefter arbetar utifrån beprövade erfarenheter och vetenskapligt förankrade teorier och metoder (BRÅ, 2006:26).

Bland utmaningarna att lyckas med brottsförebyggande arbete är bristande resurser, svagt engagemang och bristande legitimitet som de mest framträdande, men även bristen på kontinuitet kan skapa problem för långsiktigt arbete (Gustafsson & Hollari, 2005:9). Adekvat tillämpning av metoder och teorier uppges som framgångsfaktorer, men även långsiktighet i arbetet, mandat att besluta samt öron-märkta resurser är andra faktorer för framgång (ibid:38-39).

## 3.4 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR LYCKAD SAMVERKAN

I *Strategi för samverkan – för barn som far illa eller riskerar att fara illa*, som Myndigheten för skolutveckling, Socialstyrelsen och Rikspolisstyrelsen gemensamt formulerade år 2008, urskiljs tre förutsättningar för lyckad och stabil samverkan när det gäller barn som får illa eller riskerar att fara illa. Dessa är styrning, struktur och samsyn (2008:18-30).

*Styrningen* (regelverk) är en förutsättning för en lyckad och stabil samverkan. Den infattar att den politiska och administrativa ledningen inom berörda organisationer aktivt tar ställning för samverkan. Om inte samverkan stöds på ledningsnivå kommer den endast att fungera kortsiktigt och personbundet. Ledningarna behöver dessutom gemensamt efterfråga uppföljning och utvärdering av samverkan (ibid.).

*Strukturen* (organisation) avser tydligheten hos målbilden, målgruppen, yrkesrollerna, arbetsfördelningen och rutinerna kring samverkan. Nödvändiga verktyg kan här vara avtal, riktlinjer, handlingsplaner, möten med mera (ibid.).

*Samsyn* (synsätt) rör tillit mellan samverkande aktörer och handlar om att det föreligger en relativ enighet om vissa grundläggande förhållanden såsom en gemensam bild av arbetet och utnyttjandet av ett gemensamt språk. Samsyn förutsätter vidare *kontaktytor, kommunikation och tvärprofessionella nätverk* som bygger på goda relationer. Att ha en god kommunikation lyfts av Myndigheten för skolutveckling m.fl. (2008) som en viktig del för att arbeta sig fram och kunna ”hantera gränsdragningsproblem, yrkesmässiga och kulturella skillnader, skilda förklaringsmodeller osv” (2008:48).

Dessa tre förutsättningar förhåller sig i en komplex relation till varandra. Med sina specifika roller, uppdrag och funktioner som regleras av offentliga intressen organiserar de samverkande aktörerna sitt arbete efter förmåga och lokala strategier.

### 3.5 MÖJLIGA HINDER

Ett hinder är att utvecklingen av samverkansmodeller många gånger prövas i en tillfällig projektförm och inte blir integrerade delar av verksamheten. Trots framgångrika resultat, påverkas inte den ordinarie verksamheten av samverkansprojekt (Hjortsjö, 2006:194, Socialstyrelsen, 2007:29).

Ett andra hinder för samverkan är motsättningarna på interpersonella, organisatoriska och juridiska plan. Dessa motsättningar kan förknipras med lagstiftning, förklaringsmodeller och själva organisationen. Främst handlar det om en seghet som organisationer ofta uppvisar vid förändringar. Olika regelverk kan stå i konflikt med varandra och försvåra eller omöjliggöra samverkan. Organisationer kan ha olika mål med samverkan. Enskilda medarbetare kan uppleva en motvilja till att samverka och inte ser fördelarna med samverkan i sitt konkreta arbete (Danermark & Kullberg, 1999:33-57, 164-168). Det kan också saknas tillit mellan samverkande aktörer (Hjortsjö 2006:176-177).

Ett tredje hinder är att målgruppen (klienten, brukaren, patienten) inte direkt involveras. Detta trots att målgruppens "bästa" retoriskt placeras i centrum när en samverkan startas (Danermark & Kullberg, 1999:160; Hjortsjö, 2006:194, Basic, 2012:32, Blomqvist, 2012:72).

Ett fjärde hinder är att det krävs tid för att förändra ett tankesätt och införa metoder för effektiv samverkan. Ett alltför kort tidsperspektiv innebär som regel att vinsterna av samverkan kan upplevas som för små. Det tar tid att etablera och befästa ett samverkansprojekt (BRÅ, 2006:21; Eliasson & Grausne, 2006:6).

Ett femte hinder är snäva ekonomiska ramar som offentliga organisationer ofta har. Även skillnader i språkliga koder som gäller för skilda organisationer kan utgöra ett hinder, leda till missförstånd och sätta käppar i hjulet för en lyckad samverkan (Danermark & Kullberg, 1999:19; Danermark, 2005:12–13).

## 4 METODOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER

För att fånga människors egen förståelse av ett fenomen är intervjun ett välfungerande verktyg (Kvale & Brinkmann, 2009). Det empiriska materialet i denna utvärdering utgörs därför av sju kvalitativa samtalsintervjuer med företrädare från polis, socialtjänst och skolan. Således är samtliga tre samverkansaktörer representerade.

Syftet med intervjuerna har varit att få en förståelse för hur de som arbetar i den praktiska verksamheten upplever samverkan, samt vilka konsekvenser samverkan får för målgruppen. Avsikten har varit att fånga upp och diskutera intressanta frågor med bäring på framtiden. Intervjuerna har varit av samtalskaraktär utifrån ett antal teman, där intervjuaren har haft en roll som samtalspartner snarare än utfrågare. Informanterna har fått utrymme att ta upp närliggande ämnen som de själva funnit relevanta. Teman i samtalen har varit

- idéer om samverkans syfte, målgrupp och ansvarsförhållanden,
- styrkor och utmaningar i samverkan.

Intervjupersonerna har valts ut med hjälp av kommunens brottsförebyggande samordnare som har förmedlat oss kontakt om vilka personer som ingår i samverkan från respektive organisation. Alla har i förväg blivit informerade om syftet med intervjun. Intervjuerna har genomförts på informanternas arbetsplatser. Samtycke för medverkan i intervjuerna har inhämtats skriftligt av informanterna. Intervjuerna, med ett undantag, har spelats in och det transkriberade materialet har skickats till informanterna för feedback och granskning.

Transkriberingen har gjorts i det närmaste ordagrant, med undantag för upprepningar. Materialet har behandlats konfidentiellt och informanterna har blivit lovade anonymisering i den slutliga rapporten. Intervjuernas utsagor presenteras som en gemensam berättelse strukturerade i olika kvalitativa teman och subteman med direkta "citater" och utan att namnge vem som talar. *Meningskoncentrering* har använts för att urskilja de teman som presenteras i resultatdelen (Kvale & Brinkmann, 2009).

Följande teman presenteras i resultatet:

Tabell 3:

TEMAN	SUBTEMAN
Förutsättningar för samverkan	En historia av samverkan Inventering av läget Erfarenheter och lärdomar
Den lokala samverkan	Polisens organisation och uppdrag i samverkan Skolans organisation och uppdrag i samverkan Socialtjänstens organisation och uppdrag i samverkan Det lokala utskottet för trygg och säker kommun
Framgångsrika faktorer för samverkan	Vikten av samverkan Gemensam målbild
Utmaningar på vägen	Informationsöverföring Mandat och förväntningar Målgruppen Bristande resurser och tid Bättre överblick på alla nivåer

## 5 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKAN

### 5.1 EN HISTORIA AV SAMVERKAN

Generellt menar de intervjuade att Hallstahammars kommun har en historia av gott samverkansklimat, ett faktum som underlättat organiseringen av den nuvarande samverkan. Så här uttrycker en informant det:

Vi har tidigare haft samverkansgrupper mellan de här aktörerna. Så detta är inget nytt för oss. Genom att vi tidigare hade överenskommelse och samverkansgrupper så hade vi redan etablerade kontakter att bygga vidare på.

Även kommunens storlek och att alla känner och uppvisar ett förtroende för varandra anses främja ett gott samarbete:

Jag bor ju här och känner de flesta, man kan se på vissa personer att de inte verkar må bra, eller så har de själva uttryckt det till mig. Det blir ju så i mindre kommunerna, man känner ett visst förtroende.

Faktumet att Hallstahammar har en bemannad polisstation har främjat lokala samverkan:

Vad det gäller polisen har vi en god tradition av att samarbeta lokalt. Vi har ju turen att ha en bemannad station här. Och vi har poliser som dagligen är ute och har väldigt god överblick om vad som händer och sker och framförallt ungdomars levandsvanor. Polisen sitter med en mycket bra lokal kunskap om det här. Det finns andra kommuner i den här storleken som inte har polisstationer och det blir inte alls samma lokala kunskap som byggs upp. Det ju patruller som rycks upp från större orter. Vi har det bemannat under kontorstid och det är också en avgörande faktor.

### 5.2 INVENTERING AV LÄGET

Tidigare samarbete har huvudsakligen bestått av uppsökande verksamhet av *fältare*, ett antal vuxna som har rörts sig ute på kvällar och helger och haft nära samverkan med polisen. Fältarbetet har mestadels varit inriktat mot selektiva och individanpassade insatser. Fältarna var ”schyssta vuxna som kunde ungdomarna ganska bra”. Det har inte heller funnits tydliga rutiner kring samarbetet:

Vi hade ingen rutin kring det här /.../ Tidigare var det oplanerat, vi hade inte en struktur om vilka (barn och ungdomar) som skulle kallas.

Det har därför uppstått behov av en tydlig struktur och fokus mot breda systematiska förebyggande satsningar. ”Vi behövde hitta ett mer riktat fokus på samverkan”, berättar en informant.

Ett allt för nära samarbete med polisen har dessutom lett till otydlighet i rollfördelning och mandat. Det har också förekommit oenigheter om vilka aktörers resurser som skulle användas. Så här säger en informant:

Vi hade fältare i kommunen för 8-10 år sen. Och när de försvann, så gjorde de det, med "buller och bång", det hade blivit för tajt samarbete med polisen. Det var för otydliga gränsdragningar mellan rollerna.

Till problembilden hör även att ungdomar i 20 års ålder med tungt missbruk inte har kunnat uppsökas i ett tidigare skede.

Vi hade inte tidigare haft någon kännedom om det i kommunen. Vi hade inte sett signalerna. De (unga) kommer in ganska sent, då de redan hade utvecklat ett missbruk.

En annan informant berättar:

I och med att vi fick upp ögonen för att vi får in ett antal ungdomar alldeles för sent i missbruk, började vi gå tillbaka och titta. Vi hade ingen kännedom om att problemet var så stort. Nånstans utvecklar man ju början på det här missbruket och därför ville vi med ett riktat fokus se vad är det för typ av ungdomar som hamnar i det här, hur är deras interaktion och vart de är, var de befinner sig i kommunen, hur deras levnadsvanor ser ut.

Ytterligare en bakgrund till behovet av utökad samverkan förklaras med de lokala politikernas förväntningar om att samverkande aktörer finner enklare vägar till snabb återkoppling, tidigare insatser och snabbare förlopp.

### 5.3 ERFARENHETER OCH LÄRDOMAR

I samband med en påbörjad diskussion om huruvida samverkan kan vidareutvecklas och effektiviseras har flera erfarenheter och lärdomar utnyttjats i uppstarten, menar intervjupersonerna.

Behovet av att utforma interventioner utifrån ett helhetstänkande, något som breda lokala insatser mot målgruppen tar fasta på, motiveras av slutsatserna som kommunen dragit från enkätundersökningen *Liv och Hälsa Ung* (2008). Denna undersökning, som genomfördes av Landstinget i Västmanland, har för syfte att ge ett brett och mångsidigt kunskapsunderlag om västmanländska ungdomars livsvillkor, i årskurserna 7 och 9 samt årskurs 2 på gymnasiet för perioden 1995-2008. Lärdomen för kommunen är att levnadsvanorna för eleverna i årskurs 9 ser bekymmersamma ut, och på senare år har betydligt flera barn i den åldern testat alkohol, tobak och provat på narkotika. En informant säger:

Vi har sett, att om man tittar på årskurs 7 och på användningen av alkohol, tobak och narkotika att vi har ganska låga siffror. Sen händer det något under högstadieperioden. Och då började vi diskussionen, om hur vi kan hitta formerna för en utökad samverkan för att kunna jobba mer förebyggande.

En annan viktig lärdom kommer från andra kommuner som samverkar kring barn och unga i riskzonen. Som exempel nämns erfarenheterna från Malmö av att arbeta med den danska modellen SSP, där socialtjänst, skola och polis samarbetar gemensamt med förebyggande arbete. Erfarenheter har också hämtats från Köpings modell för uppsökande verksamhet. Även Kronobergsmodellen har påverkat kommunen och man har försökt väva in modellen med sina övriga aktiviteter i syfte att "stärka hela aktiviteten kring brottsförebyggande arbetet" samt arbeta långsiktigt i arbetet med målgruppen.

Lärdomar har även inhämtats från de s.k. maskrosbarnen som i sina berättelser har beskrivit "de enkla vägarna" för att komma i kontakt med de rätta myndigheterna som erbjuder den hjälp man som utsatt behöver:

Hur vet man vad man kan få för hjälp där och inte? Och det blev ju tydligt att många inte vet det här /.../ (vi behöver) bli kända vuxna så att ungdomarna kan ta kontakt med oss och vi kan lotsa dem vidare mot den hjälp de behöver.

## 6 DEN LOKALA SAMVERKAN

Som redan har nämnts inleddes projektet *Utvecklad samverkan polis – kommun för att förebygga utanförskap* av unga med en ansökan till BRÅ om kunskaps- och metodutveckling kring ungdomsbrottslighet. Ansökan resulterade i ett ekonomiskt bidrag för att vidareutveckla samverkan för att förebygga utanförskap och minimera

ungdomsbrottslighet, droganvändning och annat riskbeteende i kommunen. Nuvarande samverkan har pågått i ett år.

I slutet av år 2012 sammanställdes en handlingsplan med aktiviteter och ansvarsområden för att utveckla och förbättra samverkan. I denna framgår mål och förväntade resultat. Åtgärderna innehåller aktiviteter som involverar de tre samverkande aktörerna. Dessa är förankrade i kommunens tidigare definierade behov och befintliga resurser.

## 6.1 POLISENS ORGANISATION OCH UPPDRAG I SAMVERKAN

Polisens uppdrag består i att utreda brott, skapa ordning och se till att lagar följs – ett uppdrag som är tydligt formulerat i polislagen (PL/1984:387). Detta görs genom att bedriva uppsökande verksamhet, arbeta brottsförebyggande och ge anmälhetens service. Närpolisens styrka i Hallstahammar ligger i att de har god kunskap om lokalsamhället samt vilka problem kommunen karaktäriseras av, uppges i intervjuerna. Närpoliserna samverkar med de flesta aktörerna i samhället i olika former. Verksamheten består av fyra poliser i yttre tjänst som är kontaktpoliser knutna till kommunens högstadieskolor. Deras uppdrag beskrivs som "att finnas med i den mån det är möjligt och underlätta samarbetet":

Polisen har varit en väldigt bra kontakt, hela förra året hade man som en rutin att vara på skolan var 14:e dag och kolla med rektorer och personal om vad som händer och sker. Och att ge lite feedback på saker som händer på samhället, saker som man borde hålla ögonen på.

Kontaktpoliserna är även knutna till skolor på närliggande orter, som Surahammar. Den inre verksamheten i det brottsförebyggande arbetet består av en ungdomspolis knuten till ungdomssektionen i Västerås. I dennes uppdrag ingår att huvudsakligen arbeta med utredningar och att tillsammans med ungdomscoacherna genomföra bekymringssamtalen.<sup>5</sup>

Det framgår av intervjuerna att inga bekymringssamtal än så länge har kunnat genomföras. Skälet är att ungdomsutredaren under en viss tidsperiod har varit utlånad till Västerås, där utredningar av bl.a. grova brott i första hand har prioriterats.

I polisens uppdrag enligt samverkan ingår att närpolisen ska tillämpa Kronobergsmodellen. Man har tidigare arbetat med metoden, dock inte lika systematiskt som det stipuleras i samverkansmålet. Kronobergsmodellen är en arbetsmetod som syftar till att begränsa ungdomars alkoholdrickande i offentlig miljö och på så sätt minska alkoholrelaterad våldsbrottslighet i målgruppen. Konkret innebär modellen att det görs en anmälan om att alkohol brukas på en fest eller annan samling där unga vistas. Alkoholen beslagtogs och ungdomarna körs hem till sina föräldrar. Polisen ska skyndsamt kontakta socialtjänsten och den minderårigens föräldrar för bokning av bekymringssamtal.

Metoden anses vara bra och fungerande som framgår i intervjuerna. Dess fullständiga tillämpning blir dock möjlig om det finns tillräckliga resurser och tydlig prioritet från verksamheten:

Vad det gäller modellen kan jag tycka att i det bästa av världar så skulle den fungera jätte bra, absolut. Det är bra att man går ut med information om vad som gäller till föräldrar och ungdomar om att det är den lagen som gäller, men det ska finnas också poliser som aktivt jobbar med det, annars urholkas det lite.

## 6.2 SKOLANS ORGANISATION OCH UPPDRAG I SAMVERKAN

Skolans uppdrag står generellt för en trygg undervisning och att förbereda eleverna för framtiden och finnas till, stötta och hjälpa:

Skolans ansvar är att se till att de här barnen har en dräglig vardag, att de tycker att skolan är en värdig plats att vara på att det finns någon form av trygghet i deras tillvaro och det har vi jobbat mycket med det på skolan.

Skolans främsta uppgift inom samverkan är att vara en aktiv kontakt för polisen och socialtjänsten och bidra till att identifiera elever med eventuella oönskade beteendemönster.

<sup>5</sup> Bekymringssamtal betecknar strukturerade samtal rörande barn och ungdomar där det finns en oro kring samt barn och ungdomar som begått brott (BRÅ, 2002).



I skolans samverkansuppdrag ingår också att starta och utveckla elev- och sociala team som främst består av skolans personal men även andra aktörer som samarbetar. Skolans ledning (eventuellt skolkuratorer) och kontaktpolis har regelbundna kontakter, ungefär var fjortonde dag, för avstämning och planering av direkta insatser i skolan. Personal från skolan träffas varje dag, då man tar upp frågor om elever med inlärningsproblem och olika typer av social problematik.

### 6.3 SOCIALTJÄNSTENS ORGANISATION OCH UPPDRAG I SAMVERKAN

Socialtjänstens huvudsakliga uppdrag är att ytterst ansvara för att barn och unga inte far illa, ett uppdrag som förutsätter ett väl fungerande samarbete med andra aktörer, framhåller intervjupersonerna. Enligt Socialtjänstlagen skall socialtjänsten främja människors ekonomiska och sociala trygghet (SFS 1980:620). Socialtjänstens enhet för barn och individ – och familjeomsorgen har anställt två ungdomscoacher inom ramen för samverkan. Uppdraget tillsattes på prov under år 2012 och då handlade det om 25 procent av en anställning. Sedan hösten 2013 har deras uppdrag utökats till nuvarande 40 procent. Resten av deras tjänstgöring består av myndighetsutövning med placering av barn, respektive familjebehandlare.

Ungdomscoachernas uppdrag beskrivs som mångfacetterat. De ägnar sig åt uppsökande arbete som handlar om att bygga upp kontakter och samla kunskap om ungdomar. De kartlägger eventuell problematik, föreslår åtgärder på universell eller selektiv nivå, dvs. mer riktade insatser mot vissa riskgrupper och enskilda ungdomar. I uppdraget ingår även att motivera de unga, bygga förtroendegivande relationer, och bli ”kända vuxna” så att man lätt kan vända sig om behov av hjälp uppstår:

Många ungdomar frågar ju mycket. De undrar över vilka vi är: ”Vad gör ni för nånting”, ”Vad ska ni göra” och då säger vi ”Vi jobbar på socialen ” och sen berättar vi för dem och då släpper det ofta! Det händer ju ibland att folk säger: ”Vi gillar inte socialen”, men det är inget tvång att umgås med oss utan det är en möjlighet. Det är inte så att vi måste! Jag tycker ändå att ungdomar har sett oss, de ser oss på skolan, på fritidsgården och här på socialtjänsten /.../ vi är inte så ”farliga” och då kan de själva komma och söka kontakt med oss.

Arbetsformerna anses vara tydliga och klara. Ungdomscoacherna arbetar i nätverk av andra aktörer: polis, skolor, fritidsverksamheter, bibliotek, kultur - och fritids nämnd, föräldrar m.fl. De befinner sig i skolor, på ungdomsgårdar, deltar vid olika kultur- och skolevenemang, föreläser kring olika teman, träffar och informerar föräldrar men överlag vistas i ungdomsmiljöer.

Som ungdomscoach är man inte myndighetsutövare, vilket i intervjuerna beskrivs som något positivt, då man kan arbeta ”neutralt” med uppsökande och fältverksamheten ute i samhället. Ett viktigt inslag i uppdraget som ungdomscoach är att stödja, via tvåvägskommunikation, snarare att behandla och kontrollera:

Det vi inte ville var att behandla, vi vill stötta och coacha. Och så växte fram ordet ungdomscoacher. Nu är det också mer fokus på en tvåvägskommunikation jämfört med tidigare. Ungdomscoacherna ska kunna söka upp ungdomarna, prata med dem, men ungdomarna ska också kunna vända sig till dem.

Socialtjänsten har vad man kallar för kommunteam, där handläggare från socialtjänsten och personal från skolan träffas varje vecka och tar upp frågor kring brottsförebyggande ärenden.

Varje måndag träffas polis och ungdomscoacherna för genomgång. Därtill finns det en löpande kontakt mellan polis och ungdomscoacher utifrån en checklista om vem som gör vad i ett särskilt ärende. När man är ute på fältet åker ungdomscoacherna i sina egna bilar och bär en jacka med ett märke som det står ”ungdomscoach” på.

### 6.4 DET LOKALA UTSKOTTET FÖR TRYGG OCH SÄKER KOMMUN

Förutom socialtjänstens, skolans och polisens organisering kring barn och unga i riskzonen, finns ett brottsförebyggande råd i kommunen. Rådet heter idag *Utskottet för trygg och säker kommun* och är ett lokalt samverkansforum, representanter på ledningsnivå från skolnämnden, polisen och socialtjänsten. Dessa aktörer har mandat att besluta inriktningen på kommunens brottsförebyggande arbete. Kommunstyrelsen har en övergripande roll i rådet och utsett en särskild samordnare för det brottsförebyggande arbetet. Samordnaren står för att kalla alla berörda till gemensamma möten och följer upp hur arbetet fungerar. Kommunstyrelsen står också för framtagande av planer och styrdokument inom ramen för samverkansprojektet. Var tredje månad träffas man i utskottsgruppen och då finns alltid ett antal punkter utifrån handlingsplanen på dagordningen.

## 7 FRAMGÅNGSRIKA FAKTORER FÖR SAMVERKAN

### 7.1 VIKTEN AV SAMVERKAN

Det helt igenom dominerande intrycket från intervjuerna är att brottsförebyggande samverkan är gynnsamt och att samarbetsklimatet är gott. Följande citat ger en bra sammanfattning av det som blivit huvudintrycket av intervjuerna:

Jag tror på det här, helt och hållet. Vi har personer som är mycket kompetenta, som går att samarbeta med.

Vad snabbt allting går! Det är så nära, alla är så nära, så allting sker väldigt fort, det blir inga utdragna processer. Ja, det går fort! Det är ju positivt!

Det är bra samverkan runt i kommunen. Vi kan liksom lotsa ungdomarna i ett bra sammanhang, erbjuda de alternativa vägar jämfört med tidigare.

Jag känner att vi har ett bra samarbete och det underlättar ju jättemycket.

Samtliga intervjupersoner har talat om vikten av samverkan i sin nuvarande form men också om behovet att utvidga och utveckla den. De samverkande aktörerna anser att enskilda insatser är otillräckliga om man ska lyckas med en komplex problematik som man möter vid brottsförebyggande arbetet för barn och unga i riskzonen. Att förstärka skolans roll har särskilt uppmärksammats av alla tillfrågade som en viktig aktör i en utökad samverkan. Något som kan underlätta för att alla instanser ska kunna tidigt lägga märke till barn och unga som uppvisar ett oönskat beteende:

Vi behöver alla aktörer som jobbar med barn och ungdomar, vi måste samarbeta mer om vi ska nå bättre resultat.

Problematiken i Hallstahammars kommun är komplex där det finns en del föräldrar med kognitiva svårigheter och psykiska diagnoser som gör att de själva mår dåligt och inte tillräckligt kan stödja sina barn, berättar intervjupersonerna. Det kan också handla om barn och unga som trots tillräckligt med stöd hemifrån ändå hamnar i fel kretsar. Därför finns en gemensam uppfattning om att lokal samverkan behövs och att denna är nödvändig, inte enbart för den enskilde men även för dennes omgivning, utan för ett gynnsamt socialt klimat i hela kommunen. Det är via samverkande insatser som det sociala stödet kan gagna barnens och ungdomarnas utveckling till att bli goda medborgare. Vikten av samverkan motiveras av det faktum att kommunen inom kort kommer att bli en pendelkommun. Ett av gymnasierna i kommunen står inför nedläggning och många av kommunens ungdomar kommer att pendla till gymnasier i Västerås. Då blir det av vikt att kunna samverka såväl lokalt men också gränsöverskridande.

En positiv effekt av den lokala samverkan är att den har lett till ett förändrat arbetsätt med stor utvecklingspotential. Som ett exempel framhålls socialtjänstens möjligheter att kunna kombinera traditionell myndighetsutövning med ett proaktivt långsiktigt arbetssätt. Detta arbetssätt kommer att anammas av yngre handledare som kommer in i systemet och kan därmed på sikt förändra förhållningssättet i hela verksamheten.

### 7.2 GEMENSAM MÅLBILD

En ytterligare framgångsfaktor i den lokala samverkan som intervjupersonerna ger uttryck för är tydligheten i målsättningen med samverkan. Ungdomscoacher, poliser och skolpersonal har olika uppdrag men förenas av målen med samverkan. Att parterna i sina olika roller strävar mot en gemensam målbild underlättar samverkan och gör arbetet snarare stödande och kontaktskapande än kontrollinriktat:

Hade polisen gått och sökt upp dem (barn och ungdomar) enskilt så hade det varit ett betydligt större motstånd. Nu kommer man tillsammans med ungdomscoacherna, då blir det att man upplever att polisen inte är där för att sätta dit dem utan för ett kontaktskapande.

Tydligare och effektivare rutiner som nu har byggts upp för olika delar i arbetet är också ett positivt inslag.

## 8 UTMANINGAR PÅ VÄGEN

### 8.1 INFORMATIONSÖVERFÖRING

En utmaning som lyfts fram under intervjuerna är den sekretess som i vissa fall kan begränsa samverkan. Om en ung person och dennes föräldrar medger avsteg från sekretessen kan socialtjänsten lämna ut uppgifter till polisen. Polisen kan alltid lämna uppgifter till socialtjänsten förutom när det gäller förundersökning:

Utmaningen är alltid sekretessen! Det finns inga bekymmer egentligen i viljan att jobba tillsammans, utan utmaningen är i att liksom inte börja prata helt fritt.

Det finns ändå knep för kringgå detta hinder:

Det är en viktig fråga men jag tror att man kan gå omkring sekretessen om bara vill, och man är klar och öppen till både föräldrar och ungdomar om varför.

En annan informant uppger:

Vi tror att nånstans måste vi hitta en balans så att man kan utnyttja informationen så mycket som möjligt utan att det låser sig. Här är det också samtycket med föräldrarna jätteviktigt.

### 8.2 MANDAT OCH FÖRVÄNTNINGAR

Som tidigare har beskrivits är ungdomscoachernas uppdrag mångfacetterat, något som kräver samverkan med flera aktörer. Deras arbetsinsatser värderas mycket högt men det gör också att "suget efter dem bara ökar" och det har märkts en otydlighet i hur andra aktörer uppfattar deras roller. Det gäller att ännu bättre kunna markera vilka förväntningar som man har på uppdraget, så att man inte "dras för mycket av andra":

Det är lite så att vi blir gärna indragna i saker mer än vad som är tänkt, de (skolan, fritids, kultur och andra aktörer) vill gärna att vi ska göra mycket mer saker. De vill ha oss.

### 8.3 MÅLGRUPPEN

Att definiera och precisera målgruppen har visat sig vara en utmaning idag. Målgruppen har definierats av socialtjänsten och omfattar unga mellan 16-18 år, vilket innebär att äldre unga i ålder 19 till 26 som uppvisar riskbeteenden lätt "hamnar i en mellangrupp men man träffar dem på stan tillsammans med dem andra". Det finns en ambition om att rikta sig mot alla barn och unga som "befinner sig i utanförskap", "så att alla ska veta vart de kan söka hjälp om de behöver". Utifrån hälsomätningarna som kommunen har tagit del av finns en ökad trend av unga flickor som provat alkohol och tobak. Man har också börjat titta mer på unga som har kommit långt i sitt missbruk, en grupp som man tidigare inte haft kännedom om. Det eftersöks ett tydligare förhållningssätt:

Sen är det ofta unga - vuxna, och då är gränsdragningen svårt. Är man vuxen eller ungdom? De flesta som ligger i riskzonen är mellan 17 och 26 år. Och frågan är då vart ska de höra hemma vad det gäller behandling? Det är inte så himla bra att gå in i behandling med de äldre missbrukarna, eller hur? Så här står vi idag. Nu har vi hittat dem och vad gör vi nu?

I en annan intervju sägs det:

Det kan väl ses som frustrerande att man träffar på en som är 22 år som tar droger och behöver hjälp så säger man att han är vuxen.

Från polisens håll har man fått signaler på att även yngre barn, det vill säga under 15 år i större utsträckning behöver uppmärksammas. Ett skäl är att det är i denna ålder som många debuterar i kriminalitet och kanske redan umgås med äldre unga som redan missbrukar.

Det förs i dagsläget samtal med vuxenheten, om det är möjligt att frigöra resurser och kunna skapa ungavuxna team som kan jobba med en breddare åldersgrupp.

## 8.4 OTILLRÄCKLIGA RESURSER OCH TIDSBRIST

Ytterligare en utmaning som beskrivs är otillräckliga personella resurser, vilket leder till en hög arbetsbelastning vilket försvårar uppdraget. Detta upplevs som särskilt utmanande för ungdomscoacherna och poliserna. På grund av att uppdraget är begränsat till 40 procent kan man inte vistas ute jämt och då kan man missa värdefull information om vad som sker ute i samhället, vilket är en del av samverkansarbetet. Genomförandet av Kronobergsmodellen fullt ut kan försvåras eftersom antalet poliser är för litet:

Står man två stycken och kommer till en fest, då tar jätte lång tid, då får man prioritera, ska man köra Kronobergsmodellen, då får man i bästa av världar kanske den här personen som är underårig att den förstår vad han håller på med, men ska ju få tag på en langare då, vilket gör att man ska hålla förhör redan nästa vecka. Å andra sida så har man de här ungdomarna som är kvar på festen som man har svårt att göra något åt.

Att ungdomspolisen tillhör en annan organisation är försvårande för den lokala samverkan i det brottsförbyggande arbetet. Ett dilemma som tas upp är att polisen inte alltid kan finnas till hands på grund av uttryckningsjobb. Ungdomscoacherna kan inte beslagta alkohol eller kräva legitimation från ungdomarna och därför är de beroende av att polisen närvaro:

Om det är så att vi hittar på ett ungdomsgäng som dricker till exempel så kan vi säga till polisen nu får ni komma hit och hålla ur alkoholen, så tar vi hand om resten, men det kan vi inte göra om de (polisen) inte finns här. Vi har inte de befogenheterna att hålla ur alkohol.

## 8.5 BÄTTRE ÖVERBLICK PÅ ALLA NIVÅER

Ytterligare en utmaning man har i dagsläget uppmärksammat handlar om behovet av en bättre överblick och en förstärkt samordning på samtliga nivåer inom varje organisation, då varje organisation har sina specifika samverkansformer och organisationskulturer. Det som eftersöks är större insyn i hur samverkande organisationer fungerar, vilka mätningar som utnyttjas, hur informationen sammanställs och hur rapporteringen görs.

# 9 UTVÄRDERARNAS KOMMENTARER

## 9.1 GENERELL BEDÖMNING AV SAMVERKAN

Den samlade bilden av det som har sagts under intervjuerna är att den lokala samverkan i Hallstahammars kommun genomsyras av ett skapande och samarbetsorienterat klimat. Flera exempel från datainsamlingen vittnar om detta. Den lokala samverkan anses ske utifrån tydliga mål för samarbetet och en ömsesidig uppfattning om vikten av samverkan, tillsammans med en vilja att samarbeta för att kunna bemöta barn och unga i riskzonen.

Det är många offentliga aktörer som numera inser vikten av samverkan, där samverkan ses som en lösning på en mängd problem för både myndigheter och målgrupp men också som en möjlighet till utveckling (Danermark, 2005). Värdet och nödvändigheten av samverkan framhålls av såväl den befintliga forskningen, som statsmakterna som ålagt myndigheter och andra offentliga aktörer att samverka. Förhoppningen är att verksamheten därigenom ska drivas effektivare och billigare. Samverkan är en nödvändighet för att kunna garantera en hög kvalitet på arbetet som utförs i och mellan olika verksamheter (Danermark och Kullberg, 1999). I det avseendet är Hallstahammars kommun inget undantag.

Att samverka i människoorienterade organisationer kräver extra engagemang, då det handlar om enskilda medarbetare som inom ramarna för sina verksamheter samverkar om människor som på ett eller ett annat sätt befinner sig i utsatt situation och utanförskap. Denna komplexitet präglar alla moderna människobehandlande organisationer. Det gör att samverkan i sådana organisationer snarare bör betraktas som en lärandeprocess där frågor om makt, inflytande, känslor, attityder är avgörande för resultaten av samverkan. Sätten att definiera, förklara och åtgärda gemensamma problem blir också olika. För att samverkan ska leda till något konstruktivt därför flera aspekter beaktas (Danermark, 2005; Danermark m.fl., 2009; Myndigheten för skolutveckling, m.fl. 2008). Med detta sagt kan den lokala samverkan som beskrivs av intervjupersonerna ses som en process som kräver prioritering, kunskap och planering. Som sådan inrymmer den såväl formaliserade som informella förbindelser och kontakter mellan företrädare för de tre organisationerna som vi har

samtalat med. Dessa förbindelser och kontakter kan ses som gränsöverskridande och bygger på en ömsesidig dynamik av de olika idéer, relationer, processer och rutiner som intervjupersonerna möter i praktiken.

Intervjupersonerna menar att samverkan bara bli möjlig med förenade insatser. En annan framgångsfaktor är kommunens tradition av lokalt motiverat samarbete. I dagsläget, då samverkan sedan drygt ett år tillbaka har uppmärksamats och utvecklats, är den huvudsakliga upplevelsen av denna positiv bland informanterna. Vår generella bedömning är att det är mellan socialtjänsten och polis och polis och skolan som den högsta graden av samverkan sker i dagsläget. Vidare ses inte lokal samverkan som en naturlig utveckling av våra intervjupersoner, utan om ett strategiskt arbete med en del operativa utmaningar på vägen.

## 9.2 STYRNING, STRUKTUR OCH SAMSYN

Vår samlade bedömning utgår från att styrning, struktur och samsyn är tre nödvändiga faktorer för en lyckad och stabil samverkan (Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för skolutveckling, 2008).

*Styrning* är den mest centrala förutsättningen och grundas i att den politiska och operativa ledningen måste ta aktiv ställning för samverkan. Det handlar om att tydligt påvisa vem som har det övergripande ansvaret för samverkan och att samverkan legitimeras. Stöds inte samverkan på ledningsnivån är riskerna stora att den förblir ett kortsiktigt och personbundet arbete (Danermark, 2010). I det avseendet har den lokala samverkan en god förutsättning att fortgå och vidareutvecklas. Det finns ett samverkansforum, *utskottet för trygg och säker kommun*, där representanter från ledningsnivå ansvarar för inriktningen på och de övergripande målsättningar med samverkan. Detta kan ses som en markering för hur man inom kommunen vill säkerställa en legitimitet för önskad samverkan.

BRÅ (2010) framhåller vikten av att det finns ett politiskt intresse och engagemang och en nära koppling till kommunens politiska ledning vid brottsförebyggande arbete. På så sätt kommer aktiviteter att gynnas i hela den kommunala förvaltningen. En fördel i detta sammanhang är att det finns en särskilt utsedd samordnare från kommunledningsnivå i det lokala utskottet, vilket signalerar att kommunens brottsförebyggande arbete är viktigt och ger det politisk legitimitet. Stödet och det övergripande ansvaret från det lokala utskottet har inneburit framtagandet av handlingsplanen, där uppdraget för samverkan utifrån överenskommelser och fokus på gemensamma samverkansområden framgår. En inventering av läget har lett till att vidareutveckla frågor och precisera samverkansområden i handlingsplanen. Valet av aktörer har också gjorts utifrån den lokala problembilden och förutsättningarna för samverkan har diskuterats, något som inte är en självklarhet för majoriteten av samverkansprojekt som startar (Basic, 2012). Att man dessutom efterfrågar utvärdering av hela satsningen ser vi som ytterligare positivt inslag i arbetet, där utvärdering kan skapa möjlighet till en gemensam kunskapsplattform.

En tydlig *struktur* är en annan viktig förutsättning att ta hänsyn till vid samverkan. Sådan tydlighet återspeglas i målbilden, målgruppen samverkans riktas mot, yrkesrollerna, ansvarsfördelning och rutiner (Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för skolutveckling, 2008). En tydlig målbild är en förutsättning för de skilda yrkesgrupperna att få möjlighet att se konkreta resultat av sitt arbete. Bedömningen är att det finns en enighet ifråga om målet med samverkan.

Ett villkor för framgångsrik samverkan är tydlighet kring målgruppen. Benämningen "barn och unga i riskzonen" är ganska bred och kan leda till olika tolkningar av vilka risker det är frågan om. Beroende på sina kunskapstraditioner kan samverkansaktörerna uppmärksamma olika orsaker till riskbeteenden. Risker kan finnas hos barnet eller den unge självt, i familjen, i närmiljön och på samhällsnivå (Eliasson & Grausne, 2006). Intervjupersonerna efterfrågar emellertid en större samstämmighet om vilka målgruppen är, vilket kommer att underlätta samverkan. Otydlighet finns i synnerhet vad det gäller vilken åldersgrupp som målgruppen ska omfatta. En tydligare definition av målgruppen kommer att leda till att gränser för kompetens och ansvariga för insatser synliggörs på ett bättre sätt. Ett sätt att precisera målgruppen skulle det kunna vara att skapa ett gemensamt forum för kontinuerliga träffar för alla tre aktörer på utförarnivå där man aktivt kan arbeta med frågor om samsyn kring bilden av målgruppen samt utnyttjandet av ett gemensamt språk.

När olika organisationer samarbetar kan skillnader i lagstiftning vara hämmande (Danermark & Kullberg, 1999) och utgöra ramen för handlingsutrymmet (Blomqvist, 2012). Detta är en utmaning som har uppmärksamats i intervjuerna och som framför allt handlar om sekretessfrågor. Sekretess har en självklar plats när

man diskuterar samverkan mellan myndigheter då samverkan i de flesta fall innefattar informationsutbyte. Intervjupersonerna menar inte att sekretesslagstiftningen i sig utgör något stort hinder, men att olika verksamheters förhållningssätt och tolkningar av lagen kan försvåra informationsöverföringen. Mer kommunikation och återkoppling är viktigt för alla tre aktörer i den lokala samverkan.

Fortsättningsvis är det viktigt att ta hänsyn till de olika aktörernas kapacitet att delta i samverkan, deras yrkesuppdrag med tydligt ansvar, mandat och förväntningar. Här bör ungdomscoachernas viktiga yrkesuppdrag nämnas. Ungdomscoacherna utgör processens centrala samverkansfunktion och är länken mellan samverkande aktörer, ungdomar och övriga samhället. Deras funktion är en framgångsfaktor för att samverkan ska bli långsiktig och insatser värderas mycket högt av intervjupersonerna. Ungdomscoachernas kapacitet och roll i samverkansarbetet gör att man kan överväga att tillföra deras funktion flera resurser.

Något som kommer att underlätta arbetet framöver är att kontinuerliga uppföljningar av resultat och analyser av brister. En utmaning är behovet av en förstärkt överblick och samordning på samtliga nivåer i respektive organisation, vilket inte är enkelt då varje organisation har sina samverkansformer och unika organisationskulturer. Det som eftersöks är större insyn i hur samverkande organisationer fungerar, exempelvis vilka mätningar man utnyttjar, hur informationen sammanställs, hur rapporteringen går till utifrån de aktiviteter som görs. När det gäller uppföljning av samverkansresultat tycks detta idag inte ske på ett systematiskt sätt. Idag saknas regelbundna avstämningar mellan alla tre aktörer.

### 9.3 ERFARENHETER AV LÄRANDE OCH FÖRÄNDRING

Vår samlade bedömning är att det finns olika omständigheter som främjar aktörernas lärande. Möjligheterna till lärande kan ökas om det finns utrymme för dialog där de samverkande aktörerna öppet deklarerar vad man anser. Förändringsprocesser med fokus på lärande pågår redan i flera sammanhang.

Ett exempel på förändringsprocess är de nya kontaktytorna som håller på att skapas med andra aktörer: föreningar, fritids- och kulturnämnd och bibliotek – det vill säga relationer och förtroenden för varandra som sträcker sig utöver den egna organisationen. Ett annat exempel med fokus på lärande är att tidigare metoder av fältande har förfinats och vidareutvecklats. Behovsbilden har förtydligats och nya perspektiv på traditionellt behandlingsarbete har ersatts med förebyggande och stödjande insatser. Detta visar att samverkande aktörer provar gränserna för sin kompetens och sina metoder. Lärandet främjas av deltagarnas villighet att problematisera sina egna och andras uppfattningar och delta i gemensamma reflektioner där man sätter sina åsikter och erfarenheter i ett större sammanhang. Med de erfarenheter och den kunskap som de samverkande aktörerna redan besitter vore det möjligt att ytterligare konkretisera arbetet med hur man bäst kan arbeta brottsförebyggande på det lokala planet men också vidareutveckla en lärande dialog.

För att ett lärande arbetssätt ska fortgå och samverkan inte förbli en isolerad ö i tid och rum, behövs emellertid kontinuerliga utvärderingar för reflektion och kritisk granskning av en dessutom föränderlig omgivning. Därför viktigt att fortsätta ifrågasätta de resultat och de delar av samverkan som inte fungerar fullt tillfredsställande, samtidigt som lärdomar om det som fungerar lyfts fram.

Från resultaten har det framgått att i lokal samverkan möts kompetenta och engagerade professionella medarbetare, visserligen med skilda uppdrag, men förenade av en ambition om att förbättra situationen för barn och ungdomar i kommunen.

## 10 AVSLUTANDE BEDÖMNING

Här följer en kort sammanfattning i punktform som uppger samverkans styrkor och aspekter som kan behöva utvecklas inför fortsättningen:

Tabell 4:

STYRKOR & FRAMGÅNG	ASPEKTER ATT UTVECKLA
Gemensamma övergripande mål och målbilder med samverkan	Tydlig definition av och terminologi gällande målgruppen
Identifierade behov av samverkan	Större tydlighet i rollerfördelningen mellan aktörerna
Ett råd med övergripande ansvar för utfallet av samverkan	Större samordning av aktiviteterna utifrån resurser och uppdrag
Politisk legitimitet och stöd för samverkan	Löpande diskussioner om kriterier för lyckad samverkan på regelbundna avstämningar mellan tre de aktörerna
Samsyn kring motiven för samverkan	Systematiska uppföljningar av respektive aktörs arbetssätt
Handlingsplan med preciserade samverkansområden och ansvarsfördelning	Större samsyn kring sekretess
Ny yrkesroll som ungdomscoach	
Nya kontaktytor med andra aktörer	
Påbörjat samtal om fortsatt samverkan	

## 11 REFERENSER

- Alvesson, M., Sköldberg, K. (2007) *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur. Lund.
- Basic, G. (2012) *Samverkan blir en kamp. En sociologisk analys av ett projekt i ungdomsvården*. Lunds universitet.
- Blomqvist, C. (2012) *Samarbete med förhinder - om samarbete mellan BUP, socialtjänst, skola och familj*. Institutionen för socialt arbete. Göteborgs Universitet. Skriftserie 2012:4.
- BRÅ (2002) *Vägledningshäfte för samtalsledare – hur genomför man ett bekymringssamtal*. Brottsförebyggande rådet. Stockholm.
- BRÅ (2006) *Redovisning av uppdraget att analysera vilka samarbets- och arbetsformer som skapar förutsättningar för goda resultat i lokalt brottsförebyggande arbete*. Brottsförebyggande rådet. Stockholm.
- BRÅ (2009:5) *Utvärdering av Kronobergsmodellen. En polisär arbetsmetod för att förebygga våld i offentlig miljö*. Brottsförebyggande rådet. Stockholm.
- BRÅ (2010) *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Brottsförebyggande rådet. Stockholm.
- Danermark, B. & Kullberg, C. (1999) *Samverkan: Välfärdsstatens nya arbetsformer*. Studentlitteratur. Lund.
- Danermark, B. (2005) *Samverkan – himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten att samverka*. Gleerups Utbildning. Malmö.
- Danermark, B., Germundsson, P., Englund, U. & Löf, K. (2009) *Samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. En formativ utvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis samt barn- och ungdomspsykiatri*. Örebro universitet, Örebro.
- Danermark, B. (2010) *Erfarenheter av samverkan*. Skolverket, Stockholm.
- Edvall, M. D. (2012) *Det sociopolisiära handlingsnätet: om kopplingar mellan polis och socialtjänst kring ungdomars kriminalitet och missbruk*. Institutionen för socialt arbete. Umeå universitet, Umeå.
- Ehneström, C., Hamasor, N. & Skarin, T. (2012) *Scenarioanalys av samverkan mellan offentliga aktörer kring arbetslösa och långtids-sjukskrivna – en del av utvärderingen av KRUT-projektet*. Europeiska Socialfonden.
- Ekblad, M. & Häggström, S. (2004) *SSP. En kvalitativ studie av ett samarbete mellan socialtjänst, skola och polis*. Lund universitet, Lund.

- Eliasson, J. & Grausne, J. (2006) *Utvärdering av samverkan kring barn och ungdom 0-20 år i Uppsala kommun*. Rapport 2006:15. Utvärderingsenheten. Uppsala kommuns gemensamma utvärderingsresurs.
- Fitzpatrick, J.L., Sanders, J.R. & Worthen, B.R. (2004) *Program Evaluation – Alternative Approaches and Practical Guidelines*. Pearson, Boston. (3:e uppl.).
- Goldstein, B. (2005) *Utvärdering, lärande och förändring – reflektioner kring utvärdering i teori och praktik*. PM presenterat vid Svenska Utvärderingsföreningens konferens 20-21 oktober 2005 i Stockholm.
- Gustafsson, C. & Hollari, S. (2005) *Ett steg på väg. Kartläggning av de lokala brottsförebyggande råden*. Rapport 2005:15. Edita Norstedts, Stockholm.
- Hjortsjö, M. (2006) *Med samarbete i sikte – om samordnade insatser och samlökaliserade familjecentraler*. Lunds universitet, Lund.
- Justitiedepartementet (Regeringens skrivelse 2000/01:62) *Allas vårt ansvar. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Ds 1996:59. Stockholm. Allmänna förlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun* (2:a uppl.). Studentlitteratur, Lund.
- Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen & Socialstyrelsen (2008) *Strategier för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. (2:a uppl.). Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling, & Rikspolisstyrelsen (2007) *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Edita Västra Aros., Västerås.
- Socialstyrelsen (2008) *Samverkan i rehabilitering - en vägledning*. Edita Västra Aros, Västerås.
- Socialstyrelsen (2009) *Barn och unga som begått brott. Handbok för socialtjänsten*. Edita Västra Aros, Västerås.
- Säljö, Roger (2000): *Lärande i praktiken, ett sociokulturellt perspektiv*. Norstedts, Stockholm.
- Vedung, E. (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. (2:a uppl.). Studentlitteratur, Lund.







**MÄLARDALENS HÖGSKOLA**  
**ESKILSTUNA VÄSTERÅS**

Box 883, 721 23 Västerås **Tfn:** 021-10 13 00  
Box 325, 631 05 Eskilstuna **Tfn:** 016- 15 36 00  
**E-post:** [info@mdh.se](mailto:info@mdh.se) **Webb:** [www.mdh.se](http://www.mdh.se)