



Samverkan vid Social oro

- en implementeringsstudie om samverkan vid oroligheterna i Husby 2013

Författare: Jennie Eriksson

Handledare: Dan Hansén

Examinator: Edward Deverell

Försvarshögskolan HT 2013

Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap

Statsvetenskap inriktning krishantering och internationell samverkan
Påbyggnadskurs, Självständigt arbete, 15 hp

Sammanfattning

Studien är en fallstudie och ett fall av implementering. Denna uppsats syftar till att förklara avvikelser i den planerade samverkan mellan polisen och andra myndigheter/ privata aktörer jämfört med det verkliga utfallet under oroligheterna i Husby 2013. Empirin består av intervjuvaren från fyra centralt placerade personer inom polisen och Stockholms stad i syfte att få fram diskrepanser mellan den planerade samverkan och utfallet.

Uppsatsens frågeställning är:

- Varför uppstod en diskrepans mellan den planerade samverkan och verkligheten?

Frågan besvaras utifrån variablerna förståelse, kunna och vilja. Med hjälp av dessa förklaras diskrepansen mellan den planerade samverkan och utfallet. Resultaten av studien pekar mot att variabeln förståelse är den som kan förklara det mesta av diskrepansen medan vilja är den minst förekommande variabeln. Planerad och etablerad samverkan i förebyggande syfte föreföll vara det mest verksamma och värdefulla.

Nyckelord: Planerad samverkan, polisen, Stockholm stad, oroligheterna i Husby, förståelse, vilja, kunna

Abstract

This study is a case study and a case of implementation. The purpose of this essay is to explain divergences in the planned collaboration between the police and other authorities/private actors compared to the actual outcome of the collaboration, during the disturbances in Husby 2013. The empirism consists of four interviews made with centrally placed persons within the police department and the Stockholm municipality, with the purpose of discovering discrepancies between the planned collaboration and the actual outcome.

The question of the essay is:

- Why was it a discrepancy between the planned collaboration and the actual outcome?

The question is answered by the variables, understanding, ability and will. The discrepancy between the planned collaboration and the actual outcome is explained by using these variables. The result of the study point towards that the variable understanding is the one that explains most of the discrepancy, while will explains it the least. Planned and established collaboration for preventive purposes appeared to be most effective and valuable.

Keywords: Planned collaboration, police, Stockholm municipality, disturbances in Husby, understanding, will, ability

Förord

Jag skulle vilja tacka Thomas Sjödin på Länsstyrelsen i Stockholm som har varit en fantastisk kontakt. Han har bidragit med grundläggande information om ämnet samt med de kontakter som behövts för intervjuer.

Ett stort tack skulle jag också vilja rikta till alla de personer som ställt upp på intervjuer. Alla har haft ett trevligt bemötande och varit positiva till att ställa upp och medverka. Utan er skulle uppsatsen inte blivit vad den blev så jag är väldigt tacksam för er medverkan.

Sammanfattning

Abstract

Förord

Innehåll

1. INLEDNING.....	7
1.1 BAKGRUND OCH PROBLEMFÖRMULERING	7
1.2 SYFTE	9
1.3 FRÅGESTÄLLNING	9
1.4 CENTRALA BEGREPP.....	9
1.5 AVGRÄNSNING	10
1.6 DISPOSITION.....	10
2. KUNSKAPSFÄLT OCH TEORI	11
2.1 KUNSKAPSFÄLT AVSEENDE SAMVERKAN	11
2.2 INSIKTER SOM LIGGER TILL GRUND FÖR DEN PLANERADE SAMVERKAN	12
2.3 TEORI – IMPLEMENTERING.....	16
2.4 DE STYRANDES EGENSKAPER.....	17
2.5 OPERATIONALISERING.....	19
3. METOD	19
3.1 METODVAL	19
3.2 DESIGN OCH FALL AV VAD	20
3.3 MATERIAL.....	20

3.4 PRESENTATION AV INFORMANTER OCH GENOMFÖRANDET AV INTERVJUER.....	21
3.5 FORSKNINGSETISKA PRINCIPER.....	22
3.6 KÄLLKRITIK.....	23
3.7 VALIDITET OCH RELIABILITET.....	24
4. EMPIRI	24
4.1 SAMVERKANSFUNKTION STOCKHOLMSREGIONEN	24
4.2 SAMVERKANSEMPIRI.....	25
5. ANALYS.....	34
6. SLUTSATS OCH REFLEKTION.....	40
7. KÄLLFÖRTECKNING	43
7.1 TRYCKT LITTERATUR.....	43
7.2 INTERVJUER.....	44
7.3 INTERNETLÄNKAR.....	44
BILAGA 1 INTERVJUGUIDE	

1. Inledning

1.1 Bakgrund och problemformulering

När behövs samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och andra aktörer?

Enligt MSB behövs samverkan när de normala resurserna inte längre räcker till. När viktiga funktioner i samhället slås ut och när en kris drabbar många människor. En förutsättning för att kunna lösa en kris är samverkan. Samverkansarbetet börjar i vardagen men dess betydelse blir större vid en kris.¹

Social oro är ett förhållandevis nytt begrepp som har vuxit fram i takt med att definitionen av sociala risker uppkommit. Social oro kan skapas genom utanförskap, ökad främlingsfientlighet och segregering vilket kan få stora konsekvenser för samhället. En enskild händelse kan vara den tändande gnistan för våldsamheter. Händelsen behöver inte ha någon egentlig koppling till våldsamheterna utan bara vara en förevändning. Stenkastning på polis och räddningstjänst i samband med räddningsinsatser p.g.a. bränder eller andra händelser har under de senaste åren förekommit i flera större städer såsom Stockholm, Göteborg och Malmö men också i mindre städer. Social oro kan också ta en allvarigare form såsom kravallerna i London eller oroligheterna i Grekland.²

Den 19 maj 2013 skakades Stockholms län av en rad oroligheter då ett 40-tal ungdomar satte eld på bilar, orsakade skadegörelse samt kastade sten mot räddningstjänst och polis. Detta var en följd av att en 69-årig man skjutits ihjäl av polisen i Husby en vecka tidigare.³

Svårigheterna som uppkom för både polis och räddningstjänst ledde till att behovet av samverkan mellan olika myndigheter och mellan myndigheter och privata aktörer uppmärksammades. Över 300 glasrutor och 100 bilar förstördes vilket innebar stora ekonomiska förluster både för privatpersoner och för samhället. Vid denna tidpunkt insåg myndigheterna behovet av samverkan. Sådana oroligheter brukar klinga av efter något eller några dygn men eftersom oroligheterna i Husby varade från den 19 maj till början av juni blev denna händelse speciell. Oroligheterna spred sig även till andra delar av länet vilket gjorde att

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010-06-28) *Samverkan vid olyckor och kriser*, <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nytt-inom-Utbildning/Samverkan-vid-olyckor-och-kriser/> 2014-01-07

² Länsstyrelsen Stockholm, *Risk- och sårbarhetsanalys för Stockholms län 2013*, Rapport 2013:19, s 44

³ TT, *Åtal för oroligheterna i Husby* (2013-08-28) <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/abc/atal-for-oroligheterna-i-husby>, 2013-12-11

polisen krävde förstärkning från hela landet.⁴ Då flera aktörer, såsom polis, räddningstjänst, stadsdelsförvaltningar och privata organisationer samt enskilda personer var inblandade, krävdes en fungerande samverkan mellan dessa för att skapa en gemensam lägesbild över oroligheterna.

Att studera samverkan vid social oro är inomvetenskapligt intressant eftersom det är ett relativt utforskat område. I och med att samhället förändras blir fler aktörer inblandade och måste samverka när social oro uppstår eftersom en enskild myndighet inte alltid klarar av att på egen hand hantera den uppkomna situationen med tanke på hur omfattande det kan bli. Samverkan är ett område som blir mer aktuellt och har kommit att bli en del av krishanteringsforskningen. Den här uppsatsen avser att studera hur samverkan mellan polisen och andra myndigheter/ privata aktörer fungerade vid oroligheterna i Husby 2013.⁵ För att se om det fanns avvikelser mellan den planerade samverkan (metodboken⁶) och den reella samverkan under oroligheterna i Husby.

Att studera samverkan vid social oro kan också vara intressant för samhället och myndigheter. Detta eftersom myndigheterna kan dra lärdomar och vara bättre förberedda för liknande händelser, vilket också gör det utomvetenskapligt intressant.⁷ Att få vetskap om ifall den planerade samverkan fungerade är viktigt inte bara för de myndigheter som arbetat fram den planerade samverkan, utan också för andra myndigheter som vill dra nytta av denna kunskap. Flera myndigheter borde ha ett intresse av att vidareutveckla samverkan, eftersom målet med samverkan är ett effektivare och mer legitimt samarbete, vilket i slutändan kommer att gynna hela samhället.

Problemformuleringen för uppsatsen är: *Hur väl stämmer/ stämmer inte den planerade samverkansfunktionen överens med agerandet vid en specifik kris?* Birgitta Rydén skriver i sin doktorsavhandling ”*Principen om den anpassningsbara försvarsförmågan – ett implementeringsperspektiv på svensk försvarspolitik under försvarsbeslutsperioden 1997-2001*” att två år efter implementeringen av anpassningsprincipen (AP) börjat hade 41 % av

⁴ Eklund, Stefan, *Social Oro ämne på Polisstyrelsens agenda* (2013-06-18) <http://www.blajus.nu/nyhetsartikel/social-oro-amne-pa-polisstyrelsens-agenda#sthash.A8kr9ZsN.dpuf>, 2013-12-11

⁵ Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2007) *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts juridik: Stockholm, s 31f

⁶ Lindblom, Jesper (2013-07-11) *Samverkan mot social oro*, Metodhandbok, Västerortspolisen är projektägare, Stockholms Stad och Länsstyrelsen i Stockholms län projektpartners, s 8

⁷ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 32

alla aktörer inte påbörjat eller skulle inte implementera AP alls.⁸ Utifrån detta kan det tänkas att det finns liknande problem i denna implementering. Då implementeringsprocessen är likartad kan det tänkas att implementeringen inte är fullständig. Närpolisen i Kista var tvungna att tillkalla mer resurser från andra polisdistrikt redan den andra dagen av oroligheterna i Husby. Det framkom vittnesmål i media från medborgarvärdarna om att polisen använt sig av kränkande och rasistiska tillmälen.⁹ Den planerade samverkan förutsätter bl.a. goda relationer mellan myndigheter och de boende vilket kan ifrågasättas baserat på uppgifterna från media. Utifrån både tidigare forskning och uppgifter i media kan det misstänkas att det finns diskrepans mellan den planerade samverkan och verkligheten. Detta gör att jag utgår ifrån att det finns en diskrepans i uppsatsens frågeställning.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att förklara avvikelser i den planerade samverkan mellan polisen och andra myndigheter/ privata aktörer jämfört med det verkliga utfallet under oroligheterna i Husby 2013.

1.3 Frågeställning

- Varför uppstod en diskrepans mellan den planerade samverkan och verkligheten?

1.4 Centrala begrepp

Samverkan

Någon eller några tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man gemensamt har att genomföra.¹⁰

⁸ Rydén Birgitta (2003) *Principen om den anpassningsbara försvarsförmågan – ett implementeringsperspektiv på svensk försvarspolitik under försvarsbeslutsperioden 1997-2001*, Institutionen för samhällsvetenskap: Örebro Universitet, s 138

⁹ Ennart, Henrik *Stenkastning och nya bilbränder* (2013-05-20) http://www.svd.se/nyheter/inrikes/extra-insatser-ska-halla-husby-lugnt_8191974.svd, 2014-01-20

¹⁰ Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen (2007) *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, s 11

Social oro

Är ett begrepp som ofta betecknar en situation med inslag av, eller hot om våld och skadegörelse samt upprorsliknande stämning och som hotar det skyddsvärda och därmed påverkar förhållanden i det offentliga rummet.¹¹

Goda krafter

Engagerade medborgare anses vara en viktig samverkansaktör för Stadsdelsförvaltningen för att skapa delaktighet och en känsla av sammanhang för unga i Spånga-Tensta. Därför tar man tillvara på de goda krafter som finns i området så som exempelvis föreningar och andra som fortlöpande engagerar sig och deltar i olika samverkansforum.¹²

1.5 Avgränsning

Avgränsningen som gjorts i denna uppsats har varit att enbart studera händelsen som kallas Husbyupploppen och inte de som skedde i andra delar av Stockholms län och andra städer i Sverige under samma period. Jag väljer att specifikt undersöka samverkansproblemet under social oro och inte social oro i sig. Avgränsningen gällande intervjuobjekten har varit till de med centrala positioner inom polisen och Stockholms stad.

1.6 Disposition

Det inledande kapitlet beskriver uppsatsens bakgrund, problemområde och problemformulering samt syfte och frågeställningar. Centrala begrepp förklaras också i detta kapitel. I det följande kapitlet kommer det kunskapsfält som finns gällande samverkan och den teori som uppsatsen bygger på att presenteras. Där framkommer vilka begrepp som kommer att användas för analysen. I kapitel 3 kommer uppsatsens metod att presenteras och en diskussion om metodval, material, forskningsetiska principer, källkritik samt validitet och reliabilitet kommer att föras. Kapitel 4 utgörs av empiridelen. Empiriska data utgörs av intervjusvaren och tryckta rapporter som finns tillgängliga och presenteras i kronologisk ordning efter händelseförloppet. I kapitel 5 knyts det empiriska materialet och de teoretiska utgångspunkterna ihop. Analysen kommer fokusera på avvikelserna från den planerade

¹¹ Länsstyrelsen Stockholm, *Risk- och sårbarhetsanalys för Stockholms län 2013*, Rapport 2013:19, s 44

¹² Axnäs, Nina & Nord Annica (2012-03-01), *Utvärdering av samverkan för att förebygga social oro i Järvaområdet – Metodhandbok för samverkan i segregerade områden för ökad integration*, Polismyndigheten och Stockholmsstad s 37

samverkan och utfallet med hjälp av tre variabler, förståelse, kunna och vilja. I det avslutande kapitlet dras slutsatser och reflektioner samt presenteras förslag på vidare forskning.

2. Kunskapsfält och teori

2.1 Kunskapsfält avseende samverkan

Samverkan i Västerort mellan myndigheter och privata aktörer har successivt utvecklats under flera år.¹³ För att samla mer kunskap och erfarenheter om samverkan vid social oro har svensk polis besökt flera städer i Sverige och i Europa. För att få ett bra och effektivt samverkansarbete har dessa besök bidragit till flera analysverktyg som använts för att ge förslag på idéer och förslag på hur man kan arbeta kring samverkan.¹⁴ I Uppsala – Gottsunda uppstod ett upplopp 2009 mellan ungdomar och poliser. Där lyfte de fram hur viktigt det kan vara med samverkan med representanterna för moskén som finns i området. Moskén användes som ett forum där polisen kunde nå ut till föräldrar när man befarade att helgen kunde innebära social oro. Även andra faktorer såsom samverkansgrupper och möten samt att brandförsvaret tagit ansvar för att utbilda och prata med ungdomarna i området har varit goda framgångsfaktorer i samverkansarbetet.¹⁵

Även i Göteborg och Malmö har olika sorters social oro förekommit under åren, vilket har varit allt från bränder till problem med kriminella. Enligt polisen i Göteborgs stad behövs en handlingsplan och ett taktiskt koncept för att arbeta med samverkan under social oro.¹⁶ Ett gott exempel på bra samverkan är samarbetet med Stena fastigheter. Detta företag lät ungdomarna själva plantera blommor och träd i sina områden vilket ledde till att inte en enda plantering blev förstörd det året.¹⁷ De framgångsfaktorer man funnit i Malmö var framförallt:

”låta unga poliser arbeta med vad de trivs med, handlingsplanen för stadsdelarna inkluderar även polisen, man gör en gemensam problemanalys samt att den lokala handlingsplanen i stadsdelen ska knytas till den centrala samverkansöverenskommelsen.”¹⁸

¹³ Axnäs, Nina & Nord Annica (2012-03-01) s 30

¹⁴ Axnäs, Nina & Nord Annica (2012-03-01) s 49

¹⁵ Axnäs, Nina & Nord Annica (2012-03-01) s 50f

¹⁶ Axnäs, Nina & Nord Annica (2012-03-01) s 54

¹⁷ Axnäs, Nina & Nord Annica (2012-03-01) s 53

¹⁸ Axnäs, Nina & Nord Annica (2012-03-01) s 59

För att få ytterligare kunskaper och erfarenheter gjorde polisen omvärldsbesök även utanför Sveriges gränser t.ex. Brixton i London, Köpenhamn och Seine-Saint-Denis i Paris. Dessa städer har valts ut för att de genom åren haft upplopp och skaffat sig erfarenheter av samverkan vid stora händelser. Enligt polisen i Brixton var det faktorer såsom samhällsengagemang med förebyggande program och en redan fungerande samverkan som gjorde att inte fler områden drabbades av upploppen 2009. Att det redan fanns goda relationer mellan polis och medborgare och att dessa relationer sedan länge var etablerade var också viktiga framgångsfaktorer.¹⁹

I Paris och Seine-Saint-Denis arbetar polisen inte förebyggande utan arbetar med brottsbekämpning och repressivt arbete. Samverkan i detta område sker genom borgmästare, skolchefer, fastighetsägare och polis. De samverkar inte med religiösa samfund utan snarare tvärtom då de försöker infiltrera muslimska föreningar som ett led i terroristbekämpning.²⁰

I Järvaområdet, där Husby ingår, har samverkan växt fram successivt både i projektform och i den vardagliga verksamheten. Redan i mitten av 1990-talet påbörjades projekt där samverkan mellan olika aktörer stod i centrum. Även om vissa projekt inte fungerade så anser polisen att dessa projekt i alla fall har sått ett frö där man skapade samverkan mellan olika aktörer och insåg vikten av att arbeta tillsammans.²¹

2.2 Insikter som ligger till grund för den planerade samverkan

Den planerade samverkan (metodbok) har tagits fram av Västerortspolisen som är projektägare, Stockholms Stad och Länsstyrelsen i Stockholms län som är projektpartners. Andra som ingått i projektet är representanter för polismyndigheterna och kommunerna i Uppsala, Göteborg och Malmö, Polisutbildningen, Brandskyddsföreningen samt svenska för invandrare (SFI) i Tensta. Samarbete har även bedrivits med Göteborgs Universitet, Malmö Högskola och FoU Väst. Metodhandboken riktar sig inte enbart till polisen utan till alla aktörer som berörs av problemet. Handboken skall ses som en vägledning om hur man kan tänka och strukturera samarbetet i en kommun eller stadsdel.²² Uppsatsen kommer inte behandla hela metodboken, som är skriven av Jesper Lindholm, eftersom uppsatsen vill

¹⁹ Axnäs, Nina & Nord Annica (2012-03-01) s 62

²⁰ Axnäs, Nina & Nord Annica (2012-03-01) s 65

²¹ Axnäs, Nina & Nord Annica (2012-03-01) s 30ff

²² Lind, Johnny, projektledare inom Västerorts polismästardistrikt (2013)

belysa implementeringsproblematik och avvikelserna gällande den planerade samverkan och inte hela problematiken gällande social oro.

Utifrån de olika erfarenheter och iakttagelser som gjorts i Sverige och Europa har en handlingsplan om samverkan delats in i fyra kategorier: *Grundförutsättningar för samverkan, Värdeadderande faktorer, Komplexa faktorer och Förbättringsområden*.²³

Grundförutsättningar för samverkan

Det finns åtta förutsättningar för att samverkan ska fungera på ett bra sätt. Dessa är: *Målinriktat samverkansarbete, Gemensam lägesbild, Regelbundna samverkansmöten på flera nivåer, Mogen organisation, Tid, Kontinuitet, Relationer och Stöd från ledningen*.²⁴

Målinriktat samverkansarbete har en tydlig gemensam målsättning, där samverkan är grunden. En *gemensam lägesbild* skapas genom att samverkansaktörerna kontinuerligt träffas i ett större sammanhang och då genom utbyte av information skapar en gemensam lägesbild. *Regelbundna samverkansmöten på flera nivåer* är också en grund för samverkan, eftersom man då kan planera för insatser och skapa lägesbilder.²⁵

Organisationen måste ha nått en viss *mognad* för att kunna delta i samverkansarbetet. *Tid* är en annan grundförutsättning för att bygga upp samverkan. Det krävs ömsesidig respekt, ödmjukhet och goda relationer för att skapa bra samverkan och dessa tre faktorer är tidskrävande att skapa.²⁶

I Järvaområdet är *kontinuitet* något som är bra etablerat genom regelbundna möten mellan olika aktörer både offentliga och privata aktörer såsom fastighetsägare och vaktbolag. Samverkansarbete kräver att alla parter samarbetar, vilket gör att *relationer* mellan dessa är viktiga. Man måste också förstå att andras roller och ansvar är viktiga aspekter.²⁷

Stöd från ledningen krävs för att kunna starta upp och bevara ett samverkansarbete. Cheferna måste visa ett engagemang och intresse för samhället där de bor och arbetar. För att behålla

²³ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 8

²⁴ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 9ff

²⁵ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 9

²⁶ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 9f

²⁷ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 10

kontinuitet är det viktigt att cheferna visar att samverkan är förankrad även hos dem och inte bara hos medarbetarna.²⁸

Värdeadderande faktorer

Det finns också nio värdeadderande faktorer som ska bidra till att samverkan fungerar på ett ännu bättre sätt. Dessa är: *Eldsjälar och drivande krafter, Uppmuntran, Behovsanpassade åtgärder, Kommunikation, Positiva förebilder, Rätt person på rätt plats i rätt tid, Tillsammans – förtroende för samhällets system, Tydlighet och Minskad klyfta.*²⁹

Eldsjälar och drivande krafter är personer eller grupper som arbetar med stort engagemang och som har mycket kunskap om både området och människorna som bor där. Det gäller också att det finns *positiv stämning* och *uppmuntran* när man arbetar med samverkan i dessa områden.³⁰ *Behovsanpassade åtgärder* är ett begrepp som betyder att man ser över vilka resurser och personal som finns och vilka som passar bäst under just den här händelsen.³¹

Att ha en tydlig dialog och *kommunikation* är en viktig del i samverkansarbetet, både internt och externt så att både samverkansgruppen och medborgarna får information om vad som händer. *Positiva förebilder* handlar om att det måste finnas vuxna med engagemang för barn och ungdomar i dessa områden.³² Att man har upprättat ett samverkansarbete har visat sig ha stor betydelse eftersom att *rätt person på rätt plats i rätt tid* skapar trygghet hos medborgarna.³³

I många områden finns det en negativ bild hos ungdomarna av både myndigheter och polisen. *Tillsammans – förtroende för samhällets samsyn* är en viktig del för att försöka sudda ut den negativa bilden och försöka skapa ett förtroende hos dessa ungdomar. Där kommer även *tydlighet* in som en grund eftersom det minskar risken för missförstånd som kan leda till att ungdomarna får fel uppfattning om situationen. ”Vi och dem” känslan anses ha minskat bl.a. genom polisens samverkan i dessa områden, vilket kan *minska klyftan* i samhället, eftersom detta i alla fall är ett steg i rätt riktning.³⁴

²⁸ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 11

²⁹ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 11ff

³⁰ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 11

³¹ Ibid

³² Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 13

³³ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 13f

³⁴ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 14

Komplexa faktorer

Men det finns även faktorer som kan skapa hinder och som är komplexa. Det finns fem komplexa faktorer: *Ungdomars delaktighet i lokalsamhället, Ungdomsgårdar och mötesplatser för unga vuxna, Överarbetning, Media och Sekretess*.³⁵

Att ungdomar *deltar i lokalsamhället* är självklart något som ska ses som positivt. När ungdomarna är med och planterar i sina egna områden eller får sommarjobb av kommunen skapar de något som de inte vill förstöra.³⁶

Om *ungdomsgårdar och mötesplatser för unga vuxna* blir till något positivt eller mindre positivt beror till stor del på de som arbetar där.³⁷ Olikheter måste respekteras och hanteras på ett fungerande sätt, så att man inte *överarbetar* samverkan.³⁸

Media kan också utgöra ett komplext hinder. Därför är det viktigt att man kommer fram till en gemensam strategi om vad som ska sägas till media och hur man säger det. Att föra en dialog mellan media och samverkansgruppen är av stor betydelse, men också att ha ömsesidig respekt för varandra eftersom det annars lätt kan uppstå motreaktioner från den ena partnern, vilket inte är önskvärt.³⁹

Sekretessen hos olika aktörer såsom polisen, socialtjänsten och stadsdelförvaltningen har ibland varit ett förekommande problem under årens gång. Samverkansaktörer anser att sekretess inte är ett problem idag då de lärt sig att hantera det.⁴⁰

Förbättringsområde

Ett förbättringsområde på förekommande anledning är föräldrarnas roll. Det har visat sig att föräldrarna i väldigt liten utsträckning är delaktiga i samverkansarbetet men att det är just föräldrarna som har den största påverkan på ungdomarna. Detta på grund av att det är deras barn och för att de har kännedom om det område där de bor och vistas i.⁴¹

³⁵ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 14ff

³⁶ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 14

³⁷ Ibid

³⁸ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 15

³⁹ Ibid

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Lindblom, Jesper (2013-07-11) s 16

2.3 Teori – implementering

”Implementering handlar om verksamhet för att uppfylla mål eller intentioner.” Det händer förhållandevis ofta att det blir fel mellan målformulering och resultatet. Orsakerna kan vara flera t.ex. beslutet som tagits gillas inte, det finns inte tid att genomföra det och man förstår inte vad man ska göra.⁴²

Bo Rothstein menar att implementeringsforskarna undersöker fall som man i förväg vet är misslyckande, detta möjligen för att väcka uppmärksamhet inom ett visst område eller fall.⁴³ Tiden är också en kritiserad fråga då man kan räkna med att tidsperspektivet oftast ligger på 5-10 år.⁴⁴ En annan kritik mot implementeringsforskning är att en del forskare t.ex. Sören Winter menar att man ser till enskilda faser i en lång process och därmed missar helheten.⁴⁵

I många program (med program menas den förändring av nuvarande verksamhet som de styrande vill åstadkomma) har de inblandade parterna varit överens om målet men ändå var implementeringen problematisk. Hinder kunde uppstå mellan t.ex. politiska mål, byråkrati och förväntningar. Aktörerna kunde också ha andra åtaganden parallellt med att de nya programmen skulle implementeras vilket gjorde att de tappade fokus.⁴⁶

Sedan 1970-talet har implementeringsforskningen vuxit fram i tre faser:

Fas 1, forskning på fallstudier. Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavsky fokuserade på implementationsprocessens komplexitet, med frågor om det politiska systemet och dess förmåga att ägna sig åt effektiv styrning. De upptäckte att det var svårt att bibehålla skillnaden mellan politik och byråkrati. Ämbetsmännens roll visade sig vara större och mer betydande än vad man tidigare trott. Ämbetsmännens avsaknad av relevant information för att fatta rätt beslut var ett problem. Den byråkratiska organisationsformen var också ett hinder för implementeringen. När mål och medel hade förankrats hos dem som skulle genomföra implementeringen fick man bäst resultat.⁴⁷

⁴² Rydén Birgitta (2003) s 49

⁴³ Rothstein Bo, (1994) i Rydén Birgitta (2003) s 50

⁴⁴ Rothstein Bo, (1994, s 78) i Rydén Birgitta (2003) s 51

⁴⁵ Winter Sören (1999) i Rydén Birgitta (2003) s 52

⁴⁶ Rydén Birgitta (2003) s 53

⁴⁷ Pressman L. Jeffrey & Wildavsky Aaron (1973) i Rydén Birgitta (2003) s 54

Fas 2, från början till slutet. Här utgår man ifrån att implementeringsprocessen ses som en helhet, från början till slutet. Till en början utformade forskare modeller och långa checklistor för att kunna förklara framgång eller misslyckande i implementationsprocessen.⁴⁸

Fas 3, ”reformklubben”. I slutet av 1980-talet växte en tredje fas fram, lite som svar på de två första faserna. Den tredje fasen har forskare som kan klassificeras som ”reformklubben”. Flera forskare bl.a. Malcom L. Googins forskning är baserad på diakroniska och komparativa analyser. Han förordar även analyser med bottom-up och top-down-perspektiv. Den röda tråden är vikten av att samla in data under en lång tid för att få en ökad kunskap om effekterna av implementeringen.⁴⁹

”Relationerna mellan policy och verkställande karaktäriseras av växelvis kommunikation mellan dem som formulerar och dem som implementerar i form av en policy ges och att den verkställs och återkopplas till policymålet.”⁵⁰

I analys av implementering är det viktigt att man kan identifiera aktörer. Det kan finnas ett asymmetriskt förhållande mellan de som formulerar och de som implementerar, även om det inte är en förutsättning. Vanligen ligger initiativet till en implementering hos formuleraren (den som har mandat att bestämma om implementering). I detta fall kom initiativet från Västerortspolisen som är projektägare, Stockholms Stad och Länsstyrelsen i Stockholms län som är projektpartners, vilket följer det vanligaste tillvägagångssättet.⁵¹

2.4 De styrandes egenskaper

Lennart Lundqvist är en forskare som använder sig av implementeringsteorin och denna teori kommer att användas i denna studie. Detta för att kunna förklara avvikelser mellan den planerade samverkan och verkligheten under oroligheterna i Husby 2013. I boken Förvaltning, stat och samhälle skriver statsvetaren Lennart Lundqvist om vilka faktorer som avgör ifall styrning och styrningsdokument fungerar eller inte. Om styrningen via polismyndighetens högre ledning och Stockholms stad lyckas eller misslyckas beror på två faktorer, den styrandes förmågor och prioriteter. Aktörerna (näropolisen, goda krafter osv.) blir den styrda gruppen som har tre väsentliga egenskaper, förståelse, kunna och vilja. Om

⁴⁸ Sörensen Eva (1998, s 46) i Rydén Birgitta (2003) s 54

⁴⁹ Googin L. Malcom (1990) i Rydén Birgitta (2003) s 54

⁵⁰ Rydén Birgitta (2003) s 60

⁵¹ Rydén Birgitta (2003) s 61

aktörerna inte förstår, kan eller vill genomföra, vad i denna uppsats som polismyndigheten har planerat för, blir det svårt att genomföra några åtgärder eller förändringar.⁵²

Det finns tre variabler hos aktörerna som denna teori vilar på:

- *Förståelse* handlar om huruvida aktören förstår vad som förväntas av honom/henne men också vad styrning innebär.
- *Kunna* handlar om vilken förmåga aktören har att genomföra styrningen. Om det finns tillräcklig kunskap, inflytande och handlingsförmåga.
- *Vilja* handlar om huruvida vilja finns hos aktören för att genomföra ett handlingsprogram. Det kan finnas många olika anledningar till att aktören inte vill genomföra styrningen.⁵³

Det finns komplexitet mellan de styrande och aktörerna avseende styrningen. Bland aktörerna kan det finnas både de som inte förstår och de som inte vill genomföra styrningen:

”Om B inte *förstår* styrningen måste A klargöra dess innebörd, vilket lämpligen sker genom upplysning och utbildning. Om B inte *kan* implementera styrningen har A möjlighet att förstärka B:s förmåga att vidta åtgärder genom att tillföra resurser: materiella resurser, information, legitimerande resurser. Mest problematiskt är det fall då B inte *vill* verkställa styrningen på det sätt som A önskar. För att komma tillrätta med detta måste A utöva inflytande över B vilket kan medföra svårigheter då B kan ha olika motiv för sin bristande vilja.”⁵⁴

Lundquist beskriver en styrningskedja med hierarkisk uppbyggnad där det finns olika nivåer med olika ”makt”.⁵⁵ Likande hierarkisk uppbyggnad finns inte när det gäller de samverkansaktörerna som tas upp i uppsatsen eftersom det inte finns det någon krisledande myndighet. Det finns ingen allomfattande samordning och ingen som kan fatta övergripande beslut. Detta är något som jag beaktar i uppsatsen.

⁵² Lundqvist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur s 75

⁵³ Lundqvist, Lennart (1992) s 76

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ Lundqvist, Lennart (1992) s 70

2.5 Operationalisering

Genom implementeringsteorin ska jag förklara avvikelser i den planerade samverkan med det fall jag valt att studera. Genom teorins tre egenskaper, förståelse, kunna och vilja, ska jag förklara varför resultatet avvek från det planerade.

Förståelse kommer att tolkas som att aktören förstått vad de styrande vill ha utfört och aktören har insikt och kunskap om betydelsen av detta. *Kunna* kommer att tolkas som att aktören kan (har resurser och mandat) att utföra uppgiften. *Vilja* kommer att tolkas som att aktören har förstått uppgiften och kan utföra den men väljer att antingen utföra eller inte utföra uppgiften som de styrande gett.

3. Metod

3.1 Metodval

Metoden som kommer att användas i denna uppsats består av textanalyser av samtalsintervjuer och rapporter som polismyndigheten och Länsstyrelsen gett ut. Att valet föll på att studera oroligheterna i Husby beror på att det är en händelse i närtid, vilket gör den aktuell. Att använda samtalsintervjuer, i detta fall som respondentintervjuer, är för att de kommer att utgöra största delen av materialet. Intervjuerna ger kunskap från primärkällan och för att komplettera används även rapporter och dokument om samverkan vid oroligheterna i Husby. Att valet föll på respondentintervju var att uppsatsen vill fånga erfarenheter och upplevelser hur den planerade samverkan enligt metodboken överensstämde under oroligheterna i Husby.⁵⁶ Att genomföra intervjuer gör det möjligt att formulera frågor som kan kopplas till de frågeställningar och de teoretiska utgångspunkter som uppsatsen vill åt. Det finns som med alla metoder självklart nackdelar med att använda sig av samtalsintervjuer och därför är det viktigt att i de fall där det går ha något dokument att luta sig emot. De negativa och positiva perspektiven kommer att diskuteras senare under källkritik.

⁵⁶ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 286

3.2 Design och fall av vad

Forskningsdesignen på den här uppsatsen kommer att vara en fallstudie. Det finns två sätt att göra en fallstudie på, antingen en enfallsdesign eller en flerfallsdesign.⁵⁷ Den här uppsatsens forskningsdesign kommer att vara en enfallsstudie, eftersom det är fallet i sig som är intressant och som ska förklaras vilket gör att enfallsstudie är det mest passande. Uppsatsen och därmed fallstudien kommer att fungera som ett typfall, eftersom uppsatsen kan bistå med kunskap om hur den i förväg planerade samverkansfunktionen överensstämde med det verkliga utfallet, även om fler fall ökar generaliserbarheten om de väljs strategiskt. Anledningen till att uppsatsen endast består av ett fall beror på uppsatsens omfattning. Erfarenheterna som framkommer i uppsatsen kan vara relevanta för liknande händelser runt om i Sverige och Europa. Uppsatsen är ett fall av implementering eftersom syftet är att förklara avvikelser från handlingsplanen under oroligheterna i Husby.

När det gäller valet av analysenheter har de valts ut beroende på uppsatsens frågeställningar, då analysenheterna ska vara relaterade till tidigare beskrivna frågeställningar och problemformulering.⁵⁸ Analysenheterna kommer att vara närpolisen, polisens inre stab och Stockholms stad.

3.3 Material

Materialet som används i uppsatsen utgörs främst av samtalsintervjuer, dokument, rapporter och publikationer om samverkan vid social oro utgivna av polisen, Länsstyrelsen och Stockholms stad, eftersom nämnda myndigheter har en central placering i samverkansfunktionen.

De personer jag har valt att intervjua för uppsatsen har valts ut på grund av sin centrala placering i myndigheten vid oroligheterna i Husby.⁵⁹ Deras roll i myndigheten finns beskriven antingen i publikationer eller har framkommit under efterforskning av personer med kunskap om oroligheterna.

När man väljer intervjuperson är det viktigt att fundera över vem som har den önskvärda och relevanta kunskapen och erfarenheten.⁶⁰ Att valet föll på dessa personer var väldigt naturligt

⁵⁷ Yin K. Robert (2006) *Fallstudier: design och genomförande*, Liber AB: Malmö, s 61

⁵⁸ Yin K. Robert (2006) s 42

⁵⁹ Kvale Steinar & Brinkmann Svend (2009) s 181

⁶⁰ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 291

eftersom jag ansåg att de hade mest relevant information gentemot mina frågeställningar och eftersom de är delaktiga i det operativa arbetet både i vardagen och vid oroligheterna i Husby.

Att jag utelämnat föräldrar, de goda krafterna och stadsdelsförvaltningen beror på uppsatsens tidsramar och omfattning. Dessa hade möjligen kunnat ge en annan bild av utfallet vilket i sig hade varit intressant att se hur de överensstämmer. Tonvikten i uppsatsen ligger på myndighetsnivå vilket därför gör att detta upplägg passar.

Hur man går tillväga i analysen av materialet kan delas in i två steg. Det första steget, *sammanfatta materialet*, handlar alltså om att sammanfatta materialet. Intervjuer har sammanfattats för att passa in på syftet med uppsatsen. Utifrån de teoretiska variablerna och frågeställningarna kommer intervjuerna att sammanfattas i kronologisk ordning.⁶¹

I det andra steget: *på väg mot det mer generella*, försöker man genom den så kallade kartläggningmetoden först se över vad de intervjuade beskriver. Steget efter det är att försöka se om man kan finna avvikelser i den planerade samverkan och utfallet genom egenskaperna förståelse, kunna och vilja.⁶²

3.4 Presentation av informanter och genomförandet av intervjuer

När det gäller urval av personer som intervjuades blev det tillslut fyra personer. Jag fick namnen på dessa efter möten med bl.a. Thomas Sjödin, enheten för samhällsskydd och beredskap på Länsstyrelsen i Stockholm. Jag skickade mail till dessa personer där jag presenterade mig, skickade en kopia av mitt syfte och frågeställningarna i c-uppsatsen.

De personer som blev intervjuobjekt var:

- Kurt-Erik Hansson, stabschef på polisen
- Jörgen Karlsson närpolischef i Kista
- Johnny Lind projektledare inom Västerorts polismästardistrikt
- Sara Lind, Säkerhetsenheten Stockholms stad

Jag genomförde intervjuerna vid tre olika tillfällen under hösten 2013. Anledningen till att det endast var tre tillfällen med fyra personer var att Jörgen Karlsson och Johnny Lind intervjuades vid samma tillfälle. Som intervjuare är det viktigt att vara tydlig och strukturerad.

⁶¹ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 305

⁶² Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 306

Det är också viktigt att vara mottaglig och öppen genom att lyssna och tolka vad intervjuobjekten säger och menar.⁶³

Intervjuerna är halvstrukturerade. Detta innebär att de delvis är styrda efter en intervjuguide och inte helt öppna. Syftet med detta är att vara mer flexibel och ge intervjuobjekten större utrymme att prata mer fritt och öppet. De utgick dock ifrån en intervjuguide (bilaga 1) som är kopplad till frågeställningen och syftet med uppsatsen. Jag anser att den halvstrukturerade intervjun är det bästa sättet för att uppsatsen ska nå sitt syfte och få svar på frågeställningen.⁶⁴

Intervjuer genomfördes på respektive arbetsplats. Intervjuernas längd varierade mellan en timme till två timmar. I början av varje intervju fick jag deras samtycke och de informerades om studiens syfte och de etiska riktlinjerna. Intervjuerna spelades in på band och jag förde anteckningar vid sidan av. Att spela in intervjuerna gör det lättare för intervjuaren att använda utförliga och ordagranna citat från intervjupersonerna.⁶⁵

3.5 Forskningsetiska principer

Vad gällande forskningsetiska principer är syftet med dem att ge en mall gällande förhållandet mellan forskaren och uppgiftslämnaren, detta för att man ska kunna undvika en konflikt mellan parterna.⁶⁶ Det finns fyra huvudkrav, *informationskravet*, *samtyckeskravet*, *konfidentialitetskravet* och *nyttjandekravet*. När man använder sig av intervjuer är det viktigt att presentera vad syftet är med undersökningen, frågorna och svaren. Intervjupersonen ska också ha möjlighet att tacka nej eller få möjlighet att vara anonym. Man ska även vara tydlig med att informationen som intervjupersonen ger ut endast kommer att finnas i den här uppsatsen.⁶⁷ De intervjuade har inte haft några kommentarer eller invändningar mot de fyra huvudkraven.

⁶³ Kvale Steinar & Brinkmann Svend (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Studentlitteratur AB: Lund s 182f.

⁶⁴ Kvale Steinar & Brinkmann Svend (2009) s 139f

⁶⁵ Kvale Steinar & Brinkmann Svend (2009) s 194f

⁶⁶ Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*, s 6

⁶⁷ Vetenskapsrådet (2002) s 7f

3.6 Källkritik

Det är viktigt att vara tydlig med källkritik för att förhindra felaktigheter och bedöma trovärdigheten i en uppsats⁶⁸. *Äktheten, Oberoende, Samtidighet och Tendens* är de kriterier man utgår ifrån.⁶⁹ Oberoende-, tendens- och samtidighetskriteriet är i denna uppsats de kriterierna som främst kan ifrågasättas, eftersom oberoendekriteriet handlar om trovärdigheten i intervjuvaren.⁷⁰ Genom att jämföra svaren från oberoende intervjuer samt vissa dokument och publikationer från olika källor som handlar om ämnet blir det lättare att se och förstå om informationen ligger i samma linje. Eftersom intervjuobjekten är förstahandskällor (primärkällor) kallas det ibland centralitet, vilket betyder att källan varit centralt placerad i förhållande till händelseförloppet. De utvalda intervjuobjekten har som tidigare nämnts centrala positioner i förhållande till oroligheterna i Husby.⁷¹

När det gäller tendenskriteriet är det viktigt att uppmärksamma att personerna som intervjuas har en personlig (karriär, vänner/kollegor, chefer osv.) roll inom myndigheten vilket gör att deras syn på samverkan kan påverkas. Det man i första hand ska fundera över är inte berättelsen i sig utan den som berättar. Eftersom det är tre poliser med olika befattningar som intervjuas kan man inte utesluta att det finns en viss tendentiös framställning. Detta hade kunnat balanseras om man intervjuat oberoende personer såsom föräldrar eller goda krafter. Men av skäl som redovisats tidigare har inte detta varit möjligt.⁷²

Samtidighet betyder att ju längre tid det är mellan händelsen, i detta fall, oroligheterna i Husby och intervjun, ju större är sannolikheten att intervjuobjektet kan minnas fel. Eftersom det gått ungefär sex månader från att oroligheterna ägde rum till intervjuerna kan det inte uteslutas att minnesbilden avviker från verkligheten. Sex månader är dock en relativt kort tid och man bör kunna utgå ifrån att deras minnesbilder stämmer ganska väl överens med verkligheten.⁷³

⁶⁸ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 313

⁶⁹ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 314

⁷⁰ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 318

⁷¹ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 319

⁷² Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 321f

⁷³ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 320

3.7 Validitet och reliabilitet

I en uppsats är det viktigt att ha i åtanke att man verkligen mäter det man säger att man ska mäta och försöker undvika att två typer av mätfel, systematiska och osystematiska mätfel, görs. Det systematiska mätfelet upprepar sig på ett förutsägbart sätt medan det osystematiska upprepar sig på ett oförutsägbart och slumpartat sätt.⁷⁴

God validitet uppstår bland annat när det finns en frånvaro av systematiska mätfel.⁷⁵

Begreppsvaliditet och *resultatvaliditet* är två definitioner på validitet. Begreppsvaliditet innebär att det finns en överensstämmelse mellan teoretiska begrepp och operationella indikatorer. Mer utvecklat kring de teoretiska begreppen och dess innebörd finns i 2.5 Operationalisering. När intervjufrågorna till denna uppsats gjordes var det viktigt att ha i åtanke att frågorna skulle vara kopplade till den teoretiska utgångspunkten, vilket de också är.

Resultatvaliditet är om man verkligen mäter det man avser att mäta. När man tillsammans med hög reliabilitet har god begreppsvaliditet ger detta i sin tur en god resultatvaliditet där det systematiska mätfelet lyser med sin frånvaro.⁷⁶

God reliabilitet är när det osystematiska mätfelet knappt existerar. Reliabilitet betyder att en viss mätmetod ger samma resultat varje gång undersökningen upprepas.⁷⁷ För att hålla god reliabilitet i min uppsats använder jag en intervjuguide som återfinns som bilaga. När man gör en fallstudie är det viktigt att reflektera och fundera över begrepp och att de intervjuade kan vid olika tidpunkter svara annorlunda på samma fråga. För att resultatvaliditeten ska vara god måste först begreppsvaliditeten var god samtidigt som reliabiliteten ska vara hög.⁷⁸

4. Empiri

4.1 Samverkansfunktion Stockholmsregionen

Hösten 2009 började en grupp aktörer diskutera möjligheterna att skapa ett samverkansforum inom Stockholms län. Syftet med denna samverkansfunktion var att skapa ramar och detta resulterade i en verksamhetsidé, en vision och en värdegrund för samverkansfunktion

⁷⁴ Teorell, J & Svensson T. (2007) s 55f

⁷⁵ Teorell, J & Svensson T. (2007) s 57

⁷⁶ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 63

⁷⁷ Teorell, J & Svensson T. (2007) s 59

⁷⁸ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) s 70

Stockholmsregionen.⁷⁹ Samverkansfunktionen har till uppgift att ”stärka den gemensamma förmågan att hantera händelser från vardag till kris i Stockholmsregionen.” Detta gör den genom att bidra med ett forum för omvärldsbevakningar och analyser samt koordinering. Den är också ett forum för att skapa gemensamma lägesbilder och underlag för beslut för alla samverkanspartners och när det behövs kunna bidra till samordnad kommunikation och information.⁸⁰

De aktörer som ingår i samverkansfunktion Stockholmsregionen är: SOS Alarm, Södertörns brandförsvaret, Storstockholms brandförsvaret, Stockholms lokaltrafik, Stockholms stad, Stockholms läns landsting, Polisen, Trafikverket, Trafik Stockholm, Sydkommuner, Mittkommuner, Norrkommuner och Länsstyrelsen. Dessa aktörer har varje vecka ett telefonmöte där alla aktörer både får delge information till andra och ta del av förutbestämda händelser som kräver lite extra tillsyn såsom t.ex. fotbollsmatcher, konserter eller statsbesök.⁸¹

4.2 Samverkansempiri

2008 inleddes ett samverkansprojekt i Stockholm men då var varken organisationer eller politikerna mogna att genomföra det. Det fanns motstånd hos socialförvaltningen som dock idag har ändrat inställning och blivit mer positiv till detta när de insett hur mycket positivt samverkansarbetet för med sig. Genom de direktiv som kom i och med Carin Götblads utredning om att införa sociala insatsgrupper (SIG) blev socialförvaltningen tvingad att samarbeta operativt med polisen på individnivå⁸². Arbetet med SIG bygger på samtycke från föräldrar och den minderåriga, att myndigheterna får informera varandra om den minderåriges förhållanden. Polisen menar att socialförvaltningen måste våga vara mer offensiva eftersom de har resurser och att de inte ska gömma sig bakom sekretess. Det går att samverka men det som gör det svårt är att många myndigheter arbetar i stuprörsperspektivet. Vid oroligheterna i Husby hade de första samverkansproblemen gällande närpolisens och socialtjänstens samarbete och relation slipats av. Samverkansarbetet mellan närpolisen och andra

⁷⁹ Länsstyrelsen i Stockholm, *Samverkansfunktion Stockholmsregionen*, PowerPoint, s 3

⁸⁰ Länsstyrelsen i Stockholm, *Samverkansfunktion Stockholmsregionen*, PowerPoint, s 4

⁸¹ Länsstyrelsen i Stockholm, *Samverkansfunktion Stockholmsregionen*, PowerPoint, s 9

⁸² Rikspolisstyrelsen, *Sammanfattning av uppstartsmötet för sociala insatsgrupper den 10 maj*, <http://www.polisen.se/PageFiles/335163/Sammanfattning%20från%20uppstartsmötet.pdf>, 2014-01-02

myndigheter (t.ex. socialförvaltningen) har fortlöpt och började ta sin nuvarande form under 2010.⁸³

När de enskilda lägesbilderna (som tagits fram av polisen och andra samverkanspartners) är klara stäms de av och därefter skapas en gemensam lägesbild. Denna lägesbild summeras sedan i ett sms som går ut till alla nyckelaktörer inom samverkansgruppen. Utsättningsmöte är en rutin som äger rum varje vecka. På så sätt får alla samverkanspartners bättre underlag och kan utföra de uppdrag som de ska göra på ett bättre sätt. Utsättningsmötena gör att samverkan blir ett bra verktyg då man gemensamt vet vilka aktörer som ingår. Alla de inblandade aktörerna är positiva till samverkansarbetet eftersom det är de som blir lidande om samverkansarbetet inte fungerar. I oroliga områden avlöser kriserna varandra, vilket gör att den dagliga kontakten mellan polisen och andra myndigheter/eldsjälar etablerats mycket bra.⁸⁴

Den samverkansfunktion/arbete som etablerades 2010 är verksam dygnet runt.

Samverkanspartners kan variera men några är ständiga och under de initiala oroligheterna i Husby var det främst polisen, stadsförvaltningen Kista-Rinkeby och stadsförvaltningen Spånga-Tensta som arbetade tätt tillsammans. Den här typen av samverkansfunktion och samverkanspartners kan och borde utvecklas till att samverka med t.ex. företag och religiösa samfund.⁸⁵

Dödsjutningen måndagen den 13 maj kan ha varit den utlösande faktorn till att oroligheterna startade. Inför helgen fick polisen indikationer på att något skulle hända vilket gjorde att de höjde beredskapen under fredags- och lördagskvällen. Ingenting hände dock under dessa kvällar vilket gjorde att polisen släppte lite på beredskapen, men under söndagskvällen den 19 maj drog oroligheterna igång på riktigt.⁸⁶

Även säkerhetsenheten på Stockholms stad får den 19 maj signaler från räddningstjänsten via sin larmtelefon att något händer och förmodligen kommer att utvecklas i förorterna Kista-Rinkeby och framförallt Husby. De första två dagarna övervakade och följde Stockholms Stad endast vad som hände och hur det utvecklades, eftersom det i början endast berörde en stadsdel och då är det den stadsdelen som har ansvaret. De hade daglig kontakt med den

⁸³ Karlsson Jörgen, näropolischef i Kista & Lind Johnny, projektledare inom Västerorts polismästardistrikt (2013)

⁸⁴ Karlsson Jörgen & Lind Johnny (2013)

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ Ibid

berörda stadsdelen för att hålla sig uppdaterade på vad som hände. Det var under dag ett som media rapporterade som intensivast och då myntades begreppet ”Husbyupploppen”. När den tredje dagen inleddes med att oroligheterna förvärrades och spred sig till andra delar av länet valde man att sätta igång den centrala krisledningen^{87 88}.

När Stockholms stad insåg omfattningen av oroligheterna i Husby satte säkerhetsenheten ihop en situationsanpassad krisledning, en analysfunktion, en kommunikationsfunktion och en personalfunktion som endast skulle fokusera på den här händelsen. Deras roll som säkerhetsenhet är att vara extern samverkansperson. Detta gjordes då de insåg att oroligheterna skulle kunna bli långvariga. Stockholms stad ingår med automatik i polisens kommendering och när polisen valde att göra detta till en särskild händelse åkte de till ledningscentralen där polisens inre ledning sitter och delegerade resurserna därifrån. De har genom upparbetade kontakter och tidigare erfarenheter vetenskap om att samverkan fungerar bäst om man sitter tillsammans på samma ställe.⁸⁹

Samverkansarbetet mellan polisens inre stab och dess samverkanspartner (t.ex. närpolisen och Stockholms stad) tog fart under natten till den 20 maj. Under oroligheterna i Husby fanns det två staber hos den inre polisen, en dagstab och en nattstab. Kurt-Erik Hansson var stabschef för dagstaben, vilket innebar att han hade ansvaret och all kontakt med samverkanspartners under dagtid. Dagstabens arbete och samverkan gick ut på att hitta kontaktytor med både myndigheter och närpolisen. Inifrån var det till en början väldigt tungrott men det blev bättre och bättre ju längre tid som gick, detta eftersom de fick överblick över situationen och kunde arbeta utifrån det.⁹⁰

Till en början var det en kaotisk situation gällande informationsanalysen och informationsflödet. Antingen fanns det ingen information eller så var det överflöd med information och däri ligger svårigheterna när en kris uppstår. Samverkan i sig var inte ett problem utan det var värderingen av information som blev ett hinder. Korrekt värderad information är en grundläggande förutsättning för att samverkan ska fungera. Till en början var det också svårt att få en överblick av situationen med all information som kom in eller

⁸⁷ Stockholms stad (2013-04) *Trygghets- och säkerhetsprogram för Stockholms stad 2013-2016*, Figur 1, s 28

⁸⁸ Lind, Sara, Säkerhetsenheten Stockholms stad (2013)

⁸⁹ Lind, Sara (2013)

⁹⁰ Hansson Kurt-Erik, Stabschef på polisens inre ledning (2013)

som saknades. Informationsmängden gjorde det värdefullt för Stockholms stad att sitta tillsammans med polis och räddningstjänst och kunna ta del av samma information.⁹¹

Media rapporterade väldigt intensivt de första dagarna efter att den 69-årige mannen blivit skjuten. Polisens presstalesman sa först att den skjutne 69-åringen hade förts iväg och avlidit i ambulansen medan det fanns andra uppgifter som sa att den skjutne hade avlidit på plats. Detta gjorde att det fanns en misstro mot polisen och om deras uppgifter stämde eller inte. Att inleda med denna typ av felaktig information gjorde att det blev en tung start för polisen. Det var en klar missbedömning att inte noga kontrollera uppgifterna som lämnades till pressen.⁹²

Sedan 2010 har polisen arbetat efter att det första kvällen kan vara svårt att förhindra oroligheter men andra kvällen ska detta kunna förhindras eller åtminstone bromsas upp. Men under oroligheterna i Husby blev utvecklingen bara värre och värre. Det uppstod en uppenbar missbedömning både från polisedningen och från närpolisen gällande hur mycket resurser som skulle komma att behövas. Det var polisens underrättelseenhet i Västerort som gjorde bedömningen i samarbete med stadsdelsförvaltningen. Återigen var det svårt med värderingen av information gällande vilka resurser som skulle kunna tänkas behövas. Det var svårt att av informationen som kom in bilda sig en uppfattning om hur omfattande oroligheterna skulle bli.⁹³

Under den första veckan hölls ett samverkansmöte varje dag med polisens inre stab, räddningstjänst, kommuner och landsting. I början lade man alldeles för mycket kraft på att försöka samla alla inblandade parter och fysiskt träffas för en genomgång. Eftersom detta tog för mycket tid och kraft byttes samverkansform senare under den första veckan och övergick till att ha telefonkonferenser med aktörerna inom Stockholms län (Samverkansfunktion Stockholmsregionen) som sköttes via länsstyrelsen. Varje dag gjorde P2-funktionen (kriminalunderrättelsen) en lägesbildsrapport och en bedömning av risker och riskområden som stabschefen delade med sig av under samverkansmötena.⁹⁴

Samverkansfunktion Stockholmsregionen startade senare under veckan och hade möte varje dag kl 14 där alla inblandade aktörer och de som kunde bli berörda om händelsen utvecklades fick ta del av informationen, eftersom oroligheterna spred sig till fler kommuner.

⁹¹ Lind, Sara (2013)

⁹² Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

⁹³ Ibid

⁹⁴ Hansson, Kurt-Erik (2013)

Samverkansfunktionen fick en annan roll där flera myndigheter som inte direkt var involverade fanns med. Dessa fick en lägesbild och gavs information om eventuell spridningsrisk. Det var också viktigt att ha med dem för att se om det fanns några andra samverkanspartners som var mer berörda än vad man trodde till en början. Under oroligheterna i Husby fungerade detta samverkansarbete väldigt bra.⁹⁵

Media hade en viktig och stor roll under oroligheterna i Husby. När oroligheterna i Husby tog fart under söndagskvällen fick detta stor medial uppmärksamhet. Att händelsen fick ett så stort medialt intresse var något som överraskade många. Eftersom oroligheterna i Husby blev till en politisk angelägenhet blev det ett helt annat massmedialt intresse. Betydelsen av att kunna lämna information som inte kan användas partipolitiskt dvs. politiskt neutral information blev uppenbar.⁹⁶

Det som också var nytt för Stockholms stad⁹⁷, polisens inre stab⁹⁸ och närpolisen⁹⁹ var den massiva rapporteringen inte bara från svensk media utan också från internationell media. Nyhetsbolag såsom BBC, CNN och Al Jazeera hade bilden av oroligheterna i Husby som sin förstahand. Det tog några dagar innan en presskonferens kunde hållas på engelska. Problemen med att hitta personal som kunde hålla en presskonferens på engelska eller annat språk var underskattade. Antalet presskonferenser och intervjuer ökade dramatiskt vilket gjorde att fler personer kom att ge intervjuer än vad som planerats för från början. Detta ställde då nya krav på informationssamordning samt att man förmedlade samma information. .

Medias bild svängde väldigt mycket under oroligheterna. Under den första veckan efter att 69-åringen blivit skjuten till döds beskylldes polisen för det eskalerade händelseförloppet. När oroligheterna senare eskalerade fortsatte media att vinkla bilden på ett negativt sätt.¹⁰⁰ Men ju längre tiden gick desto mer svängde bilden av oroligheterna och de fokuserade inte lika mycket på de ”onda krafterna” utan på de goda.¹⁰¹ I och med polisens tunga start i samverkan

⁹⁵ Lind, Sara (2013)

⁹⁶ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

⁹⁷ Lind, Sara (2013)

⁹⁸ Hansson, Kurt-Erik (2013)

⁹⁹ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

¹⁰⁰ SvD (2013-05-20) *Upplopp och bränder i Husby*, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/upplopp-och-brander-i-husby_8188862.svd, 2014-01-02

¹⁰¹ Bergman, Tommy (2013-05-23) *Goda krafter lugnade Husby*, <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/abc/fortsatt-oroligt-i-fororterna>, ABC: SVT, 2014-01-02

med media tog det tid att förändra medias bild av polisens arbete. Detta speglar återigen betydelsen av korrekt information och tydlighet.¹⁰²

Medias vinkling av oroligheterna i Husby påverkade också de boendes uppfattning om oroligheterna. Samverkan med föräldrarna och de goda krafterna kom inte igång så snabbt som hade varit önskvärt. Det kan ha berott på hur mycket de olika polisdistrikten hade arbetat tillsammans med föräldrar och goda krafter gällande samverkan tidigare. Det blev lättare för dem som redan hade ett etablerat kontaktnät med goda krafter, medan andra fick börja från början. Det var först i slutet av veckan som det upplevdes att fler vuxna och goda krafter var ute och hjälpte till men då hade de värsta oroligheterna börjat klinga av.¹⁰³

På grund av oroligheternas omfattning insåg polisen ganska tidigt att de behövde mer resurser. Närpolisen fick fler resurser både från andra delar av länet men också andra delar av landet. När polisen fått dessa resurser utifrån landet var det viktigt att tjänstgörande poliser fick den vila som behövdes för att de skulle kunna arbeta under en längre tid.¹⁰⁴

Det var dock svårt för polisen att bedöma och påverka de goda krafterna ifråga om vila och återhämtning. Oroligheterna höll på i 18 dagar och den första veckan ställde väldigt många personer upp i den mån de kunde. För att de goda krafterna och andra personer inte skulle tappa det engagemang som fanns var det viktigt att nå ut med informationen om vikten av vila och återhämtning. Om det gäller ett par dagar fungerar det att människor engagerar sig maximalt och inte sover men eftersom oroligheterna varade i två veckor var människor tvungna att vila. Det fanns en svårighet i detta men genom övertalning och argumentation hjälpte de goda krafterna varandra och fick på så sätt den vila de behövde. Polisens goda samverkan med eldsjälarna och andra engagerade personer gjorde att det var lättare att sprida information även på språk som polisen inte behärskar.¹⁰⁵

Utifrån tidigare forskning och erfarenheter visste polisen att denna typ av oroligheter brukar hålla på i ungefär två veckor, vilket gjorde att de planerade efter detta scenario och i första fasen var inriktningen på planeringen tre veckor framåt. Hela länskriminalorganisationen ställde upp med resurser till förfogande vilket gjorde att polisens inre stab hade tillräckligt med personal som arbetade med oroligheterna på olika nivåer. Polisen har en uppbyggd

¹⁰² Hansson, Kurt-Erik (2013)

¹⁰³ Ibid

¹⁰⁴ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

¹⁰⁵ Ibid

organisation som arbetar tillsammans med både yttre och inre poliser och med andra myndigheter. Men eftersom oroligheterna i Husby var så omfattade ansåg man att det fanns en hög smittorisk till andra delar av länet. Den yttre polisbemanningen fick förstärkning från olika delar av länet och olika delar av landet. Kontinuiteten i polisarbetet fick upprätthållas med hjälp av de nyinsatta resurserna.¹⁰⁶

Under oroligheterna i Husby gick det inte att endast närpolisen skulle upprätta ordningen själva. Det uppstod problem när polisedningen fick resurser från länet och andra delar av landet eftersom dessa poliser inte hade den kännedom om området och de boende som behövdes för att arbeta i dessa områden och de hade inte heller samma tolerans. Polisen tappade också tid i och med att det var tidskrävande att organisera så att de nya och de redan etablerade poliserna effektivt kunde arbeta tillsammans.¹⁰⁷

Dessa poliser arbetar inte normalt sett i dessa områden, vilket gör att många saknade både kunskap och förståelse för de goda krafternas arbete. Då de goda krafterna kom och frågade vad de kunde hjälpa till med blev de bortförsta eftersom poliserna inte visste till vilken nytta dessa personer kunde vara eller vilken information de hade. Detta försvårade arbetet för de poliser som redan innan oroligheterna hade goda och etablerade kontakter med de goda krafterna. Återigen blev vikten av att lämna samma budskap påtaglig för hur samverkan ska fungera. Man fick börja om i en uppförsbacke med att försöka vinna tillbaka förtroendet hos de goda krafterna.¹⁰⁸

Frågan som kom upp för polisen under oroligheterna i Husby och även efteråt var vilken sorts poliser som ska sättas in under oroligheter som dessa. Polisen önskade att de hade haft tillräckligt med SPT-personal (särskilda polistaktiken) i tjänst samtidigt i området. Dessa poliser arbetar till vardags i dessa områden och är både bättre utbildade och utrustade. Som tidigare nämnts tillkallades förstärkning från andra delar av landet. Många av de poliser som kom låg utbildningsmässigt på BT2 (bastaktik utbildade) och dessa kunde inte aktiveras på samma sätt. De kunde inte användas i lika stor utsträckning som hade behövts eftersom de inte hade den erfarenhet, kunskap och utbildning som krävdes.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Hansson, Kurt-Erik (2013)

¹⁰⁷ Ibid

¹⁰⁸ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

¹⁰⁹ Hansson, Kurt-Erik (2013)

Den individuella poliskarriären går ofta från att som nyexaminerad polis i Stockholm börjar arbeta i yttre tjänst i förorten till att arbeta på polishuset på Kungsholmen. Detta gör att de poliser som arbetar i förorten är många gånger oerfarna och har inte de kontakter med goda krafter och andra nyckelpersoner i förorten som krävs för att samverkan ska fungera. Många av dem är ambitiösa men de saknar arbetslivserfarenhet i hur man arbetar inom dessa områden. Många arbetar inte inom samma disktrikt i mer än två år, vilket i sin tur kan försvåra samverkansarbetet eftersom det tar tid att skapa och etablera samverkansrelationer.¹¹⁰

Kulturen inom polisorganisationen kan vara ett hinder för att samverkan mellan polisen och myndigheter/privata aktörer ska fungera. Eftersom det är samma chefer i dagens organisation som kommer att bli morgondagens chefer finns en farhåga att man inte kan tänka nytt. Det kommer att behövas både stöd och styrning för att polisen inte skall återgå till gårdagens ”tänk”.¹¹¹

Det hade varit mycket lättare att samverka och samarbeta om fler myndigheter satt på samma ställe. De resurser som behövdes fanns, men om man suttit i samma byggnad hade det varit lättare att kunna samverka tvärsektoriellt. Detta gäller på alla nivåer inte bara på de lägsta nivåerna utan även på regeringsnivå.¹¹²

På en högre nivå hade Stockholms stad, polisens inre stab och räddningstjänsten olika roller men de kunde ändå ha en gemsam strategi och det är viktigt att man har respekt för varandras respektive roller. Att de satt tillsammans under oroligheterna gjorde också att de kunde ta del av samma information och skapa en gemensam lägesbild.¹¹³

Det behövs ett stort engagemang för att samverkan ska fungera mellan berörda parter och speciellt i utsatta områden eftersom det är krävande. Många är bekymrade för den dagen de människor som nu samverkar ska sluta/gå i pension. Närpolisen har idag etablerade kontakter och personkännedom om de personer, både eldsjälar och andra drivande krafter som har det stora engagemang som behövs för att samverkan ska fungera.¹¹⁴

Det är viktigt att samverka med de goda krafterna i samhället och inte bara på myndighetsnivå. Innan oroligheterna bröt ut var relationen mellan de boende och polisen

¹¹⁰ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

¹¹¹ Ibid

¹¹² Ibid

¹¹³ Lind, Sara (2013)

¹¹⁴ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

frostig, då vissa av de boende sedan tidigare haft dålig erfarenhet av polisen. Under oroligheterna i Husby fick allt fler av de boende upp ögonen för att polisen var på deras sida. Mycket av arbetet som närpolisen gjorde var att skapa positiva förebilder både inom polisen men också hos de boende. Närpolisen var väldigt tydliga med att de skulle gå ut med samma budskap även om det till en början inte fungerade, de ville vara synliga och förklara vad deras arbete gick ut på.¹¹⁵

Föräldrarnas roll i samverkansarbetet är viktig och det är närpolisens arbete att upprätta och bibehålla kontakter med föräldrarna, de goda krafterna, religiösa samfund och andra organisationer/föreningar. Närpoliserna som var med redan från början menade tidigt att det var viktigt att hitta de goda krafterna som kunde hjälpa till att stötta polisen i deras arbete med brottsförebyggande åtgärder. Att samverka med föräldrar och andra goda krafter i samhället är ingen ny metod, men under oroligheterna i Husby blev deras närvaro och synlighet en framgångsfaktor. Samverkan med föräldrarna och de goda krafterna har varit ett underprioriterat område men dess betydelse kan inte överskattas.¹¹⁶

Föräldrarna ska kunna nås genom skolan, föräldramöten och andra mötesplatser. Men tyvärr är det i många fall svårt att nå ut med information om både vad som händer vid oroligheter och under vardagen, eftersom många föräldrar väljer att inte komma till skolan på föräldramöten eller andra anordnade möten. De bakomliggande orsakerna till detta är bristen på förståelse (språk) och kunskap om hur samhället fungerar. Närpolisen försöker skapa kontakter med andra organisationer, såsom t.ex. kvinnogrupper för att på så sätt träffa och komma i kontakt med vuxna. Det kan dock bli ett problem att prioritera, mellan att vara tillgänglig och att använda resurser på rätt sätt, då polisen varken kan eller ska vara med på alla möten.¹¹⁷

Kyrkan och moskéer har också blivit naturliga platser för polisen att föra dialoger med de boende i området. Samverkan med religiösa ledare ger kontakt med människor som kanske vanligen inte har kontakt med polisen. Utvecklingen har skett med små steg men att det går i rätt riktning ser närpolisen som något positivt.¹¹⁸

¹¹⁵ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

¹¹⁶ Hansson, Kurt-Erik (2013)

¹¹⁷ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

¹¹⁸ Ibid

Under vanliga ”oroligheter” är inte lika många människor engagerade. Men nu ville de boende visa att detta var deras område och att man inte vill ha personer utifrån som kommer och förstör deras område.¹¹⁹

Både eldsjälarna och drivande krafter måste finnas för att samverkan ska fungera. Om denna relation inte fungerar kommer ingenting att fungera. Denna relation måste få ta tid att bygga upp och etablera sig för att den ska bli effektiv. Relationen mellan närpolisen och de goda krafterna, eldsjälarna och andra drivande krafter har i flera fall fått ta den tid som krävs för att bygga upp tillit som behövs.¹²⁰

5. Analys

Samverkan under oroligheterna i Husby bedömdes av de intervjuade, som i stort sett fungerade enligt den planerade samverkan. Jag tänker emellertid fokusera på de fall där samverkan inte fungerade som planerat.

I det första skedet av oroligheterna blev informationsanalysen och informationshanteringen överbelastad. Enligt grundförutsättningar för samverkan är *gemensam lägesbild* ett nyckelord. Här uppstod en avvikelse från det planerade eftersom mängden information blev större och bearbetningen av densamma svårare än planerat.¹²¹ Här var kapaciteten (kunna) att ta hand om mängden information bristande och bearbetningen (förståelsen) kunde varit bättre. Det fanns inte tillräckligt med resurser och de resurserna man hade kunde inte tolka informationen på rätt sätt.

Media spelade även en viktig roll under det initiala skedet av oroligheterna. I och med att polisens presstalesman lämnade ut ett felaktigt pressmeddelande om att den skjutne 69-åringen avled i ambulansen och senare fick ändra fakta till att han dog på plats skapades en misstro för polisen.¹²² Att inte polisens presstalesman lämnade korrekt information kunde berott på att denne inte kontrollerade fakta tillräckligt noga eller att denne inte förstod betydelsen av att fakta blev korrekt (förståelse). Diskrepansen uppstod genom att denne inte förstod konsekvenserna av vad ett felaktigt pressmeddelande till media kunde betyda och att denne inte i detta skede kunde kontrollera att fakta var korrekta.

¹¹⁹ Lind, Sara (2013)

¹²⁰ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

¹²¹ Lind, Sara (2013)

¹²² Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

Några dagar in i oroligheterna gjordes en bedömning av både polisledningen och närpolisen om hur mycket resurser som skulle komma att behövas.¹²³ Återigen gjordes en missbedömning, denna gång gällande omfattningen av oroligheterna. Polisens organisation var uppenbarligen inte *mogen* att hantera denna underrättelseverksamhet vilket tyder på både bristande förståelse och kunna, trots att de haft liknande oroligheter tidigare om än inte i denna omfattning. De personer som skötte samverkansarbetet mellan polisens underrättelseenhet och stadsdelsförvaltningen hade inte kunskapen och därmed inte heller förståelse för hur läget i Husby skulle värderas. Det som avvek från den planerade samverkan var att samverkansaktörerna, t.ex. de goda krafterna kontaktades, men deras arbete kom inte igång lika snabbt som planerat på grund av polisens bedömning av situationens utveckling. Att arbetet från de goda krafterna inte kom igång med detsamma kan ha berott på polisens och stadsdelsförvaltningens avsaknad av förståelse för betydelsen av snabb insats (förståelse).

Det kan också ha berott på hur väl etablerat samverkansarbetet mellan närpolisen och de goda krafterna var sedan tidigare. Där samverkansarbetet var etablerat gick det snabbare för närpolisen att nå ut med information till de goda krafterna och på så sätt sätta igång dem.¹²⁴ Diskrepansen i förarbete med samverkansaktörerna kan ha berott på bristande resurser (kunna) hos närpolisen (kommenderingar till andra händelser, t.ex. idrottsevenemang) eller bristande vilja hos den enskilde närpolisen som möjligen inte ansett att denna typ av förarbete var något att prioritera.

Till en början lades mycket tid på att få till stånd möten där alla inblandade myndigheter kunde träffas hos polisens inre stab för lägesgenomgång.¹²⁵ Tid som kunnat användas på ett mer effektivt sätt. Avvikelsen som uppstod mellan den planerade samverkan och utfallet var att man borde haft en tidsmässigt effektivare mötesfunktion redan från början (förståelse). Den bristande förståelsen för hur mycket tid som försvann för att fysiskt träffas borde ha funnits hos polisledningen redan från början. Det kunde även vara svårt att rent fysiskt få personal från olika myndigheter att komma till ett möte en given tid (kunna). Det kunde vara svårt att lämna sina ordinarie uppgifter för att ta sig till ett möte. Till en början var det även svårt att veta vilka personer som skulle vara med på vilka möten, risken fanns för *överarbetning*. När de övergick till telefonmöte via Länsstyrelsen (Samverkansfunktion

¹²³ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

¹²⁴ Ibid

¹²⁵ Hansson, Kurt-Erik (2013)

Stockholmsregionen) gick det smidigare att hålla *regelbundna samverkansmöten på flera nivåer*.

Det som kanske var den största skillnaden för Stockholms stad, polisens inre stab och närpolisen, mot tidigare oroligheter var den stora mediala uppmärksamheten som händelsen fick, båda av svensk och internationell media.¹²⁶ Samverkansarbete med media var förberett men man hade missbedömt omfattningen av behovet av språkkunniga presstalesmän (förståelse). Det krävdes stor samordning för att få tillräckligt många språkkunniga talesmän att ge identisk fakta i intervjuer. Till en början kunde polisen inte möta medias önskemål på grund av bristande resurser vilket blev ett problem (kunna). Det krävdes också en medveten mediastrategi för att lämna identisk information till olika media på olika språk. Eftersom en händelse av denna omfattning inte tidigare ägt rum i Stockholm saknades kunskapen och därmed också förståelsen för betydelsen av identisk information och språkkunnig personal (förståelse). Tiden innan polisen fick adekvat kontakt med media, både svensk och utländsk gjorde att media sökte information på andra ställen vilket kunde leda till desinformation.

För att de goda krafterna och andra civila personer (inte myndighetspersoner) skulle orka arbeta med det engagemang som behövdes under en längre tid krävdes att de fick möjlighet till vila (förståelse).¹²⁷ Eldsjälar och drivande krafter står inte under någon myndighets ansvar och kan därför inte beordras att gå hem utan det krävs ett samarbete där de inblandade förstår vikten av vila och återhämtning. Det var inte helt lätt för polisen att få ut informationen om vikten av att vila när oroligheterna var som värst. Diskrepansen var att polisen inte kunde påverka när och vilka personer (*behovsanpassade åtgärder*) som behövde vila och återhämtning (kunna). Samverkan mellan närpolisen och de goda krafterna blev ansträngd i och med att närpolisen såg behovet av vila och återhämtning hos de civila, men hade inte mandat (kunna) att kommendera de civila till vila.

Oroligheterna i Husby fick en större utbredning än vad polisen trodde, vilket gjorde att de behövde tillkalla resurser både från andra delar av länet och från övriga landet. Diskrepansen mellan den planerade samverkan och utfallet blev att de tillkallade resurserna saknade förståelse för uppgiften (förståelse). Många av dem var inte vana att arbeta med denna typ av händelser och människor (förståelse). Detta i sin tur gjorde att det några gånger uppstod

¹²⁶ Lind, Sara (2013)

¹²⁷ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

missförstånd mellan polisen och de goda krafterna i samhället på grund av bristande förståelse för varandra. *Rätt person på rätt plats i rätt tid* är en värdeadderande faktor som finns med i den planerade samverkan. Polisledningen borde haft förståelse för att de inkallade resurserna som placerades i en situation som de inte har utbildning för (hade inte SPT-utbildning¹²⁸) skulle få svårt att lösa den uppgift de fick. Dock har polisledningen begränsade resurser i fråga om tillgänglig personal vilket gjorde att den endast hade ett begränsat SPT-utbildade poliser till sitt förfogande (kunna). Polisledningen kunde alltså inte göra på annat sätt.

Det fanns också bland de nya resurserna de som inte hade viljan att arbeta enligt den planerade samverkan.¹²⁹ Vissa ansåg att man skulle planera, genomföra och skriva en utvärdering och hade varken vilja eller förståelse att arbeta utifrån de planer som närpolisen arbetade efter (vilja). Detta skapar problem för samverkan med *eldsjälar och drivande krafter*, eftersom närpolisen redan hade etablerade kontakter och vunnit samverkansytor med dem. Att en del av de nyinsatta resurserna inte såg och uppskattade vikten av eldsjälar, drivande krafter och goda krafter gjorde att samverkan försvårades (förståelse). Detta handlar om bristande kunskap (förståelse) för den planerade samverkan hos poliser som inte i vardagen arbetar i dessa områden.

Även om närpolisen genom sitt kontinuerliga arbete hade skapat kontakter och samverkan mellan dem och de goda krafterna så att båda parter känner förtroende och förståelse för varandras arbete blev det svårt att överföra denna förståelse på de nya resurserna.¹³⁰ Avvikelsen är att närpolisen inte hade mandat och tid under oroligheterna att utbilda sina kollegor (kunna).

De tillförda resurserna ökade också spänningarna mellan polisen och ungdomarna. Vissa ansåg att man skulle rensa upp, gripa dem man kunde och rapportera. Hos vissa poliser fanns det även ett ”vi och de-tankesätt”. Både kultur och arbetssätt krockade hos vissa av de nyinsatta resurserna vilket tydde på en bristande förståelse och vilja. För närpolisen var det en balansgång mellan att få ett slut på oroligheterna men också att arbeta långsiktigt. Här uppstod en tydlig diskrepans när klyftan ökar istället för att *minska* i den planerade samverkan eftersom en del av de nyinsatta resurserna saknade både kunskapen och viljan att arbeta utifrån planeringen (förståelse och vilja).

¹²⁸ Hansson, Kurt-Erik (2013)

¹²⁹ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

¹³⁰ Ibid

För att skapa ett fungerade samverkansarbete krävs det *tid* och *kontinuitet* hos de inblandade. Eftersom den individuella poliskarriären ofta går från arbete i förorterna in mot polishuset på Kungsholmen blir kontinuiteten i förorterna svår att upprätthålla (kunna).¹³¹ Polisledningen är medveten om problemet men har inte mandat att styra eftersom sådana förändringar sker högre upp i beslutshierarkin (kunna). Huruvida det finns någon vilja att förändra detta finns i dagsläget inget svar på. När många inte arbetar mer än ett par år inom samma distrikt blir det också svårt att upprätthålla kontinuiteten gällande samverkansarbete i distriktet (kunna). Tiden det tar för närpolisen att etablera och upprätthålla samverkanskontakter med de goda krafterna är ofta flera år vilket gör att när personalen kontinuerligt byts blir det störningar i kontinuiteten. ”Det borde vara en merit att jobba i förorten eftersom det då skulle vara ett tecken på att man är mogen istället för att det är som idag, en merit, att sitta på polishuset på Kungsholmen.”¹³²

Samverkan på gräsrotsnivå är dessutom ett arbete som sker mellan personer och där personkännedom och igenkänningsfaktorn är viktig.¹³³ Man kan inte byta ut personer i detta sammanhang hur som helst utan att det får konsekvenser. Detta har man varit medveten om tidigare, men närpolisens kontinuitet i kontakter med de boende i Husby har försvårats av händelser som t.ex. kommenderingar vid idrottsevenemang. Diskrepansen mellan den planerade samverkan och utfallet var att i vissa områden var förberedelsearbetet mindre väl utfört (förståelse och kunna). Förståelsen och kunna är de två variabler som brast eftersom närpolisen inte hade möjlighet att påverka kommenderingar före oroligheterna vilket påverkade samverkansarbetet negativt.

I fråga om *stöd från ledningen* kan kulturen inom polisorganisationen vara ett hinder för att samverkan mellan polisen och myndigheter/privata aktörer ska fungera. Det är samma chefer i dagens organisation som kommer att bli morgondagens chefer och det finns en farhåga att cheferna inte kan tänka nytt. Det kommer att behövas både stöd och styrning för att polisens chefer inte skall återgå till gårdagens ”tänk” (vilja).¹³⁴ För att behålla kontinuiteten är det viktigt att cheferna genom sin handling visar att samverkan är förankrat även hos dem. Det krävs kunskap (förståelse) om vad samverkan på gräsrotsnivå innebär och mandat från högre chefer att få genomföra de processer som krävs (kunna) för att samverkan ska fungera.

¹³¹ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

¹³² Ibid

¹³³ Ibid

¹³⁴ Ibid

Vikten av att polis, stadsdelsförvaltning, brandförsvaret, socialförvaltning m.fl., rent fysiskt sitter i samma hus vid sådana här händelser ses också som en nyckelfråga. Tid går bort när man måste förflytta sig mellan olika myndigheter och platser. Tid som är en avgörande faktor när det gäller att få kontroll över en händelse som man från början inte styr över. Att Stockholms stad, polisens inre stab och räddningstjänsten under oroligheterna i Husby fysiskt satt tillsammans gjorde att de kunde ta del av samma information och skapa en gemensam lägesbild.¹³⁵ Diskrepansen var att de resurser som behövdes fanns, men om fler samverkanspartners suttit i samma byggnad hade det varit lättare att kunna samverka tvärssektoriellt (kunna). Detta gäller på alla nivåer, inte bara på högre nivå utan även på gräsrotsnivå.¹³⁶ Beslutet att förändra ligger på en politisk nivå och närpolisen har inte mandat att besluta i denna fråga (kunna).

Samverkan med föräldrar var ett eftersatt men nödvändigt område för att *tillsammans-förtroende för samhällets system* ska fungera. Ett problem som belystes var många föräldrars dåliga kunskap i svenska och dålig kunskap om det svenska samhället och polisens roll¹³⁷. Avvikelsen var att polisen inte hade kunskap (förståelse) om var de kunde få kontakt med föräldrar. Möten i moskéer och i kyrkor var inte planerat från början utan var något som upptäcktes vara naturliga mötesplatser. En annan avvikelse var att språkkunskaperna (kunna) hos polisen inte var tillräckliga eftersom många föräldrar inte behärskar svenska utan endast pratar sitt modersmål.

Lennart Lundquists beskrivning av implementeringsprocessen utgår ifrån en hierarkisk maktstruktur. Vanligen en regering/riksdag högst upp som fattar beslut och en civil/militär/polisiär förvaltning (aktörer) som är ansvarig för att utföra implementeringsidéerna. I denna beskrivning har beslutsfattarna bestämmanderätt över förvaltningen och kan "tvinga" aktörerna till att genomföra förändringar. I de organisationer/myndigheter som samverkade under oroligheterna i Husby finns inte denna hierarki. Flera av aktörerna är fristående från myndigheter och står inte under myndigheternas beslutsrätt. Dessutom handlar det om samverkan på lika villkor mellan olika myndigheter och det finns inte någon högsta beslutande myndighet. Någon tar alltid på sig ledarrollen men detta innebär inte automatiskt att man får beslutanderätt över andra myndigheter. Samverkan bygger till viss del på

¹³⁵ Lind, Sara (2013)

¹³⁶ Karlsson, Jörgen & Lind, Johnny (2013)

¹³⁷ Ibid

frivillighet hos myndigheterna och enskilda organisationer. Det finns en markant skillnad mellan dessa två ”modeller” ifråga om att kunna utkräva en förändring, vilket man kan i den politiskt styrda samverkansorganisationen. Detta kan man inte i den andra modellen. Men där finns det möjligheter att ”gå ur” en samverkansfunktion som den under oroligheterna i Husby, om man inte tycker att förutsättningarna passar ens arbetssätt eller övertygelser. Av detta följer att ”vilja” blir mindre aktuellt i uppsatsen då enskilda aktörer inte kan ”tvingas” att utföra samverkansarbetet utan man får ”erbjuda” aktörer att delta. Undantaget är polis och räddningstjänst då de kan beordras att utföra vissa uppgifter.

6. Slutsats och reflektion

Syftet med uppsatsen är att förklara avvikelser i den planerade samverkan mellan polisen och andra myndigheter/ privata aktörer jämfört med det verkliga utfallet under oroligheterna i Husby 2013.

- Uppsatsens frågeställning lyder: *Varför uppstod en diskrepans mellan den planerade samverkan och verkligheten?*

För att samverkan ska fungera krävs som framkommit i analysen tre variabler: förståelse, vilja och kunna hos både de styrande och aktörerna. Ansvariga på olika nivåer inom polisen har intervjuats och även ansvarig person på Stockholms stads säkerhetsenhet har intervjuats för att bidra till ett bredare perspektiv. Alla de intervjuade var samstämmiga i bedömningen av hur betydelsefullt upprättandet av samverkan mellan myndigheter, organisationer och enskilda människor var redan i förebyggande syfte.

Diskrepansen mellan den planerade samverkan och verkligheten uppstod när någon i organisationen inte förstod sin uppgift, inte kunde utföra den eller inte ville utföra den. Avvikelser mellan den planerade samverkan och verkligheten fanns i områdena gemensam lägesbild, regelbundna samverkansmöten på flera nivåer, mogen organisation, tid, kontinuitet, stöd från ledningen, eldsjälar och drivande krafter, behovsanpassade åtgärder, rätt person på rätt plats i rätt tid, tillsammans- förtroende för samhällets system, minskad klyfta och media. Det som framkom i analysen var främst att bristande förståelse och att kunna var orsakerna till diskrepans. Avvikelsen att vilja eller inte vilja utföra den planerade samverkan visade sig endast vid några enstaka tillfällen.

Avvikelserna kunde härledas till bristande förarbete dvs. samverkansarbete som borde varit utfört redan innan oroligheterna bröt ut. Att detta inte blev gjort verkade bero på dels att resurser tas från området till andra uppgifter och dels att kontinuiteten blev åsidosatt då den polisiära karriären ser ut som den gör i dag.

Men flera av avvikelserna som uppstod under oroligheterna i Husby berodde på oroligheternas omfattning och intensitet. Eftersom närpolisen inte själva klarade av att hantera oroligheterna uppstod avvikelsen att resurserna som togs in inte hade adekvat utbildning. Där återfanns både bristande förståelse och vilja att utföra uppgiften utifrån den planerade samverkan. Det fanns inte heller beredskap att möta den massmediala uppmärksamheten från både svensk och internationell media vilket berodde på bristande underrättelsearbete men även bristande resurser ifråga om språkkunnig personal.

Slutsatsen är att de tre egenskaperna, förståelse, vilja och kunna, som presenterades i teorikapitlet återfinns i verkligheten. Det finns tecken på att de tre ovanstående egenskaperna och de i handlingsplanen beskrivna, *grundläggande förutsättningar, värdeadderande faktorer, komplexa faktorer och förbättringsområde*, förekom under oroligheterna i Husby, både i positiv och i negativ bemärkelse. Men uppsatsens fokus har legat på det som avvek från den planerade samverkan. Uppsatsen visade att de som i vardagen arbetade i dessa områden hade till stor del både förståelse, vilja och kunna om hur samverkan ska fungera. Det finns fortfarande komplexa faktorer där polisen måste fortsätta arbeta med förståelse, vilja och kunnande. Oroligheterna i Husby visade betydelsen av samverkan mellan olika aktörer, både på myndighetsnivå och ner till individnivå.

Samverkansarbete mellan myndigheter, och mellan myndigheter och privata aktörer skiljer sig från arbetet i en politisk/förvaltningsorganisation. En överordnad myndighet som tar beslut och kontrollerar utförandet saknas i denna typ av samverkan. Detta ska inte ses som något negativt men det ställer andra krav på samverkansarbetet eftersom många aktörer agerar på frivillig basis. Implementeringsprocessen måste ta hänsyn till detta för att uppnå de önskade effekterna.

Betydelsen av det förebyggande samverkansarbetet dvs. samverkan innan några oroligheter bryter ut, visade sig oerhört betydelsefulla. När väl oroligheterna börjat har man sällan varken tid eller resurser att parallellt med oroligheterna skapa nya samverkansformer eller ändra i de fall man upptäcker avvikelser på grund av förståelse, vilja eller kunna.

Fortsatt forskning skulle kunna inrikta sig på goda krafter, föräldrar och ungdomarna själva. Genom att inrikta sig på den andra parten i samverkansarbetet skulle ny kunskap kunna tas fram. Detta skulle ge ett annat perspektiv, andra infallsvinklar och skapa större förståelse mellan myndigheter och de boende, vilket kan leda till förbättrade samverkansrutiner och mindre social oro.

7. Källförteckning

7.1 Tryckt litteratur

Axnäs, Nina & Nord (2012-03-01) Annica, *Utvärdering av samverkan för att förebygga social oro i Järvaområdet – Metodhandbok för samverkan i segregerade områden för ökad integration*, Polismyndigheten och Stockholmsstad

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2007) *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts juridik: Stockholm

Kvale Steinar & Brinkmann Svend (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Studentlitteratur AB: Lund

Lindblom, Jesper (2013-07-11) *Samverkan mot social oro*, Metodhandbok, Västerortspolisen är projektägare, Stockholms Stad och Länsstyrelsen i Stockholms län projektpartners

Lundqvist, Lennart (1992) *Förvaltning, stats och samhälle*, Studentlitteratur: Lund

Länsstyrelsen i Stockholm, *Risk- och sårbarhetsanalys för Stockholms län 2013*, Rapport 2013:19

Länsstyrelsen i Stockholm, *Samverkansfunktion Stockholmsregionen*, PowerPoint

Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen (2007) *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*

Rydén Birgitta (2003) *Principen om den anpassningsbara försvarsförmågan – ett implementeringsperspektiv på svensk försvarspolitik under försvarsbeslutsperioden 1997-2001*, Institutionen för samhällsvetenskap: Örebro Universitet

Stockholms stad (2013-04) *Trygghets- och säkerhetsprogram för Stockholms stad 2013-2016*, Figur 1

Teorell Jan & Svensson Torsten (2007) *Att fråga och att svara – samhällsvetenskaplig metod*, Liber: Malmö

Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*

Yin K. Robert (2006) *Fallstudier: design och genomförande* Liber AB: Malmö

7.2 Intervjuer

Johnny Lind, projektledare inom Västerorts polismästardistrikt

Jörgen Karlsson, närpolischef i Kista

Kurt-Erik Hansson, Stabschef på polisen inre ledning

Sara Lind, säkerhetsenheten Stockholms stad

7.3 Internetlänkar

Bergman, Tommy (2013-05-23) *Goda krafter lugnade Husby*,

<http://www.svt.se/nyheter/regionalt/abc/fortsatt-oroligt-i-fororterna>, ABC: SVT, 2014-01-02

Eklund, Stefan, *Social Oro ämne på Polisstyrelsens agenda* (2013-0618)

<http://www.blaljus.nu/nyhetsartikel/social-oro-amne-pa-polisstyrelsens-agenda#sthash.A8kr9ZsN.dpuf>, 2013-12-11

Ennart, Henrik *Stenkastning och nya bilbränder* (2013-05-20)

http://www.svd.se/nyheter/inrikes/extra-insatser-ska-halla-husby-lugnt_8191974.svd, 2014-01-20

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010-06-28) *Samverkan vid olyckor och kriser*,

<https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nytt-inom-Utbildning/Samverkan-vid-olyckor-och-kriser/> 2014-01-07

Rikspolisstyrelsen, *Sammanfattning av uppstartsmötet för sociala insatsgrupper den 10 maj*,

<http://www.polisen.se/PageFiles/335163/Sammanfattning%20från%20uppstartsmötet.pdf>, 2014-01-02

SvD (2013-05-20) *Upplopp och bränder i Husby*, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/upplopp-och-brander-i-husby_8188862.svd, 2014-01-02

TT, *Åtal för oroligheterna i Husby*, 2013-08-28, <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/abc/atal-for-oroligheterna-i-husby>, 2013-12-11

Bilaga 1 Intervjuguide

Bakgrund:

- Hur samverkade ni med andra myndigheter och aktörer? Efter hur lång tid började ni samverka under oroligheterna i Husby 2013? Händelseförlopp?

Den planerade samverkan:

- De grundläggande förutsättningar som beskrivs i metodhandboken (*målinriktat samverkansarbete, gemensam lägesbild, Regelbundna samverkansmöten på flera nivåer, mogen organisation, Tid, kontinuitet, relationer, Engagemang och Stöd från ledningen*) överensstämde de med verkligheten? Vad begreppen betyder för dig?

- Värdeadderande faktorer skrivs i handboken (*Eldsjälar och drivande krafter, positiv stämning och uppmuntran, Behovsanpassade åtgärder, Kommunikation och positiva förebilder, rätt person på rätt plats i rätt tid, Tillsammans – förtroende för samhällets samsyn, tydlighet, minska klyftan*) Vad begreppen betyder för dig?

- De komplexa faktorerna som beskriv i metodhandboken (*Ungdomars delaktighet i lokalsamhället, ungdomsgårdar och mötesplatser för unga vuxna, överarbetning, media, sekretess*) överensstämde de med verkligheten? Vad begreppen betyder för dig?

- Föräldrarnas roll är ett förbättringsområde. Hur tyckte ni samverkan med föräldrarna fungerade?

Utfall:

- Hur väl efterlevdes den planerade samverkan med verkligheten som utspelade sig i Husby? Vad gick bra? Vad gick mindre bra?

Har du själv något att tillägga?