

JÄMSTÄLLDHETS MYNDIGHETEN

FRÅN AMBITION TILL PREVENTION

Framgångsfaktorer, hinder och kapacitet i kommunövergripande våldsförebyggande arbete

Jämställdhetsmyndigheten publicerar flera olika typer av rapporter. Underlagsrapporter från externa forskare eller aktörer som fungerar som ett kunskapsunderlag är en typ av rapport.

Jämställdhetsmyndigheten
Göteborg, november 2026
Underlagsrapport 2026:4
Dnr: 26/00378

Har du frågor om denna publikation, kontakta:
Robert Kristiansen
Email: robert.kristiansen@jamstalldhetsmyndigheten.se

INNEHÅLL

Förord **4**

Sammanfattning **5**

1. Inledning **6**

1.1 Våldsförebyggande arbete och politiska ramar 6
1.2 Universell prevention - vad innebär det? 6
1.3 Det socio-ekologiska perspektivet 7
1.4 Problem- och förändringsförståelse 9
1.5 Kommunernas förutsättningar att omsätta arbetet i praktiken 10

2. Studiens syfte och genomförande **12**

2.1 Uppdrag, syfte och frågeställningar 12
2.2 Genomförande 13

3. Framgångsfaktorer och hinder **14**

3.1 Olika utvecklingsvägar i det våldsförebyggande arbetet 14
3.2 Att förstå och utveckla arbetet 15
3.3 Att få arbetet att fungera och hålla över tid 24

4. Preventionskapacitet **34**

4.1 Ramverk för preventionskapacitet 34
4.2 Preventionskapacitet som dynamisk process 35
4.3 Samordnarens faciliterande roll i kapacitetsbyggandet 37
4.4 Dilemman och spänningar i utvecklingsarbetet 38

5. Avslutande diskussion **40**

5.1 Från förekomst av enskilda faktorer till preventionskapacitet 40
5.2 Studiens bidrag i förhållande till den tidigare undersökningen 41
5.3 Lokala och föränderliga förutsättningar 41
5.4 Våldsprevention som jämställdhetsarbete 42
5.5 Från långsiktig preventionskapacitet till fortsatt utveckling 43

Referenser **44**

Bilaga A – Metodbeskrivning **48**

Urval 48
Förberedelse och genomförande 48
Analys och redovisning 49
Begränsningar 50

English summary **51**

FÖRORD

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheten genomför regelbundet fördjupade uppföljningar av de jämställdhetspolitiska delmålen om våld, förtryck och utnyttjande. Som en del av myndighetens uppföljning genomförs sedan 2023, i samverkan med länsstyrelserna, en återkommande undersökning av Sveriges kommuners arbete inom området. Att förebygga våld innan det uppstår är en central del av arbetet för ett samhälle fritt från våld, förtryck och utnyttjande. Kunskap om vilka förutsättningar som stärker kommunernas möjligheter att bedriva ett sådant arbete är därför viktig för den fortsatta utvecklingen av våldspreventionen.

För att fördjupa kunskapen om dessa förutsättningar har Jämställdhetsmyndigheten gett Anne-Charlott Callerstig och Toby Odland, forskare vid Örebro universitet, i uppdrag att genomföra en intervjustudie med representanter för 30 kommuner. Studien är en del av Jämställdhetsmyndighetens kontinuerliga kunskapsutveckling om kommunernas våldsförebyggande arbete. I rapporten riktas särskild uppmärksamhet mot kommunernas breda och universella våldsförebyggande arbete och mot förutsättningarna för att bedriva arbetet kommunövergripande. Studien bidrar med fördjupad kunskap om hur olika förutsättningar samspelar i utvecklingen av arbetet och om den kapacitet som behöver byggas och upprätthållas för att det våldsförebyggande arbetet ska kunna utvecklas och hålla över tid. Rapportens analyser och slutsatser är författarnas egna.

Jämställdhetsmyndigheten vill rikta ett varmt tack till de kommunrepresentanter som har delat med sig av sina erfarenheter och kunskaper. Deras medverkan har gjort studien möjlig.

SAMMANFATTNING

Vad krävs för att kommuner ska kunna förebygga våld innan det uppstår och få det förebyggande arbetet att fungera och hålla över tid? Studien undersöker förutsättningar för kommuners våldsförebyggande arbete, med fokus på universellt och kommunövergripande arbete, genom intervjuer med 30 kommuner som rapporterat ett mer systematiskt arbete.

Kommuner har en central men komplex roll genom sina möjligheter att arbeta förebyggande nära människors vardag. Samtidigt behöver arbetet fungera över verksamhets- och förvaltningsgränser och tillsammans med aktörer utanför kommunen. Kommunernas lokala förutsättningar innebär olika möjligheter och sårbarheter. Det som fungerar i en kommun kan därför inte utan vidare överföras till en annan. Resultaten visar att ett välfungerande våldsförebyggande arbete inte heller kan förklaras av förekomsten av enskilda framgångsfaktorer. Politisk förankring, styrdokument, resurser, samordnande funktioner och samverkan är alla betydelsefulla, men avgörande är hur dessa samspelar i det lokala och organisatoriska sammanhanget och stärker kommunens förmåga att förstå, genomföra, förankra och utveckla arbetet. Det universella arbetet innebär särskilda utmaningar där ambitionen att komma in tidigare och nå brett ofta konkurrerar med akuta behov, samtidigt som arbetet främst når barn och unga. En del förebyggande arbete finns redan i ordinarie verksamheter, vilket gör det viktigt att synliggöra och koppla samman detta, samtidigt som nya metoder och insatser kan behövas.

Med utgångspunkt i resultaten utvecklas ett ramverk för kommuners preventionskapacitet med fyra sammanlänkade förmågor: *reflexiv problemkapacitet*, att förstå och ompröva vad som behöver förändras; *implementeringskapacitet*, att omsätta ambitioner i praktik; *institutionaliseringskapacitet*, att skapa förutsättningar för arbetets fortlevnad; samt *lärande- och utvecklingskapacitet*, att använda kunskap och erfarenheter för att utveckla arbetet. Samordnande funktioner bidrar till att bygga och hålla samman kapaciteterna genom att skapa relationer, översätta mellan perspektiv och främja gemensamt lärande. Arbetet rymmer samtidigt återkommande dilemman, exempelvis mellan akuta och långsiktiga behov, gemensam riktning och olika problemförståelser samt lokal anpassning och centrala perspektiv. Att hantera och lära av sådana spänningar är en del av preventionskapaciteten.

Preventionskapacitet är inte en slutpunkt eller en trappa, utan byggs, utvecklas och kan försvagas när förutsättningarna förändras. Kommuner kan vara starka inom vissa delar och samtidigt ha utvecklingsbehov inom andra. Långsiktig våldsprevention handlar därför mindre om att hitta en färdig modell att följa och mer om att få problemförståelse, genomförande, organisatorisk förankring och lärande att fungera tillsammans över tid och utifrån lokala förutsättningar.

1. INLEDNING

Vad krävs för att kommuner ska kunna förebygga våld innan det uppstår? I det här avsnittet beskriver vi studiens utgångspunkter. Vi går igenom de politiska ramarna, vad som menas med universell prevention, hur våldet och dess orsaker kan förstås och vad som krävs för att omsätta förebyggande arbete i praktiken.

1.1 Våldsförebyggande arbete och politiska ramar

Könsrelaterat våld, som mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel, är ett omfattande samhälls- och folkhälsoproblem. Det utgör också ett omfattande jämställdhetsproblem och ett allvarligt hinder för alla människors rätt till kroppslig integritet och ett liv fritt från våld. Kommuners arbete har länge främst handlat om att upptäcka våld och ge stöd och skydd efter att det har inträffat. Under de senaste decennierna har synen på arbetet med våld förändrats och allt större uppmärksamhet har riktats mot att förhindra både att våld uppstår och att det upprepas.

Denna inriktning har fått en tydlig plats i den nationella styrningen. Istanbulkonventionen, som trädde i kraft i Sverige 2014, ställer krav på förebyggande arbete mot våld.[1] Det våldsförebyggande arbetet ingår i de sjätte och sjunde jämställdhetspolitiska delmålen om att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Den föregående nationella strategin 2017–2026 betonade ett skifte från ett reaktivt till ett mer proaktivt förhållningssätt,[2] och i den nuvarande strategin 2026–2035 beskrivs det förebyggande arbetet som en förutsättning för att våld, förtryck och utnyttjande ska upphöra. Arbetet ska vara kunskapsbaserat, systematiskt och långsiktigt och knyts också till nollvisionen för dödligt våld mot kvinnor.[3] Båda strategierna betonar förebyggande arbete som riktas mot våldsutövande och mot de normer och maktrelationer som bidrar till våld.[4]

1.2 Universell prevention - vad innebär det?

I studien används *universell prevention* för att beskriva förebyggande insatser som riktas till hela eller breda delar av befolkningen, utan att målgruppen har valts ut på grund av en identifierad förhöjd risk för våldsutsatthet eller våldsutövande. Det kan exempelvis handla om en insats som riktas till alla elever på en skola eller till alla föräldrar i en kommun. Det avgörande är alltså inte att insatsen måste nå alla, utan

[1] Europarådet 2011: arts. 12–13

[2] Regeringen 2016: 109–110

[3] Regeringen 2026: 17

[4] Den första strategin lyfter särskilt våldsutövare och maskulinitetsnormer, och den andra begränsande normer kring kön, makt och sexualitet, med fokus på barn och unga (Regeringen 2016: 115; 2026: 21).

att målgruppen inte väljs ut utifrån en särskild risk. Begreppet tillhör den vanligt förekommande indelningen i universell, selektiv och indikerad prevention, där insatser skiljs åt utifrån vilka de riktas till och hur dessa förhåller sig till risk.[5]

Indelningen säger något om vem en insats riktas till, men mindre om vad den försöker förändra och varför. Två insatser kan båda vara universella men bygga på helt olika idéer om vad som orsakar våld och vad som behöver förändras.[6] En universell insats som riktas till alla elever i en årskurs kan främst försöka förändra individers kunskap eller attityder, medan en annan riktar sig mot relationer, normer, organisatoriska praktiker eller strukturella villkor. Att en insats är universell säger därför inte i sig hur bred eller genomgripande den är. För att synliggöra sådana skillnader skiljer vi i rapporten mellan tre dimensioner av våldsförebyggande arbete.

Tabell 1. Tre dimensioner av våldsförebyggande arbete

Dimension	Vad dimensionen beskriver
Preventionsnivå: VEM riktas insatser till?	• Universell: en bred population, utan urval utifrån förhöjd risk. • Selektiv: grupper med förhöjd risk eller särskilda riskförhållanden. • Indikerad: personer där risk eller problem har identifierats.
Socio-ekologisk nivå: VAR eftersträvas förändring?	• Individ • Relationer • Närmiljö • Samhälle
Problem- och förändringsförståelse: VAD ska förändras och HUR?	Vilket problem antas bidra till våld? Vad behöver förändras? Genom vilka mekanismer antas förändringen bidra till minskat våld?

Preventionsnivån säger främst något om vilka grupper insatserna riktas till. Den socio-ekologiska nivån och problem- och förändringsförståelsen säger mer om hur våldsproblemet förstås och hur insatserna antas påverka det. Dessa två dimensioner introduceras härnäst.

1.3 Det socio-ekologiska perspektivet

Den *socio-ekologiska modellen* är en central utgångspunkt för det praktiska våldsförebyggande arbetet.[7] Enligt modellen kan våldets orsaker inte reduceras till egenskaper hos enskilda individer. Våld förstås i stället som resultatet av ett samspel mellan risk- och skyddsfaktorer på flera nivåer, från individ och nära relationer till

[5] Gordon 1983; Jämställdhetsmyndigheten 2019. Indelningen ska skiljas från begreppen primär, sekundär och tertiär prevention, som i stället beskriver när en insats sker i förhållande till våldets uppkomst och utveckling. En primärpreventiv insats, som syftar till att förebygga våld innan det har inträffat, kan därför vara både universell och selektiv.

[6] Jewkes et al. 2015; Kerr-Wilson et al. 2020; World Health Organization (WHO) & UN Women 2020

[7] Jämställdhetsmyndigheten 2019; Krug et al. 2002

närmiljö och samhälle.[8] Faktorer på olika nivåer är tätt sammanvävda och kan påverka varandra. En utbredd acceptans för könsrelaterat våld i samhället kan till exempel få fäste i kamratgrupper och skolmiljöer och påverka enskildas attityder, samtidigt som beteenden och praktiker i relationer och verksamheter kan bidra till att upprätthålla eller utmana den acceptansen.

Modellen används både för att förstå vilka faktorer som ökar risken för våld och för att förebygga våld genom att påverka dem.[9] Det socio-ekologiska perspektivet innebär inte att varje enskild preventiv insats måste påverka alla nivåer samtidigt. Det synliggör däremot att olika insatser kan rikta sig mot olika delar av det system av ömsesidigt förstärkande faktorer som bidrar till våld och att insatser på en nivå kan behöva kombineras med förändringar på andra nivåer. Modellen ger därmed en grund för universell våldsprevention utan att utesluta selektiv och indikerad prevention.[10] Tabellen nedan ger exempel på faktorer med betydelse för våld och vad förebyggande arbete kan rikta sig mot på respektive nivå.

Tabell 2. Socio-ekologiska nivåer i våldspreventivt arbete

Nivå	Faktorer med betydelse för våld	Vad prevention kan rikta sig mot
Individ	Kunskapsnivå, attityder till kön och våld, erfarenheter och beteenden.	Kunskapsbyggande, förändring av attityder och beteenden.
Relationer	Familje- och kamratrelationer, grupptryck och makt i nära relationer.	Relationer, kommunikation, normer och maktmönster.
Närmiljö	Könsnormer och praktiker i skola, arbetsliv och andra verksamheter samt trygghet och sociala miljöer.	Organisationskultur, rutiner, normer, miljöer och institutionella praktiker.
Samhälle	Makt och inflytande, ekonomisk och social ojämlikhet och ojämställdhet, lagar, institutioner och samhällsnormer.	Resursfördelning, lagstiftning, institutionella villkor och samhälleliga normer.

Forskning om könsrelaterat våld visar på betydelsen av maktrelationer och normer kring kön och maskulinitet, som samspelar med andra sociala och materiella ojämlikheter.[11] Inom genusforskning och feministisk teori finns också en lång tradition av att förstå ojämställdhet som något som skapas och upprätthålls i samspel mellan samhällsstrukturer, formella regler, organisationers sätt att fungera, sociala normer och vardagliga praktiker, mellanmänskliga relationer och individers erfarenheter och handlingsutrymme.[12] Ett genus- och maktperspektiv kompletterar

[8] Heise 1998; Jewkes et al. 2015; World Health Organization (WHO) 2025

[9] Jämställdhetsmyndigheten 2019

[10] Heinze et al. 2016; Jämställdhetsmyndigheten 2019

[11] Jewkes et al. 2015; Salter 2016

[12] Acker 1990; Collins 1998; Harding 1986; Young 1990

därmed den socio-ekologiska modellen, inte som ytterligare en nivå utan genom att synliggöra hur könade maktrelationer och normer verkar inom och mellan nivåerna. Strukturell ojämställdhet placeras ofta på samhällsnivå i modellen, men riskfaktorer knutna till könsnormer och maktrelationer återkommer på samtliga nivåer.[13] Det innebär att jämställdhetsproblem som berör andra jämställdhetspolitiska delmål också har betydelse för det våldsförebyggande arbetet. Ojämställdhet i fråga om ekonomiska resurser, utbildning, hälsa, fördelning av obetalt hem- och omsorgsarbete samt makt och inflytande formar och förstärker de livsvillkor inom vilka könsrelaterat våld uppstår och normaliseras.

1.4 Problem- och förändringsförståelse

Ett kunskapsbaserat preventionsarbete handlar inte enbart om förmågan att organisera och genomföra valda insatser. Valet av insatser bygger på antaganden om vad problemet är, vad som behöver förändras och genom vilka mekanismer förändringen antas bidra till minskat våld. Problem- och förändringsförståelsen formuleras inte alltid uttryckligen, utan kan behöva utläsas ur de lösningar som föreslås.[14] Att studera hur valet motiveras, och varför vissa insatser väljs men inte andra, blir därmed ett sätt att granska de antaganden som arbetet vilar på.

När könsrelaterat våld ramas in som ett folkhälsoproblem riskerar könade maktrelationer och strukturell ojämställdhet att få mindre utrymme, exempelvis om fokus främst riktas mot individers hälsa, beteenden och riskfaktorer. En analys av svensk lagstiftning och policy visar att våld mot kvinnor i en sådan inramning ofta benämns som våld i nära relationer och inte nödvändigtvis beskrivs som ett jämställdhetsproblem.[15] Andra studier visar hur till synes könsneutrala policyprocesser kan bygga på underliggande föreställningar om kön och hur mäns agerande kan bli frånvarande även i policy och politik som behandlar könsrelaterat våld.[16] Samtidigt kan ett ensidigt fokus på mäns agerande och maskulinitetsnormer bli för snävt. Om problemet främst förstås som skadliga attityder eller maskulinitetsnormer riskerar de ekonomiska, politiska och institutionella faktorer som bidrar till att skapa och upprätthålla ojämställdhet att hamna i skymundan i det förebyggande arbetet.[17]

Olika problem- och förändringsförståelser har alltså betydelse för vilka lösningar som framstår som möjliga och relevanta. Om våld främst förstås som en fråga om individuella kunskaper och beteenden blir andra insatser rimliga än om det också förstås i relation till sociala normer, könade maktrelationer eller strukturella livsvillkor. Olika förståelser får betydelse för vilka målgrupper och arenor som prioriteras och för vilka resultat som förväntas av arbetet.[18]

[13] Jämställdhetsmyndigheten 2019: 95

[14] Bacchi 2009; Weiss 1997

[15] Öhman et al. 2020

[16] Hearn & McKie 2008; Rönnblom 2011

[17] Salter 2016

[18] Hearn & McKie 2008; Heise 1998; Jewkes et al. 2015

1.5 Kommunernas förutsättningar att omsätta arbetet i praktiken

Det våldsförebyggande arbetet handlar både om att förstå problemet och utforma lösningar och om att genomföra dem och få arbetet att hålla över tid.

Under de senaste decennierna har kunskapen om förebyggande strategier och insatser ökat. Internationell forskning visar att våld går att förebygga och att flera typer av insatser kan bidra, bland annat sådana som främjar jämlika och respektfulla relationer, förändrar normer som legitimerar våld och ojämställdhet, stärker kvinnors och flickors handlingsutrymme, skapar tryggare miljöer och förebygger våld och utsatthet bland barn och unga.[19] Den svenska kunskapsbasen är dock fortfarande begränsad. En forskningsöversikt, genomförd på uppdrag av Jämställdhets–myndigheten, visar att många av de våldsförebyggande insatser som används i Sverige inte har utvärderats alls, eller har utvärderats på ett sätt som gör det svårt att bedöma effekterna. Endast ett fåtal utvärderingar gör det möjligt att avgöra vilka delar av insatserna som varit verksamma. Översikten pekar därför på behovet av större systematik och långsiktighet i utveckling, utvärdering och forskning.[20]

Kunskapsbehovet handlar dock inte enbart om att identifiera effektiva metoder. Det handlar också om förmågan att omsätta kunskap om våldets orsaker och riskfaktorer i genomförbara förebyggande strategier.[21] Insatser med liknande innehåll kan dessutom få olika resultat beroende på hur de utformas, anpassas och genomförs. Det finns därför inte stöd för att en enskild metod kan föras över oförändrad mellan olika sammanhang.[22] Faktorer som en tydlig förståelse av vad insatsen ska förändra, omfattning och kompetens hos dem som genomför arbetet har också betydelse för resultaten.[23] Insatser som främst syftar till att öka kunskap eller medvetenhet leder till exempel inte nödvändigtvis till förändrade beteenden eller minskat våld.[24] Att våldets orsaker är sammanvävda gör det dessutom svårt att isolera effekten av enskilda insatser, och förändringar kan visa sig först över tid. Kunskap om vad som kan förebygga våld behöver därför kompletteras med kunskap om hur arbetet fungerar i praktiken under olika lokala förutsättningar.

Kommuner har en central position i det våldsförebyggande arbetet. De ansvarar för eller påverkar många av de miljöer där människor lever sina vardagsliv, som förskola och skola, socialtjänst, fritidsverksamhet, samhällsplanering och delar av omsorgen. Ur ett socio-ekologiskt perspektiv är närmiljön särskilt betydelsefull, eftersom det är där individer möts och relationer formas.[25] Forskning pekar på betydelsen av just lokalt förankrade och samordnade våldsförebyggande strategier som verkar på flera nivåer.[26]

[19] Kerr-Wilson et al. 2020; World Health Organization (WHO) 2025

[20] Franzén & Gottzén 2020. Forskningsöversikten gjordes som en del Jämställdhetsmyndighetens regeringsuppdrag om förstärkta insatser utifrån den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

[21] Hammond et al. 2006; World Health Organization (WHO) & UN Women 2020

[22] Jewkes et al. 2021; Kerr-Wilson et al. 2020

[23] Jewkes et al. 2021

[24] Coulter et al. 2025; Porat et al. 2024

[25] Heise 1998; Jämställdhetsmyndigheten 2019

[26] Heinze et al. 2016; Smokowski et al. 2017

I svenska kunskapsunderlag om våldsprevention används begreppet ”hela-kommunen-ansats” för ett arbetssätt där våldsförebyggande insatser bedrivs på flera arenor och nivåer och integreras i olika delar av kommunens verksamhet.[27] Kommunen råder dock inte över alla arenor och resurser som berörs. Ett brett förebyggande arbete behöver därför involvera aktörer även utanför den kommunala organisationen, i linje med vad som i internationella ramverk beskrivs som whole-of-government och whole-of-society approaches.[28] Kommunens betydelse ligger därmed både i de egna verksamheternas möjligheter att förebygga våld och i förmågan att bidra till ett mer sammanhållet lokalt arbete med andra aktörer. Det kräver samverkansförmåga över organisatoriska och huvudmannamässiga gränser, mellan aktörer med olika uppdrag, mandat, problemförståelser och prioriteringar.

En central utmaning för kommunernas våldsförebyggande arbete är att kunskap om vad som kan göras inte är detsamma som förutsättningar att göra det i praktiken. Forskning om preventionskapacitet och implementering skiljer mellan förmågan att genomföra en specifik preventiv insats och mer generell kapacitet, på individ-, organisations- och samhällsnivå, att införa och upprätthålla förebyggande arbete.[29] Internationella ramverk betonar på liknande sätt betydelsen av en möjliggörande kontext (enabling environment), det vill säga organisatoriska och samhälleliga förutsättningar som stödjer arbetet, och av att preventiva insatser kombineras med planering, implementering, uppföljning och utvärdering.[30] Att formella strukturer finns på plats avgör samtidigt inte i sig vilket genomslag arbetet får. Forskning om implementering av jämställdhets- och genusrelaterade mål visar att det också beror på hur aktörer tolkar, prioriterar och omsätter institutionella förutsättningar i praktiken, vilket kan ge liknande mål olika innebörd i olika sammanhang.[31]

Att en preventiv insats har startats eller att ett arbetssätt introducerats innebär inte nödvändigtvis att de blir en varaktig del av verksamheten. Forskning inom folkhälsoområdet beskriver *hållbarhet* som ytterligare ett steg i processen från utveckling och implementering till etablerad praktik, inte som en självklar följd av ett väl genomfört införande.[32] För kommuners våldsförebyggande arbete handlar det om hur insatser och arbetssätt förankras och vidmakthålls, och om hur arbetet kan bli mindre beroende av tillfälliga projekt, resurser eller enskilda personer.

Kommuner verkar under olika organisatoriska, demografiska och ekonomiska förutsättningar och har olika tillgång till kompetens, resurser och samverkansparter.[33] Det väcker frågor om hur ett brett och universellt våldsförebyggande arbete utvecklas och bedrivs i olika kommunala sammanhang, och vilka förutsättningar som främjar eller försvårar ett sådant arbete.

[27] Jämställdhetsmyndigheten 2019: 80; Leifman & Pettersson 2024: 50

[28] World Health Organization (WHO) 2022; World Health Organization (WHO) & UN Women 2020

[29] Flaspohler et al. 2008

[30] World Health Organization (WHO) 2025; World Health Organization (WHO) & UN Women 2020

[31] Gains & Lowndes 2014; 2018

[32] Scheirer & Dearing 2011

[33] Leifman & Pettersson 2024

2. STUDIENS SYFTE OCH GENOMFÖRANDE

I det här avsnittet beskriver vi kortfattat uppdraget, studiens syfte och frågeställningar samt hur den genomförts.[34]

2.1 Uppdrag, syfte och frågeställningar

Intervjustudien har genomförts på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten och fördjupar resultaten från myndighetens kommunenkät[35] genom att undersöka närmare hur det våldsförebyggande arbetet bedrivs och organiseras i praktiken, vilka förutsättningar som påverkar möjligheterna att utveckla och upprätthålla det samt vilka faktorer kommunerna själva beskriver som främjande respektive hindrande. Studien fokuserar därför inte på enskilda insatser, utan på hur arbetet styrs och organiseras samt vilka lokala förutsättningar som påverkar dess långsiktiga utveckling. Genom att studera kommuner där enkätsvaren tyder på ett mer strukturerat arbete kan vi identifiera både gemensamma mönster och olika utvecklingsvägar.

Det övergripande syftet är att fördjupa kunskapen om hur och under vilka förutsättningar kommuner kan utveckla och upprätthålla ett kunskapsbaserat och långsiktigt hållbart våldsförebyggande arbete, samt att identifiera framgångsfaktorer och hinder för ett sådant arbete. Särskilt fokus ligger på universell och kommunövergripande våldsprevention. Studien vägleds av tre frågeställningar:

- Hur styrs, organiseras och bedrivs kommuners universella och kommunövergripande våldsförebyggande arbete?
- Vilka faktorer främjar respektive hindrar ett välfungerande och långsiktigt hållbart våldsförebyggande arbete?
- Hur kan skillnader och likheter mellan kommunernas arbete förstås i relation till deras organisatoriska och lokala förutsättningar?

Frågeställningarna ger en öppen utgångspunkt. Under analysen har särskilt fyra aspekter framträtt; hur kommunerna förstår våldsproblemen och vad som behöver förändras, hur problem- och förändringsförståelsen påverkar valet av insatser, hur arbetet förankras organisatoriskt samt hur kartläggning, uppföljning och erfarenheter används för lärande och utveckling. Dessa aspekter har vuxit fram under analysen och används för att fördjupa förståelsen av studiens övergripande frågeställningar.

Studien knyter an till Jämställdhetsmyndighetens tidigare undersökning *Kommuners förutsättningar i arbetet mot mäns våld mot kvinnor* som byggde på kommunenkäten från 2023 och intervjuer med 15 kommuner.[36] Resultaten från den föreliggande studien jämförs, där det är relevant, med resultaten från den tidigare

[34] Se Bilaga A för en utförlig metodbeskrivning.

[35] Jämställdhetsmyndigheten 2025

[36] Leifman & Pettersson 2024

studien. Eftersom studierna skiljer sig åt vad gäller syfte, urval och analytiskt fokus används jämförelsen framför allt för att se vad som återkommer och vad som är nytt, inte för att dra generella slutsatser om förändringar över tid i Sveriges kommuner.

2.2 Genomförande

Studien har en kvalitativ ansats och bygger på semistrukturerade intervjuer med representanter för 30 kommuner.[37] Kommunerna valdes bland dem som i kommunenkäten har rapporterat ett mer systematiskt våldsförebyggande arbete i fråga om politisk förankring, kartläggning, samverkan och uppföljning. Hänsyn togs också till kommungrupp och geografisk spridning.

Totalt intervjuades 49 personer. Några hade ett direkt ansvar för frågor om våld och våldsprevention. Andra hade strategiska funktioner inom folkhälsa, trygghet, brottsförebyggande arbete eller social hållbarhet, eller var chefer. Flera hade uppdrag som spände över flera sakområden. I vissa kommuner intervjuades en person, medan flera personer med olika funktioner deltog i andra. Denna variation speglar delvis hur kommunerna har organiserat och fördelat ansvaret för arbetet.

Intervjuerna genomfördes digitalt och varade mellan 45 och 60 minuter, spelades in och transkriberades. De deltagande forskarna utgick från en gemensam intervjuguide, men det fanns utrymme att ställa följdfrågor och låta intervjupersonerna berätta om erfarenheter och frågor av särskild betydelse för den egna kommunen.

I den tematiska analysen utgick vi från intervjupersonernas formuleringar, grupperade dem i bredare teman och övergripande dimensioner och växlade successivt mellan materialet och studiens teoretiska utgångspunkter.[38] Avsnitt 3 presenterar de teman som identifierats i analysen medan avsnitt 4 utgår från de övergripande dimensionerna som vi har utvecklat till ett ramverk för att förstå preventionskapacitet som en dynamisk process. Ramverket omfattar fyra samspelande kapaciteter: reflexiv problemkapacitet, implementeringskapacitet, institutionaliseringskapacitet samt lärande- och utvecklingskapacitet.

I analysen har vi särskilt uppmärksammat hur förståelsen av våldsproblem påverkar vilka insatser som framstår som relevanta och möjliga, hur dessa omsätts och förankras i organisationen samt hur erfarenheter och uppföljning används för att utveckla arbetet över tid.[39] Framgångsfaktorer och hinder behandlas inte som generella lösningar som kan föras över mellan kommuner. Vi har i stället undersökt vad som tycks främja eller försvåra arbetet, hur och under vilka förutsättningar. De *lovande arbetssätt* som lyfts i avsnitt 3 är på samma sätt arbetssätt som är värda att pröva och följa upp vidare, inte utvärderade metoder.[40]

[37] De begränsningar som följer av studiens design beskrivs i bilaga A.

[38] Gioia et al. 2013

[39] Bacchi 2009; Hearn & McKie 2008; Hoppstadius 2018

[40] Jensen et al. 2016; Socialstyrelsen 2026

3. FRAMGÅNGSFAKTORER OCH HINDER

Vad säger kommunerna själva om framgångsfaktorer och hinder för kommunövergripande våldsförebyggande arbete? I detta avsnitt redogör vi för både gemensamma mönster och skillnader.

3.1 Olika utvecklingsvägar i det våldsförebyggande arbetet

Kommunerna har inte följt någon gemensam utvecklingsväg. I en del kommuner finns en lång historia av arbete med våld i nära relationer, ofta inom socialtjänsten. Där beskrivs utvecklingen som en successiv utvidgning, där ett förebyggande arbete har vuxit fram vid sidan av arbetet med våld som redan inträffat och frågan har breddats från att främst vara socialtjänstens till att bli hela kommunens. I andra kommuner beskrivs ett tydligare startskott, som enskilda våldshändelser, oro för unga i kriminalitet, en politisk motion eller nya medarbetare med ett särskilt intresse för våldsfrågor. Statistik, jämförelser och externa granskningar som visat att kommunen ligger sämre till än andra har gjort det ”svart på vitt” att våldet är ett problem och gett legitimitet att prioritera förebyggande arbete. I några fall har också kostnaderna för konsekvenserna av våld, exempelvis placeringar, bidragit till insikten att kommunen behöver komma in tidigare.

Lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete har i flera kommuner fungerat som en katalysator. Den beskrivs sällan som själva startskottet, men som hjälpsam för att samla och synliggöra det våldsförebyggande arbete som redan pågick och som en drivkraft för att utveckla det. Även den nya socialtjänstlagen nämns i flera kommuner, som ett stöd för ett mer förebyggande arbetssätt och som något som gett socialtjänsten ”en annan tyngd” i det förebyggande arbetet.

Det som redan fanns på plats har också haft betydelse för utvecklingen av arbetet. En etablerad kommunövergripande samverkan, där verksamheterna är ”vana att prata med varandra”, eller en lång erfarenhet av att arbeta med våldsutsatta och våldsutövare, har gjort det lättare att bygga vidare. Flera beskriver en förflyttning från ”stuprör” till tvärförvaltningsarbete, där samordningsfunktioner, styrgrupper och nätverk har gjort det möjligt att föra samman verksamheter som socialtjänst, skola och fritid, och att koppla det våldsförebyggande arbetet till det brottsförebyggande arbetet, folkhälsoarbetet och jämställdhetsarbetet.

I flera kommuner beskrivs en förflyttning över tid. Arbetet har inledningsvis burits av eldsjälar och drivande tjänstepersoner som har sett behov, tagit initiativ, byggt nätverk och prövat arbetssätt, och har på så sätt vuxit fram ”nerifrån och upp snarare än uppifrån och ner”. Med tiden har arbetet i högre grad formaliserats genom politiska beslut, strategier, handlingsplaner och mål i kommunens styrdokument. Formaliseringen ger mandat och gör arbetet mindre personberoende. En uttalad ambition hos många av de intervjuade är att arbetet ska ”sitta i rutiner och väggar

och inte i personer”. I andra kommuner har arbetet i stället tagit form genom politiska uppdrag och handlingsplaner med tydliga krav på förvaltningarna redan från början. I några kommuner har politiken varit drivande, medan den i andra främst har stöttat arbetet genom beslut och resurser. I ytterligare andra har professionen haft ett stort handlingsutrymme att utveckla arbetet utan att politiken själv varit pådrivande, som en intervjuperson beskrev det: ”jag har aldrig fått ett nej på någonting som jag varit uppe med”. Ett brett politiskt stöd lyfts som särskilt betydelsefullt för utvecklingen.

De olika utvecklingsvägarna innebär att kommunernas förutsättningar delvis skiljer sig åt. Det som har underlättat eller försvårat arbetet behöver därför förstås mot bakgrund av hur arbetet har vuxit fram och organiserats i respektive kommun. Härnäst presenteras framgångsfaktorer och hinder som framkommit i studien. De delas in i två områden: först hur kommunen förstår och utvecklar det våldsförebyggande arbetet, sedan hur arbetet kan fås att fungera och hålla över tid.

3.2 Att förstå och utveckla arbetet

Kommuner som arbetar med våldsprevention behöver kunna skapa sig en bild av vilka problem de försöker förebygga, varför problemen uppstår och vad som därför behöver förändras. Den förståelsen får betydelse för vilka insatser som väljs, vilka verksamheter som behöver involveras och vad som följs upp. En gemensam problem- och målbild kan göra det lättare att dra åt samma håll, medan en bild som är för bred eller för snäv kan göra det svårare att arbeta tillsammans. Samtidigt behöver förståelsen kunna utvecklas under arbetets gång. Kartläggningar, uppföljning och erfarenheter från olika verksamheter kan ge ny kunskap om problemen och om vad som fungerar. En viktig framgångsfaktor blir därför att de som arbetar med frågorna tillsammans tolkar och använder kunskapen för att utveckla arbetet. Hit hör också hur universell prevention förstås, hur våldsproblem tolkas i olika verksamheter och hur kön och makt blir en del av analysen.

3.2.1 Ett universellt och förebyggande förhållningssätt

Den universella preventionsnivån beskrivs som att rikta sig brett för att komma in tidigt, innan våld har uppstått. Det innebär en utvidgning från arbete med grupper där våld redan förekommer till verksamheter som möter breda grupper av invånare. Behovet av sådant arbete motiveras ofta med begränsningarna i de insatser som kommunen främst har arbetat med. Att komma in tidigare kan också minska behovet av senare insatser, eftersom ”ju mer man förebygger och främjar, desto mindre behöver man ju egentligen göra av det åtgärdande”.

Samtidigt beskrivs det universella arbetet inte som skilt från arbetet på de andra preventionsnivåerna, utan som en sammanhängande kedja, ”från ax till limpa”. Det handlar om en ”ständig rörelse”, där kopplingen mellan nivåerna går åt båda hållen. Universella insatser kan öka kunskapen om våld, så att det upptäcks tidigare och fler söker stöd. När det är lätt att söka stöd kan stödet också komma in tidigare. Det ska bli ”mer självklart för varje medborgare att ta emot stöd”, och det ska finnas en ”lätt

väg in” som inte kräver en ”tung utredning”. Omvänt kan stöd till dem som utsatts för eller utövat våld förebygga att våldet upprepas.

Det framhålls att en del av det universella arbetet redan bedrivs inom kommunens ordinarie uppdrag utan att kallas våldsförebyggande. Det gäller föräldraskapsstöd, förskolans arbete med att ge barn och föräldrar strategier för att hantera frustration, hembesök till nyblivna föräldrar samt skolans undervisning om sexualitet, samtycke och relationer. Om föräldrastödet säger en intervjuperson: ”ju mindre frustration, desto mindre våld”. En annan varnar för en ”tendens till att man glömmer bort kärnverksamheterna som de primära våldsförebyggande verksamheterna”. Samtidigt uttrycks en viss försiktighet med att räkna allt sådant arbete som direkt våldsförebyggande. Det beskrivs som våldsförebyggande ”på ett sätt”, men med ”många olika funktioner”, och det framhålls att kärnverksamheterna ofta arbetar ”i sina egna spår” snarare än som delar av ett sammanhållet kommunövergripande arbete. Det som lyfts som viktigt är därför inte bara att synliggöra hur det befintliga arbetet fungerar som våldsförebyggande, utan också att se det med ”förebyggande glasögon”. Detta innebär att fundera på vad som kan justeras och hur det kan göras mer sammanhållet, i stället för att alltid införa en ny metod eller starta ett nytt projekt.

Att formulera vad som konkret behöver förändras är svårare än att enas om att förebyggande arbete behövs. Det finns en samsyn om att arbetet är viktigt, men inte om ”hur och när och vem, var bör man börja?”. Bredden gör också arbetet svårt att avgränsa. Om de universella insatserna gynnar ”alla problemutfall”, som psykisk hälsa, kriminalitet och beroende, blir frågan: ”var drar du gränsen?”. Ett tydligt hinder för det universella arbetet är att det akuta tränger undan det förebyggande:

> **”På det stora hela så tror jag att alla i grunden är överens om att det breda förebyggande, det är där vi ska vara, i den perfekta världen. Men sen i praktiken så är det ju sällan som tiden finns ute på enheten att befinna sig där, för de har ju fullt upp att hinna med det som kommer in, som redan inträffat och som är akut.”**
>
> *Folkhälsostrateg*

Förståelsen för värdet av det förebyggande arbetet beskrivs som störst hos dem som har sett konsekvenserna av våld. Det är ”lättast för liksom polis och socialtjänst”, som har ”någonting att jämföra med”.

Att komma in tidigt, innan våld har uppstått, förstås ofta som att komma in tidigt i livet. I gymnasiet ”känns det nästan inte längre som att det är förebyggande”, och flera vill därför nå barn redan i förskolan, i låg- och mellanstadiet och genom stöd till föräldrar. Barn och unga beskrivs också som lättare att nå genom förskola och skola, medan vuxna är svårare att nå då de inte finns ”på en samlad plats”. Det

universella arbetet riktas därmed främst till barn och unga. Vuxna blir i första hand en målgrupp i sin föräldraroll eller som anställda i kommunen, snarare än som invånare i allmänhet.[41] Som stor arbetsgivare kan kommunen nå många vuxna genom utbildningsinsatser för den egna personalen. Många medarbetare möter dessutom vuxna invånare i sitt arbete, och kunskapshöjning kan därför ”generera förebyggande effekter” också utanför den egna arbetsplatsen. Någon beskriver alla kommunens medarbetare som våldsförebyggare utifrån var och ens roll.

Att en insats riktas brett betyder inte att alla nås. Även andra grupper beskrivs av kommunerna som särskilt svåra att nå, bland andra unga vuxna, äldre, personer som möter funktionshinder, hbtqi-personer, invånare på landsbygden, personer som lever med hedersnormer och religiösa minoritetsgrupper. Detta kan förstås i ljuset av det som brukar kallas universell proportionalism, alltså tanken att universella insatser kan behöva anpassas för att nå grupper som annars inte nås, utan att de därmed slutar vara universella. Att dessa grupper samtidigt har en förhöjd risk att utsättas för våld gör gränsen mellan universella och selektiva insatser flytande. Anpassningar för att nå minoritetsgrupper uppfattas dock lätt som riktade insatser till riskgrupper, vilket säger något om vilka de universella insatserna i första hand tänks rikta sig till.

3.2.2 Problemförståelse, översättning och organisatoriska ingångar

Hur våldsproblemet formuleras skiljer sig åt beroende på var i kommunen arbetet har sin ingång. Där jämställdhetsarbetet är ingången ligger fokus oftare på normer och makt. Där trygghets- och brottsförebyggande arbete är ingången handlar det oftare om unga, kriminalitet och trygghet i det offentliga rummet. Där folkhälsoarbetet är ingången förstås våld snarare som en del av ett bredare mönster där våld, psykisk ohälsa och missbruk ”hänger ihop”.

Problemförståelsen beror också på vilken information som vägs in. Det som inte syns i statistik riskerar att inte bli en del av problembilden. Flera kommuner framhåller därför kunskapen hos dem som möter våldet tidigt och i andra sammanhang, som kvinnojourer och fältare som ”ser allt som vi på myndighet egentligen inte ser”. En kommun beskriver detta när det gäller hedersrelaterat våld:

> **”Efter kartläggningen som vi gjorde förra året så stod det rätt så klart att just hedersrelaterat våld är någonting som är svårt […] Enligt siffrorna så finns ju inte det i kommunen. Och det vet vi att så är det ju inte, utan hur kan vi nå ut?”**
> *Socialsekreterare*

[41] Även Leifman & Pettersson (2024) visar att de universella insatser som finns framför allt riktas till barn och unga, medan förebyggande arbete riktat till vuxna och äldre förekommer i låg utsträckning.

I stället för att avskriva frågan bjöd kommunen in skola, polis, vårdcentral och socialtjänst till konferensdagar för att bygga samverkan och gemensamma rutiner.

Ett återkommande hinder i problemförståelse och samverkan är att verksamheterna ”pratar olika språk” och ”ser på saker på olika sätt”. Detta kan handla om flera aspekter. För det första kan det saknas gemensamma begrepp och definitioner. Gemensamma utbildningar över verksamhetsgränserna är ett vanligt sätt att hantera detta, så att verksamheterna får ”samma definitioner, samma begrepp och prata likadant”. Att verksamheterna använder olika ord kan också dölja arbete som redan görs. En intervjuperson beskriver hur skolan först svarar att ”det ingår inte i vårt uppdrag”, men att det när frågan formulerades annorlunda framkom att skolan redan arbetade med den under andra benämningar. En viktig framgångsfaktor är att den som arbetar kommunövergripande sätter sig in i olika verksamheters handlingsplaner och benämningar, för att kunna agera som ”någon typ av tolk” som både förstår vad som görs och kan ”spegla just den kontexten som de är i”.

För det andra kan det handla om en snäv våldsförståelse. Fysiskt våld dominerar förståelsen medan exempelvis materiellt, psykiskt och ekonomiskt våld samt eftervåld hamnar i ”blindfältet”. Här handlar det inte om att tala olika språk, utan om att sakna förståelse för ”vad begreppen innebär”. I en kommun började ett nytt samverkansarbete med att en arbetsgrupp, där medarbetarna deltog från början, gemensamt definierade vad våld är och hur sekretess och ansvar skulle hanteras.

För det tredje kan det handla om att det finns ”så många olika sätt att se på varför problemet uppstår”, och därmed om vad som behöver förändras. Detta kan bli ett hinder. Utan ”tydliga gemensamma prioriteringar [...] som också genomsyrar alla leden” blir det lätt att man ”duttar” och ”flaxar lite”. Olika problemförståelser kan samtidigt vara en styrka, om verksamheternas insatser ses som delar av en helhet. En intervjuperson råder kommuner att ”börja med att identifiera vilka verksamheter [...] som de facto arbetar våldsförebyggande” och sedan ”tänka att vi ska komplettera varandra”. I en annan kommun placerar en arbetsgrupp ut befintliga insatser i förhållande till den socio-ekologiska modellen och preventionsnivåerna, för att se ”var är det glapp?”. Det kräver inte att alla delar samma förklaring till våldet, men det gör det synligt hur insatserna kompletterar varandra och när de inte gör det.

3.2.3 Könsnormer, makt och självgranskning

En särskild fråga i problemförståelsen är om, och i så fall hur, kön och makt blir en del av den. Här skiljer sig kommunerna markant åt. I några står maskulinitetsnormer och makt i centrum. Arbetet ska förändra en ”machokultur”, och misogyni beskrivs som den gemensamma nämnaren för våld, brott och extremism, vilket kräver en ”genusförändrande ansats”. I andra finns perspektiven med mer indirekt, som likabehandling eller som en del av arbetet med mänskliga rättigheter. Några beskriver jämställdhets- och maktperspektiv som ett utvecklingsområde, där de inte är ”bäst i klassen” och där de ”tassar”. Sättet att tala om kön och makt beskrivs också ha betydelse och behöva anpassas efter sammanhanget. En intervjuperson skiljer mellan att tala om skillnader mellan kvinnor och män bland professionella, till

exempel utifrån statistik, och att arbeta förebyggande med barn och unga. Det generaliserande språk om kön som ibland används i föreläsningar för yrkesverksamma kan tvärtom riskera att ”förstärka könsnormerna” och ”måla ut killar som ett stort problem” när det ”sipprar” ner i verksamheterna, och då få ”motsatt effekt mot vad man menar”. Hur problemförståelsen formuleras anpassas också efter det motstånd som intervjupersonerna möter och förväntar sig. En intervjuperson tror att den som pratar ”om genus och maktstrukturer” på stan skulle få ”mera mot [sig] än för [sig]”, och att frågorna därför behöver ramas in på andra sätt i en kommun som beskrivs som traditionell och ”i viss mån cementerad”.

Problemförståelsen gäller inte bara de grupper som det förebyggande arbetet riktas till, utan också den egna verksamheten. Några intervjupersoner vänder uttryckligen blicken inåt, mot de egna bedömningarna, synen på vem som ”äger” problemet och den egna organisationens vardag. En teamledare inom socialtjänsten utmanar handläggares bedömningar när en man som utsatts för våld inte erbjuds skydd: ”Hade du tänkt så här om det var en kvinna?”. Normer och föreställningar diskuteras i grundutbildningen, men i det dagliga arbetet behövs någon som säger ”vänta nu, stopp här”. Att utmana de egna föreställningarna beskrivs samtidigt som svårt, och den professionella strävan att bemöta alla lika kan ibland göra det ännu svårare:

> **”Man är ju så medveten om att vi har fördomar, och vi ska inte lyssna på dem […] Ibland kanske vi sätter lite krokben på oss själva, för att vi ska vara så himla duktiga hela tiden, för det blir ju också svårt att titta på sig själv och säga […] jag kanske bemöter kvinnor och män olika. Alltså mest troligt gör jag ju det, eftersom jag är en människa med föreställningar som alla andra.”**
>
> *Socialsekreterare*

Intervjupersonen efterlyser att diskussionen lyfts till ”en annan nivå”, men konstaterar att ”man [ändå] måste titta på sig själv”. Självgranskningen gäller också hur kommuner själva ramar in våldsproblem, och vem de därmed pekar ut som bärare av det. I en kommun beskrivs en återkommande diskussion om hur våldsförebyggande insatser kan utformas så att mottagarna inte uppfattar våldet som något som enbart gäller andra. Självgranskning gäller även den egna organisationens vardag, där möten med ”sexistiska, homofoba, transfobiska skämt” av en annan kommun beskrivs som en del av samma normer som det förebyggande arbetet ska förändra. Gemensamt för exemplen ovan är att självgranskning ses som nödvändig men svår och därtill inte tillräcklig om den endast görs på en individuell nivå. Det

som lyfts fram som framgångsfaktorer är kollegial reflektion i vardagen och att diskussioner om den egna verksamheten förs på en organisatorisk nivå.

3.2.4 En kedja från lägesbild till uppföljning

Kommunernas bild av läget bygger på information av olika slag och från olika håll. Det kan vara polisens statistik, trygghets- och medborgarundersökningar, enkäter till unga, orosanmälningar och socialtjänstens ärendestatistik. Till det kommer mer informell kunskap från verksamheter, kvinnojourer och samverkansgrupper, som bidrar med en ”temperaturmätning” av hur behoven ser ut. I många kommuner har den brottsförebyggande lägesbilden blivit den samlande ramen för att kartlägga problemen, men den fångar könsrelaterat våld olika väl. I några omfattar den numera våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och prostitution och människohandel. I andra hanteras könsrelaterat våld i ”särskilda kanaler” utanför den.

Det framhålls som särskilt betydelsefullt att gå från en beskrivning av problemen till en analys av varför det ser ut som det gör. En intervjuperson beskriver hur kommunen efter att ha valt fokusområden gör en orsaksanalys. Poängen är att ”inte bara sätta in åtgärder för själva problemet utan vad är orsaken till det här, och åtgärder riktade mot det för att få bäst effekt”. Andra skulle vilja göra sådana analyser men beskriver att det inte blir av på grund av ”tidsbrist och personalbrist”. Att avgränsa lyfts fram som en framgångsfaktor i sig. Det beskrivs som bättre att välja några få fokusområden än att ”rota i allt”. Analysen ska också ligga till grund för prioriteringarna. Flera betonar vikten av att utgå från ”ett behov som vi faktiskt vet finns”, i stället för att göra ”det som är enkelt, eller det man tycker är kul”. Andra framhåller att glappet inte ligger mellan analysen och de insatser som föreslås, utan ”mellan vad vi föreslår för insatser och vilka vi har råd att ta in och göra”.

Hur våldsstatistik ska tolkas diskuterades återkommande i intervjuerna. Mycket våld anmäls aldrig och syns därför inte i statistiken. När det förebyggande arbetet lyckas, och fler känner igen våld, vågar berätta och söker stöd, kan siffrorna stiga utan att våldet i sig nödvändigtvis har ökat. En ökning kan i stället betyda att personalen ”har fått mer kunskap och upptäcker mer”. Som belägg för att det finns ett mörkertal framhålls att kvinnojourers siffror ofta är högre än polisens, eftersom många som söker stöd hos jouren inte gör en polisanmälan. Detta kan vara svårt att förklara för politiker och beslutsfattare:

> **”Normalt sett […] vill man att den höga siffran ska bli lägre, medan vi många gånger pratar om att vi vill att den låga siffran ska bli högre […] en jättesvår matematikekvation, och jättesvårt att förklara.”**
> *Trygghetsstrateg*

Politiker har ibland inte förstått varför frågan får uppmärksamhet när siffrorna är låga. Samtidigt kan en ökning uppfattas som ”en paniksiffra”. Dessa reaktioner beskrivs hänga samman med att siffror lätt blir ”en prestation” som används för att visa att arbetet går bra, snarare än som underlag för att förstå problemet.

Uppföljningen av våldsförebyggande insatser beskrivs ofta som ”en svag länk”.[42] Det är lättare att följa vad som har gjorts än vad det har lett till: ”vi skickar ut det till verkställigheten, men hur följer vi upp vad det får för effekt?”. Effekterna av universellt förebyggande arbete kan synas först ”tio år framåt”, samtidigt som resultat förväntas kunna mätas snabbt och konkret. Förändringar i normer och sociala klimat är också svåra att fånga över de kortare tidshorisonter som det ofta rör sig om. I praktiken bygger uppföljningen ofta på ”en känsla” grundad i indirekta tecken som att skolor vill ha samma program igen, deltagarutvärderingar, eller att kvinnor berättar att de sökt stöd efter att ha hört någon berätta om verksamheten. Även när uppföljningen pekar på brister är det inte säkert att den leder till förändring. En intervjuperson beskriver skillnaden mellan kommunens egen uppföljning av en handlingsplan för hedersrelaterat våld och den som gjordes av en extern revision:

> **”Även om vi […] nästan samtidigt följde upp hedersplanen och sa vissa saker, som vi har sagt länge och rapporterat till politiken, [att] det här funkar inte riktigt, […] så händer det mer när revisionen skarpt säger: det här funkar inte, här följer ni inte lagkraven, nu har ni ett halvår på er att rapportera vad ni ska göra.”**
> *Sakkunnig HRV*

Hur uppföljningens resultat tas emot och leder till förändring beror alltså också på vem som förmedlar dem.

Några kommuner beskriver kartläggning, prioritering, genomförande och uppföljning som en återkommande kedja av att ”stanna upp, analysera, reflektera, avgränsa och ta nästa steg”. Att stegen finns på plats innebär dock inte i sig att arbetet utvecklas. Lärande förutsätter att uppföljningen används för att förstå vad som fungerar och varför, och för att justera både insatserna och förståelsen av problemet inför nästa varv. Det kan handla om att använda deltagarutvärderingar ”för att skruva på saker, så att det kan träffa bättre nästa gång” eller om att ”pröva olika saker [...] och titta: vad blir bra, vad blir inte bra?” En sådan kedja beskrivs också förutsätta ett ”framåtlutat” förhållningssätt där kommunen ”vågar titta på vad är det vi brister i

[42] Även Leifman & Pettersson (2024) finner att få kommuner gör analyser av kartläggningar eller skriftliga utvärderingar, och att beslutsfattare sällan efterfrågar uppföljning.

[...] så att man inte blir nöjd bara”. Samtidigt framhåller många att det saknas tid och resurser för att bygga funktioner för ett sådant långsiktigt och systematiskt arbete.

3.2.5 Kunskapsutveckling, prövning och anpassning

På frågan om det saknas metoder eller kunskap svarar intervjupersonerna olika. Luckor som lyfts gäller framför allt arbetet med våldsutövare, hedersrelaterat våld, prostitution och människohandel och den digitala arenan, där utvecklingen beskrivs gå fortare än kommunerna hinner med. Samtidigt menar flera att det redan finns ”oerhört mycket bra material” och att utmaningen snarare är att ”mäkta med att ta in det som finns”. Den kommun som försöker ”haka på alla trender” riskerar därtill att byta metod innan den förra har hunnit få fäste. Kunskapsläget för den universella preventionsnivån beskrivs som särskilt svagt. Det ”finns ju väldigt lite evidens, eller forskning, kring vilka våldsförebyggande insatser som fungerar”, och om en metod ska användas överallt behövs ”lite mer forskning i ryggen”. Även där forskare har knutits till arbetet beskrivs det som ”en utmaning att implementera resultaten”. Det som efterfrågas är därför stöd att få överblick och ledning i vad som är ”utvärderat och inte” och hur olika metoder kompletterar varandra.

Regionala och nationella aktörer, som länsstyrelser, SKR och nationella kunskapscentrum, beskrivs som viktiga för att sortera i kunskapsflödet. De fungerar som ”ett filter eller [...] en sil” inom ett område där det är ”nästan omöjligt att på egen hand hålla koll på allting som händer”. Regionala nätverk är särskilt betydelsefulla för dem som är ensamma i sina roller, vilket ofta är fallet i mindre kommuner där samordningen kombineras med andra uppdrag:

> **”Att ges möjlighet att kopplas ihop med andra som sitter i liknande sitsar är ju ovärderligt. Vi kan inte hålla på att uppfinna hjulet hela tiden, oss i kommuner enskilt. Vi måste ju ha lärande gemensamt.”**
>
> *Samordnare med brottsförebyggande ansvar*

Nätverken fungerar inte bara som en kanal för kunskap utan också som en arena för att dela erfarenheter, pröva tolkningar och diskutera val av metoder och insatser.

Att välja en metod är samtidigt bara ett första steg. Metoder behöver också prövas och anpassas till de lokala förhållandena. Metoder som utvecklats i andra länder bygger på ”en annan [...] samhällsstruktur”, med andra förutsättningar i till exempel skolan och vården. Metoder kan också vara utformade för storstäder och passa dåligt för glesbygdsförhållanden, och vice versa. Vissa mindre kommuner beskriver sig som ”snabbfotade” i att de hittar metoder och anpassar dem efter egna behov. Material anpassas också för att nå nya målgrupper, till exempel elever i anpassad skola. Metoderna behöver dessutom omprövas över tid, eftersom ”det som funkade

för tio år sedan kanske inte funkar idag”. Att anpassa och ompröva är en fortlöpande del av arbetet, där kommunerna behöver förhålla sig till föränderliga förutsättningar.

När nationellt stöd dröjer utvecklar kommunerna ibland egna lösningar för att möta behov som inte kan vänta. Detta gäller inte minst digital våldsprevention, där ”varje kommun får hitta sitt eget arbetssätt”. Flera kommuner lägger därmed resurser på att utveckla samma sak, medvetna om att arbetet kan behöva ”styras om” när stödet väl kommer. De våldsförebyggande insatser som når invånarna riskerar också att skilja sig åt, trots att det inte borde ”vara avgörande vilken kommun man bor i”.

3.2.6 Individuellt och organisatoriskt lärande

Lärande har både en individuell och en organisatorisk dimension. Medarbetare behöver kunskap, men organisationen behöver också ta tillvara på, omsätta och utveckla kunskapen över tid. Många kommuner arbetar med att bygga en gemensam kunskapsgrund som ger ”någon slags platta att stå på”. Ibland gäller det hela kommunen, ibland en viss förvaltning. Samtidigt betonas att grunden behöver anpassas eftersom verksamheterna möter olika grupper, har olika roller i det förebyggande arbetet och ”alla kan inte kunna allt”. En kommun har därför bestämt vilken grundnivå som behövs i olika verksamheter, med särskilda utbildningar om exempelvis våld mot barn, äldre och personer som möter funktionshinder. Utbildningarna är samlade på ett ställe, och chefer kan följa upp vilka som gått dem.

Kunskapen behöver också hållas levande över tid. Enstaka utbildningsinsatser räcker inte eftersom ”när alla hade gjort det så går tiden ganska fort” och ”jobbar man inte aktivt med det så kanske man inte kommer ihåg det”. När medarbetare, chefer och förtroendevalda byts ut behöver kunskapen förmedlas och förankras på nytt, så att den bärs av dem som nu finns i organisationen:

> **”Det man har gjort, det måste man göra igen. Det räcker inte med att man har gjort ett gäng kompetenshöjande åtgärder […] Man måste ju fortsätta och få det återkommande, systematiskt. Det kan ju också vara en utmaning, att samtidigt som man ska göra kanske nya saker, så ska man göra igen sådant som man har gjort.”**
> *Hållbarhetsstrateg*

Flera kommuner försöker därför göra lärandet återkommande och knyta det till ordinarie strukturer, till exempel genom introduktion för nyanställda, material för arbetsplatsträffar och utbildningar som ligger ”i ett systematiskt årshjul”. Målet är att lärandet ska vara ”inbakat”. Att kunskapsgrunden bibehålls är dock bara en del av det organisatoriska lärandet. Det handlar också om att utveckla den och använda erfarenheterna för att ompröva arbetssätt och de antaganden de bygger på.

3.2.7 Lovande arbetssätt för att förstå och utveckla arbetet

Rutan nedan ger exempel på lovande arbetssätt. Det handlar inte om utvärderade metoder, utan om sådant intervjupersonerna beskriver som betydelsefullt och som kan vara värt att pröva, anpassa och följa upp även i andra kommuner. Arbetssätten är indelade efter om de främst handlar om att förstå och formulera vad som behöver förändras här och nu eller om att utveckla förståelse och strategier över tid.

Att förstå arbetet här och nu:

- Undersöka vad som behöver justeras för att göra kärnverksamheternas arbete till en del av ett sammanhållet våldsförebyggande arbete
- Se kommunens medarbetare både som målgrupp för breda preventiva insatser och som våldsförebyggare i mötet med invånarna
- Väga in verksamhetsnära kunskap när problem inte syns i statistiken
- Utforma breda informationsinsatser så att alla kan känna igen sig, i stället för att våldet framställs som något som finns hos ”andra”
- Göra orsaksanalyser inom några få prioriterade områden och använda dem för att välja insatser
- Skapa ett gemensamt språk om våld och våldsprevention, utan att alla verksamheter behöver arbeta på samma sätt

Att utveckla arbetet över tid:

- Arbeta i en återkommande kedja där uppföljningen används för att ompröva insatser och problemförståelse
- Kartlägga verksamheternas insatser i förhållande till preventionsnivåerna och den socio-ekologiska modellen, för att se hur de kompletterar varandra
- Skapa utrymme för gemensam reflektion och organisatorisk självgranskning
- Använda regionala nätverk som filter och arena för gemensamt lärande
- Skapa en verksamhetsanpassad kunskapsgrund och hålla den levande genom introduktion för nyanställda och återkommande utbildning
- Pröva och anpassa metoder efter lokala behov och ny kunskap

3.3 Att få arbetet att fungera och hålla över tid

Att veta vad som behöver förändras och vilka insatser som kan vara relevanta är inte tillräckligt. Kommuner behöver också kunna omsätta ambitioner och strategier i praktiskt arbete och skapa organisatoriska förutsättningar för att arbetet ska kunna fortsätta över tid. Det kräver att frågan får fäste i de verksamheter som behöver bidra och att det finns mandat, ansvar och strukturer som stödjer arbetet. De som samordnar och driver arbetet har ofta en viktig roll i att skapa engagemang och översätta kunskap till verksamheternas förutsättningar. Samtidigt blir arbetet sårbart om alltför mycket kunskap, ansvar och drivkraft samlas hos enskilda personer. En central fråga blir därför hur arbetet kan gå från att vara personburet till att i högre grad bli

organisationsburet. Samordningens placering och mandat, ansvarsfördelningen mellan olika verksamheter samt fungerande former för samverkan påverkar möjligheten att hålla ihop arbetet. En viktig framgångsfaktor är inte bara att det finns strukturer för arbetet, utan att dessa faktiskt gör det möjligt för olika aktörer att agera tillsammans och hålla arbetet levande över tid.

3.3.1 Faciliterande arbete, relationer och uthållighet

Många av dem som driver och samordnar det våldsförebyggande arbetet saknar mandat att bestämma över de verksamheter som ska genomföra det. Det kan finnas ett politiskt beslutat styrdokument, men i praktiken handlar rollen, som en intervjuperson uttrycker det, om ”att leda utan mandat”. Det innebär att ”hela tiden testa, föreslå, bolla och försöka hitta sätt hur man kan röra sig framåt” på ett sätt som passar den specifika verksamheten. Uppgiften blir därmed inte främst att själv genomföra arbetet, utan att skapa förutsättningar för det i en rad olika verksamheter. Det är i den meningen som arbetet med att stödja implementering här beskrivs som faciliterande. Det översättningsarbete som beskrevs i avsnitt 3.2.2, där den som samordnar sätter sig in i verksamheternas handlingsplaner och språk, är en del av detta arbete. Det bygger också i hög grad på att ”få med folk och engagera”. Skolan framträder som en verksamhet där faciliterande arbete blir extra viktigt. Varje rektor beslutar för sin egen skola, så det går inte att utifrån ”bestämma att nu jobbar vi med det här”. Det blir då viktigt att ”pedagoger och rektorer är med på banan”.

Att facilitera implementering av nya arbetssätt och metoder handlar också om att anpassa sig efter verksamheternas villkor, som deras planeringshorisonter och arbetsformer. En samordnare, som försöker få skola och elevhälsa att delta i samverkansmöten, konstaterar att det inom socialtjänsten planeras ”kanske två månader i förväg”, medan skolan planerar ”en termin i förväg”. En annan intervjuperson betonar att den som vill in i skolan behöver ”vara ute ett år i förväg”. I verksamheter som möter äldre och personer med funktionsnedsättning arbetar personalen ofta schemalagt, vilket innebär att det inte går att ”utbilda hela gruppen samtidigt”. Dessutom konkurrerar det våldsförebyggande arbetet med andra satsningar som ska nå samma medarbetare: ”det blir många utbildningar för många att gå”. Att ”komma med i pipen” kan därför handla om att invänta rätt tillfälle:

> **”Jag har ju fått bromsa vår kvinnojour ganska mycket. […] Jag har sagt att vi måste ta saker i rätt ordning. Kommer jag med det här nu så kommer verksamhetscheferna skrika rakt ut och säga nej. Det är taktiskt att vänta ett halvår, för då kommer de ha lugnare, och då kommer det här landa bättre.”**
>
> *Trygghetsstrateg*

Att vänta är här inte detsamma som att ge upp, utan ett sätt att se till att frågan landar när verksamheterna har möjlighet att ta emot den. Det faciliterande arbetet handlar alltså inte bara om *hur* en fråga lyfts, utan också om *när*.

Relationer blir en viktig resurs för den som samordnar det våldsförebyggande arbetet. Den som har arbetat länge i kommunen och ”känner ganska många” märker att det ”underlättar jättemycket”. Att kombinera ett strategiskt och ett operativt uppdrag beskrivs som en fördel för att koppla samman olika organisationsnivåer. En samordnare som också arbetar operativt beskriver hur det gör det möjligt att ”se det som händer här nere, vilka behov finns, och sen koppla på det där uppe”. Dessutom har besöken i boenden och hemtjänst, som samordnaren gör i sin strategiska roll för att prata ”om just våldsfrågan”, lett till ”fler samtal till mig” från medarbetare som vill ha stöd i sitt arbete. Relationsbyggandet ”gör sig inte självt” utan tar tid, sker ”i arbetsgrupperna på olika nivåer och olika fokus” och behöver göras på nytt när personer byts ut. Relationer är därmed en tillgång som behöver underhållas.

Det faciliterande arbetet beskrivs också som ett arbete som kräver uthållighet. Det är ”ett långsamt arbete [...] Man får ha tålamod”. Arbetet får inte fäste i alla förvaltningar på samma sätt eller samtidigt, men ”trägen vinner lite grann, att det gäller att ligga på”. Någon beskriver det som att ”så frön” och låta förändringen ta tid. Uthålligheten krävs också för att hantera motstånd och bristande organisatorisk förankring. Ett råd som lyfts är att ”börja där det finns minst motstånd”, så kan det bli ”ringar på vattnet” och även ”de som kanske är lite mer tveksamma” så småningom följer med. Där systematiken inte finns på plats gäller det att ”hålla i och hålla ut” och samtidigt acceptera att ”man kanske inte kan vända alla”.

3.3.2 Från att veta till att göra

Ett återkommande tema i intervjuerna är att kunskapshöjande insatser inte i sig leder till förändrad praktik. Det som efterfrågas är att medarbetare ska ”veta, våga och göra”. I en kommun har ett övergripande mål om en kommun fri från våld brutits ned till vad varje verksamhet ska kunna göra, eftersom ”utifrån den förvaltning du har [...] kan det se lite olika ut”. Flera kommuner lyfter att en kunskapsmässig grundnivå behöver kompletteras med tydliga vägar vidare, så att medarbetare inte avstår från att agera för att de är osäkra på hur de ska gå vidare. Intervjupersonerna är väl medvetna om att länken mellan att veta och att göra varken är direkt eller automatisk. Samtidigt finns en stark tilltro till kunskapshöjande insatser:

”Jag tänker ju mer vi höjer kunskapen, desto mer [blir det] lite som ögonöppnare, helt enkelt. Så jag tror på kunskapshöjande insatser. Workshops. Bjud in olika personer […] ta hjälp av olika myndigheter. Du kommer aldrig att bli profet i din egen hembygd, utan någonstans är det, att försöka, ja, men höja kunskapen och göra det mer hanterbart, alltså begripligt, och att det känns meningsfullt.”

Folkhälsosamordnare

Mottaglighet beskrivs som något som kan byggas upp genom aktivt faciliterande arbete där flera saker görs parallellt. Kunskapen kan också få större tyngd när den förmedlas av någon utifrån snarare än av den egna samordnaren. Mottagligheten kan vidare öka när våldsfrågor uppmärksammas i omgivningen, till exempel i media. Då kan det bli lättare att få verksamheterna att delta i informations- och samverkansmöten ”för att de inser att det här måste jag nog veta något om”. Det engagemang och intresse som det faciliterande arbetet syftar till att skapa beror alltså delvis på faktorer som ligger utanför samordnarens kontroll och handlingsutrymme.

Ett hinder som lyfts i flera intervjuer är att det sällan följs upp om kunskapshöjande insatser faktiskt omsätts i förändrad praktik i verksamheterna. Det som mäts är ofta hur många som har gått en utbildning, och utifrån det ”kan vi anta att flera har höjt sin kunskap om det här, men sen i praktiken är det svårt att veta vad det har fått för effekt”. Detsamma gäller material som chefer ska använda på arbetsplatsträffar: ”det är en grej att det står på papper att det här ska erbjudas, men hur kan vi jobba för att de [faktiskt] ska göra det?” När medarbetare från olika verksamheter har gått en gemensam utbildning är det också oklart vad som händer när de kommer tillbaka: ”hur de egentligen sen pratar om det på skolorna och så, det vet jag faktiskt inte”. Den som samordnar arbetet har alltså ofta begränsad insyn i hur kunskapen används och får sällan återkoppling från verksamheterna. Det kan förstås som en följd av hur det kommunövergripande arbetet är organiserat. Det är ofta samordningen som tar fram och erbjuder utbildningar och material, medan verksamhets- och enhetschefer ska ”erbjuda sin personal” att ta del av dem och se till att kunskapen används. När uppföljningen inte är en tydlig del av ansvarsfördelningen blir det svårt att veta om insatserna får önskade resultat, och att justera dem om de inte gör det. Därmed missas också möjligheter till organisatoriskt lärande om vad som fungerar och varför.

3.3.3 Mandat, styrning och samordningens villkor

Politiskt antagna strategier och fastställda handlingsplaner beskrivs som en viktig förutsättning för det kommunövergripande arbetet. Ett politiskt beslut ger den som driver arbetet något att ha ”i ryggen” när frågan ska lyftas i verksamheterna. Krav beskrivs som en hjälp, eftersom det som inte är krav ”oftast prioriteras åt sidan”. Där

handlingsplanen har varit ”skarp i sin framtoning, med ett ska-krav” blir våldsprevention inte något verksamheterna kan välja bort, och verksamheter med tydliga lagkrav ”vet ju att de inte har något val”. För att nå alla verksamheter, ”inte bara där det finns intresse eller engagemang”, krävs något som är ”högt beslutat”.

Formella beslut räcker samtidigt inte på egen hand. Det behövs också någon som driver frågan och ser till att besluten får genomslag i verksamheterna:

> **”Det är såklart att det blir ett hinder, att man inte har mandat. Fast å andra sidan […] man kan ju inte bestämma över alla andra enheter ändå. […] Därför måste det ju finnas tydliga styrdokument: det här prioriterar kommunen. Och så har någon som driver de frågorna, och ser till att varje enhet gör det de ska. Då funkar det ju ändå liksom. Men det tar ju så lång tid att få det till.”**
>
> *Samordnare ViNR*

Den tidigare studien betonar att styrkedjan behöver fungera både uppifrån och ner och nerifrån och upp.[43] Den här studien ger en fördjupad bild av vad som får den att fungera i praktiken. Uppifrån behöver styrdokumenten kopplas till kommunens ordinarie styrning och budgetarbete, så att frågan får ”politisk bäring” och ”automatiskt” kommer med när resurser fördelas. Annars kan det våldsförebyggande arbetet vara formellt prioriterat utan att det märks i verksamheternas vardag: ”Det är ett prioriterat område, men det kanske inte är någons prioriterade arbetsuppgifter.” Styrningen behöver också nå ”hela vägen ut”, vilket kräver mer än att dokument skickas ut. Nerifrån behöver medarbetarnas kunskap tillvaratas och ”kunna komma uppåt [...] så att det inte stannar någonstans på vägen”. En intervjuperson menar att det är ”lätt att sitta på strategiskt övergripande [nivå] och tro att man är någon sån här allvetande”, och råder i stället att bjuda in medarbetarna, ”de som är experterna”, och fråga: ”Vad behöver ni? Hur kan vi hjälpas åt?” Styrkedjan fungerar alltså också genom att verksamheternas kunskap och behov får forma det som beslutas.

Var den samordnande funktionen placeras påverkar hur väl den kan bidra till en sådan styrkedja, både uppåt mot beslutsfattare och resurser och utåt mot verksamheterna. Flera framhåller fördelarna med en central placering, på kommunledningsnivå eller nära de högsta förvaltningscheferna. Där finns kontakt med de funktioner som ”sitter på resurserna”, och utan den riskerar arbetet att ”trampa luft”. Från den nivån ”kommer [det] ner ganska snart” när beslut väl har fattats. Där samordningen i stället ligger inom en enskild verksamhet blir arbetet mer beroende av samordnarens relationer. Denne behöver då förhandla med varje chef för

[43] Leifman & Pettersson 2024: 49

sig, utan mandat att ”säga, vet du vad, du ska göra det här”. Att lyfta samordningen ”en nivå upp” beskrivs därför som ett sätt att göra arbetet ”mer strukturerat, inte så individbaserat”. När ett kommunövergripande uppdrag ligger i en enskild förvaltning uppstår också ett budgetproblem. Kostnaderna för det som ska vara hela kommunens arbete hamnar då hos den förvaltningens chef, ”vilket blir skevt”. Samtidigt kan en central placering bli för avlägsen från verksamheterna, och det som tas fram centralt riskerar då att bli ”hyllvärmare”. Intervjupersonerna beskriver två sätt att hantera dilemmat mellan central och verksamhetsnära samordning. Det ena är att det, utöver en central funktion, finns nyckelpersoner ute i organisationens ”kapillärer”. Det andra är att samordningen ligger hos någon som förenar överblick och mandat med vana att möta våld i praktiken, och som därför också kan bli den som andra vänder sig till när de ”behöver någon att få bolla med”.

Sammantaget blir önskelistan för den samordnande funktionen lång. Den som samordnar ska ha överblick och mandat, finnas nära både beslutsfattare och verksamheter, vara van att möta våld och vara tillgänglig för andras frågor. Att vara den som ”sitter i mitten och drar i det” är i sig ett omfattande arbete. Att samordningen själv behöver resurssättas är därför en återkommande poäng:

> **”Det är ingenting som man kan göra med vänster-handen, lite samtidigt som man har tio andra uppdrag i kommunen, utan det krävs ju liksom att man har rätt förutsättningar för att kunna.”**
>
> *Utvecklingssamordnare*

I flera kommuner är samordningen av det våldsförebyggande arbetet en del av en tjänst som också rymmer andra strategiska uppdrag, till exempel folkhälsa, trygghet eller brottsförebyggande arbete. Det kan ge synergier, men den som samordnar riskerar också att bli ”allt-i-allo”, där det våldsförebyggande arbetet får konkurrera med allt annat. Samordningens placering och vilka resurser som knyts till den påverkar också hur ansvaret för arbetet uppfattas i organisationen. Förläggs det till en enskild enhet finns en risk att övriga verksamheter tycker ”att det är den där enheten som jobbar med de här frågorna, och då behöver inte vi göra det”.

3.3.4 Distribuerat ansvar och kontinuitet

Det lyfts att ett tydligt samordningsansvar behöver kombineras med ett distribuerat ägarskap, där flera personer och verksamheter tar ansvar för att driva arbetet. Ansvaret behöver bäras i linjen, och ledningsgrupper i de verksamheter som ska genomföra arbetet behöver involveras redan när utvecklingsarbetet startar och vara med och ”äga” det, eftersom det annars blir ”jättesvårt att köra någon parallell styrning”. Detsamma gäller samverkansforum, där deltagare behöver ha mandat så att de ”faktiskt äger frågan” och inte bara är där. Medarbetarna behöver också göras delaktiga, till exempel genom arbetsgrupper som tar fram nya arbetssätt, ”så att det

sätter sig redan från början”. En kommun som har byggt upp en nära samverkan mellan skola och socialtjänst förordar ett mer renodlat distribuerat ansvar. Där anses ett tydligt politiskt uppdrag, om att förvaltningarna ska samverka och att samverkan ska följas upp, vara mer gynnsamt än att en enskild tjänsteperson ansvarar för samordningen. Med en sådan person ”bygger man in en sårbarhet”, eftersom övriga då ”sitter och väntar in att den personen ska sammankalla”.

Ett återkommande hinder som diskuteras är att arbetet blir beroende av enskilda personers kunskap och initiativ. Ambitionen är att ansvaret ska ”ligga på funktion och inte person”, men en intervjuperson konstaterar att ”alla har ju sina egna käpphästar, och det är det de brinner mest för”. Arbetet formas av de personer som driver det, och när initiativtagarna slutar orkar nätverk och arbetssätt ”inte riktigt leva vidare”. En strategi som lyfts är att etablera arbetsgrupper och forum som går på tvären i organisationen, där deltagare agerar ambassadörer och för kunskapen vidare till sina arbetsplatser. Andra är att implementera arbetssätt i arbetsgrupper, så att det ”inte bara är ett samarbete mellan två personer”, eller att medvetet bredda kunskapen för att det inte ska vara ”avhängigt enstaka medarbetare”. Där sådana strukturer finns på plats beskrivs arbetet som så förankrat att det ”inte faller med personen”, även om viss kunskap fortfarande är personbunden.

Ett annat hinder gäller resursfördelning. Mycket av det våldsförebyggande arbetet förväntas rymmas inom befintliga ramar, och ”det kommer inga pengar, men uppdragen kommer”. Det som går utöver grunduppdraget blir därför ofta beroende av statsbidrag och andra externa medel. Sådant stöd beskrivs ofta som en möjliggörare och i en kommun ”nästan en förutsättning” för utvecklingen. Det innebär samtidigt ofta att arbetet bedrivs i projektform, vilket kan göra det svårt för de arbetssätt eller metoder som utvecklas att leva vidare när projekten tar slut:

> **”Det som då inte är grunduppdrag […] det var väldigt ofta externt finansierat, och då ganska mycket i projektform, och liksom inte systematiskt och spritt. […] Man gör det som ett projekt, och sen är det borta, och så byts det ut lite personal, och sen är den metoden inte kvar längre.”**
> *Planeringsledare*

De statliga bidragen beskrivs dessutom ha blivit ”mycket kortare”, innebära ”mycket mer administration” och vara ”väldigt mycket mer toppstyr[da]”. Det gör det svårare att förankra de arbetssätt och metoder som har utvecklats inom projekten i ordinarie verksamhet. För ett långsiktigt hållbart arbete beskrivs i stället en konstant resurstilldelning inom kommunens egna ramar som en ”förutsättning”.

Engagemang och driv hos enskilda personer har i många kommuner varit avgörande för att arbetet alls har tagit fart. För att det ska bli mer långsiktigt hållbart

framhålls att det behöver förankras i linjen och i strukturer som går på tvären samt tilldelas stabila resurser. Det handlar också om att inte släppa arbetet ”bara för att: nämen, nu fungerar det”. Distribuerat ansvar beskrivs som ett sätt att göra arbetet mindre personberoende. Samtidigt är det i hög grad enskilda personers engagemang och driv som håller uppe de strukturer som ett delat ansvar och ägarskap kräver.

3.3.5 Samverkan som organisatorisk infrastruktur

Samverkan beskrivs i intervjuerna inte bara som möten, utan som ett ”vägnät” av forum och kontaktvägar som det våldsförebyggande arbetet kan färdas på. Där sådana strukturer finns gör de det möjligt att se hur andra arbetar, och att ”synka våra arbeten” i stället för att göra samma sak på flera håll. Samverkan behöver samtidigt hållas ihop. När nya samverkansmodeller införs behöver de befintliga samverkansformerna gå in i dem, ”så att det inte blir dubbelarbete”. Målet beskrivs som att samverkan ska gå från informationsutbyte till ”samhandlande”, alltså till att verksamheterna faktiskt gör något tillsammans. Strategiska forum riskerar annars att bli platser där information delas, utan att den omsätts i handling.

Det som får samverkan att fungera i praktiken är i hög grad relationer och kontaktvägar. I en kommun lyfts gemensamma workshops för socialtjänstens handläggare och poliser som utreder våldsbrott som värdefulla, eftersom ”det blir alltid lite lättare när man har ansikten, det blir lättare att plocka upp telefonen”. I en annan kommun lyfts den ”täta och otvungna, väldigt enkla samverkan med polisen” fram som ”en absolut framgångsfaktor”. Samverkan förutsätter också engagemang hos alla parter. När alla är ”engagerade och drivande, då kommer vi ju någon vart”.

Svårigheter i samverkan förklaras sällan med bristande vilja. De beskrivs i stället som en följd av att verksamheterna har olika uppdrag, språk, prioriteringar och planeringshorisonter. Hur lätt det är att få med olika parter varierar mellan kommuner och verksamheter. I flera intervjuer framstår viljan att samverka som stor, men förutsättningarna att delta som begränsade. I en kommun beskrivs polisen som en part som ”vill ju så himla gärna” men som också måste prioritera sitt eget uppdrag. I en annan beskrivs vården som svår att få med på grund av ”arbetsbelastning och prioritering”. Generellt framhålls att samverkan är svårast att få till i de mest pressade verksamheterna, där det varken finns ”tid [eller] utsedd personal som jobbar strategiskt”. Förutsättningarna kan samtidigt förändras över tid:

> **”Det är ju utan tvivel så att skolan och socialtjänsten i det här nästan har blivit en enhet. Det har ju skett en kulturförändring, och sen så tror jag att det på socialtjänsten har skett lite lagförändring också. […] Fram till fem år sedan kanske, då var det tungrott, och det tog lång tid. Men det finns inte kvar, skulle jag säga.”** *Skolledare*

Mottagligheten för samverkan är alltså inte given en gång för alla. I den här kommunen har det som en gång var tungrott blivit det som bär det kommunövergripande våldsförebyggande arbetet.

Samverkan sker också mellan kommuner. För mindre kommuner kan den vara ett sätt att få ”en helt annan tillgång till resurser för att utveckla våra verksamheter”, till exempel kompetens och utbildningssatsningar som hade varit svårare att få till som ”en ensam liten kommun”. Genom att dela på specialiserade funktioner blir arbetet också mindre sårbart för personalomsättning. Samtidigt efterfrågas mer samordning mellan kommuner, eftersom ”alla sitter och gör exakt samma rutiner”. Större kommuner beskrivs ibland ta ett regionalt ansvar, till exempel genom att medfinansiera resurscentrum som stöttar yrkesverksamma i flera kommuner.

Regionala nätverk fungerar inte bara som ett stöd för lärande, utan kan också bära arbetet när förutsättningarna i den egna kommunen är svåra. När den egna organisationen är upptagen av andra frågor, eller när frågan möter motstånd, kan nätverken bli ”jätteviktiga för att driva arbetet och ändå hålla i och hålla ut”. De kan också ge utrymme för andra samtal än dem som förs internt. För chefer inom socialtjänsten ger länsövergripande chefsnätverk ”möjligheter att prata om mer förebyggande och strukturella frågor”, frågor som annars lätt hamnar i skymundan.

3.3.6 Lovande arbetssätt för att få arbetet att fungera och hålla över tid

Rutan nedan ger, liksom i avsnitt 3.2.7, exempel på lovande arbetssätt. De är indelade efter om de främst handlar om att omsätta ambitioner i praktiskt arbete här och nu eller om att bygga strukturer som gör att arbetet kan fortsätta över tid.

Att få arbetet att fungera här och nu:

- Lyfta frågan när verksamheterna har möjlighet att arbeta med den, och anpassa arbetet utifrån deras planeringshorisont
- Börja där motståndet är minst
- Kombinera strategiskt ansvar med kunskap om verksamheternas praktiska arbete i samordnarrollen
- Bryta ned övergripande mål till vad varje verksamhet konkret ska kunna göra
- Koppla kunskapshöjande insatser till tydliga vägar för fortsatt handling
- Utveckla samverkan som leder till gemensamt handlande, inte bara informationsutbyte

Att få arbetet att hålla över tid:

- Koppla styrdokumenten till kommunens ordinarie styrning och budgetarbete
- Göra medarbetarna delaktiga i utformningen av arbetet, så att deras kunskap tas till vara och når beslutsfattarna
- Avsätta tillräckliga resurser för samordningen
- Låta chefer och ledningsgrupper äga utvecklingsarbetet från start
- Bygga tvärgående arbetsgrupper som sprider kunskapen och förankrar arbetet i verksamheterna
- Följa upp om kunskapshöjande insatser leder till förändrade arbetssätt.
- Dela specialiserade funktioner mellan mindre kommuner

Intervjuerna visar att många faktorer kan bidra till ett välfungerande våldsförebyggande arbete, såsom kunskap, engagemang, politiskt stöd, samverkan, tydlig ansvarsfördelning och fungerande uppföljning. Men resultaten visar också att det inte räcker att dessa finns på plats. En kommun kan ha välutvecklade planer men svårt att omsätta dem i praktiken, engagerade medarbetare men bristande organisatoriskt stöd, eller fungerande uppföljning utan att det leder till förändring.

Det väcker en viktig fråga: Vad är det egentligen som gör att en kommun inte bara kan starta och genomföra våldsförebyggande insatser, utan också hålla arbetet levande och utveckla det över tid? I nästa avsnitt fördjupar vi denna fråga genom begreppet *preventionskapacitet*, som hjälper oss att förstå vad som krävs för att gå från enskilda insatser och initiativ till ett långsiktigt, sammanhållet och utvecklingsbart våldsförebyggande arbete.

4. PREVENTIONSKAPACITET

Vilka förmågor behöver en kommun för att bedriva ett välfungerande och långsiktigt hållbart våldsförebyggande arbete? I det här avsnittet presenterar vi ett ramverk för att beskriva kommuners preventionskapacitet som kombinerar förmågan att förstå och utveckla arbetet med förmågan att omsätta det organisatoriskt, både här och nu och över tid. Vi diskuterar också hur samordnarna genom faciliterande arbete bidrar till kapacitetsbyggandet och vilka dilemman som uppstår i utvecklingsarbetet.

4.1 Ramverk för preventionskapacitet

För att kunna förebygga våld behöver en kommun klara flera saker samtidigt. Det behöver finnas en förståelse för vilka problem som ska förebyggas och vad som behöver förändras, förmåga att omsätta förståelsen i praktiskt arbete och bygga strukturer som håller när personer, resurser och andra förutsättningar förändras, samt förmåga att lära av erfarenheter och utveckla arbetet när ny kunskap eller nya behov uppstår. Tillsammans kan dessa förmågor förstås som kommunens *preventionskapacitet*, alltså den generella förmågan att initiera, genomföra och upprätthålla förebyggande arbete över tid, och inte bara förmågan att genomföra en enskild insats.[44] Genom att sätta intervjuresultaten i dialog med teoretiska perspektiv på problem- och förändringsförståelse, lärande och implementering samt hållbart utvecklingsarbete kan preventionskapaciteten beskrivas som uppbyggd av fyra delar.

Reflexiv problemkapacitet handlar om förmågan att förstå och problematisera våldsproblemen och formulera vad som behöver förändras, samtidigt som den egna problemförståelsen återkommande granskas och kan omprövas. Kapaciteten är reflexiv eftersom problemformuleringar inte är neutrala. De gör vissa orsaker, aktörer och lösningar synliga och andra mindre synliga. Kapaciteten rymmer därför också förmågan att granska de antaganden om hur insatserna ska leda till förändring som ligger bakom de strategier som väljs.[45] *Implementeringskapacitet* handlar om att omsätta denna förståelse och övergripande ambitioner i praktiskt arbete. Implementering är inte ett linjärt överförande av mål till verksamhet, utan en process av tolkning och förhandling där policy möter befintliga strukturer, normer och prioriteringar.[46] *Institutionaliseringskapacitet* handlar om att bygga strukturer, ansvar och resurser som gör att arbetet kan fortsätta fungera över tid. Det som formellt finns på plats, som styrdokument och samordningsfunktioner, behöver dessutom få fäste i hur organisationen faktiskt arbetar.[47] *Lärande- och utvecklingskapacitet* handlar

[44] Flaspohler et al. 2008

[45] Bacchi 2009; Hearn & McKie 2008; Weiss 1997

[46] Bustelo & Mazur 2023; Callerstig 2014; Odland 2025

[47] Gains & Lowndes 2014

slutligen om att skapa återkommande former för att ta tillvara och använda kunskap, uppföljning och erfarenheter så att både insatserna och de antaganden de bygger på kan omprövas och utvecklas över tid.[48]

Preventionskapacitet har en viktig tidsdimension. Det handlar dels om vad kommunen förmår göra här och nu, dels om förmågan att hålla fast vid och utveckla arbetet över tid. I båda fallen behöver kommunen förmågan att dels förstå och utveckla arbetet, dels omsätta det organisatoriskt. När dessa två förmågor kombineras med de två tidshorisonterna framträder ramverkets fyra kapaciteter.

Tabell 3. Ramverk för preventionskapacitet

	Förmåga här och nu	**Förmåga över tid**
Förstå och utveckla arbetet	**Reflexiv problemkapacitet** Förstå, problematisera och formulera vad som behöver förändras.	**Lärande- och utvecklingskapacitet** Organisera kunskap, återkoppling och reflektion så att förståelse och strategier kan utvecklas över tid.
Omsätta arbetet organisatoriskt	**Implementeringskapacitet** Omsätta ambitioner och strategier i fungerande praktik (gå från ord till handling).	**Institutionaliseringskapacitet** Bygga och upprätthålla de strukturer och resurser som gör att arbetet kan fungera över tid.

Kapaciteterna är inte fyra steg som kommunerna ska ta sig igenom och de beskriver inte heller olika nivåer av hur långt en kommun har kommit. De fungerar i stället tillsammans och påverkar varandra. Preventionskapacitet blir på så sätt något som hela tiden byggs, används och utvecklas men som också kan försvagas. En kommun kan vara stark i vissa delar men svagare i andra, och detta kan förändras över tid. Ett arbete kan exempelvis ha ett starkt organisatoriskt stöd men sakna fungerande former för uppföljning och lärande, eller bygga på mycket kunskap och engagemang hos enskilda personer utan att ha fått tillräckligt organisatoriskt fäste. När samtliga fyra delar stärks ökar förutsättningarna för ett långsiktigt hållbart preventionsarbete.

4.2 Preventionskapacitet som dynamisk process

Intervjusvaren pekar på återkommande rörelser mellan kapaciteterna. Problemförståelsen behöver omsättas i praktiken, vilket kräver översättning, mottaglighet och ägarskap (avsnitt 3.2.2 och 3.3.1). Det praktiska arbetet behöver få organisatoriskt ”fäste” i form av roller, rutiner, mandat och resurser för att kunna bli stabilt och överleva enskilda personer (avsnitt 3.3.3 och 3.3.4). Erfarenheter och uppföljning behöver återföras till analys och utveckling, så att det går att fråga om rätt saker görs och om problemformuleringar eller strategier behöver omprövas (avsnitt 3.2.4). På så sätt kan preventionsförmågorna både hållas à jour och fördjupas över tid. Preventionskapacitet är därmed inte en slutpunkt utan något som

[48] Argyris & Schön 1978

kontinuerligt behöver upprätthållas. Den är inte heller enbart summan av de fyra kapaciteterna, utan också förmågan att skapa fungerande koppling mellan dem. Resultaten visar hur lätt denna koppling kan brytas, till exempel när orsaksanalyser inte blir av på grund av tidsbrist, eller när den egna uppföljningen pekar på brister men inget förändras förrän en extern revision ställer krav (avsnitt 3.2.4).

4.2.1 Samverkan som kopplingsmekanism

Samverkan är särskilt intressant eftersom den kan bidra till samtliga fyra kapaciteter och därmed fungera som en mekanism som kopplar samman dem. Samverkan fungerar som ett ”vägnät” av forum, relationer och kontaktvägar som arbetet kan färdas på mellan verksamheter och nivåer (avsnitt 3.3.5). Samma vägnät kan bära flera kapaciteter. I gemensamma utbildningar och arbetsgrupper förs olika kunskaper och perspektiv samman till en gemensam problembild och ett gemensamt språk (avsnitt 3.2.2), vilket stärker den reflexiva problemkapaciteten. När verksamheterna kan samordna genomförandet och gå från informationsutbyte till samhandlande (avsnitt 3.3.5) stärks implementeringskapaciteten. Stabila relationer, forum och tvärgående arbetsgrupper gör arbetet mindre beroende av enskilda personer (avsnitt 3.3.4) och bidrar därmed till institutionaliseringskapaciteten. Regionala nätverk fungerar både som ”filter” för kunskap och som arena för gemensamt lärande (avsnitt 3.2.5), vilket stärker lärande- och utvecklingskapaciteten. Att samverkansstrukturer finns räcker dock inte. Samverkan fungerar som kopplingsmekanism först när det som förs samman i vägnätet också leder vidare till gemensamt handlande, förankring och lärande.

4.2.2 Preventionskapacitet kan både stärkas och försvagas

Preventionskapaciteten kan både byggas upp och försvagas. Den byggs upp när arbete som inledningsvis burits av eldsjälar får organisatoriskt fäste genom politiska beslut, handlingsplaner och mål (avsnitt 3.1), när samverkan som tidigare upplevts som tungrodd utvecklas till samhandlande (avsnitt 3.3.5) och när uppföljningen leder till reflektion och förändring (avsnitt 3.2.4). Den försvagas när nätverk och arbetssätt inte lever vidare efter att initiativtagarna har slutat eller projektmedlen tagit slut (avsnitt 3.3.4), när kunskap och förankring inte förnyas efter byten av medarbetare, chefer och förtroendevalda (avsnitt 3.2.6), och när uppföljningen stannar vid aktivitetsmått (avsnitt 3.2.4 och 3.3.2). Institutionalisering är inte heller automatiskt positiv. Stabila strukturer kan bidra till långsiktighet men också till att arbetssätt stelnar om den reflexiva och lärande förmågan är svag.

4.2.3 Långsiktig preventionskapacitet

Långsiktig preventionskapacitet förutsätter att arbetet både får stabilitet och kan förändras. Hållbarhet följer inte självklart av att ett arbetssätt har införts väl, utan är ett eget steg som kräver förankring, resurser och integrering i ordinarie verksamhet.[49] Samtidigt behöver kapaciteten kontinuerligt underhållas och förnyas. En central

[49] Scheirer & Dearing 2011

spänning finns därför mellan stabilitet och kontinuitet å ena sidan och reflexivitet, anpassning och förändringsförmåga å den andra.

I resultaten från intervjustudien syns spänningen på flera sätt. Styrdokument, koppling till ordinarie styrning och en resurssatt samordning ger kontinuitet och gör arbetet mindre beroende av enskilda personer (avsnitt 3.3.3 och 3.3.4). Samtidigt behöver metoder omprövas, eftersom ”det som funkade för tio år sedan kanske inte funkar idag” (avsnitt 3.2.5), och kunskap behöver förnyas, eftersom ”det man har gjort, det måste man göra igen” (avsnitt 3.2.6). Långsiktighet handlar alltså inte bara om att bevara och förankra vissa arbetssätt, utan också om att bygga strukturer som gör det möjligt att fortsätta ompröva dem.

4.3 Samordnarens faciliterande roll i kapacitetsbyggandet

Samordnarna har en särskild roll i kapacitetsbyggandet. Med samordnare avses här de aktörer som driver och håller ihop det våldsförebyggande arbetet, oavsett om de har titeln ”samordnare” eller något annat. I intervjumaterialet framträder de inte främst som de som själva genomför arbetet, utan som aktörer som bygger organisationens förmåga att bedriva det. Rollen kan förstås som *faciliterande*, det vill säga att skapa förutsättningar för att andra verksamheter ska kunna förstå, ta ansvar för, genomföra och utveckla arbetet, ofta utan mandat att bestämma över dem. Faciliterande arbete är både relationellt och affektivt. Det handlar om att knyta och underhålla kontakter mellan aktörer och nivåer och om att förmedla mellan verksamheter med olika uppdrag, språk och kunskapstraditioner, men också om engagemang, uthållighet och om att hantera motstånd och bakslag.[50] Samordnarnas beskrivningar av arbetet ger därför viktig kunskap om vad som krävs för att bygga och underhålla preventionskapacitet i en organisation.[51]

Samordnarens funktion blir särskilt viktig i kopplingarna mellan de olika kapaciteterna. Det handlar bland annat om att översätta problemförståelse och övergripande mål till olika verksamheters uppdrag, skapa mottaglighet och engagemang, föra samman aktörer och organisatoriska nivåer samt fånga upp erfarenheter och återföra dem till fortsatt analys och utveckling.

Samordnarens bidrag kan kopplas till samtliga kapaciteter. Att föra samman olika perspektiv och hjälpa verksamheterna att se hur våldet hänger ihop med deras uppdrag, till exempel genom att fungera som ”någon typ av tolk” (avsnitt 3.2.2), bidrar till den reflexiva problemkapaciteten. Att lyfta frågan vid rätt tidpunkt och anpassa den efter verksamheternas villkor (avsnitt 3.3.1) stärker implementeringskapaciteten. Att förena strategiskt ansvar med operativ insikt så att behov ”här nere” kan föras vidare ”där uppe” (avsnitt 3.3.1), och att bidra till roller, rutiner och forum som inte är beroende av enskilda personer (avsnitt 3.3.4), stärker institutionaliseringskapaciteten. Att hämta in och sortera kunskap genom nätverk och förmedla den mellan verksamheter (avsnitt 3.2.5) stärker lärande- och utvecklingskapaciteten. Ofta bidrar samma arbete till flera kapaciteter samtidigt.

[50] Odland 2025

[51] Callerstig 2014; Odland 2025

Resultaten visar att facilitering och formell styrning inte är varandras motsatser. Samordnaren kan arbeta genom dialog, relationer och översättning samtidigt som politiska beslut, ledningsstöd och formella mandat skapar det handlingsutrymme som gör faciliteringen möjlig. Ett mandat ”uppifrån” kan öppna dörrar, men det ersätter inte arbetet med att skapa förståelse och ägarskap i verksamheterna.

Det finns också en viktig spänning i den faciliterande rollen. En stark samordnare kan både bygga och oavsiktligt bära organisationens kapacitet. Om kunskap, relationer och handlingsförmåga koncentreras till samordnaren ökar person-beroendet. Det långsiktiga kapacitetsbyggandet innebär därför delvis att sam-ordnaren arbetar för att göra organisationen mindre beroende av samordnaren själv genom att distribuera ansvar och ägarskap (avsnitt 3.3.4).

4.4 Dilemman och spänningar i utvecklingsarbetet

Spänningar och dilemman är en del av preventionskapacitet som en dynamisk process. De förstås inte på förhand som hinder eller brister, eftersom motstående krav kan vara både legitima och nödvändiga. I det våldsförebyggande arbetet kan det exempelvis handla om spänningen mellan breda universella insatser och behovet av att synliggöra könade maktrelationer, eller mellan verksamheternas ordinarie uppdrag och ambitionen att förändra etablerade arbetssätt. Dilemman kan bli ett hinder i arbetet om de ignoreras, men också utgöra viktiga möjligheter till lärande och utveckling.[52] När olika mål, problemförståelser eller organisatoriska krav krockar synliggörs ofta antaganden och prioriteringar som annars förblir outtalade. Dilemman är därför en viktig del av den reflexiva problemkapaciteten. Att uppmärksamma och reflektera över sådana spänningar kan därmed bidra till en fördjupad förståelse av både problem och de strategier som valts för att hantera dem.[53] Nedan beskrivs några exempel på dilemman som framträder i intervjuerna.

- **Att hantera akuta behov och samtidigt arbeta långsiktigt förebyggande:** Det akuta arbetet riskerar att tränga undan det förebyggande, trots en bred samsyn kring värdet av att förebygga. Verksamheter som möter våld har ofta begränsat utrymme att arbeta långsiktigt förebyggande, samtidigt som erfarenheterna från det akuta arbetet kan bidra till förståelsen av vad som behöver förebyggas. Dilemmat handlar därför inte om att välja mellan två uppdrag, utan om att skapa förutsättningar för att det förebyggande arbetet ska få utrymme utan att det akuta arbetets krav åsidosätts.
- **Att visa positiva resultat och samtidigt arbeta för långsiktiga effekter:** Effekterna av förebyggande arbete är ofta långsiktiga och svåra att mäta, och det är lättare att följa upp genomförda aktiviteter än förändringar i normer, beteenden och våldsförekomst. Ett framgångsrikt arbete kan dessutom inledningsvis leda till att mer våld syns i statistiken, vilket kan tolkas som en negativ utveckling men vara ett tecken på att kunskap och normer håller

[52] Callerstig 2014; Walby 2005

[53] Callerstig 2014; Callerstig & Lindholm 2011; Walby 2005

på att förändras. Dilemmat visar att uppföljning inte bara handlar om att samla in resultat, utan också om att tolka dem i relation till arbetets syften på kort och lång sikt.

- **Att driva på förändring eller invänta rätt tillfälle:** Samordnaren behöver både driva på utvecklingen och anpassa sig till verksamheternas förutsättningar och mottaglighet. En planerad insats kan medvetet skjutas upp för att inte avvisas under en period med hög arbetsbelastning. Att vänta kan då vara en strategi för att möjliggöra förändring snarare än passivitet, men frågan behöver samtidigt hållas levande. Dilemmat visar att implementeringskapacitet också handlar om att bedöma när, hur och tillsammans med vilka förändringen kan genomföras.
- **Att vara centralt placerad eller nära verksamheterna:** Samordningsfunktionens organisatoriska placering innebär en avvägning mellan närhet till beslutsfattare och resurser och närhet till verksamheternas praktiska arbete. En central placering kan ge större möjligheter att påverka prioriteringar och skapa ett kommunövergripande mandat, men riskerar samtidigt att skapa avstånd till genomförandet. En verksamhetsnära placering kan underlätta relationer och förståelse för praktiska behov, men innebära ett svagare mandat och ett större beroende av enskilda personer. Dilemmat synliggör att preventionskapacitet inte enbart avgörs av samordningens placering, utan också av hur kopplingarna mellan strategisk styrning och praktiskt genomförande fungerar.
- **Att skapa samsyn eller ge utrymme för olika problemförståelser:** Verksamheterna förstår våldsproblemen utifrån olika uppdrag och perspektiv. En gemensam problemförståelse kan underlätta samordning, men kravet på samsyn kan också tona ned viktiga skillnader. Vissa kommuner försöker i stället synliggöra hur olika insatser kompletterar varandra, utan att alla måste dela samma förklaring till våldet. Genus- och maktperspektiv behöver ibland också formuleras om för att få gehör, vilket väcker frågan om vilka delar av problemförståelsen som bevaras och vilka som försvagas. Dilemmat visar att samordning inte förutsätter en gemensam förklaring, men att de anpassningar som görs för att nå samsyn behöver granskas så att centrala perspektiv inte försvagas.

På längre sikt blir förmågan att identifiera, hantera och lära av dilemman en viktig del i hur kommuner kan bygga och underhålla sin preventionskapacitet. Detta kräver att dilemman används som utgångspunkt för gemensam reflektion, omprövning och utveckling av arbetet, vilket knyter samman den reflexiva problemkapaciteten och lärande- och utvecklingskapaciteten. Här har samordnaren en viktig roll. Den handlar inte enbart om att skapa samsyn och underlätta samverkan, utan också om att upprätthålla ett utrymme där olika problemförståelser och behov kan diskuteras och där etablerade arbetssätt kan omprövas. Hur sådana utrymmen kan skapas och upprätthållas blir därmed en central fråga för det fortsatta utvecklingsarbetet.

5. AVSLUTANDE DISKUSSION

Vad innebär resultaten för hur kommuners våldsförebyggande arbete kan förstås, följas upp och utvecklas? I detta avsnitt diskuterar vi varför arbetet bättre förstås utifrån kommunens preventionskapacitet än utifrån förekomsten av enskilda faktorer, hur resultaten fördjupar bilden från den tidigare undersökningen och betydelsen av lokala och föränderliga förutsättningar. Därefter tar vi upp kopplingen mellan våldsprevention och övrigt jämställdhetsarbete och vad en långsiktig utveckling kräver i form av lärande, facilitering och fortsatt forskning.

5.1 Från förekomst av enskilda faktorer till preventionskapacitet

Kommunerna i studien har valts ut bland dem som i Jämställdhetsmyndighetens kommunenkät rapporterat ett mer systematiskt våldsförebyggande arbete, i fråga om exempelvis politisk förankring, kartläggning, samverkan och uppföljning. Några intervjupersoner var dock tveksamma till om den egna kommunen verkligen hade kommit särskilt långt. Det väckte frågan om vad som egentligen kännetecknar ett utvecklat våldsförebyggande arbete och blev en viktig utgångspunkt för analysen.

Enkäter kan ge viktig kunskap om vilka organisatoriska förutsättningar som finns, men mindre om hur de fungerar eller vilken betydelse de får i praktiken. Ett styrdokument kan finnas utan att påverka verksamheternas prioriteringar, en samverkansstruktur utan att leda till gemensamt agerande och en kartläggning utan att resultaten används för att välja, ompröva eller utveckla insatser. Samma organisatoriska förutsättning kan också få olika betydelse beroende på sammanhang. Detta anknyter till en långvarig diskussion inom implementeringsforskningen. Redan på 1990-talet konstaterades att forskningen hade identifierat en rad faktorer med betydelse för genomförandet, men att det svåra snarare är att förstå hur de samspelar och under vilka förutsättningar de får betydelse.[54]

I den här studien har analysen inneburit en motsvarande förflyttning, från frågan om vilka faktorer som finns på plats till hur de samspelar i att skapa eller begränsa kommunens förmåga att bedriva och utveckla våldsförebyggande arbete. Ramverket för preventionskapacitet fångar denna förflyttning. Styrning, resurser, samordning, samverkan och uppföljning är fortfarande betydelsefulla faktorer, men fokus flyttas till hur de samspelar och hur olika kapaciteter utvecklas över tid. Resultaten talar därför för att kommunernas våldsförebyggande arbete inte bör förstås längs en enda skala från mindre till mer utvecklat. Mer relevant är att undersöka hur starka de olika kapaciteterna är och var det finns sårbarheter och utvecklingsbehov. Detta har också betydelse för hur arbetet kan följas och studeras framöver. Nationella uppföljningar kan ge viktig kunskap om förekomsten av centrala förutsättningar och hur dessa

[54] Callerstig 2014; Matland 1995

förändras över tid, medan fördjupade studier behövs för att förstå hur preventionskapacitet kan upprätthållas i olika kommunala sammanhang.

5.2 Studiens bidrag i förhållande till den tidigare undersökningen

Jämställdhetsmyndighetens tidigare undersökning *Kommuners förutsättningar i arbetet mot mäns våld mot kvinnor* visade att många kommuner hade grundläggande organisatoriska strukturer, men också brister i bland annat styrning, resurser, kartläggning, analys och uppföljning. Ledningsstöd, fungerande styrkedjor, samordning, kompetens och samverkan framträdde som betydelsefulla förutsättningar. Flera av dessa resultat återkommer i den här studien, liksom utmaningen att göra det våldsförebyggande arbetet till en fråga för hela kommunen.

Studien fördjupar bilden av hur dessa förutsättningar fungerar och samspelar. En samordnande funktion får exempelvis betydelse genom sitt mandat, sina relationer och sin organisatoriska position, medan styrning får genomslag genom hur mål kommuniceras, översätts och återkopplas mellan organisatoriska nivåer. Studien synliggör också tydligare relationen mellan problemförståelse och preventiva strategier. Kunskap om våldets orsaker behöver omsättas i prioriteringar, målgrupper och insatser med koppling till det problem som ska förändras. På motsvarande sätt är frågan inte bara om kartläggning och uppföljning genomförs, utan hur kunskapen används för att ompröva prioriteringar och utveckla arbetet.

Jämförelsen pekar på att det behövs studier som följer kommuner med olika förutsättningar över tid, liksom bättre kunskap om hur kartläggningar kan användas som grund för strategiska val och om hur både förändringar på vägen och långsiktiga effekter kan följas upp. Slutligen behövs mer kunskap om hur universella insatser kan nå bredare grupper än barn och unga och om hur gränserna mellan universell, selektiv och indikerad prevention förstås och hanteras i kommunernas arbete.

5.3 Lokala och föränderliga förutsättningar

Resultaten visar både gemensamma mönster och betydelsen av lokala förutsättningar. I mindre och mellanstora kommuner kan korta beslutsvägar och personkännedom underlätta samverkan, samtidigt som färre specialistfunktioner och beroendet av enskilda personer skapar sårbarhet. I större kommuner finns ofta mer specialistkompetens och resurser, medan organisationens omfattning och uppdelning kan försvåra samordning, förankring och likvärdigt genomförande. Olika kommunala sammanhang skapar alltså olika möjligheter och sårbarheter, och samma organisatoriska lösning behöver inte innebära samma förutsättningar överallt. En samordnare kan exempelvis ha stort handlingsutrymme i en mindre organisation med korta kontaktvägar, medan motsvarande funktion i en större kommun kan behöva tydligare mandat och mer formaliserade strukturer. Preventionskapacitet behöver därför förstås som relationell och kontextberoende snarare än knuten till en bestämd organisatorisk modell.

Studien genomfördes under en period då flera förutsättningar förändrades, bland annat genom nya lagkrav, förändrade former för statligt stöd och förändringar i den

politiska ledningen. Det understryker behovet av organisatoriska strukturer som ger tillräcklig kontinuitet men utan att låsa arbetet. För nationella och regionala aktörer pekar resultaten på betydelsen av långsiktigt stöd som kan anpassas till kommunernas skilda förutsättningar.

5.4 Våldsprevention som jämställdhetsarbete

Det våldsförebyggande arbetet skiljer sig i vissa avseenden från övrigt jämställdhetsarbete. Medan flera av de jämställdhetspolitiska delmålen handlar om omfördelning av makt, resurser och ansvar, är målen som rör våld elimineringsmål: våldet ska upphöra. Våldsområdet har till del utvecklats som ett eget politik- och verksamhetsområde, med en särskild nationell strategi, särskilda uppdrag och samordningsstrukturer och ett starkt fokus på stöd, skydd och brottsbekämpning. Det kan bidra till att arbetet i första hand knyts till aktörer som hanterar våldets konsekvenser, som socialtjänst, hälso- och sjukvård och polis, och till att kopplingen till bredare jämställdhetsfrågor om exempelvis ekonomisk ojämlikhet, arbetsdelning, makt och inflytande blir mindre tydlig.

Detta syns också i intervjuerna. Kopplingen mellan kommunernas jämställdhetsarbete och det våldsförebyggande arbetet beskrivs ofta som svag, även om det finns exempel på motsatsen. Våldsprevention har i flera kommuner i stället fått en stark organisatorisk koppling till socialtjänst, folkhälsa, trygghet eller brottsförebyggande arbete. En sådan integrering kan ge viktig tillgång till etablerade strukturer för styrning, kartläggning och samverkan, men kan också innebära att kopplingen till kön, makt och ojämställdhet försvagas och ”hamnar på sidan om” när könsrelaterade våldsproblem översätts till andra verksamhetsområdens problemförståelser. Här blir den reflexiva problemkapaciteten central, det vill säga kommunens förmåga att granska vad som händer med förståelsen av könsrelaterat våld när frågan integreras i olika organisatoriska sammanhang.

Detta är särskilt betydelsefullt för universell prevention. Om arbetet ska påverka det som bidrar till våld innan det uppstår behöver det kunna uppmärksamma inte bara individuella beteenden utan också normer, relationer, organisatoriska praktiker och bredare sociala och ekonomiska villkor. Här finns kopplingar till jämställdhetspolitikens övriga delmål. Kopplingen uppstår dock inte automatiskt genom att våld definieras som en jämställdhetsfråga på policynivå. Den bredare problemförståelsen behöver översättas till konkreta uppdrag, prioriteringar och arbetssätt, och sambanden behöver tydliggöras. Intervjupersonerna beskriver det som en utmaning i verksamheter som ofta arbetar på en praktisk operativ nivå, där jämställdhetsarbetet lätt framstår som abstrakt och teoretiskt.

Resultaten aktualiserar också kommunen som organisation. Forskning visar hur organisationer genom bland annat arbetsdelning, hierarkier och vardagliga interaktioner kan skapa och upprätthålla ojämställdhet. Ett genus- och maktperspektiv kan ha starkare legitimitet i vissa delar av en kommun än i andra, och organisationskulturen kan ge större eller mindre utrymme åt reflektion kring frågor

som rör kön och makt.[55] Ett jämställdhetsperspektiv på våldsprevention handlar alltså inte bara om insatsernas innehåll, utan också om vilka problemförståelser och kunskaper som får genomslag i organisationen och hur dess praktiker kan bidra till att upprätthålla eller motverka ojämställdhet.

En central utvecklingsfråga är därför hur kopplingen mellan våldsprevention och jämställdhetspolitikens bredare förändringsambitioner kan omsättas i genomförande och uppföljning.

5.5 Från långsiktig preventionskapacitet till fortsatt utveckling

Ett långsiktigt våldsförebyggande arbete förutsätter förmåga att hantera de avvägningar, osäkerheter och dilemman som uppstår när övergripande ambitioner ska omsättas i praktiken, till exempel mellan bredd och anpassning, mellan samsyn och olika problemförståelser och mellan stabilitet och förändring. Forskning om reflexiv styrning betonar på liknande sätt behovet av kontinuerligt lärande, kritisk granskning av de antaganden som styr arbetet och möjlighet att ompröva strategier när kunskap och förutsättningar förändras.[56] Det gör lärande till en central del av den långsiktiga preventionskapaciteten. Uppföljning får betydelse först när kunskapen återförs till arbetet och kan påverka fortsatta prioriteringar och beslut.

En utvecklingsfråga gäller också vilka roller och kompetenser som behövs för att stödja sådana processer. Resultaten pekar på en samordnande roll som är bredare än administrativ samordning, nämligen en faciliterande funktion som skapar förutsättningar för andra att bidra till ett sammanhängande arbete. Det väcker frågor om professionalisering. Om faciliterande förmågor är viktiga för kommunernas preventionskapacitet kan de behöva synliggöras som kompetenser i sig. Det kan handla om förmåga att arbeta över organisatoriska och professionella gränser, leda gemensamma analys- och lärprocesser, översätta mellan forskning, policy och praktik samt hantera olika problemförståelser och intressen. Det behöver inte innebära en ny yrkesroll eller att kompetenserna samlas hos en person, men det aktualiserar frågan om hur de kan utvecklas, stödjas och ges organisatoriskt mandat.

Det behövs fortsatt forskning om vilka former av facilitering som stärker kommunernas långsiktiga preventionskapacitet och om de kan minska person-beroendet snarare än skapa ett nytt. Det finns också skäl att närmare undersöka hur kommuner kan organisera arenor för gemensamt lärande där kartläggning, uppföljning, professionella erfarenheter och forskning används för att återkommande pröva både problemförståelser och val av preventiva strategier. Fortsatt utveckling handlar inte om att undanröja alla dilemman eller identifiera en organisatorisk modell som fungerar överallt, utan om att stärka kommunernas förmåga att hantera återkommande spänningar, lära av erfarenheter och anpassa arbetet utan att förlora dess långsiktiga riktning. Ett utvecklat våldsförebyggande arbete blir därmed inte ett färdigt system, utan en fortgående organisatorisk och professionell förmåga att lära, ompröva och agera under föränderliga förutsättningar.

[55] Acker 1990; 1992; Wahl et al. 2018

[56] Voss et al. 2006

REFERENSER

Acker, J. (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. *Gender and Society*, *4*(2), 139–158.

Acker, J. (1992). Gendering organizational theory. In A. J. Mills & P. Tancred (Eds.), *Gendering organizational analysis* (pp. 248–260). Sage.

Argyris, C. & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective*. Addison-Wesley.

Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Pearson.

Bustelo, M. & Mazur, A. G. (2023). The practice of ideas in gender equality policy: comparative lessons from the field. *European Journal of Politics and Gender*, *6*(1), 3–22. https://doi.org/10.1332/251510821X16696345290590

Callerstig, A.-C. (2014). *Making equality work: Ambiguities, conflicts and change agents in the implementation of equality policies in public sector organisations* [PhD, Linköping University Electronic Press]. https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-105207

Callerstig, A.-C. & Lindholm, K. (2011). Det motsägelsefulla arbetet med jämställdhetsintegrering. *Tidskrift för genusvetenskap*, *32*(2–3), 79–96.

Collins, P. H. (1998). It's All In the Family: Intersections of Gender, Race, and Nation. *Hypatia*, *13*(3), 62–82. https://doi.org/10.1111/j.1527-2001.1998.tb01370.x

Coulter, R. W. S., Gartner, R. E., Cramer, C., Smith, E. K., Abebe, K. Z. & Miller, E. (2025). Universal Sexual Violence Intervention Effects in a Cluster-Randomized Trial: Moderation by Sexual Orientation. *Journal of Interpersonal Violence*, *40*(3–4), 582–606. https://doi.org/10.1177/08862605241253031

Dubois, A. & Gadde, L.-E. (2002). Systematic combining: an abductive approach to case research. *Journal of Business Research*, *55*(7), 553–560. https://doi.org/10.1016/S0148-2963(00)00195-8

Europarådet. (2011). *Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen)* (Konvention No. 210; Council of Europe Treaty Series). Europarådet.

Flaspohler, P., Duffy, J., Wandersman, A., Stillman, L. & Maras, M. A. (2008). Unpacking Prevention Capacity: An Intersection of Research-to-practice Models and Community-centered Models. *American Journal of Community Psychology*, *41*(3–4), 182–196. https://doi.org/10.1007/s10464-008-9162-3

Franzén, A. & Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige: en forskningsöversikt* [Barn- och ungdomsvetenskap: Forskning (2020:2)]. Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Gains, F. & Lowndes, V. (2014). How is Institutional Formation Gendered, and Does it Make a Difference? A New Conceptual Framework and a Case Study of Police and Crime Commissioners in England and Wales. *Politics & Gender*, *10*(4), 524–548. https://doi.org/10.1017/S1743923X14000403

Gains, F. & Lowndes, V. (2018). Gender, actors, and institutions at the local level: Explaining variation in policies to address violence against women and girls. *Governance*, *31*(4), 683–699. https://doi.org/10.1111/gove.12329

Gioia, D. A., Corley, K. G. & Hamilton, A. L. (2013). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology. *Organizational Research Methods*, *16*(1), 15–31. https://doi.org/10.1177/1094428112452151

Gordon, R. S. (1983). An operational classification of disease prevention. *Public Health Reports*, *98*(2), 107–109.

Hammond, W. R., Whitaker, D. J., Lutzker, J. R., Mercy, J. & Chin, P. M. (2006). Setting a violence prevention agenda at the centers for disease control and prevention. *Aggression and Violent Behavior*, *11*(2), 112–119. https://doi.org/10.1016/j.avb.2005.07.003

Harding, S. G. (1986). *The science question in feminism*. Cornell University Press. https://hdl.handle.net/2027/heb32980.0001.001

Hearn, J. & McKie, L. (2008). Gendered policy and policy on gender: the case of "domestic violence." *Policy and Politics*, *36*(1), 75–91. https://doi.org/10.1332/030557308783431634

Heinze, J. E., Reischl, T. M., Bai, M., Roche, J. S., Morrel-Samuels, S., Cunningham, R. M. & Zimmerman, M. A. (2016). A Comprehensive Prevention Approach to Reducing Assault Offenses and Assault Injuries among Youth. *Prevention Science*, *17*(2), 167–176. https://doi.org/10.1007/s11121-015-0616-1

Heise, L. L. (1998). Violence Against Women: An Integrated, Ecological Framework. *Violence Against Women*, *4*(3), 262–290. https://doi.org/10.1177/1077801298004003002

Hoppstadius, H. (2018). What is the problem? Representations of men's violence against women in a Swedish context. *Multidisciplinary Journal of Gender Studies*, *7*(3), 1684–1708.

Jämställdhetsmyndigheten. (2019). *Inget att vänta på: handbok för våldsförebyggande arbete*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2025). *Mäns våld mot kvinnor 2025*. Jämställdhetsmyndigheten.

Jensen, D. C., Pedersen, M. J., Pejtersen, J. H. & Amilon, A. (2016). Indkredsning af lovende praksis på det specialiserede socialområde. In *vive.dk*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. https://www.vive.dk/da/udgivelser/indkredsning-af-lovende-praksis-paa-det-specialiserede-socialomraade-2z1069vj/

Jewkes, R., Flood, M. & Lang, J. (2015). From work with men and boys to changes of social norms and reduction of inequities in gender relations: a conceptual shift in prevention of violence against women and girls. *The Lancet*, *385*(9977), 1580–1589. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61683-4

Jewkes, R., Willan, S., Heise, L., Washington, L., Shai, N., Kerr-Wilson, A., Gibbs, A., Stern, E. & Christofides, N. (2021). Elements of the Design and Implementation of Interventions to Prevent Violence against Women and Girls Associated with Success: Reflections from the What Works to Prevent Violence against Women and Girls? Global Programme. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *18*(22), 12129. https://doi.org/10.3390/ijerph182212129

Kerr-Wilson, A., Gibbs, A., McAslan Fraser, E., Ramsoomar, L., Parke, A., Khuwaja, H. M. A. & Jewkes, R. (2020). *A rigorous global evidence review of interventions to prevent violence against women and girls*. What Works to Prevent Violence against Women and Girls Global Programme.

Krug, E. G., Dahlberg, L. L., Mercy, J. A., Zwi, A. B. & Lozano, R. (2002). *World report on violence and health*. World Health Organization (WHO). https://www.who.int/publications/i/item/9241545615

Kvale, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun* (S.-E. Torhell & S. Brinkmann, Trans.; Tredje [reviderade] upplagan). Studentlitteratur.

Leifman, H. & Pettersson, C. (2024). *Kommuners förutsättningar i arbetet mot mäns våld mot kvinnor* (Underlagsrapport 2024:7). Jämställdhetsmyndigheten.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *5*(2), 145–174. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242

Odland, T. (2025). *Re-framing in Friction: On Trans-inclusive Enactment of Gender Equality Aims* [PhD, Linköping University, Department of Thematic Studies (TEMA)]. https://doi.org/10.3384/9789180759519

Öhman, A., Burman, M., Carbin, M. & Edin, K. (2020). 'The public health turn on violence against women': analysing Swedish healthcare law, public health and gender-equality policies. *BMC Public Health*, *20*(1), 753. https://doi.org/10.1186/s12889-020-08766-7

Porat, R., Gantman, A., Green, S. A., Pezzuto, J.-H. & Paluck, E. L. (2024). Preventing Sexual Violence: A Behavioral Problem Without a Behaviorally Informed Solution. *Psychological Science in the Public Interest*, *25*(1), 4–29. https://doi.org/10.1177/15291006231221978

Regeringen. (2016). *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid* (Regeringens Skrivelse Skr. 2016/17:10). Regeringen.

Regeringen. (2026). *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck* (Regeringens Skrivelse Skr. 2025/26:245). Regeringen.

Rönnblom, M. (2011). Vad är problemet? Konstruktioner av jämställdhet i svensk politik. *Tidskrift för Genusvetenskap*, *32*(2–3), 33–55.

Salter, M. (2016). 'Real men don't hit women': Constructing masculinity in the prevention of violence against women. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, *49*(4), 463–479. https://doi.org/10.1177/0004865815587031

Scheirer, M. A. & Dearing, J. W. (2011). An Agenda for Research on the Sustainability of Public Health Programs. *American Journal of Public Health*, *101*(11), 2059–2067.

Smokowski, P. R., Cotter, K. L., Guo, S. & Evans, C. B. R. (2017). Scaling Up a Multifaceted Violence Prevention Package: County-Level Impact of the North Carolina Youth Violence Prevention Center. *Journal of the Society for Social Work and Research*, *8*(1), 19–44. https://doi.org/10.1086/690560

Socialstyrelsen. (2026). *Lovande arbetssätt - En modell för beskrivning och utveckling av arbetssätt och metoder i socialt arbete*. https://www.socialstyrelsen.se/publikationer/lovande-arbetssatt---en-modell-for-beskrivning-och-utveckling-av-arbetssatt-och-metoder-i-socialt-arbete-2026-5-10232/

Timmermans, S. & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory*, *30*(3), 167–186. https://doi.org/10.1177/0735275112457914

Voss, J.-P., Bauknecht, D. & Kemp, R. (Eds.). (2006). *Reflexive governance for sustainable development*. Edward Elgar.

Wahl, A., Holgersson, C., Höök, P. & Linghag, S. (2018). *Det ordnar sig: teorier om organisation och kön* (Third edition). Studentlitteratur.

Walby, S. (2005). Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, *12*(3), 321–343.

Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present, and future. *New Directions for Evaluation*, *1997*(76), 41–55. https://doi.org/10.1002/ev.1086

World Health Organization (WHO). (2022). Supportive and empowering societies through addressing health risk factors. In *WHO results report 2021–2022*. World Health Organization.

World Health Organization (WHO). (2025). *RESPECT women: Preventing violence against women, second edition*. World Health Organization. https://www.who.int/publications/i/item/9789240117020

World Health Organization (WHO) & UN Women. (2020). *RESPECT women: Preventing violence against women – Implementation package*. World Health Organization and UN Women.

Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton Univ. Press.

BILAGA A – METODBESKRIVNING

I denna bilaga redovisas en mer utförlig metodbeskrivning.

Urval

Kommunerna valdes bland dem som i kommunenkäten 2025 har rapporterat ett mer systematiskt våldsförebyggande arbete, i fråga om exempelvis politisk förankring, kartläggning, samverkan och uppföljning. Urvalskriterierna gäller kommunernas arbete mot våld i stort och inte specifikt det universella våldsförebyggande arbetet. Inom den gruppen tog vi hänsyn till SKR:s kommungrupper och geografisk spridning, så att urvalet omfattar kommuner med olika organisatoriska, strukturella och geografiska förutsättningar. Urvalet ligger därmed i linje med studiens ambition att både identifiera återkommande mönster och undersöka betydelsen av olika organisatoriska och lokala förutsättningar.

Urvalet av intervjupersoner utgick från de kontaktuppgifter som kommunerna hade lämnat i samband med Jämställdhetsmyndighetens kommunenkät. Jämställdhetsmyndigheten förmedlade dessa kontaktuppgifter till studien. I de fall kontaktuppgift saknades eller den angivna personen inte kunde nås kontaktades Länsstyrelsens jämställdhetssakkunniga för hjälp med att identifiera en lämplig kontaktperson i kommunen. Urvalet bygger därmed i första hand på kommunernas egna uppgifter om vem som kunde kontaktas med anledning av enkäten. Kommunerna avgjorde därefter själva vilka personer som skulle delta i intervjun. Ofta deltog den person som angetts som kontaktperson i samband med enkäten, men i vissa fall valde kommunen att låta en annan person delta eller att flera personer med olika roller och kunskaper om det våldsförebyggande arbetet medverkade tillsammans. De intervjuade hade genom sina funktioner kunskap om och insyn i kommunens våldsförebyggande arbete, men deras organisatoriska placering och perspektiv varierade.

I studien intervjuades totalt 49 personer från 30 kommuner. Intervjupersonerna hade olika roller i kommunernas våldsförebyggande arbete och omfattade såväl personer med ett direkt ansvar för frågor om våld och våldsprevention, som strategiska funktioner inom exempelvis folkhälsa, trygghet, brottsförebyggande arbete och social hållbarhet, samt chefer och andra berörda funktioner. Flera av intervjupersonerna hade uppdrag som spände över flera sakområden. Detta speglar delvis skillnader i hur det våldsförebyggande arbetet är organiserat, exempelvis om ansvar och kompetens är samlat hos en enskild funktion eller fördelat mellan flera delar av organisationen.

Förberedelse och genomförande

Intervjuguiden utvecklades av forskarna i dialog med Jämställdhetsmyndighetens kontaktpersoner och diskuterades och reviderades vid flera tillfällen inför datainsamlingen. Temana utformades med utgångspunkt i studiens syfte och

frågeställningar, resultaten från kommunenkäten samt resultaten från den tidigare studien. Intervjuguiden innehöll följande teman:

- hur det universella våldsförebyggande arbetet har organiserats, styrts och utvecklats över tid
- hur kartläggning, analys och uppföljning används för att utveckla och prioritera arbetet
- hur det arbetas med breda och tidiga förebyggande insatser
- lärande, samverkan och kunskapsutveckling
- framgångsfaktorer, utmaningar och erfarenheter av att utveckla arbetet
- arbetssätt eller organisatoriska lösningar som bedöms ha varit särskilt betydelsefulla

Intervjuerna var *semistrukturerade*[57] och utgick från en gemensam intervjuguide för att möjliggöra identifiering av återkommande mönster. Det semistrukturerade formatet ger samtidigt utrymme för följdfrågor och för intervjupersonerna att berätta om erfarenheter och frågor som är särskilt betydelsefulla i den egna kommunen, vilket gör det möjligt att analysera hur arbetet formas av skilda organisatoriska och lokala förutsättningar. Inför varje intervju anpassades frågorna utifrån kommunens enkätsvar och utifrån vilka funktioner som skulle delta.

Intervjuerna genomfördes digitalt under perioden 18 augusti till 24 september 2026. De två forskarna genomförde intervjuer med 15 kommuner vardera. I de flesta intervjuer deltog en eller två representanter för kommunen, i ett fåtal tre till fyra.

De flesta intervjuer varade 45–60 minuter, medan några intervjuer med fler deltagare blev längre. Intervjuerna spelades in med deltagarnas samtycke och transkriberades inför analys.

Analys och redovisning

Studiens syfte och tre frågeställningar (se avsnitt 2.1) har väglett analysen, från intervjuguidens teman till hur resultaten redovisas, men besvaras inte avsnitt för avsnitt. Frågeställningarna har samtidigt fungerat som en öppen ram, och under analysens gång har fyra aspekter vuxit fram: hur kommunerna förstår våldsproblemen och vad som behöver förändras, hur problem- och förändringsförståelsen påverkar valet av insatser, hur arbetet förankras organisatoriskt och hur kartläggning, uppföljning och erfarenheter används för lärande och utveckling.

Analysen är tematisk och har bedrivits *abduktivt*, i en växelverkan mellan teoretiska utgångspunkter och de mönster som successivt framträtt i materialet.[58] Vi har inspirerats av Gioia-metodologin som utgår från intervjupersonernas egna förståelser och stegvis kopplar dem till teoretiska begrepp.[59] I det första steget formulerades första ordningens begrepp nära intervjupersonernas egna formuleringar. I det andra steget grupperades begreppen i andra ordningens teman

[57] Kvale 2014

[58] Dubois & Gadde 2002; Timmermans & Tavory 2012

[59] Gioia et al. 2013

genom jämförelse mellan intervjuer och kommuner. I det tredje steget fördes dessa teman samman i aggregerade dimensioner. Rapportens avsnitt 3 utgår från andra ordningens teman. Avsnitt 4 bygger på de aggregerade dimensionerna, som har utvecklats till ett ramverk för att förstå kommuners preventionskapacitet.

Framgångsfaktorer och hinder analyserades inte som fristående faktorer eller generella lösningar som direkt kan överföras mellan kommuner. I stället undersöktes vad som tycks främja eller försvåra arbetet, hur och varför detta sker och under vilka förutsättningar. Här hämtades inspiration från perspektivet på *lovande arbetssätt*, som betonar betydelsen av att systematiskt undersöka hur arbetssätt fungerar och utvecklas i olika sammanhang, även när kunskapen om långsiktiga effekter är begränsad.[60]

Både kommuner och intervjupersoner beskrivs i rapporten på så sätt att de inte ska vara identifierbara. Citat anges med breda, standardiserade rollbeteckningar. Rollbeteckningarna varieras också för att inte göra det möjligt att följa specifika intervjupersoner genom texten. Citaten som används i rapporten har redigerats lätt för att öka läsbarheten. Utelämnad text markeras med [...], och ord som lagts till för att göra ett citat mer begripligt står inom hakparentes.

Begränsningar

Studiens design innebär vissa begränsningar. De relativt korta intervjuerna ger främst möjlighet att identifiera övergripande mönster och variationer, snarare än att i detalj undersöka lokala och organisatoriska processer. Studien ger också en bild av arbetet vid en viss tidpunkt, vilket begränsar möjligheten att följa hur långsiktighet och hållbarhet utvecklas över tid. Fallstudier i ett mindre antal kommuner, med fler intervjupersoner och uppföljning över tid, skulle kunna ge en fördjupad förståelse av dessa processer i en framtida studie.

Urvalet och intervjuernas karaktär har likaså betydelse för vilka slutsatser som kan dras. Intervjupersonernas funktioner ger dem särskild insyn i det våldsförebyggande arbetet, men deras beskrivningar kan inte betraktas som representativa för kommunen som organisation eller för samtliga verksamheter och medarbetare. Studien kan inte heller utifrån intervjuerna ensamt fastställa i vilken utsträckning beskrivna arbetssätt genomförs på samma sätt i olika delar av organisationen. Eftersom studien enbart omfattar kommuner som rapporterat ett mer systematiskt arbete kan den vidare inte säga om resultaten gäller kommuner som rapporterat ett mindre systematiskt arbete. Materialet används i stället för att identifiera och analysera återkommande mönster, variationer och processer i hur det våldsförebyggande arbetet organiseras, genomförs och utvecklas.

[60] Jensen et al. 2016; Socialstyrelsen 2026

ENGLISH SUMMARY

What does it take for municipalities to prevent violence before it occurs and to make prevention efforts work and endure over time? Based on interviews with representatives from 30 municipalities that have reported more systematic violence prevention work, this study examines the conditions for municipal violence prevention, with a particular focus on universal and municipality-wide prevention.

Municipalities have a central but complex role, with opportunities to work preventively close to people's everyday lives. At the same time, violence prevention needs to work across organisational and administrative boundaries and in collaboration with actors outside the municipality. Local conditions create different opportunities and vulnerabilities, meaning that what works in one municipality cannot simply be transferred to another. The findings also show that effective violence prevention cannot be explained by the mere presence of individual success factors. Political commitment, policy and planning documents, resources, coordinating functions and collaboration are all important, but what matters most is how they interact within the local and organisational context and strengthen the municipality's capacity to understand, implement, embed and develop prevention efforts. Universal prevention presents particular challenges. The ambition to intervene earlier and reach broad population groups often competes with acute needs, while prevention efforts primarily reach children and young people. Some preventive work is already embedded in regular municipal services, making it important to identify and connect existing efforts, while new methods and interventions may also be needed.

Based on the findings, the study develops a framework for municipal prevention capacity consisting of four interconnected capacities: the *reflexive problem-framing capacity* to understand and reconsider what needs to change; the *implementation capacity* to translate ambitions into practice; the *institutionalisation capacity* to create conditions for sustaining efforts over time; and the *learning and development capacity* to use knowledge and experience to further develop prevention efforts. Coordinating functions contribute to building and connecting these capacities by fostering relationships, translating between perspectives and facilitating shared learning. Violence prevention also involves recurring dilemmas, for example between acute and long-term needs, a shared direction and different understandings of the problem, and local adaptation and the preservation of core perspectives. The capacity to navigate and learn from such tensions is itself part of prevention capacity. Prevention capacity is not an endpoint or a ladder, but is continuously built and developed and can also weaken as conditions change. Municipalities may be strong in some areas while still needing to develop others. Long-term violence prevention is therefore less about finding a ready-made model and more about making problem framing, implementation, organisational embedding and learning work together over time and in ways that respond to local conditions.



Jämställdhetsmyndigheten | Vikingsgatan 3, 411 04 Göteborg
031-392 90 00 | info@jamstalldhetsmyndigheten.se | jamstalldhetsmyndigheten.se