

Källan till utveckling

Ett synliggörande av drivkrafter vid utveckling inom polisorganisationen

Katja Hedgren

Abstract

During the 1990s the Swedish government was decentralized. Subsequently the states control over the governmental authorities decreased. The shifted steering enabled for local adaption's and were meant to better meet citizens requests, constitute local solutions and in turn enhance the legitimacy for politicians. Priorities had thus to be done locally and the relation between the local authorities and the state became thereby intermediate. The uncertainty of the roles makes it interesting to understand the driving forces as authorities improve their services. A text analysis will be used as method to elucidate the dynamics of different factors of a project carried out by the police in Malmö. Factors as Decentralization, Organizational structure and Steering will be included as well as Social factors such as Internal Individuals- and the External surroundings impact. The analysis shows that no single factor can be said triggered the development on alone, it rather was a cumulative process comprised of: observing/visibility of the surrounding, getting on the agenda, individual priorities and steering through the state as directives and missions.

Key words: Police organization, State control, Decentralization, Social factors, Project Karin,

*Words:*9686

Innehållsförteckning

1. Bakgrund & Problemdiskussion	1
1.1 Val av fall.....	3
1.2 Syfte	4
1.3 Frågeställning.....	4
1.4 Avgränsning.....	4
1.5 Tidigare studier	5
2. Material.....	6
2.1 Textmaterial	6
3. Metod	8
3.1 Intervju.....	9
4. Teori.....	10
4.1 Decentralisering	10
4.2 Omgivningen	12
4.3 Individens betydelse	13
5. Resultat & Analys	14
5.1 Lokalt synliggörande	14
5.2 Regeringens synliggörande.....	15
5.3 Myndighetspersonals agerande.....	16
5.4 Samma omgivning, olika tolkningar	17
5.5 Vägledande styrning	18
5.6 Diffusion & Lokalpolitiker	19
5.7 Utveckling fortsatt arbete.....	20
5.8 Malmöpolisens väg	21
6. Slutdiskussion.....	24
6.1 Slutsats	25
7. Referenser	26

1. Bakgrund & Problemdiskussion

Medborgares legitimitet för det politiska systemet är en grundpelare i vårt demokratiska samhälle. Legitimitet kan definieras som individers förtroende, tillit eller pålitlighet (Rothstein et al, 2010:16). Idealet som eftersträvas i det svenska samhället såsom kunniga, kritiska och självständiga medborgare kan sägas skapa nya problem då detta bidrar till att medborgarna ställer högre krav på samhällets service (Petersson, 2009:32). Detta innebär att kraven på myndigheters prestationer eskalerar och att myndigheter ständigt måste utvecklas för att kunna leva upp till medborgarnas förväntningar och bibehålla högt förtroende (Petersson, 2009:21). Misher och Roses menar att det politiska systemets prestationsmått är avgörande för det politiska förtroendet. Detta innebär att om medborgarna anser sig ha fått sina förväntningar uppfyllda gällande exempelvis kvalitet, snabbhet samt service så bidrar det till förstärkt förtroende för det politiska systemet (Rothstein et al, 2012:6). Skulle prestationsmålet däremot inte motsvara medborgarnas förväntningar eller skapa en känsla av orättvis behandling sjunker istället det politiska förtroendet. Därav fyller myndigheter en mycket viktig samhällsfunktion. Behovet av utveckling inom myndigheter har skett parallellt med andra samhällsförändringar, däribland den ekonomiska krisen som ägde rum under 1990-talet. Genom att politiken måste anpassas till omgivningen bidrar en ekonomisk kris såväl till en politisk kris ur vissa perspektiv (Petersson, 2009:21). För att lösa problem som den ekonomiska krisen medförde krävdes nytänkande och förändring, vilket var tvunget att vara kostnadseffektivt (ibid). Styrningsstrukturen som förelåg var centraliserad och skedde genom detaljstyrning, styrningen uppfattades av medborgarna vara en del av problemet och ansågs därför inte som lämplig. Ett utökat lokalt självbestämmande skulle istället generera mer makt åt medborgarna och öka möjligheten för responsivt agerande och på så vis styrka det politiska förtroendet (Rothstein et al, 2010:266).

I 1998 års regeringsform står det att den svenska statsförvaltningen ”*skall med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati vara tillgängliga och tillmötesgående och därigenom vinna medborgarnas fulla förtroende*” (Petersson, 2009:19). Efter detta har målen omformulerats flertalet gånger men de värden som ständigt återkommer är *demokrati, rättssäkerhet och effektivitet* (ibid). Hur staten bör arbeta för att kunna garantera att dessa värden upprätthålls kan inte anses okomplicerat. Staten kan sägas vara beroende av de lokala myndigheterna för att kunna synliggöra och tillgodose de lokala behoven och på så vis uppnå demokrativärdet. Samtidigt har de ansvaret för en viss kvalitet upprätthålls, vilket är lättare att garantera genom detaljstyrning (Petersson, 2009:60). Under krisen skedde en förskjutning av statsmakten till myndigheterna för att på ett bättre sätt kunna öka möjligheten att lösa de lokalt förankrade problemen och öka

medborgarinflytandet. Detta bidrog till en relativt stor självbestämmanderätt för kommuner och myndigheter (Modell, 2006:45f). Den statliga styrningen blev således begränsad och skedde via indirekta medel såsom lagar, förordningar budgetanslag och regleringsbrev (ibid.).

Den utökade handlingsfriheten som decentraliseringen bidrog till skapade behov för regeringen att vara mer precis i målsättningen till myndigheterna, för att sedermera kunna utvärdera myndigheters prestationer (Modell, 2006:48). Om målsättningarna skulle sakna preciseringar av ansvarsområden skulle regeringen inte heller kunna ställa krav och därmed förlora makt. Nackdelen med preciseringar är således att de bidrar till renodlingar av myndigheters uppgifter vilket sedermera avgränsar myndigheter från varandra (Lindberg, 2009:31f). Det lokala självstyret i kombination med den indirekta styrningen som reglerar myndigheter bidrar till att de olika instanserna hamnar i en komplex beroendeställning till varandra (Petersson, 2009:55). Detta bidrar till att det blir fundamentalt intressant att förstå på vems axlar anpassning efter samhällets behov ligger. Staten har den beslutande makten och det är politikerna som får ett försämrat förtroende om myndigheter inte utför sina uppgifter enligt medborgarnas förväntningar. Den intermediära relationen bidrar till att deras roller inte är ”skrivna i sten” och kan uppfattas som diffust åtskilda. Denna relation gör att exempelvis utveckling inom myndigheter inte nödvändigtvis är en effekt av styrning från de högre instanserna, därmed är källan till utveckling och riktningen på drivkrafterna inte given vilket gör studiens resultat oförutsägbart.

Anpassning till omgivningens krav kan ske på olika vis, samverkan kan vara ett tillvägagångssätt. Samhällsproblem är ofta komplexa och kräver då insatser från flera olika myndigheter. Samverkan mellan olika myndigheter kan vara ett bra sätt för att nyttomaximera kapaciteten. Samverkan innebär att flera aktörer ingår i en organiserad och interagerad process, vilket exempelvis kan främja ett tätare välfärdssystem gynnsamt för såväl medborgare som för myndigheter (Lindberg, 2009:53). Det tätare systemet kan bidra till att medborgare får bättre serviceupplevelser. Vilket ökar förutsättningarna för att medborgares förväntningar angående myndigheters prestationer uppfylls och genererar förtroende för det politiska systemet (Rothstein et al, 2012:6). Samverkan mellan myndigheter skulle inte endast förbättra situationen ur ett medborgarperspektiv utan också bespara statens finansiella resurser genom ökad kommunikation och bespara dubbelarbete. Betydelsen av samverkan och utveckling utefter de lokala problemen är således stor för att upprätthålla en högt förtroende hos folket. Utav denna anledning är det intressant att generera förståelse för vilka faktorer som är viktiga för att utveckling såsom samverkan ska ske, vilka drivkrafter som ligger bakom. Utveckling hos myndigheter möjliggör för anpassning till ökade krav och därför är faktorer som driver utveckling centralt att ha kunskap om. Ämnet är även relevant då utveckling är en förutsättning för att kunna uppnå effektivitet vilket ökar förutsättningarna för verksamheter att uppfylla medborgares förväntningar på prestationsmått. Utav denna anledning är studiens ambition att synliggöra vad som driver utveckling framåt inom myndigheter. Dock kommer en avgränsning till en typ av myndighet vara nödvändig på grund av den begränsade tidsramen för denna uppsats.

1.1 Val av fall

Polismyndigheten utgör huvudfokus i denna studie. Valet grundar sig i att polismyndigheter traditionellt varit ”slutna” i bemärkelsen att problem till allra största del blivit lösta genom intern rådgivning inom polisväsendet och de i mindre utsträckning har tagit hjälp av kunskap utifrån (1. Polisens Organisationskultur, 61). Detta skapar en stark organisationskultur vilket försvårar för nytänkande och därmed för utveckling att äga rum. Av denna anledning blir polisen ett fall av least-likely till att förändras och utvecklas efter samtiden, det vill säga innehåller låga förutsättningar för utveckling (Teorell, Svensson, 2007:154). Utav denna anledning är det intressant att studera fall där det konträra har skett. Det vill säga då innovativ utveckling skett inom polisorganisationen och synnerligen då den präglats av långt gånget samverkan, eftersom detta går emot den traditionella problemlösningsmetoden. Genom att studera sådana fall kan förståelse genereras för vad som driver och möjliggör för myndigheter att utvecklas. Studien kommer utav denna anledning även vara inomvetenskapligt relevant då den behandlar det motsägelsefulla. Jag anser även att studien kommer vara utomvetenskapligt relevant då kunskapen den genererar bidrar till kännedom om vilka faktorer som kan ligga till grund för utveckling i myndigheter. Detta genererar medvetenhet och kunskap om det svenska samhället vilket kan anses inneha ett instrumentellt värde för ställningstagande (Badersten, 2006:26f). Det ökade medborgarinflytandet som decentraliseringen medfört gör denna kunskap relevant för såväl civilbefolkningen, då kunskapen ökar möjligheten till ett aktivt val som sedermera kan påverka.

Polisen är en statlig myndighet och styrs genom Justitiedepartementet på regeringens vägnar. Deras direktiv går via Rikspolisstyrelsen vilka ansvarar för förvaltningen inom polismyndigheterna och vidare ut till de lokala polisverksamheterna. Regeringens maktposition beror på att myndigheter utgör politikernas förlängda arm, i bemärkelsen att deras uppgift är att skapa det klimat de valda politikerna beslutar om. Detta innebär att utveckling och förändring i stora drag bör ske från de högre instanserna och ner till de lokala polisverksamheterna (Polisen). Men på grund av det lokala självstyret som polisen i likhet med andra myndigheter förfogar över kan utveckling såväl utarbetats lokalt inom polisens verksamhet. Detta gör studiens resultat oförutsägbart och intressant.

För att förstå hur utveckling inom polisorganisationen sker kommer ett regeringsuppdrag som Malmöpolisen tackade ja till analyseras, projekt Karin. Projektet är präglat av innovation och går emot den tidigare problemlösningsmetoden. Det unika med Projekt Karin är att det bygger på ett omfattande tvärsektorielt samarbete mellan flera myndigheter och organisationer, vilka har samlokaliseras under ett och samma tak (Mot våld och förtryck, 20). Syftet med projektet var att bygga upp en ny typ av verksamhet för att på bästa sätt kunna utgöra ett stöd och underlätta processen från anmälan till rättsprocess,

för kvinnor som blivit utsatta för våld i nära relationer (Mot våld och förtryck, 20). På kriscentrum kan de våldsutsatta kvinnorna därför såväl göra sin polisanmälan som tala med socialrådgivare samt få tillgång till rättsläkare och gynekolog, utöver detta finns det ett brett nätverk av kontakter som lätt kan kopplas in. På så vis anpassas stödet kvinnorna får utefter de individuella behoven. Detta möjliggör för ett professionellt bemötande som är långt fortskridet i komparation med andra polisverksamheters bemötande av våldsutsatta kvinnor (Projekt Karin, Utvärdering, 51f). Den omfattande förändringen inom Malmöpolisen i arbetet som skett mot kvinnovåld, är ett resultat av systematisk utveckling. Projekt Karin som utgör den mest extensiva insatsen i Malmö är därför ett lämpligt val av analys för att generera förståelse för drivkrafterna vid utveckling inom polisorganisationen.

1.2 Syfte

Syftet med studien är att synliggöra vilka faktorer som möjliggjorde för den extensiva utvecklingen som projekt Karin är ett resultat av. Samt att synliggöra för om faktorerna som påverkade processens gång kom från de högre instanserna eller uppstod på lokal nivå och på så vis generera förståelse för den komplexa relationen som föreligger mellan parterna.

1.3 Frågeställning

- Vilka faktorer möjliggör för utveckling inom polisorganisationen att ske?

1.4 Avgränsning

För att kunna uttala sig om vad som driver utveckling framåt i polisorganisationen kommer en fåfallsanalys av projekt Karin att utföras. Det hade varit fördelaktigt att inkludera fler analysobjekt i studien och dra paralleller mellan dessa för styrka slutsatserna men tidsbegränsningen kräver avgränsningar. Valet av analysobjekt har dock gjorts med stor eftertanke och den långt drivna utvecklingen antas öka

förutsättningarna för att få insikt för hur utvecklingsprocesser i denna typ av organisation fungerar.

Ytterligare avgränsningar har gjorts beträffande målgruppen, då endast våldsutsatta kvinnor kommer vara av relevans för studien. I denna studie kommer kvinnor således utgöra den valda målgruppen då de representerar majoriteten av våldsutsatta offer i nära relationer (Intervju).

1.5 Tidigare studier

Det finns en utbredd konsensus inom forskningen att det är av relevans att få förståelse för vilka faktorer som påverkar den statliga organisationens effektivitet. Men trots detta förblir det ett relativt utforskat fält (Gnan et al, 2013:59,76, Mellan effektivitet och demokrati). Effektivitet är således ett mångfacetterat begrepp men handlar huvudsakligen om graden av måluppfyllelse (Modell, 2006:13). På grund av att all makt i Sverige ska utgå från folket och de statliga verksamheterna är till för folket så är synliggörandet av drivkrafterna till utveckling och anpassning utefter omgivningen och därmed folket högst relevant.

Luca Gnan professor i Organizational behaviour vid Tor Vergata university (Rome of Vergata) uttrycker en avsaknad av studier som kombinerar de sociala faktorerna och de lägre instanserna i kombination med strukturer för att åstadkomma en komplett helhetsbild över utvecklingsprocesser. Denna kombination möjliggör att belysa dynamiken mellan flera faktorer utan att begränsa de påverkande faktorerna till strukturen. Gnan anser detta väsentligt för att kunna synliggöra vilka faktorer som faktiskt ligger bakom utveckling (Gnan et. al, 2013:59, 61, 63, 67). Gnans koncept som belyser individers roll i organisatorisk utveckling kommer därför inkluderas för att möjliggöra sådana aspekter. Inkluderingen av dessa aspekter förväntas bidra till en mer helhetsomfattande bild av händelseförloppet.

Enligt Micael Björk, docent vid Göteborgs universitet har den tidigare polisforskningen till stor del behandlat enskilda polisens roller, våldsmonopolets betydelse och så vidare. Björk menar dock att en avsaknad av forskning baserad på polisorganisationen föreligger och att detta är ett fält som bör utforskas. Just nu bedriver han studien: *Hur styrs polisen* och belyser i denna hur anpassning till omgivningens krav inom polisorganisationen sker. Utgångspunkter som Björk använder i sin studie är exempelvis krav- från massmedia, experter, politiker och andra organisationer (Göteborgs universitet) Detta talar för aktualitet av att studera polisorganisationen såväl som vilka faktorer som påverkar utvecklingen inom den, vilket är utgångspunkter som även motiverar denna studie.

2. Material

Studien ämnar finna de drivkrafter som ligger till grund för utveckling inom polisorganisationen. För att åstadkomma detta kommer en ram skapas för att konkretisera hur dessa drivkrafter kommer synliggöras. Drivkrafternas ursprung kommer sannolikt inte vara opproblematiska att fastställa då de faktorer som var drivande i förstadiet av projektet troligen inte kommer redogöras för uttryckligen. Rimligen kommer en del faktorer lyftas fram för att motivera projektet, men det är troligt att en bred variation av orsaker i samvariation bidragit till utvecklingen.

Material kommer inkluderas för att såväl synliggöra de lokala drivkrafterna som drivkrafterna från de högre instanserna. Trots ambitionen att synliggöra drivkrafterna från olika håll samt tillämpningen av flertalet perspektiv för att belysa situationen finns ingen garanti för att de faktorer som synliggörs självständigt har varit påverkande. Inkludering av alla eventuella faktorer är dock inte möjlig, vilket innebär att latent faktorer kan ha påverkat. Textmaterialet som ska analyseras är tänkt att bidra till ett multilateralt perspektiv och utgörs därför av material utformat på olika nivåer inom den statliga organisationen. Detta är tänkt att generera en vidare insyn än om endast textmaterial utformat på exempelvis lokal nivå hade använts vid textanalysen.

En intervju kommer såväl genomföras med projektledaren för projekt Karin, vilket kommer komplettera textmaterialet. Intervjun förväntas bekräfta strukturen som synliggörs i textmaterialet och redogöra för drivkrafterna i det specifika fallet.

2.1 Textmaterial

Textmaterialet som är ämnat att synliggöra drivkrafter från de högre instanserna är: Polisens *Regleringsbrev från 1997* (Regleringsbrev) och *Kvinnofridspropositionen* (Prop. 1997/98: 55). Detta material inkluderas för att generera förståelse för drivkrafterna från de högre instanserna, för hur styrningen sker, organisationsstrukturens betydelse och redogöra för graden av handlingsfrihet. Kvinnofridspropositionen kommer användas istället för kvinnofridslagen utav anledningen att den presenteras mer som en dialog och inkluderar såväl remisser och kvinnokommissionens motivation. Detta bör bidra till en ökad insikt av motiveringar och resonemang kring förändring.

Textmaterialet som ämnar att synliggöra de lokala drivkrafterna är: *Kartläggningen över Södra Innerstaden* (1998) (Kartläggning) och *Handlingsprogrammet för insatser vid våld mot kvinnor och barn* (2007) (Handlingsprogram). Kartläggningen inkluderas då den var anledningen till att en styrgrupp i Malmö stad ansåg att ett behov av ett gemensamt styrdokument i arbetet mot kvinnovåldet förelåg och utgjorde ett startskott för utvecklingen kring kvinnovåldsfrågorna. Handlingsprogrammet inkluderas för att ge utvecklingsförloppet ett longtiduellt perspektiv och generera insikt för processen gång.

3. Metod

Studien ämnar finna vilka faktorer som varit drivande för processens utveckling av projekt Karin. Ambitionen är att framställa materialet på ett objektivt och konstruktivt sätt och på så vis bidra till validitet och reliabilitet. För att uppnå dessa värden kommer tolkningen av materialet framföras väl underbyggt av explicita argument för att styrka påståenden och möjliggöra för andra att framföra kritik samt ompröva studien (Badersten, 2006:93). För att ytterligare styrka studiens trovärdighet kommer även sådana faktorer som problematiserar tolkningen att framföras, för att åstadkomma en så verklighetstrogen bild av förloppet som möjligt (Badersten, 2006:94). Studien kommer bedrivas genom en kvalitativ textanalys och kompletteras med en intervju. Materialet kommer användas för att finna drivkrafter till utveckling hos myndigheter. För att kunna åstadkomma detta kommer en spårning bakåt i tiden ske för att nå det väsentliga materialet, kopplat till projektets förstadie. Detta då det troligen är i det tidiga materialet som drivkrafterna kan synliggöras.

Den kvalitativa metoden är fördelaktig för att åstadkomma djupare förståelse inom ett specifikt område, därför lämpar sig denna metod väl för att undersöka analysobjekt som projekt Karin. Noggrann läsning av texter skapar en annan förståelse för innehållet än vad kvantifieringen av utvalda ord kan bidra till. Detta är en nödvändighet för att exempelvis hitta sådana faktorer som denna studie ämnar göra. Det kvalitativa består i möjligheten att finna djupet i texter, möjligheten att synliggöra det oskrivna men underliggande eller exempelvis inkludera tidsföljd som en aspekt. Den kvalitativa analysen skapar såväl möjligheter för att kombinera olika texter, se utveckling av tankemönster samt generera en djupare helhetsbild (Esaiasson et al, 2012: 210). Studiens ambition är att bidra till en djupare förståelse för utvecklingsprocessen som låg till grund för projekt Karin och på så vis även generera förståelse för vilka faktorer som kan anses driva utveckling inom polisorganisationen.

För att synliggöra vilka faktorer som påverkat utvecklingsprocessen kommer en utvald teori samt två koncept att användas, vilka kommer utgöra hjälpmedel för att systematisera materialet och generera förståelse för utveckling inom polisorganisationen. Valet av flertalet perspektiv att belysa situationen ur grundar sig i viljan att skapa en så mångdimensionerad och komplett helhetsbild av utvecklingsprocessen som möjligt. I den presenterade forskningen framhölls att såväl sociala faktorer måste inkluderas för att kunna åstadkomma detta och att studiet av endast strukturen inte kan bidra till insikter för komplexiteten på samma sätt. Användning av teori och koncept innebär att studien blir deduktiv (Teorell, Svensson 2007:18). Den deduktiva ansatsen antas på grund av den kumulativa forskningstraditionen, för att tillvarata på den befintliga forskningen (Esaiasson et al, 2012:20).

3.1 Intervju

Som komplettering till den kvalitativa textanalysen kommer en intervju med projektledaren Anna Gustafsson för projekt Karin att göras. Kombinationen av olika metoder styrker studiers validitet (Esaiasson et al, 2012: 56f). Skulle empirin som genereras genom textanalysen och intervjun visa på samvariation så bör även det styrka studiens trovärdighet, de olika metoderna kan på så vis bekräfta eller falsifiera resultatet. Skulle metoderna resultera i motsägelser är det också en styrka eftersom det synliggör opåttänkta aspekter och uppmärksammar alternativ problematik.

Gustafsson var delaktig i Malmöpolisens utveckling mot kvinnovåld redan innan projektets initiering och utförde utredningar som utgjorde informationsgrund för utvecklingen. Utav denna anledning är Gustafsson en lämplig intervjuperson för att kunna bistå med relevant information, för denna studie. Intervjun kommer generera en mer komplett helhetsbild av processens gång, i det specifika fallet, och bidra till insikt för sådant som ej synliggjorts i textmaterialet. Intervjun kommer ha en begränsad förhandsstruktur. En intervjuguide med frågor kommer användas vid intervjun för att garantera att de mest väsentliga frågorna behandlas, men de kommer inte vara snävt formulerade utan snarare vägledande och styra intervjun (se. *Bilaga 1*). Intervjun kommer därmed vara av explorativ karaktär och Gustafsson kommer ges möjligheten att påverka interaktionen. Denna metod används för att sådana aspekter som för forskaren varit opåttänkta inte ska förhindras att tas upp (Ryen, 2004:44f). Intervjuer bidrar på så vis till flexibilitet som inte möjliggörs vid användandet av endast textmaterial (Ryen, 2004:29). Det projektledaren säger kan således inte ses som någon objektiv sanning. Processen leder långt tillbaka i tiden och det tidspektrum som skiljer oss från begynnelsen av utvecklingsprocessen kan påverka intervjupersonens bild av det som skedde. Detta är aspekter som måste beaktas vid tolkningen av intervjun.

4. Teori

Den teori och de koncept som kommer användas för att belysa och bidra till förståelse för vad som driver utveckling inom polisorganisationen är: 1. *Decentralisering* 2. *Omgivning* samt 3. *Individens betydelse*. *Decentralisering* är teorin som kommer användas för att bidra till förståelse för den förskjutna maktens betydelse, även organisationsstrukturen och styrningen mellan olika instanser kommer inkluderas för att skapa bättre förståelse för de intermediära relationerna mellan olika instanser och övriga aktörer. Strukturen utgör ofta studiers utgångspunkter vid analys av utveckling inom organisationer. Rimligen beror detta på att den reella makten ligger hos de högsta instanserna. Men då drivkrafterna troligen inte uppstår isolerat från andra faktorer kommer ett vidare perspektiv antas. Inkluderingen av sociala faktorer kommer generera en mer komplett helhetsbild och belysa dynamiken mellan flera faktorer. *Omgivningen* kommer användas för att förklara yttre faktorerers påverkan till utveckling och *individens betydelse* kommer användas för att skapa förståelse för interna krafter som kan vara av betydelse.

4.1 Decentralisering

Governance kan sägas förklara hur den statliga makten har förskjutits åt tre olika håll. Dels kan förskjutningen anses ha förflyttats uppåt på grund av globaliseringen, den kan även anses ha förskjutits nedåt, till det lokala, genom decentralisering vilket har gett kommuner och regioner ett starkare inflytande. Den tredje förskjutningen har skett utåt genom en ökad privatisering och frivilliga organisationers inflytande (Hedlund, Montin, 2009:11). För att belysa studiens problemområde kommer begreppet *decentralisering* och det lokala självstyret att användas. Användningen av detta perspektiv möjliggör en utökad förståelse för samspelet mellan staten, den lokala nivån och det civila samhället samt bidra till förståelse för styrningens komplexitet (ibid.).

Decentraliseringen och maktförskjutningen möjliggör för myndigheter att utforma och anpassa verksamheter efter de lokala behoven (Pierre i Rothstein, 2010:257). Det föreligger ofta en idealiserad bild om decentraliseringen och den självbestämmande makten angående vilka möjligheter detta öppnar upp för. Många tar för givet att dessa möjligheter automatiskt bidrar till att lokala behov bättre tillgodoses (Pierre i Rothstein, 2010:246). Det lokala självstyret och den handlingsfrihet som de lokala myndigheterna får, öppnar upp för individuella aspekter att påverka och detta skapar en ovisshet om vem som kan påverka vad

(Gnan et al, 2013:81). Även om den decentraliserade strukturen löser problem leder den således även till att den offentliga verksamheten inte upprätthåller en likartad standard i samma utsträckning som central styrning bidrar till. Enhetligheten hos de offentliga verksamheterna har tidigare ansetts som en kvalitet som karakteriserar god välfärd (Pierre 2000:4,88). Decentraliseringen som ska utöka möjligheten att tillgodose de lokala behoven motverkar på så vis samtidigt idealet om likformighet gällande såväl kvalitet som utbud, vilket politisk kontroll i form av central styrning garanterar (Pierre i Rothstein, 2010:247).

Kännedom om maktförskjutningen skapar förståelse för att drivkrafter till utveckling kan uppstå på lokal nivå och inte endast behöver vara ett resultat av politikens direktiv uppifrån. Att statens struktur är decentraliserad säger ingenting om i vilken utsträckning handlingsfriheten sträcker sig. Graden av handlingsfrihet är dock väsentligt för att kunna påverka utvecklingen (Lundquist, 1987:37). Därför kommer graden av handlingsfrihet behöva konstateras för att kunna förstå i vilken utsträckning det är möjligt för drivkrafter att uppstå på lokal nivå. Handlingsfriheten skulle kunna vara begränsad uppifrån trots att ett sken av lokalt självstyre föreligger. De lokala myndigheterna befinner sig i en beroendeställning till politikerna, då de styr över resurserna och resurser ofta påverkar prioriteringar (Petersson, 2009:55). Driv till utveckling kan även hämmas eller främjas på det horisontella planet på grund av oliktankande, splittrade åsikter eller genom konsensus angående prioriteringar (Pierre, Sundström, 2009:130). Relationerna mellan parterna såväl horisontellt som vertikalt är dock inte oproblematiskt, då maktförskjutningen skapar ovisshet om de olika instansernas och övriga aktörers påverkande roller (Petersson, 2009:55).

För att generera en tydligare förståelse för deras roller kan styrningsstrukturen inkluderas. Det enda som med säkerhet kan konstateras i organisationer är att styrningsförhållanden föreligger mellan de som styr samt de som blir styrda (Lundquist, 1987:61). Styrning behöver inte nödvändigtvis ske utav de med den reella makten utan kan ske på många olika sätt och kan beskrivas som faktorer som påverkar utvecklingens gång. Styrning kan endera ske av grupper, såsom exempelvis politiker, departement eller civila individer som agerar gemensamt eller enskilt, detta kan ske på fyra sätt. Antingen mellan grupper, mellan grupper och individer, mellan en individ och grupper eller individer sinsemellan (Lundquist, 1987:79f). Det är ett faktum att styrning sker inom organisationer och den kan ske på ovan nämnda vis med variation på riktningen. Att få en förståelse för riktningen av styrningen är av relevans för att förstå källan till utveckling, då utveckling inte är något som uppstår automatiskt, utan är en effekt av styrning (Lundquist, 1987:54).

En tydlig bild av styrningskedjan och hur länkarna mellan instansernas fungerar bidrar till kännedom om vilka styrningsnivåer som finns och för vilka nivåer som interagerar (Lundquist, 1987:70). De två mest intressanta relationerna är de mellan Malmöpolisen och den direkta styrningslänken till dessa samt den mellan Malmöpolisen och den civila befolkningen (ibid.). Utöver den formella styrningskedjan som demonstrerar organisationsstrukturen kan även andra faktorer påverka möjligheten till utveckling på myndighetsnivå. Exempel på detta

är: lagar förordningar, regleringsbrev dialog och det samspel som finns mellan instanserna (Gnan et al, 2013:70).

4.2 Omgivningen

Alla organisationer har olika uppgiftsomgivningar, dessa består av exempelvis kunder och leverantörer (Björk, 2003:42). Decentraliseringen innebar ett ökat inflytande från civilsamhället för att lättare kunna uppmärksamma behov i omgivningen och anpassa organisationer därefter (Hedlund, Montin, 1987:26, 30, Pierre i Rothstein, 2010:263). På så vis skulle politiken komma närmre omgivningen och vice versa. Interaktion av detta slag skapar kunskap om omgivningen och dialog mellan instanserna optimerar förutsättningarna för att anpassningar ska ske (Lundquist, 1987:108, Gnan et al, 2013:75).

Omgivningen kan endera benämnas som stabil eller instabil och kan anses som en väsentlig aspekt för att förstå behovet av organisatorisk utveckling (Hedlund, Montin, 2009:21, Lundquist, 1987:63). En del forskare hävdar att modern tid inte går att benämna som stabil, då den är präglad av ständig förändring. Dessa benämningar utgör två motpoler och omgivningen kan befinna sig var som helst på denna skala (Björk, 2003:43, Greve, 1997:51). Föränderligheten i omgivningen är tätt sammankopplad med stabiliteten. Om förändringar sker i snabb takt och inte enbart är relaterade till organisationerna som existerar i omgivningen utan således sker i ”grunden” såsom i det sociala systemet tillfaller omgivningen den instabila benämningen (Björk, 2003:44, Greve, 1997:78). Stabila omgivningar är i motsats lugna och relativt oförändrade (Björk, 2003:43). För att organisationer ska bibehålla legitimitet är det viktigt att de anpassar sig till omgivningen (Greve, 1997:52, 70 Björk, 2003:44). För att detta ska kunna ske krävs det synliggörande och tolkning av omgivningen, selektion såsom prioriteringar, insamling, värdering och bearbetning av information för att skapa en kunskapsbas om problemkomplexen. Utan kunskapsbas kan inga rationella beslut angående nya rutiner och åtgärder utarbetas eller nå agendan (Greve, 1997:198,199, Gnan et al, 2013:72 77, 78). Hur anpassning till de växande kraven från omgivningen ska ske och vilka intressen som ska prioriteras är ett av de tidiga stegen i utvecklingsfasen (Gnan et al, 1997:72). Det är ofta tidskrävande och kostsamt att skapa denna informationsgrund (Greve, 1997:135). Kunskapen måste sedermera spridas för att få effekt, detta kallas för diffusion (Greve, 1997:79).

När omgivningen är starkt föränderlig och därmed instabil fungerar den hierarkiska styrningen mycket dåligt. Den hierarkiska styrningen sker utifrån rutiner och procedurer och är inte gynnsam vid detaljerad beslutsfattning vilket instabila omgivningar kräver (Björk, 2003:46). För att anpassa organisationer är därför stort handlingsutrymme mer effektivt (Björk, 2003:56). Stort handlingsutrymme betyder att enskilda inom organisationen har stor frihet att agera inom förutbestämda ramar (Björk, 2003:50). När förändring i omgivningen

sker kan de inom organisationer agera på åtminstone två sätt (Björk, 2003:46). 1. Endera kan de ignorera att förändringen har skett och fortsätta med det rutinartade handlandet eller 2. Ta förändringen på allvar och föra behovet av nya rutiner uppåt i organisationen.

4.3 Individers betydelse

För att förstå utveckling i organisationer bör även individerna inom den inkluderas. I enlighet med *Actor theory* är såväl individerna som strukturerna avgörande inom interaktiva processer. Det föreligger en viss individuell anatomi trots fasta strukturer, en uppgift kräver tolkning och skulle högst sannolikt utföras med variation beroende på vem uppgiften tilldelas även om de tror sig uppfattat uppgiften objektivt (Lundquist 1987:46,108).

De olika styrnings-strukturerna (decentralisering samt centralisering) är avgörande för *vem som besitter makten att prioritera* frågor och därmed över de lokala besluten (ibid.). Vilka individer som har chefspositioner är därför en påverkande faktor för vilka prioriteringar och resursfördelningar som görs (Pierre i Rothstein, 2010:257). Prioriteringar bygger således på uppfattningar om vad som bör behandlas och detta varierar beroende på vem som tillfrågas. Med andra ord är prioriteringar präglade av subjektiva värderingar och egenintressen. Vilka prioriteringar som görs kan dock skapa problem som spänningar mellan olika intressen (Pierre, Sundström, 2009:130, Björk 2003:39f). Individer inom organisationer måste även tolka direktiv från olika instanser, hur informationen tolkas, vilka delar som anses vara viktigast och så vidare är av betydelse för prioriteringar och utvecklingsområden. Prioriteringar grundar sig sålunda i viljan att behandla frågor samt för vilken grad av beslutsamhet som föreligger att genomföra de processer som utveckling kräver (Gnan et al, 2013:74). Tolkningmöjligheten är inget som går att reducera och präglar såväl de som tror sig agera i absolut enlighet med direktiven, men möjliggör även för alternativa tolkningar (Lundquist 1987:108). Faktorer som kan påverka individer till att vilja prioritera olika frågor kan således vara yrkeserfarenhet, kontakter, nätverk samt expertis. Det är således svårt att konstatera om individer fattar beslut baserade på egna värderingar och när de görs i organisationers intressen (ibid.).

5. Resultat & Analys

Nedan kommer det händelseförlopp att redovisas som har spårats bakåt i tiden och beskriver processen från synliggörandet av ett högt antal våldsutsatta kvinnor i Södra Innerstaden (Malmö) fram till att Malmöpolisen fick regeringsuppdraget, projekt Karin. Följden kommer ske enligt förloppets skede, för att underlätta förståelsen av processen. Kategoriseringar utefter teorin och koncepten kommer inte att göras eftersom analysen av materialet ofta belyser flera aspekter samtidigt och samma förlopp kommer därför belysas ur flera perspektiv.

5.1 Lokalt synliggörande

1996 presenterade Socialmedicinska enheten i Malmö en folkhälsorapport. Rapporten visade att befolkningen i Södra Innerstaden hade betydligt sämre hälsa än den övriga befolkningen i Malmö och att antalet kvinnor som sökte vård på grund av yttre skador var dubbelt så hög som i övriga stadsdelen och därmed en alarmerande hög siffra (Kartläggning:1). Eva Ekberg dåvarande chef för Individ- och Familjeomsorgen i Södra Innerstaden tog dessa tecken på allvar. Hon bjöd därför in representanter från de sex mest centrala myndigheterna, i Malmö, som våldsutsatta kvinnor kom i kontakt med. För att vidare diskutera frågan. Myndighetsrepresentanterna bildade en styrgrupp och diskuterade gemensamt vilket stöd våldsutsatta kvinnor fick hos respektive myndighet och hur de arbetade förebyggande. Anna Gustafsson, senare projektledare, hade det tidigare året gått en chefsutbildning inom polisen och under den tiden utfört en utredning angående polisens arbete med våldsutsatta kvinnor, hon blev därmed polisens representant i styrgruppen (Kartläggning:1, Intervju).

Tillsammans beslutade sig styrgruppen att en kartläggning på ett myndighetsövergripande plan skulle generera en bättre förståelse för situationens helhet och utgöra en bra utgångspunkt. Margot Olsson, senare samordnare för projekt Karin, fick i uppdrag av Ekberg att genomföra kartläggningen med hjälp av styrgruppen (Handlingsprogram: 18, Intervju). Den syftade till att generera en utförlig bild över hur de olika myndigheterna arbetade inom de egna verksamheterna med kvinnorna som uppsökt vård för yttre skador, samt hur samarbetet mellan myndigheterna skedde (Kartläggning: 1).

Enligt konceptet om omgivningen är synliggörandet av problem i omgivningen och kunskap om dem en förutsättning för att utveckling ska kunna ske. Utan kännedom om rådande situation kan inte rationella åtgärder vidtas.

Vilket är en förutsättning för att uppnå effektivitet. Hade inte Folkhälsorapporten 1996 synliggjort ett föreliggande problem i omgivningen hade nödvändigtvis inte kännedom genererats om att antalet kvinnor som sökte vård för yttre skador var dubbelt så hög i Södra Innerstaden som i övriga Malmö. Utan kännedom om en förändring, sker inte heller utveckling. Redan i detta tidiga stadie skedde således såväl synliggörandet av omgivningen, tolkning av att det fanns behov av förändring, insamling, värdering och bearbetning av information. Beslutet som togs inom Individ- och familjeenheten var av vikt för att detta skulle ske och bestod således i en selektion av vad som var i behov av att prioriteras. Detta skapade möjligheter för att få förståelse för problemkomplexet. Detta utgör ett startskott av arbetet mot kvinnovåld i Malmö och kom att vara av stor betydelse för fortlöpande process. Beslut är präglade av subjektiva bedömningar och är effekter av individuella ställningstaganden. Eva Ekberg tog initiativet och bjöd in olika myndighetschefer för att diskutera myndigheternas arbete mot kvinnovåld. De bildade en styrgrupp och var eniga om att en kartläggning skulle vara en nödvändig utgångspunkt för att generera en överskådlig bild. Konsensus i motsats till splittrade åsikter utgör en gynnsam faktor för att utveckling ska ske. Kartläggningen skulle bidra till en informationsbas som skulle ligga till grund för rationella beslut vilka underlättar måluppfyllelse. Detta är nödvändiga steg i processen för att uppmärksamma problem i omgivningen. Såväl regeringen tydliggjorde för relevansen av att kvinnovåldet uppmärksammades, detta gjordes i kvinnofridspropositionen.

5.2 Regeringens synliggörande

Våldet som skedde mot kvinnor av män klassades i kvinnofridspropositionen som ett uttryck för obalans mellan könen och ett hinder för utveckling mot ett jämställt samhälle (Prop. 1997/98: 55, bilaga 1: 20). Jämställdhet är enligt regeringen då relationerna mellan könen präglas av ömsesidigt respekt, tolerans och hänsyn för varandra, förhåller sig inte relationerna så förefaller ett ansvar statsmakten att arbeta för att uppnå ett sådant klimat. Detta då jämställdhet tillhör en av Sveriges grundläggande värderingar (Prop. 1997/98: 55, bilaga 1: 36). Det växande våldet mot kvinnor ansågs därför vara ett samhällsproblem (Prop. 1997/98:55, bilaga 1: 20). Statistik visade att under en tioårsperiod (1986-1996) hade anmälda misshandelsbrott mot kvinnor ökat med 56 % och av dessa skedde 66 % i hemmen, ökningen av anmälningar beskrevs som en social förändring (Prop. 1997/98: 55, bilaga 1: 31, 37).

Enligt konceptet om omgivningen är det problematiskt att synliggöra en omgivning som är präglad av föränderlighet. Hur omgivningar bör kategoriseras kan vara komplicerat att fastställa. Grundläggande är dock att föränderligheten är avgörande för klassificeringen. För att kunna konstatera detta krävs att en tolkning av omgivningen görs. Folkhälsoinstitutet och regeringen uttryckte sig genom att

använda ord som *alarmerande högt antal* och *social förändring* detta tyder på att deras tolkning av omgivningen var instabil. Enligt det koncept som beskriver omgivning så karakteriseras instabila omgivningar av omfattande förändringar som sker i snabb takt och i grunden av det sociala system som existerar runt organisationer. Instabiliteten yttrade sig i det här fallet i ett högt antal våldsutsatta kvinnor. Statistiken som visade en ökning på 56 % av misshandelsbrott mot kvinnor på tio år torde anses tala för en stark föränderlighet och därmed borde omgivningen tillfalla benämningen instabil. Instabila omgivningar är således svåra att generera kunskap om just på grund av att de är föränderliga, kvinnovåldet försvårade synliggörandet ytterligare på grund av våldets karaktär, vilket kommer redogöras för nedan. Anledningen till att det är viktigt för organisationer att uppmärksamma omgivningens stabilitet beror på att anpassning efter omgivningen är avgörande för organisationers legitimitet. Desto större föränderligheten är desto viktigare är det att organisationer anpassar sig.

5.3 Myndighetspersonals agerande

Kartläggningen visade att det vid vårdbesöken sällan framgick om kvinnorna hade blivit utsatta för våld. Många kvinnor angav att de hade snubblat eller halkat då de hade yttre skador. Kartläggningen visade att myndighetspersonal sällan uppfattade att misshandel hade förekommit. Detta trots att ett högt antal kvinnor hade uppsökt vård som hade klassificerats som yttre våldsskador (Kartläggning:25). Enligt 1996 års statistik skedde 66 % av kvinnomisshandeln i hemmen (Prop. 1997/98: 55, bilaga 1: 31). Våld som sker i hemmen är svårare att styrka eftersom misshandeln då ofta sker i det dolda, utan vittnen. Genom intervjuer som gjordes vid kartläggningen framkom att undersköterskor som kom i kontakt med kvinnor vilka de misstänkte hade blivit utsatta för våld, blundade för problemet. De ansåg att det inte fanns tillräckligt med tid att föra djupare dialoger med patienter samt brast i kunskaper kring vilken hjälp de kunde erbjuda (Handlingsprogram:37).

Att instabila omgivningar uppmärksammas är inte tillräckligt för att utveckling ska ske. Anpassning utefter instabila omgivningar kräver komplexa lösningar, inom hierarkiska organisationer är sådana problemlösningar ofta svåra att framställa. Hierarkiska organisationer har ofta tydliga strukturer och rutiner som är vägledande i arbetet och fungerar mycket bra i stabila omgivningar. Vid instabila omgivningar krävs ofta särskilt anpassade åtgärder för att förändra situationen. Trots att decentraliseringen ska bidra till stor handlingsfrihet och flexibilitet vilket inom konceptet ska främja sådan problemlösning så förblev problemet ignorerat och latent. Omgivningskonceptet lyfter fram två sätt som de inom organisationer kan agera på vid upptäckten av instabilitet. Endera kan de ta förändringen på allvar, föra problemet uppåt i ledet för att på så vis skapa åtgärder och anpassa organisationen därefter eller så kan de ignorera existensen av problemet och fortsätta utifrån de existerande rutinerna. Undersköterskorna som

inkluderades i intervjuerna agerade i enlighet med det andra alternativet och blundade för problemets existens. Sådant agerande försvårar för utveckling att ske, bidrar till latenta problem och skulle i förlängning kunna skada det politiska förtroendet.

5.4 Samma omgivning, olika tolkningar

Kartläggningen visade såväl att våldsutsatta kvinnor ofta var i kontakt med flera olika myndigheter och att många myndigheter kom i kontakt med långt fler våldsutsatta kvinnor än de trodde, därför skulle alla myndigheter vara viktiga i arbetet med att komma tillrätta med problemet (Kartläggning: 25). Kartläggningen visade att samarbeten mellan myndigheter endast skedde i marginell utsträckning. Anledningen till att inte fler samarbeten förekom berodde enligt metodsekreteraren (ansvarig för prioriteringar inom socialtjänsten) på att det inte förelåg något behov för det (Kartläggning: 31).

Trots att läkare, sjuksköterskor och undersköterskor i Södra Innerstaden till stor del kom i kontakt med våldsutsatta kvinnor uppfattades inte kvinnors utsatthet. Okunskap om vilka faktorer som kunde indikera på våldsutsatthet förelåg. Utan kunskap om problemets existens, synliggjordes inte kvinnovåldet vilket bidrog till att problemet kvarstod och förblev latent. Därmed förelåg inte heller orsaker för att vidta åtgärder. Detta illustrerar motsatsen till de steg som framhålls som väsentliga vid synliggörandet av omgivningen och utgör förutsättningar för anpassning. Decentraliseringen som är tänkt att bidra till att lättare synliggöra och anpassa organisationer efter de lokala behoven utgör dock ingen garanti för att de lokala behoven faktiskt tillgodoses. Metodsekreterarens respons om att inget behov för samarbeten hade förelegat tyder på okunskap om problemets omfattning samt bristande förståelse för hur ett mångdimensionellt behov kunde föreligga. Okunskap utgör på så sätt ett hinder för utveckling. Metodsekreterarens centrala ställning inom socialtjänsten torde göra denne kunnig inom området, då yrkeserfarenhet är en faktor som anses påverka de individuella besluten. Uttalandet belyser betydelsen av kunskap samt för de individuella faktorernas betydelse, då de är avgörande för vad som uppmärksammas. Hade metodsekreteraren och Ekberg haft varandras positioner hade Malmö idag inte nödvändigtvis varit nationellt ledande i arbetet mot våld mot kvinnor. Den utökade handlingsfriheten är en förutsättning för det lokala självstyret men innebär att beslut fattas på lokal nivå. Dessa beslut baseras på prioriteringar och är således påverkade av individuella faktorer såsom subjektiva värderingar och egenintressen. Prioriteringar kan således ske med avsikten att genuint ligga i organisationers intressen, men besluten är trots detta individuella tolkningar av vad som borde behandlas. Detta bidrar till att vem eller vilka som har befogenhet över prioriteringar har stor inverkan över vilka beslut som fattas, vilka sedermera

påverkar verksamheters utveckling. En vilja till förändring inom organisationer kan såväl hämmas på det horisontella planet om meningsskiljaktigheter av prioriteringar föreligger. Möjligheten för individuella faktorer att påverka motverkar således likformighet inom de offentliga verksamheterna. I detta sammanhang kan det anses motsägelsefullt att den decentraliserade styrningsstrukturen ofta framhålls som den ideala. Såväl inom konceptet om omgivningen anses stor handlingsfrihet vara effektivare för att organisatorisk anpassning ska ske och utvecklas med samtiden.

5.5 Vägledande styrning

I kvinnofridspropositionen framfördes att arbetet mot kvinnovåld enligt kvinnokommissionens utredning var mycket lågt prioriterat hos myndigheterna. Kännedom om detta bidrog till att regeringen såg ett behov av precisering i lagen för att utgöra ett strukturellt instrument. Denna precisering gjordes i socialtjänstlagen som för övrigt var formulerad som en målinriktad ramlag och lämnade stora möjligheter för lokalt självstyre (Prop. 1997/98: 55, bilaga 1: 36, 37). Lagändringen som skedde innebar att socialtjänsten stod för det huvudsakliga ansvaret för att våldsutsatta kvinnor skulle få ett adekvat bemötande vilket tillgodosåg deras behov. Den nya formuleringen utgjorde egentligen ingen förändring, syftet var snarare att uppmärksamma och bidra till en ökad medvetenhet om att våldsutsatta kvinnor var en grupp med särskilda behov för stöd (Prop. 1997/98: 55, bilaga 1: 39). Socialtjänsten uppmanades till att de *borde* utforma handlingsplaner som skulle ligga till grund för nya rutiner samt att de *borde* bli bättre på att identifiera och uppmärksamma våldsutsatta kvinnor i större utsträckning. För att sedermera kunna bistå med professionellt bemötande och erbjuda vägledning (Prop. 1997/98: 55, bilaga 1: 144). I propositionen uppmanades även myndigheterna i kommunerna att utarbeta åtgärdsprogram. Dessa skulle ligga till grund för deras bemötande med våldsutsatta kvinnor (Prop. 1997/98: 55, bilaga 1: 36, 50). De myndigheter som ansågs vara av särskild betydelse i arbetet mot kvinnovåld fick i uppdrag att arbeta myndighetsgemensamt utöver att de skulle utarbeta åtgärdsprogram (Prop. 1997/98: 5, bilaga 12). Motivationen till att myndigheterna skulle öka antalet samarbeten angavs vara för att i ett tidigare stadie kunna identifiera och motverka våld (Prop. 1997/98: 5, bilaga 12). Polisen klassades som en myndighet av särskild betydelse i arbetet mot kvinnovåld och i 1998 års budgetproposition föreslogs det att våld mot kvinnor skulle bli ett brott som polisen skulle prioritera (Prop. 1997/98: 47). Utformningen på samarbetsformerna skulle utarbetas på lokal nivå.

I den nya formuleringen av socialtjänstlagen framgick att handlingsplaner hos respektive myndighet *borde* utformas för att bli vägledande i arbetet med våldsutsatta kvinnor. Formuleringen *borde* är dock öppen och kravlös.

Möjligheten att negligera propositionens förslag kvarstod. Det yttersta ansvaret tillföll således på kommunen, då de utgjorde det yttersta ”skydds nätet”. Deras ansvar innebar att de skulle erbjuda människorna i kommunen *det stöd och hjälp de var i behov av*. Genom kvinnofridspropositionen skedde en typ av styrning från de högre instanserna till de lägre.

Handlingsfrihet innebär att enskilda inom organisationer har stor frihet att agera inom givna ramar. De öppna formuleringarna och uttryck som *bör* istället för *ska* påvisar att en omfattande handlingsfrihet förelåg. Den stora handlingsfriheten finns till just för att anpassningar efter de lokala behoven ska kunna ske effektivare än en centraliserad struktur antas kunna bidra med. Regeringen som för många uppfattas som en distant aktör, lyckades uppmärksamma behovet trots att riksgenomsnittet av våldsutsatta kvinnor var betydligt lägre än i Malmö och framförallt lägre än i Södra Innerstaden. Preciseringsen i lagen och förtydligandet om att det skulle verka som ett strukturellt instrument tyder på att regeringen uppfattade ett behov av utökad styrning då behoven inte tillgodosågs på de lokala myndigheternas initiativ. Decentraliseringen innebär att staten förlorar en del av sin tvingande makt och inte kan vägleda genom detaljerad styrning. Därför kan staten inte genom en decentraliserad struktur garantera en likartad standard i samma utsträckning som en central styrning kan garantera.

Åtalsfrekvensen av grov kvinnofridskränkning låg på 80 % i Malmö 2004, en siffra långt över riksgenomsnittet (Handlingsprogrammet: 37), vilket talar för variation. Arbetet mot kvinnovåld har således inte prioriterats och arbetats med i samma utsträckning i övriga kommuner och myndigheter. På samma vis som myndigheter är beroende av regeringens uppdrag för att kunna genomföra långtgående utveckling, och därmed förbättra prestationsmättet, så är regeringen i behov av att myndigheter tillgodoser de behov som finns i omgivningen för att upprätthålla förtroendet för den sittande regeringen.

5.6 Diffusion & Lokalpolitiker

Kännedom som kartläggningen över Malmö bidrog till gav styrgruppen insikt om att kommunen inte skötte sina ålägganden gällande att tillgodose föreliggande behov. Därför ansökte de till Valfärds- och folkhälsokommittén om att få utforma ett kommunalt handlingsprogram, 1998 (Intervju). I samband med detta hade kvinnofridspropositionen utkommit. Lokalpolitikerna i Malmö kommunfullmäktige var i fullständig enighet om att kvinnovåldet skulle prioriteras och styrgruppen fick således i uppdrag att utforma ett kommunalt handlingsprogram (Intervju). Styrgruppen var en mycket dynamisk grupp, de var alla mycket engagerade i att förbättra den rådande situationen och en nybyggaranda drev utvecklingen. Individerna som ingick i gruppen kompletterade

varandra mycket bra och allas olika egenskaper och olika kunskaper genererade ett mervärde som alla kunde ta del av för att utveckla de egna verksamheterna (intervju).

Lokalpolitikernas godkännande av att styrgruppen skulle få utforma ett handlingsprogram skedde samma år som kvinnofridspropositionen kom ut, vilket möjligen påverkade deras inställning till beslutet. Diffusion det vill säga spridning av kunskap anses som en viktig faktor för att utveckling ska ske. I organisationer som den statliga är kunskapsspridning viktig för att det ska kunna vara tydligt vad regeringen anser vara relevanta frågor. Kvinnofridspropositionen gjorde arbetet mot kvinnovåld till en legitim fråga för myndigheter att arbeta med. Även om decentralisering begränsar statens möjlighet att påverka myndigheter så har staten fortfarande en överordnad roll på så sätt att den påverkar vilka frågor som blir legitima att arbeta med. Om diffusionen vilken uppmärksammade om relevansen av kvinnovåldet inte hade uttryckts hade sannolikt inte det lokala engagemanget för frågan fått det utrymme som tilläts. Styrningen som skedde genom propositionen uppmärksammade lokalpolitikerna om frågans relevans. Detta öppnade på så vis upp för möjligheter till utveckling i bredare bemärkelse än dessförinnan. I Malmö fanns det redan ett engagemang för frågan inom styrgruppen, detta engagemang stimulerades genom konsensus om att frågan var viktig och skulle arbetas med fortsättningsvis. Den kvalitativa metoden möjliggjorde således att beakta händelseförloppets tidsföljd. Vilket avslöjar att styrgruppens initiativ till tvärsektorielt samarbete och den inskickade ansökningsom att få utforma handlingsprogrammet skedde redan innan kvinnofridspropositionen utkommit. Detta innebär att uppmärksammandet av kvinnovåldet som bidrog till det tvärsektorielle samarbetet hade inletts innan kvinnofridspropositionens uppmaning till det. Detta talar för hur avgörande de lokala faktorerna är för utveckling. Styrningen som skedde genom kvinnofridspropositionen kan således inte anses ha varit en avgörande faktor för Malmöpolisens utveckling men en drivande, då den ökade lokalpolitikernas intresse för frågan och underlättade för det fortlöpande arbetet.

5.7 Utveckling fortsatt arbete

1999 antogs handlingsprogrammet av kommunfullmäktige (Intervju). De första åtgärderna skedde år 2000 och bestod av inrättningar av kriscentrum, varpå kvalificerat stöd och dygnet-runt-skydd erbjöds (Handlingsprogram: 37). Insatserna som gjordes på grund av handlingsprogrammet gav mycket positiva resultat. Hos polisen visade statistik att färre kvinnor gjorde upprepade anmälningar (Handlingsprogram: 37). Anna Gustafsson och Margot Olsson förde ständig dialog med lokalpolitikerna, för att frågan skulle bibehålla relevans och kunna bli prioriterad. De höll politikerna uppdaterade om den lokala utvecklingen

och använde sig av utvärderingar för att styrka vad insatserna hade bidragit till. De arbetade nära de våldsutsatta kvinnorna och var benägna om att lyfta fram de förbättringar som de våldsutsatta kvinnorna efterfrågade. Gustafsson poängterar hur viktig statistiken och utvärderingarna var för att utgöra underlag för att bekräfta insatsernas effekter (Intervju).

Lokalpolitikerna utgör en viktig länk uppåt i ledet för att föra de lokala angelägenheterna till de högre instanserna. Gustafsson arbetade nära de våldsutsatta kvinnorna vilket genererade nya kunskaper om vilka behov som förelåg, detta ökade medborgarinflytandet och demonstrerar styrning som skedde från civilbefolkningen och uppåt i ledet. Sådan närhet till medborgarna utgör goda förutsättningar för att minska avståndet mellan politiker och omgivningen och visar på hur medborgarinflytande kan fungera. Dialogen mellan instanserna utgör en viktig process i underrättelsen av omgivningen och optimerar även för diffusion att ske uppåt i ledet. Medborgarinflytandet som detta illustrerar kan anses styrka regeringsformens demokrativärde då medborgarna lyckades påverka utvecklingens riktning.

5.8 Malmöpolisens väg

Per Schwartz var länspolismästare samt chef på Malmöpolisen och därmed Gustafssons chef. Schwartz position gjorde honom befogen över prioriteringar och beslut om resurser (Intervju). Han och Gustafsson var eniga om att Malmöpolisen behövde utveckla polisens arbete mot kvinnovåld. Han hade ett intresse för utvecklingsfrågor och ett högt förtroende för Gustafssons omdöme, detta gav henne en stor frihet över att utreda hur polisens arbete kunde förbättras (Intervju). Schwartz hade ett intresse för utvecklingsfrågor och Gustafssons hade engagemang inom frågan och förslag på förbättringar detta ledde till att resurser lades på denna fråga (Intervju).

I 1997 års regleringsbrev framgår att våldsbrotten ska minska inga preciseringar av vilka våldsbrott presenteras (Regleringsbrev: 3). Dock ställs det krav på redovisning av insatser som gjorts mot särskilda grupper däribland våldsutsatta kvinnor-, barn och äldre (Regleringsbrev: 4). Budgetanslagen ges en gång per år och ska täcka alla områden inom verksamheten. Det går inte att ansöka om att få genomföra projekt eller få utökning av resurser (Intervju). Avgörande för lokala polisorganisationers anslag är den budgetdialog som länspolismästaren för med Rikspolisstyrelsen. Vilka sedermera redovisar detta till Justitiedepartementet (Regleringsbrev: 14).

Schwartz position som länspolismästare bidrog till att de frågor som ansågs viktiga i Malmö också fördes uppåt, vilka utgör en typ av styrning uppåt i ledet.

Innan projektet hade tilldelats Malmöpolisen hade allt arbete mot kvinnovåld skett inom den årliga budgetramen. Detta tydliggör för en vilja att behandla frågan och att ett aktivt val skedde då prioriteringen innebar en omfördelning av befintliga resurser och därmed nedprioritering av andra områden.

Polisens styrdokument var i enlighet med kvinnofridspropositionen mycket öppet formulerat. Polisens övergripande mål var att minska brottsligheten och öka tryggheten samt arbeta brottsförebyggande och förbättra utredningsarbetet. Målen sattes inte i direkt kontext till kvinnovåldet. I överrensstämmelse med målstyrning som decentraliseringen medförde föreföll inga krav på inom vilka områden polisen skulle arbeta för att uppnå målen, utan utgjorde endast övergripande mål. Det öppnade således upp för att arbeta med kvinnovåld om en vilja att prioritera detta fanns. I 1997 års regleringsbrev preciserades att insatser som gjorts gällande våldsbrott riktade mot särskilda grupper däribland kvinnor, barn och äldre skulle framgå i återrapporteringen. Detta var dock *ett av många* krav på vad som skulle framgå och därmed inte nödvändigtvis behövde tolkas som något centralt eller viktigt. Vad Schwartz prioriteringar grundades på är svårt att uttala sig om. Schwartz hade ett generellt intresse för utvecklingsfrågor och detta kan ha varit en individuell faktor som påverkade hans inställning. Det kan dock konstateras att de beslut som tas på lokal nivå är oerhört avgörande för om utveckling sker eller ej.

Ett av polisens mest centrala mål är att minska brottsligheten och öka lagföring. Informationsgrunden som Gustafsson hade frambringat i den tidiga interna utredningen visade att endast 18 % av anmälningarna ledde till åtal vilket synliggjorde polisens undermåliga resultat. Polisen kunde till viss del själva utarbeta bättre arbetsmetoder för att säkerställa bevisningen, men våldsutsatta kvinnor kom sällan direkt till polisen efter våldsbrott. Detta innebar att polisen blev beroende av andra myndigheters arbete, vilket troligen också ökade motivationen för ökat tvärssektoriellt samarbete.

Prioriteringar behöver inte resultera i utveckling, utan är beroende av en rad olika faktorer. Ett engagemang förelåg såväl hos Schwartz, Gustafsson som hos övriga styrgruppsmedlemmar, detta genererade goda förutsättningar för det tvärssektoriella arbetet vilket var av betydelsefullt i arbetet mot kvinnovåld. Detta främjade utveckling på det horisontella planet. Hade myndigheterna i Malmö inte varit eniga om betydelsen av ett gemensamt arbete mot kvinnovåld hade utvecklingen förmodligen inte kunnat ske i samma utsträckning. Informationsgrunden som utformades i det tidiga skedet var vägledande för ett rationellt arbete mot kvinnovåld och låg till grund för det tvärssektoriella samarbetet som var en viktig del i förbättringsarbetet.

Allt eftersom insatserna skedde ökade antalet kvinnor som vågade och kunde söka hjälp (Handlingsprogram: 4). Styrgruppen var enig om att ytterligare arbete behövde ske för att underlätta för våldsutsatta kvinnor att anmäla brott. De positiva resultaten bidrog till att styrgruppen fick i uppdrag att revidera handlingsprogrammet utefter nya behov som hade uppmärksamats (Intervju). För att öka antalet anmälningar föreslogs ett resurs och kompetenscentrum, Reko (Handlingsprogram: 18). Reko var tänkt att bygga på en fördjupad samverkan mellan olika myndigheter samt ideella organisationer. Samlokalisering mellan dessa aktörer skulle garantera ett professionellt bemötande utifrån de våldsutsatta

kvinnornas individuella behov (Handlingsprogram:18). Många utav de våldsutsatta kvinnorna hade barn. Tidigare rapporter hade visat att om kvinnor blev utsatta för våld i nära relationer blev även ofta barnen det, i ända upp till 40-70% av fallen (Handlingsprogram: 31). Detta skapade nya behov att tillgodose. Reko skulle därför utformas för att kunna bemöta kvinnorna bättre samt utveckla särskild kompetens för våldsutsatta barn och samlokalisera dessa insatser under ett och samma tak (Handlingsprogram:18). Under 2007 Blev Gustafsson uppringd från Justitiedepartementet och tillfrågad om Malmöpolisen var villig att utarbeta och genomföra projekt Karin (Intervju).

För att kunna bli tilldelad sådana uppdrag är det således avgörande att de högre instanserna får kännedom om vad som skett på lokal nivå. Sådan kännedom nådde de högre instanserna genom att Schwartz förde dialog uppåt samt Gustafssons aktiva kommunikation med lokalpolitikerna. I återrapporteringen ställdes även krav på redovisning av insatser, vilket torde ha genererat förståelse för Malmöpolisens engagemang mot kvinnovåld.

Styrningen, i bemärkelsen att händelser påverkade utvecklingens gång, kan sägas ha förekommit mellan individer och grupper på flera vis, med variation på riktning. Dels skedde styrning mellan Schwartz och Gustafsson. Gustafsson frågade om hon fick utarbeta en viss fråga, Schwartz respons hade kunnat förhindra henne och på så vis hämmat en drivkraft. Detta hade även kunnat skapa horisontella spänningar angående prioriteringar, men Schwartz intresse för utvecklingsfrågor möjliggjorde istället för utvecklingen. Styrning mellan individer skedde såväl från de våldsutsatta kvinnorna, då deras synpunkter låg till grund för vidare utveckling. Genom lobbande nådde deras synpunkter politikerna, styrning skedde därmed även mellan individer och grupper. Lokalpolitikerna lyfte frågan till riksnivå vilket utgjorde styrning mellan grupper. Utan underlag som kunde stödja den positiva utvecklingen hade denna process troligen försvårats. Underlaget visade på att lagföringen hade ökat markant vilket är ett av polisens övergripande mål och mycket eftersträvanvärt. Denna information i kombination med det engagemang som förelåg i Malmö låg troligen till grund för att Malmöpolisen fick i uppdrag att genomföra projekt Karin. Styrning och diffusion mellan instanserna utgjorde på så vis en källa för att utveckling skulle kunna ske.

6. Slutdiskussion

Empirin som genererades från såväl textmaterialet som från intervjun visar på samvariation av händelseförloppets process vilket styrker studiens resultat. Resultatet visar således att många olika faktorer i samspel är avgörande för att extensiv utveckling inom polisorganisationen ska kunna ske. En faktor kan inte konstateras som den mest avgörande utan utvecklingsförloppet och drivkrafterna måste förstås ur ett dynamiskt perspektiv och genererar på så sätt en mer komplett helhetsbild. Hade enstaka faktorer tagits ur sitt sammanhang hade inte heller utvecklingen kunnat ske i den omfattande utsträckning som gjordes, om förloppet för övrigt hade varit oförändrat. Nedan kommer frågeställningen som ställdes inledningsvis att besvaras, frågan löd: *Vilka faktorer möjliggör för utveckling inom polisorganisationen att ske?*

Analysen visar att en avgörande faktor för att utveckling inom polisorganisationen ska ske är att ett föreliggande problem synliggörs och når de med beslutande makt. Däribland kan regeringen eller högt uppsatta myndighetschefer på lokal nivå tillräknas, dessa beslut är således avgörande för om och inom vilka områden utveckling främjas eller hämmas. Prioriteringar som görs på lokal nivå sker av högt uppsatta inom myndigheter och är därför delvis effekter av subjektiva värderingar, det är dock ovisst att uttala sig om när beslut fattas med genuina antaganden om att de sker i enlighet med organisationers intressen och när de i större utsträckning är resultat av individuella värderingar. Därför kan beslut om prioriteringar sägas bero på vem som sitter på vilken position vid ett visst tillfälle, med andra ord bero på tillfällighet. Detta är en intressant aspekt och kanske en intressant utgångspunkt för vidare forskning, då dessa beslut är av stor betydelse.

Den öppna karaktären på direktiven gör valet av prioriteringar oförutsägbara. Vilka prioriteringar som görs samt om engagemang för utveckling föreligger är dock avgörande för om och i vilka frågor utveckling sker. Den stora handlingsfriheten som har fastställts förelåg skapar stora möjligheter för anpassning till de lokala behoven, men utgör ingen garanti att behov i omgivningen synliggörs eller tillgodoses. Uppfattningar om vilka frågor som är i behov av prioriteringar är dock avgörande för att kunna åtgärda problem och tillgodose behov. Ett tydligt exempel på meningsskiljaktigheter om prioriteringar var det mellan socialtjänstens metodsekreterare och Ekberg. De var både yrkeskunniga med höga positioner inom Malmö stad och befann sig i samma instabila omgivning men gjorde trots det vitt skilda tolkningar av vilka behov som förelåg. Detta förklarar således varför variation av kvalitet och utbud finns hos myndigheter.

Synliggörandet av en instabil omgivning och en konsensus om att frågan behövde prioriteras, ledde till ett starkt lokalt engagemang vilket drev

utvecklingen i arbetet mot kvinnovåld framåt i flera myndigheter samtidigt. Det lokala initiativet visade sig vara oerhört viktig för att utveckling ska kunna ske, då regeringen inte ställer detaljerade krav på insatser utan vägleder genom målstyrning. Detta innebär således också att om inte lokalt driv, såsom vilja, föreligger finns risk för avstannad utveckling och därmed avstannad förbättring av prestationsmått. Således blir det oerhört avgörande vilken person som har den beslutande positionen. Staten styr genom att påverka vilka frågor som anses vara legitima och gör vissa frågor mer ”tillåtna” att arbeta med, vilket möjliggör för utveckling att ske. Aktivt lobbande ledde till att styrgruppen fick i uppdrag att revidera handlingsprogrammet samt slutligen till projekt Karin.

Vad som förefaller som viktigt för lokalpolitikerna är således påverkat av regeringens direktiv och därför är diffusion också en väsentlig faktor. Då lokalpolitikerna utgör en mycket viktig länk uppåt i ledet var det av stor betydelse att de uppfattade underrättelsen om utvecklingen på den lokala nivån som relevant för att de sedermera skulle lägga vikt på detta då de interagerade med de högre instanserna. Dialogflödet mellan instanserna var således avgörande för fortsatt utveckling eftersom projekt Karin var en extension av det arbete som redan hade gjorts i Malmö och en reaktion på de lokala önskemålen. Betydelsen av statens stöd är nödvändigt eftersom stora insatser kräver extra resurser och dessa endast tilldelas genom uppdrag.

6.1 Slutsats

Ovanstående redogör för att staten ger stor handlingsfrihet till polisorganisationen att bestämma över de lokala besluten. Avgörande faktorer som möjliggör för utveckling på lokal nivå att ske är således att ”rätt” person sitter på rätt position och att problem i omgivningen uppmärksammas. Det är således också viktigt att en vilja att behandla frågor föreligger och en vilja att anpassa organisationen därefter för att utveckling ska kunna ske. Chefers inställning är avgörande för om frågor ges möjlighet att prioriteras och ges resurser för att kunna utvecklas. Detta talar för att möjligheter till utveckling inom polisorganisationen ligger på lokal nivå. Men utvecklingen kan endast ske till en viss omfattning genom lokala beslut, då stora insatser kräver extra resurser. För att omfattande utveckling ska kunna ske krävs således att de högre instanserna är eniga med den lokala nivån om vilka frågor som bör prioriteras. Sammanfaller inte deras åsikter med de lokala prioriteringarna så förhindras istället extensiv utveckling. Detta tydliggör för relationerna mellan instanserna och hur de påverkar samt möjliggör för utveckling som projekt Karin är ett exempel på.

7. Referenser

Primärkällor

- Proposition 1997/98:55 Kvinnofrid
Kartläggningen över Södra Innerstaden
RPS Regleringsbrev 1997
Malmö stad (2007) Handlingsprogram för insatser vid våld mot kvinnor och barn
Tillgänglig via:
<http://www.malmo.se/download/18.6e0fe7e512c888cbc52800013153/1383649201992/Handlingsprogram+f%C3%B6r+insatser+vid+v%C3%A5ld+mot+kvinnor+och+barn+Malm%C3%B6.pdf> (2013-12-01)
Intervju – Anna Gustafsson, Tidigare projektledare för projekt Karin (2013)

Sekundärkällor

- Badersten, Björn, 2006, *Normativ metod att studera det önskvärda*. Lund Studentlitteratur
Björk Peder, Göran Bostedt, Hans Johansson, 2003, *Governance*, Lund Studentlitteratur
Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Lena Wägnerud, 2012, *Metodpraktikan, Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Nordstedts
Greve Arent 1997, *Organisationsteori, nya perspektiv*, Team Offset & Media, Malmö
Gnan Luca, Alessandro Hinna and Danila Scarozza, 2013, *Conceptualizing and researching governance in public and non-profit organizations*, Emerald
Gun, Hedlund, Stig, Montin (red) *Governance på svenska*, 2009. BOD. Norderstedt
Pierre Jon, Göran Sundström (red) *Samhällsstyrning i förändring*, 2009 Liber, Malmö
Pierre Jon, Guy B. Peters *Governance, Politics and the State* 2000, andra upplagan ST . MARTINS PRESS INC.
Rothstein Bo (red) *Politik som organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem* 2010, fjärde upplagan. SNS, Stockholm
Ryen Anne, *Kvalitativ Intervju, från vetenskapsteori till fältstudier*. 2004. Liber Hedlund
Petersson Olof, *Den offentliga makten* 2009, andra upplagan SNS Stockholm
Teorell Jan, Torsten Svensson, *Att fråga och svara samhällsvetenskaplig metod*, 2007 Liber
Modell Sven, Anders Grönlund, *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, 2006, Denmark, Studentlitteratur

Elektroniska källor

- Göteborgs universitet*, Göteborgs universitet, Tillgänglig via http://www.sts.gu.se/forskning/aktuella-projekt/Hur_styrs_polisen/ (2013-11-11)
- Rome of Vergata*, Tillgänglig via: <http://www.masterprocurement.eu/Teaching-Staff/123-126/luca-gnan> (2013-11-11)
- Polisens Organisationskultur*, Tillgänglig via: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:143499/FULLTEXT01.pdf> (2013-11-11)
- Polisen*, Tillgänglig via <http://polisen.se/Om-polisen/Organisation/> (2013-11-11)
1. *Projekt Karin* Tillgänglig via: <http://www.projektkarin.se/samverkan.4.5e87830d11d3f17e30680007996.html> (2013-11-11)
- 2 *Projekt Karin*, Tillgängligt via: <http://www.projektkarin.se/regeringensuppdrag.4.c3aadbb12bb9348c7180003310.html> (2013-11-11)
- Projekt Karin*, Utvärdering, Tillgänglig via: http://www.projektkarin.se/download/18.c3aadbb12bb9348c7180004030/1377197233087/utvardering_Karin_LU.pdf (2013-11-08)
- Mellan effektivitet och demokrati*. Den svenska polisen, kommunerna och staten under 100 år. Tillgänglig via: <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:229038/FULLTEXT02> (2013-11-11)
- Mot våld och förtryck*, Tillgänglig via: Mot våld och förtryck, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/18/40/6384684b.pdf> (2013-11-11)

Bilaga

Intervjuguide

- Inledande - Arbetsbeskrivning av dina uppgifter som projektledare?
- Har de förändrats över tid, numera ett etablerat projekt
- Skulle du vilja berätta om det Tidiga Stadiet av projekt Karin?
- På vems Initiativ uppfattade du att projektet skedde? (Vem Synliggjorde),
Vad drev frågan
- En fråga om Prioritering, Hur Lyckades Kvinnovåldsfrågan vinna så mycket mark?
- Tror du att Tiden/Egenintressen spelade in, påtryckningar från andra delar av samhället?
- Hur skulle du beskriva Polisens Roll för Utvecklingen av projektet?
- Fanns det en enad konsensus lokalt om att frågan var nödvändig att prioritera
- Politisk involvering? eller skedde Politiska påtryckningar att ta tag i fråga/probelm?
- Får ni in Politiska Förslag på Förändringar som de tycker att ni bör pröva eller överväga?
- Sverige genomgick en förändring av Styrningsstrukturen – Ökat Lokalt Självstyre – Påverkande?
- Kvinnofridspropositionens i relation till Margot Olssons Kartläggning. Kvinnofridspropositionen kom strax efter tror du det fanns samband mellan dessa?
- Regeringen Avgörande för att kunna Genomföra Förändringar (Karin – regeringsuppdrag – men som ansöktes om), rent Finansiellt men utöver detta hur upplevde du att de påverkade processen framåt?