



Håndbog: DEN DANSKE HOTSPOTMODEL



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

Hotspot
tryghed i nærmiljøet

**CENTER FOR
BOLIGSOCIAL
UDVIKLING**

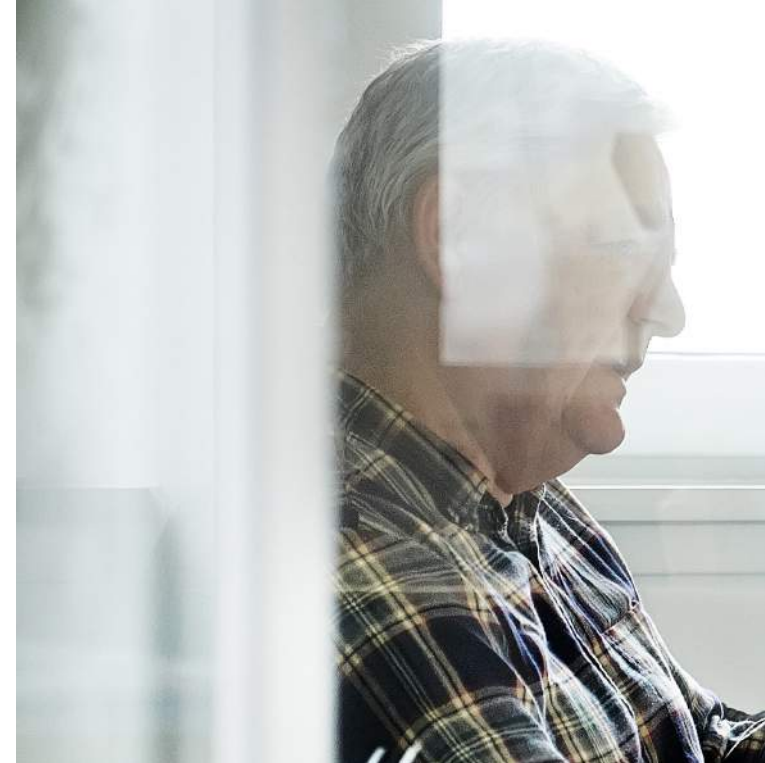
NÅR FÆLLESSKABET VIRKER



Det er en velkendt situation i mange udsatte boligområder:

På den ene side forhøjede kriminalitetsrater og utryghed blandt beboerne. På den anden side et væld af kriminalitetsforebyggende indsatser i regi af f.eks. SSP, boligsociale helhedsplaner, kommunale forvaltninger eller andre med støtte fra en række offentlige eller private puljer og organisationer.

De mange investerede ressourcer burde resultere i faldende kriminalitetsrater, men ofte er det ikke tilfældet. Problemet er bl.a. at de mange indsatser konkurrerer om den samme lille målgruppe af unge mænd i den kriminelle risikozone, at indsatserne har ikke fingeren på pulsen hos målgruppen, og at de unge oplever hjælpen fra de forskellige instanser som usammenhængende, langsom og ineffektiv.



Problemet er ikke nyt og det er heller ikke specifikt dansk. Går vi ti år tilbage i tiden står en række boligområder i Rotterdam i Holland med præcis samme udfordring. I stedet for de sædvanlige hensigtserklæringer om bedre samarbejde og koordinering, prøver man noget nyt: Man etablerer et hotspotsekretariat, hvor en hotspotchef og nogle medarbejdere får til opgave systematisk at involvere de relevante aktører og koordinere boligområdernes indsatser.



Det viser sig at virke; kriminaliteten falder og trygheden blandt beboerne i de hollandske boligområder stiger. Men kan udviklingen tilskrives hotspotindsatsen, og kan man overføre idéen til en dansk kontekst?

Svaret er ja til begge dele. Når vi kan sige det med rimelig sikkerhed, er det fordi otte danske boligområder i 2010 tager tråden op fra Holland og gennemfører deres egne hotspotindsatser frem til 2014. Områdernes sigtelses- og anmeldelsesrater falder i perioden signifikant mere end raterne i tilsvarende områder uden hotspotindsatser.

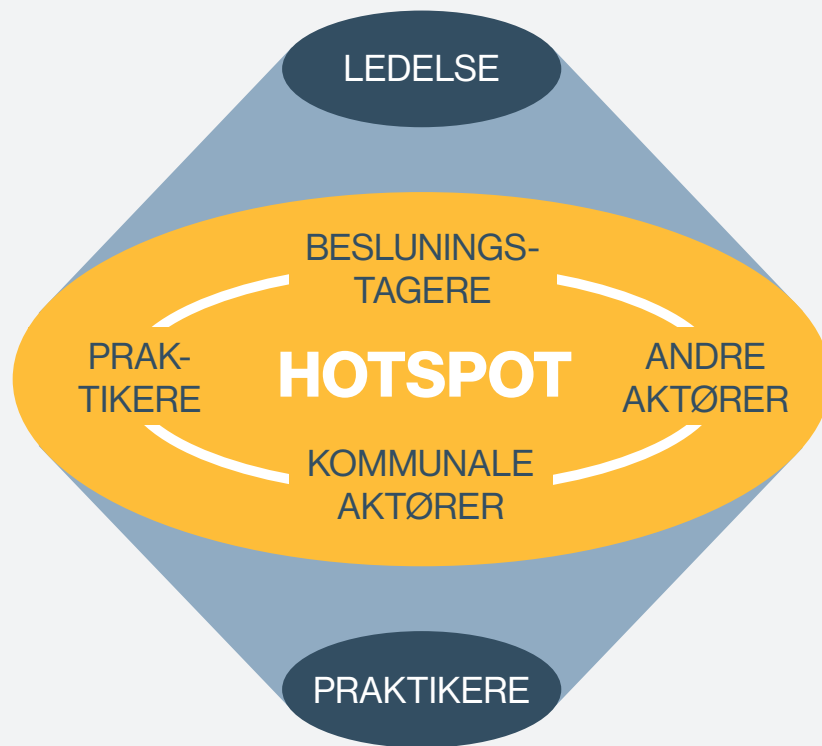
Efter de otte pilotprojekters succes, er tiden nu kommet til at rulle hotspotmodellen ud i andre boligområder med kriminalitets- og tryghedproblemer. Dette hæfte er skrevet til den eller dem, der vil starte deres egen hotspotindsats op.

Håndbogen gennemgår hotspotmodellens vigtigste komponenter, kommer med en række anbefalinger til at organisere og drive en hotspotindsats, og beskriver effekten i boligområderne. Det hele bygger på Center for Boligsocial Udviklings evaluering af de otte danske hotspotindsatser for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. I evalueringsrapporten kan den særligt interesserede læse mere om hotspot.

Vi håber, at de følgende sider vil inspirere dig/jer til at tage tråden op og organisere jeres egen hotspotindsats.

God læselyst

Hotspotmodellen: SAMLING PÅ TRÅDENE



Kredsråd, lokalråd og SSP? Boligsocial helhedsplan, lokale foreninger eller private organisationer? Kommunale forvaltninger på socialområdet, børn- og ungeområdet eller uddannelsesområdet? Klub-, gadeplans- eller relationsarbejdere? Kriminalforsorgen, exitprogrammer eller antiradikaliseringssindsatser?

Det kriminalitetsforebyggende arbejde i Danmarks udsatte boligområder er præget af en bred vifte af aktører. De ovennævnte er selvsagt ikke repræsenteret overalt, men i mange boligområder foregår der en række forskellige indsatser med den samme målgruppe af unge mænd i den kriminelle risikozone.

Resultatet er bl.a. ressourcspild, tab af viden om grupperingerne af unge og en manglende kapacitet ift. til at handle hurtigt, koordineret og effektivt, når en ung er kommet ud på et skråplan. Det mindsker alt i alt chancen for, at indsatserne gør en forskel og får de unge på ret kurs.

Kan man så forestille sig, at ansvaret for det kriminalitetsforebyggende arbejde mere entydigt placeres hos enkelt myndighed? Nej, skal kriminaliteten mindskes og trygheden øges, vil der altid skulle mange aktører på banen. Løsningen består i højere grad i at koordinere de ansvarlige og skabe fælles fodslag, så de mange indsatser supplerer hinanden i stedet for at træde hinanden over fødderne.



Her kommer hotspotmodellen ind i billedet. Modellens Hovedprincip er at binde aktørerne i det kriminalpræventive arbejde sammen – horisontalt og vertikalt. Hotspotmodellens omdrejningspunkt er hotspotchefen og dennes medarbejdere, som er placeret centralt i modellen. Hotspotenheden arbejder horisontalt med at skabe sammenhæng mellem de mange indsatser i boligområdet. Dette arbejde foregår på mellemliderniveau, hvor hotspotenheden løbende sørger for at styrke koordinering og samarbejde mellem de relevante aktører.

Hotspotenheden arbejder samtidig på at styrke den vertikale koordinering i kommunen, så afstanden mindskes mellem det beslutningsdygtige ledelsesniveau og frontlinjemedarbejderne. Samarbejdet med frontlinje-

medarbejderne giver hotspotenheden opdateret viden om de unge i boligområdet og muligheden for at handle hurtigt, mens tilgangen til ledelsen giver autoritet og sanktionsmuligheder, hvis en aktør ikke lever op til sit ansvar. På den måde forpligtes aktørerne på mellemniveauet på deres respektive ansvarsområder, og forpligtelsen går både opad og nedad i systemet.

Hotspotmodellen bliver på den måde både en katalysator for de allerede eksisterende indsatser, og den skaber fælles fodslag ved at gå på tværs af sektorer og administrative søjler i de forskellige forvaltninger.

På de næste sider vil vi gennemgå, hvordan koordineringen i praksis foregår.

“ Vi havde nogle steder i byen, hvor der var en usynlig stribe, hvor institutionstilbuddet og boligområdet ikke kunne finde ud af at arbejde sammen. Det har vi i dag fået blødt op, så man samarbejder helt uproblematisk på tværs af tilbuddene og boligområdet.”

**Kaj Ove Christiansen,
Direktør i Beskæftigelses- og integrations-
forvaltningen, Københavns Kommune**

Hotspotchefen: **EDDERKOPPEN I SIT SPIND**

Hotspotchefen er den vigtigste drivkraft i hotspotsamarbejdet. Det er hende, der som edderkoppens i et spind forbinder de mange aktører og indsatser og derigennem skaber et fintmasket net, der f.eks. kan opfange unge på en kriminel glidebane.

Hotspotchefen skaber kontaktflader mellem de mange forskellige aktører og bevæger sig imellem de forskellige niveauer - både horisontalt på tværs af sektorer og forvaltningsøjler og vertikalt imellem administrative niveauer.

Hotspotchefen er derfor den centrale aktør i hotspotmodellens styringsnetværk som netværkets organisator og koordineringsansvarlige. Det er hotspotchefens opgave at opdyrke en samarbejdskultur og vedligeholde samarbejdsstrukturer, så samarbejdet tager form som konkrete møder, aftaler, aktiviteter osv., som hotspotchefen igen tjekker op på og holder overblik over. Hotspotchefen holder deltagerne til ilden, og driver den samlede indsats fremad.



“ Hvis vi f.eks. har fået en ny skoleleder eller vi i perioder har mærket, at interessen fra en skoles side er faldet, så er jeg et par gange gået til de respektive ledere. Og det er ikke fordi målet med indsatsen ikke er klart for dem, det er fordi de bliver indhentet af hverdagen, og f.eks. naturligt bliver mere optaget af skolereformen. Så er det bare med at tage telefonen og ringe eller gå over og sige, jeg vil gerne snakke med dig om det her.

Denise Bakholt,
Centerleder, Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, Aalborg Kommune

EN INDPISKER NÆSTEN UDEN MAGTMIDLER

Hotspotchefen har i den danske model ikke formelle beslutningskompetencer, der gør det muligt at træffe bindende beslutninger på tværs af ressortområder. Det er en væsentlig forskel fra de hollandske hotspot-projekter, og det kunne tænkes at stille hotspotchefen svagere ift. at samordne indsatserne og sikre opbakning til de fælles målsætninger. Erfaringer fra de otte pilotprojekter viser imidlertid, at det modsatte er tilfældet:

Hotspotchefens styrke ligger netop i at hun bygger på samarbejdspartneres eget engagement og ansvar for indsatserne. Fokus ligger på at ansvarliggøre de lokale aktører og at tydeliggøre de fælles mål og interesser. Her fremhæver mange hotspotchefer, at havde de mere formelle beslutningskompetencer ville det betyde, at ansvarsfølelsen blev mindre hos de mange samarbejdspartnere.

Til gengæld for manglende formelle beslutningskompetencer har hotspotchefen et vigtigt instrument: Den privilegerede adgang til ledelsen i kommunen. Det er et magtmiddel, som i praksis sjældent tages i brug, men som er vigtigt at have i baghånden. Det giver en bevidsthed blandt de mange aktører om, at hotspot-heden har ledelsens mandat til de forskellige tiltag, og det i sig selv virker til at rydde forhindringer af vejen for samarbejdet.

“ Vi havde en udfordring i beskæftigelsesindsatsen med at få vores ressourcer ud i lokalområderne. Vi har nok haft en opfattelse af, at de unge af sig selv kom ned i vores jobcenter, og at vi så ikke behøvede være specielt synlige ude i området. Ved at være med i hotspot, er jeg blevet mere bevidst om at skabe øget synlighed, være ude i tilbuddene og være i dialog med de unge, der er derude.

Kaj Ove Christiansen,
Direktør i Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen, Københavns Kommune



Ledelsen:

MANDATET TIL FORANDRING

En af de grundlæggende betingelser for vellykket hotspotindsats er, at hotspotchefen og hendes medarbejdere bakkes tydeligt op af lederne i de organisationer, der indgår i hotspotsamarbejdet som f.eks. kommunale forvaltninger, politi og boligselskaber. Lederne har bl.a. til opgave at:

1. Sikre, at hotspotindsatsen bliver en prioriteret opgave blandt deres underordnede

2. Sætte mål for indsatsen og derved sikre at en fælles retning for samarbejdet.

3. Træde til og rydde forhindringer af vejen, hvis det bliver nødvendigt.

STYREGRUPPEN SIKRER OPBAKNING TIL INDSATSEN

Et vigtigt element i at skabe den ledelsesmæssige opbakning til indsatsen består i at nedsætte en styregruppe for indsatsen. Her skal lederne fra de vigtigste lokale aktører som skole, klub, politi, sociale myndigheder og boligorganisationer deltage samt mindst én centralt og højt placeret beslutningstager fra kommunen, f.eks. en forvaltnings- eller forebyggelseschef.

“ Alene autoriteten man kommer med, når man har ledelsen i ryggen, den gør, at man sjældent behøver trække på ledelsen. Men der skal jo være noget ledelseskraft i det, som gør, at man har gennemslagskraft lokalt

**Kaj Ove Christiansen,
Direktør i Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen, Københavns Kommune**



“ Fidusen er at koble en leder fra et højt niveau på - én som har autoriteten og indflydelsen og ledelsesretten. Det gør det meget mere enkelt, når folk så skal byde ind med hver deres indsats. Det skaber en ramme, så alle kan sige ”det er vores projekt og vi er alle forpligtet til at bidrage

Denise Bakholt,
Centerleder, Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, Aalborg Kommune

Styregruppen træffer de overordnede beslutninger om indsatsens mål og rammer, sørger for at de nødvendige ressourcer til indsatsen tilføres, og følger indsatsens fremdrift og resultater.

Samtidig er det styregruppens ansvar at sikre de lokale leders opbakning til og prioritering af indsatsen, og at øge kendskabet og ejerskabet til indsatsen blandt kommunens centrale beslutningstagere. Styregruppen kommer på den måde til løbende at sikre sammenhæng mellem hotspotindsatsen og kommunens overordnede mål og strategier.

DEN ØVERSTE LEDELSE I BAGHÅNDEN

Som tidligere beskrevet, har hotspotchefen mulighed for - og pligt til - at gå direkte til de relevante forvaltningsledere i kommunen eller til direktionen i tilfælde af samarbejdsproblemer eller andre udfordringer, som de lokale aktører ikke kan løse på egen hånd. Selvom den direkte tilgang sjældent anvendes i praksis, tjener den til at skærpe de forskellige forvaltnings samarbejdsvilje og prioritering af indsatsen.

Fremtidige hotspotindsatser vil kunne profitere af også at involvere ledere på højt niveau hos ikke-kommunale deltagere i indsatsen. Den stærkere ledelsesadgang i ikke-kommunale organisationer vil kunne skabe yderligere momentum i det kriminalpræventive arbejde.



Mellemniveauet: **ET STÆRKT OG HJÆLPSOMT SIKKERHEDSNET**



For at omsætte styregruppens beslutninger til fælles handlinger er det en god idé at oprette en "Hotspot Task Force". Her deltager beslutningsdygtige medarbejdere og mellemledere fra f.eks. kommunale forvaltninger, politi, boligselskab og andre med delansvar for den kriminalpræventive indsats i boligområdet. Task Forcen har bl.a. sin styrke i at kunne handle hurtigt, hvis det brænder på i boligområdet, og det er derfor vigtigt at begrænse deltagelsen til de væsentligste aktører ift. den praktiske implementering af indsatserne.

Task Forcen mødes hyppigt og drøfter udviklingen blandt de unge i boligområdet, holder hinanden gensidigt opdateret, og justerer de forskellige indsatser ift. de fælles målsætninger. Task Forcen fungerer på den måde som det forum i boligområdet, hvor de professionelle aktører mø-

des og skaber fremdrift. Hotspotchefens rolle bliver både at organisere de praktiske forhold omkring Task Forcen, at være den, der holder deltagerne op på de gensidige aftaler for derigennem at sikre indsatsens momentum.

DE FINE MASKER

Når en ung kommer ind på en kriminel løbebane, er der for det meste tale om en glidende bevægelse, hvor f.eks. dårlig trivsel i skolen og problemer i familien over en længere periode fører til at en større del af fritiden tilbringes på gaden eller blandt venner med kriminelle erfaringer.

Samlet set har den unge ofte vist mange tegn på mistrivsel, men da f.eks. skolen, klubben eller en kommunal sagsbehandler sjældent sidder med det fulde billede af den unges situation, er det ikke altid der bliver grebet ind.

Det kan den vidensdeling, der sker i forbindelse med en hotspotindsats være med til at råde bod på. På den måde styrker hotspotindsatsen muligheden for at gribe tidligt ind og hjælpe unge i problemer, inden drengestregene bliver til sigtelser, og sigtelserne til ubetingede domme.

Hurtig og koordineret enkeltsagsbehandling

Den hurtige indgriben kan samtidig kombineres med hurtigere og mere effektive handlingsplaner for den unge. De relevante parter er typisk deltagere i hotspotindsatsen, og hotspotchefen har på den måde god mulighed for at sikre fremdrift i den enkelte unges sagsforløb. Det giver hurtigere og mere sammenhængende forløb for de unge, der nok er parate til forandringer, men som sjældent har den tålmodighed, det kræver, når "systemet" arbejder på en løsning.

TRÅDENE UD I BOLIGOMRÅDET

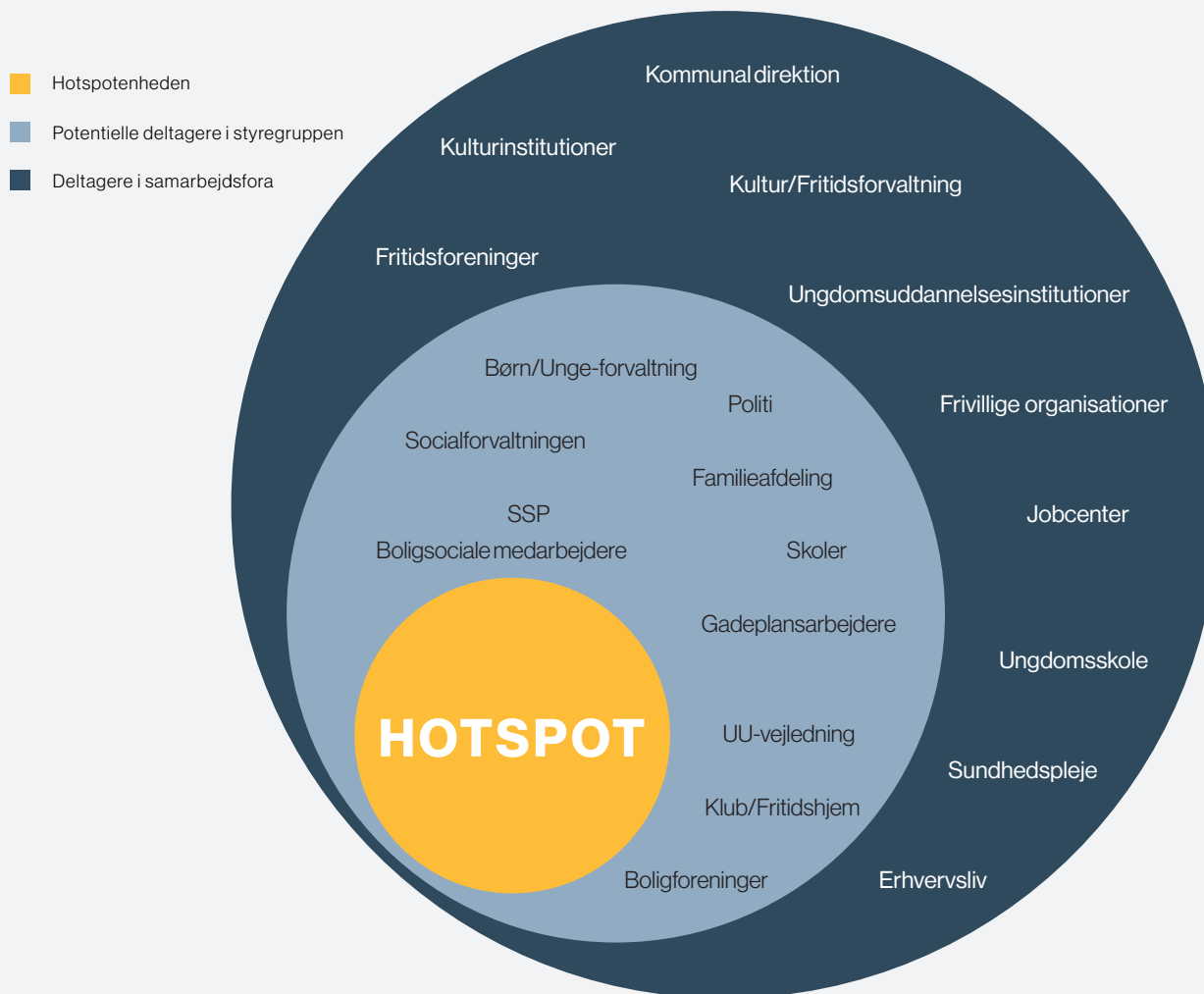
Med Hotspot får man én samlet indgang til kredsen af kriminalpræventive aktører i boligområdet. Det giver gode muligheder for at indgå i en systematisk dialog mellem myndigheder og ikke-offentlige aktører som f.eks. foreninger, erhvervsliv og NGO'er. Derfor er det en god idé at etablere et eller flere fora, hvor disse aktører inviteres til at deltage. Sådanne fora har typisk ikke beslutningskraft, men kan være vigtige platforme for dialog, gensidig orientering, videndeling og afdækning af samarbejds muligheder. Det giver både hotspotenheden en bredere viden om, hvad der rører sig i boligområdet samt nogle vigtige informationskanaler, så indsatsen bliver kendt og respekteret i boligområdet. Det bringer hotspotindsatsen tættere på målet om at opnå fælles fodslag blandt alle relevante aktører i boligområdet.

“ Vi holdt f.eks. et stort forældre-møde, hvor både skole, politi, boligselskaber og boligsociale medarbejdere var der. Der kom 60 forskellige forældre og bl.a. nogle af de markante etniske fædre. Vi arbejder hele tiden på at opbygge gode relationer til alle de her grupper og foreninger i fredstid, så hvis noget blusser op i boligområdet, så er de allerede vores samarbejdspartnere og kan hjælpe os med at løse det.

Denise Bakholt, Centerleder, Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, Aalborg Kommune

HOTSPOTENHEDENS SAMARBEJDSPARTNERE

Hotspotenhedens samarbejdspartnere varierer efter boligområdet, men en række aktører og organisationer er gennemgående. Hotspotenheder placeret inderst, næste kreds er ofte deltagere i hotspotindsatsens styregruppe mens aktørerne i yderste kreds ofte indgår i forskellige samarbejdsfora.



Praktikerniveauet:

TILLID, VIDEN OG BROBYGNING PÅ GADEPLAN

Mange hotspotindsatser har høstet fordel af at ansætte et hold opsøgende gadeplansmedarbejdere, eller hvis disse allerede fandtes i boligområdet, at knytte et tæt samarbejde med dem.

De opsøgende gadeplansmedarbejdere har flere fordele ift. til at arbejde med unge i den kriminelle risikozone. Dels har de indgående viden om de unges gøren og laden i fritiden og på gaden – en viden, der kan være afgørende for at gribe tidligt ind overfor enkelte, og som ellers ofte kan være svær at få på bordet i et kriminalitetsforebyggende samarbejde. Dels udgør de en væsentlig ressource, fordi de gennem tillidsrelationer og tilstedeværelse i gademiljøet kan identificere problemer tidligt, få de unge med på at deltage og derefter bygge bro mellem den enkelte unge og netværket af kriminalpræventive aktører i området.

“ Det at vi kender de unges navne og at vi simpelthen ved, hvem de er hver især, det er det afgørende her. Derfor har vi som prioritet, at der skal være en i styregruppen, der kender dem. Og hvis der ikke er en, der kender fx to nye unge, som vi hører om i hotspotprojektet, så får vores opsøgende medarbejder til opgave at få kontakt med dem og finde ud af hvem de er og hvad de har behov for.

**Denise Bakholt, Centerleder, Familie- og
Beskæftigelsesforvaltningen, Aalborg Kommune**





“ De opsøgende medarbejdere ved hvad der er i spil og kan samle de unge op, som de ved er udfordrede. De kan komme i dialog med dem, og f.eks. tage dem med hen i jobcaféen og give dem troen på, at det kan nytte noget. Det er i høj grad motivationsmedarbejdere, der er på linje med de unge.

Mogens Sønderby,
Udviklingskonsulent, Skanderborg Kommune

Gadeplansmedarbejderne møder de unge i sammenhænge og på steder i og omkring boligområdet, som ellers let ender som blinde pletter i det kriminalitetsforebyggende arbejde. Ofte vælger de unge netop at mødes her for at undgå "systemet" eller det de opfatter som overvågende institutioner. De opsøgende gadeplansmedarbejdere giver på den måde et mere helt billede af de unges situation og udvikling, og den viden er vital for hotspotenheden ift. at følge udviklingen i boligområdet, holde de deltagende aktører til ilden, og sikre at aktiviteter og aftaler føres ud i livet.

Effekten:

HOTSPOT KNÆKKER KRIMINALITETSKURVEN

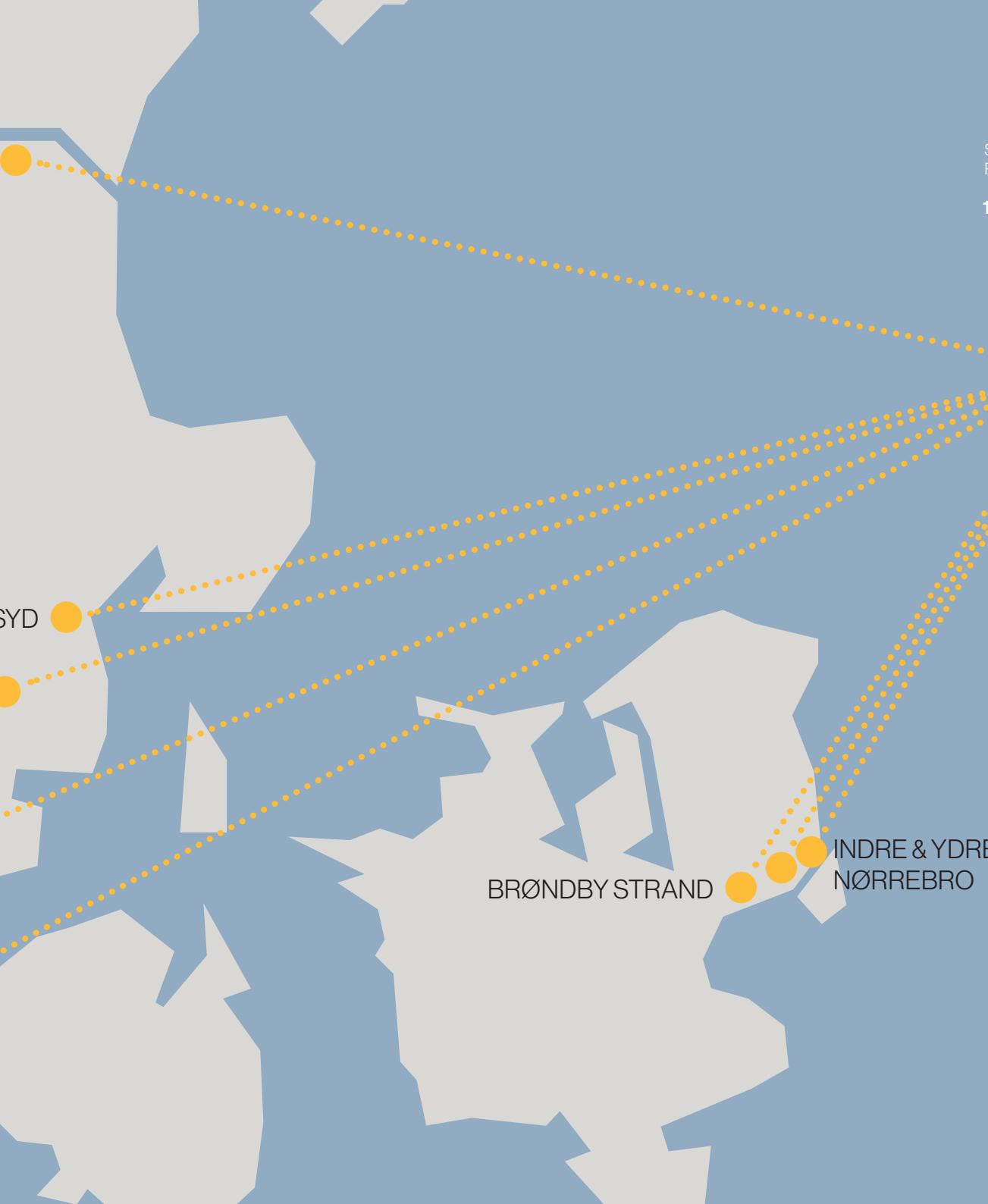
Vi har i dette hæfte gennemgået nogle af de mange gode grunde til at etablere en hotspotindsats i et boligområde. Det er forhold, som de mange deltagende aktører selv fremhæver, og som også set udefra virker fornuftige. Spørgsmålet er så, om en hotspotindsats faktisk formår at mindske ungdomskriminaliteten i et udsat boligområde, og om et eventuelt fald også var sket uden en indsats?

Ungdomskriminaliteten faldt nemlig generelt i Danmark i årene inden hotspotindsatserne blev sat i værk, som den lysegrå graf til højre viser. Faldet sker dog ikke i alle danske boligområder, og de otte hotspotområder har i perioden inden indsatserne et stabilt og markant højere sigtelsesniveau end landsgennemsnittet (den gule graf).

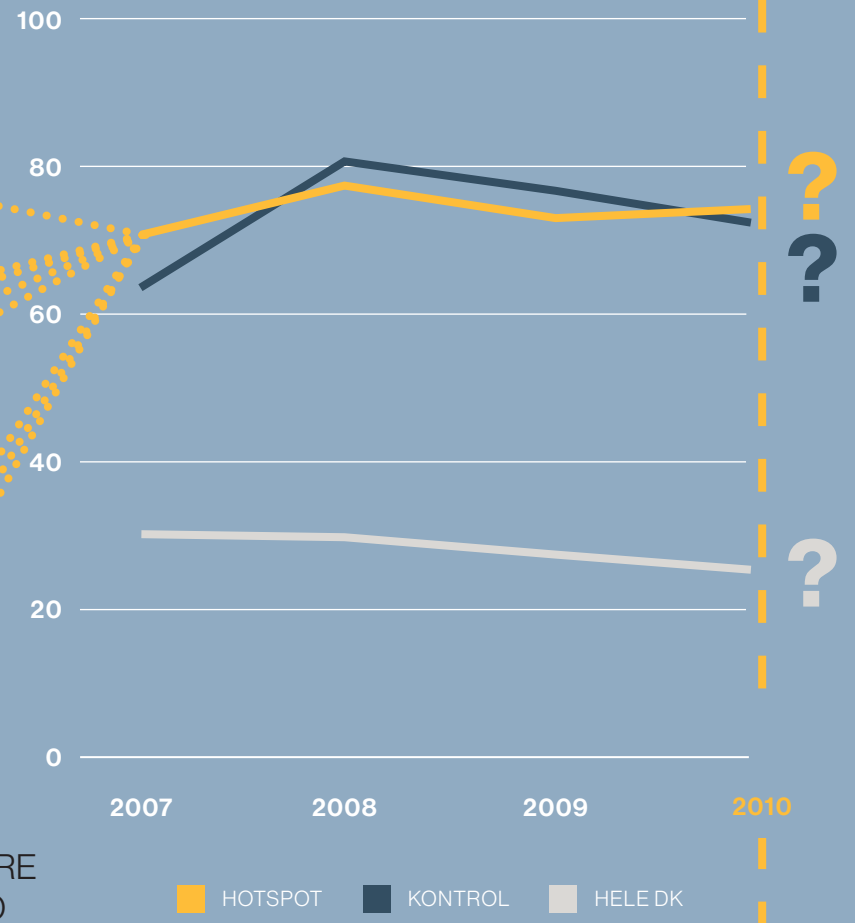
For at kunne sige noget sikkert om, hvorvidt hotspotindsatserne så formår at påvirke sigtelsesniveauet i de otte boligområder, er det nødvendigt at kigge på en gruppe lignende udsatte boligområder uden en hotspotindsats. Disse boligområder er her vist med den mørkeblå graf, og de har ligesom hotspotområderne et stabilt og markant forhøjet sigtelsesniveau.

Når du vender bladet, kan du se udviklingen i de tre grupper efter at hotspotindsatsen iværksættes ...





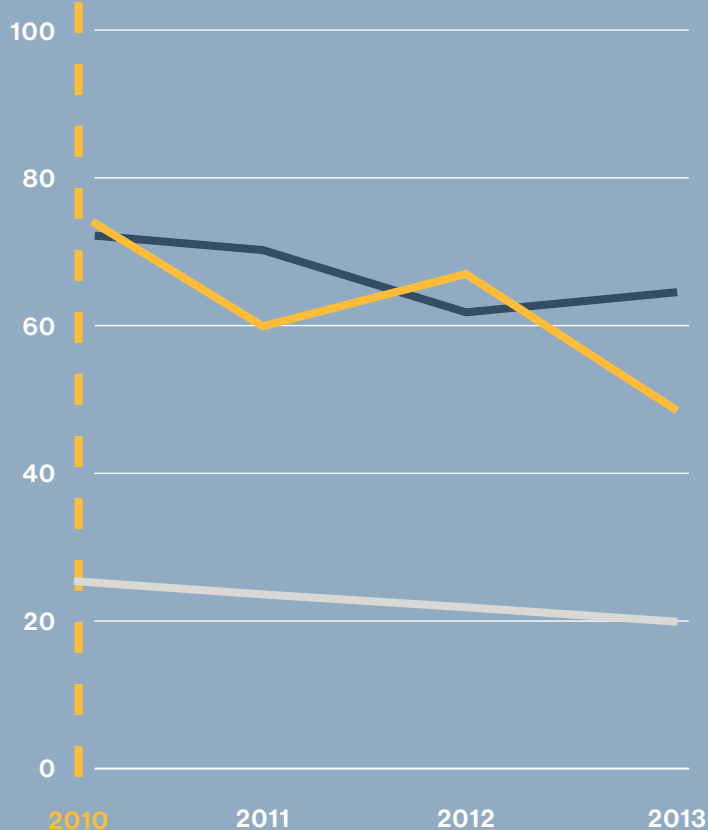
SIGTELSER
PR. 1000 15-18 ÅRIGE



VEND BLADET OG SE
EFFEKTEN AF HOTSPOT →

HOTSPOT 2010-2014 →

SIGTELSE
PR. 1000 15-18 ÅRIGE



På landsplan fortsætter andelen af sigtede unge med at falde fra 25 til 20 sigtede pr. 1000 unge. I boligområderne uden en hotspotindsats sker der også et fald, men her er det kun fra 70 til 65 sigtede pr. 1000 unge. Heroverfor står faldet i hotspotområderne fra 75 til 50

sigtede pr. 1000 unge. Et markant resultat, som altså ikke sker "af sig selv", og som derfor sandsynligvis kan tilskrives hotspotindsatsen i de otte boligområder.

Vi tillader os her at konkludere, at der skal noget særligt til, hvis kriminalitetskurven i udsatte boligområder skal knækkes, og at en hotspotindsats er en af de særlige ting. Selvom der også i hotspotområderne er lang vej ned til landsgennemsnittet, så er områderne på rette vej og har på få år skabt markante resultater.

Hotspotindsatserne er dog ikke lykkedes med at mindske antallet af unge sigtede over 18 år – en målgruppe mange kriminalitetsforebyggende indsatser har svært ved at komme ind på. Hotspots primære styrke ligger i at optimere det tidlige kriminalitetsforebyggende arbejde, så der bliver taget hånd om boligområdernes unge, inden de bevæger sig ind på en regulær kriminel løbebane.

LÆS MERE OG FIND ANDRE LØSNINGER

Læs mere om hotspotmetoden i CFBU's rapport "Hotspot - Slutevaluering af hotspotpuljen" på www.cfbu.dk. Her kan du også finde andre løsninger og gode råd om bl.a. gadeplansarbejde, klubber og væresteder, mentorindsatser, kriminalpræventiv organisering og tryghedsmåling.



WWW.CFBU.DK

Tekst/Layout: Nikolaj Avlund
Fotos: Kristian Brasen.

 CENTER FOR
**BOLIGSOCIAL
UDVIKLING**

Sadelmagerporten 2A
2650 Hvidovre
www.cfbu.dk