



HOTSPOT

Slutevaluering af hotspotpuljen



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Hotspot
tryghed i nærmiljøet

CENTER FOR BOLIGSOCIAL UDVIKLING

HOTSPOT

Slutevaluering af hotspotpuljen

Lasse Kjeldsen, projektleder
Anne Marie Foldgast
Astrid Marie Sonne-Frederiksen
Ane Glad

ISBN 978-87-92798-30-5

© 2015 Center for Boligsocial Udvikling

Center for Boligsocial Udvikling
Sadelmagerporten 2A
2650 Hvidovre

Tlf: 50 89 45 00
E-mail: info@cfbu.dk
www.cfbu.dk

OKTOBER 2015

Alle fotos: Kristian Brasen for CFBU. Alle rettigheder tilhører CFBU.

Udgivelsen kan frit hentes på www.cfbu.dk

CFBU's udgivelser kan frit citeres med tydelig kildegengivelse



er en selvejende institution under Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Centrets overordnede formål er at undersøge effekten af sociale indsatser i udsatte boligområder, at indsamle erfaringer fra nationale og internationale boligsociale indsatser og at yde kvalificeret rådgivning og processtøtte til centrale aktører indenfor det boligsociale område.

INDHOLD

Indledning og fremgangsmåde	5
Evalueringen	5
Sådan har vi gjort	5
Hotspotpuljen	6
De otte hotspotområder	8
Konklusioner	12
Anbefalinger til en dansk model for Hotspot	15
Anbefaling #1: Udpeg en hotspotchef	16
Anbefaling #2: Synlig, engageret og tilgængelig ledelse	16
Anbefaling #3: Styrk de lokale koordineringsnetværk	17
Anbefaling #4: Supplér den eksisterende indsats	17
Organisering	19
Hvordan er hotspot-projekterne organiseret?	20
Forankring og videreførelse	28
Indsatserne	31
Forandringsteori	32
Aktiviteter og resultater	33
Styrkelse af den samlede indsats	33
Alternativer til gaden	36
Tillidsfulde relationer	38
Reduktion af antisocial adfærd	39
Beboerinddragelse	41
Hotspot-indsatsernes effekt	42
Udviklingen i beboersammensætningen	42
Udviklingen af uddannelse- og beskæftigelsesgrad	43
Kriminalitetsudviklingen	45
Litteratur	53

Bilag 1: Metodebeskrivelse55
Kvalitative undersøgelser	55
Kvantitative undersøgelser	56
Workshops	57
Bilag 2: Sigtelses- og anmeldelseskategorier58
Sigtelseskategorier	58
Anmeldelseskategorier	60
Bilag 3: Indsats- og kontrolområder61

INDLEDNING OG FREMGANGSMÅDE

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bevilligede i 2010 30 mio. kr. til pilotforsøg med hotspotprojekter med det formål at reducere ungdomskriminaliteten og øge trygheden i udsatte boligområder. Center for Boligsocial Udvikling har evalueret puljen.

Syv danske kommuner har i perioden 2010-2014 gennemført pilotprojekter med hotspotindsatser efter hollandsk forbillede. Center for Boligsocial Udvikling har fulgt og evalueret pilotprojekterne. Med denne slutevaluering af hotspotpuljen ønsker CFBU at anskueliggøre hotspotindsatsernes bidrag til en målbar ændring i kriminaliteten og trygheden i de involverede boligområder, samt give fremadrettede anbefalinger til en organisationsmodel for hotspotindsatser.

EVALUERINGEN

Denne undersøgelse udgør afslutningen på evalueringen af puljen til "Integrationsindsats over for nydanske børn og unge i udsatte boligområder" (herafter Hotspotpuljen), som CFBU har foretaget for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Evalueringen tager afsæt i en evalueringsklargørelse og nulpunktmåling foretaget i 2010-2011 samt en midtvejsevaluering gennemført i 2013 (Sigurd m.fl., 2011; Sigurd m.fl., 2013).

Evalueringen fokuserer i høj grad på det organisatoriske arbejde, der er forbundet med Hotspot, hvorimod den i mindre grad beskriver målgruppen af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge og arbejdet med målgruppen. For yderlige beskrivelser og en dybere forståelse af problemstillinger vedrørende dette, henviser vi til midtvejsevalueringen af puljen (Sigurd m.fl. 2013). Som supplerende læsning anbefales CFBU's udgivelse "Gadeplan - Slutevaluering af 17 indsatser under puljen for helhedsorienteret gadeplansindsats" (Kjeldsen m.fl. 2015b).

SÅDAN HAR VI GJORT

Slutevalueringen samler hovedkonklusionerne fra hele evalueringen, herunder evalueringsklargørelsen og midtvejsevalueringen (Sigurd m.fl., 2011; Sigurd m.fl., 2013). Som supplement til de tidligere rapporter er der i forbindelse med slutevalueringen foretaget interviews med nøglepersoner fra samtlige hotspotprojekter og gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt centrale samarbejdspartnere. Derudover er der indsamlet dokumentation fra projekterne og registerdata fra Danmarks Statistik, Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen. En detaljeret beskrivelse af metoder og kildemateriale er vedlagt i Bilag 1.

HOTSPOTPULJEN

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bevilligede i 2010 30 mio. kr. til pilotforsøg med hotspotprojekter med det formål at reducere ungdomskriminaliteten og øge trygheden i udsatte boligområder¹. Midlerne blev fordelt til otte projekter i boligområder, der alle havde betydelige kriminalitets- og tryghedsproblemer samt en høj andel af nydanske beboere.

De otte hotspotområder er:

BOLIGOMRÅDE	KOMMUNE
Brøndby Strand	Brøndby Kommune
Indre Nørrebro	Københavns Kommune
Ydre Nørrebro	Københavns Kommune
Kolding Nord	Kolding Kommune
Højvangen	Skanderborg Kommune
Nørremarken	Vejle Kommune
Viby Syd	Aarhus Kommune
Løvvangen	Aalborg Kommune

HVAD ER ET HOTSPOT?

Et hotspot er et fysisk afgrænset område, der har betydelige kriminalitets- og tryghedsproblemer. Det er veldokumenteret, at kriminalitet og utryghed er ujævnt fordelt geografisk (Weisburd 2004; Avlund 2012). Udsatte boligområder er ofte præget af et forhøjet kriminalitetsniveau og mange utrygge beboere, og de otte Hotspots er da også alle beliggende i særligt udsatte boligområder.

En hotspotindsats er en intensiveret tværgående indsats, der har til formål at reducere kriminaliteten og øge tryghedsfølelsen blandt områdets beboere. Hotspotindsatsen er kendetegnet ved et tæt tværfagligt og tværsektorielt samarbejde mellem offentlige, semioffentlige og private aktører. Samarbejdet skal dels sikre en tæt koordinering af områdets tryghedsskabende og kriminalpræventive aktiviteter og dels sikre hurtig handlen ved at overkomme administrative barrierer.

Det primære formål med hotspotindsatsen er at styrke eksisterende aktiviteter gennem en bedre koordinering på alle niveauer. Samtidig kan der suppleres med nye kriminalpræventive tiltag, hvis der er behov for det.

I Danmark er hotspotmetoden tidligere blevet afprøvet i boligområderne Sjælør og Akacieparken i Københavns Kommune i perioden 2009-10. De danske projekter var inspireret af en lignende indsats i Rotterdam, hvor man har arbejdet med hotspotindsatser i mere end 10 år. Her har Hotspot bidraget til en øget oplevelse af tryghed og en reduktion af den synlige kriminalitet (Larsen m.fl., 2010).

HVORFOR HOTSPOTINDSATS?

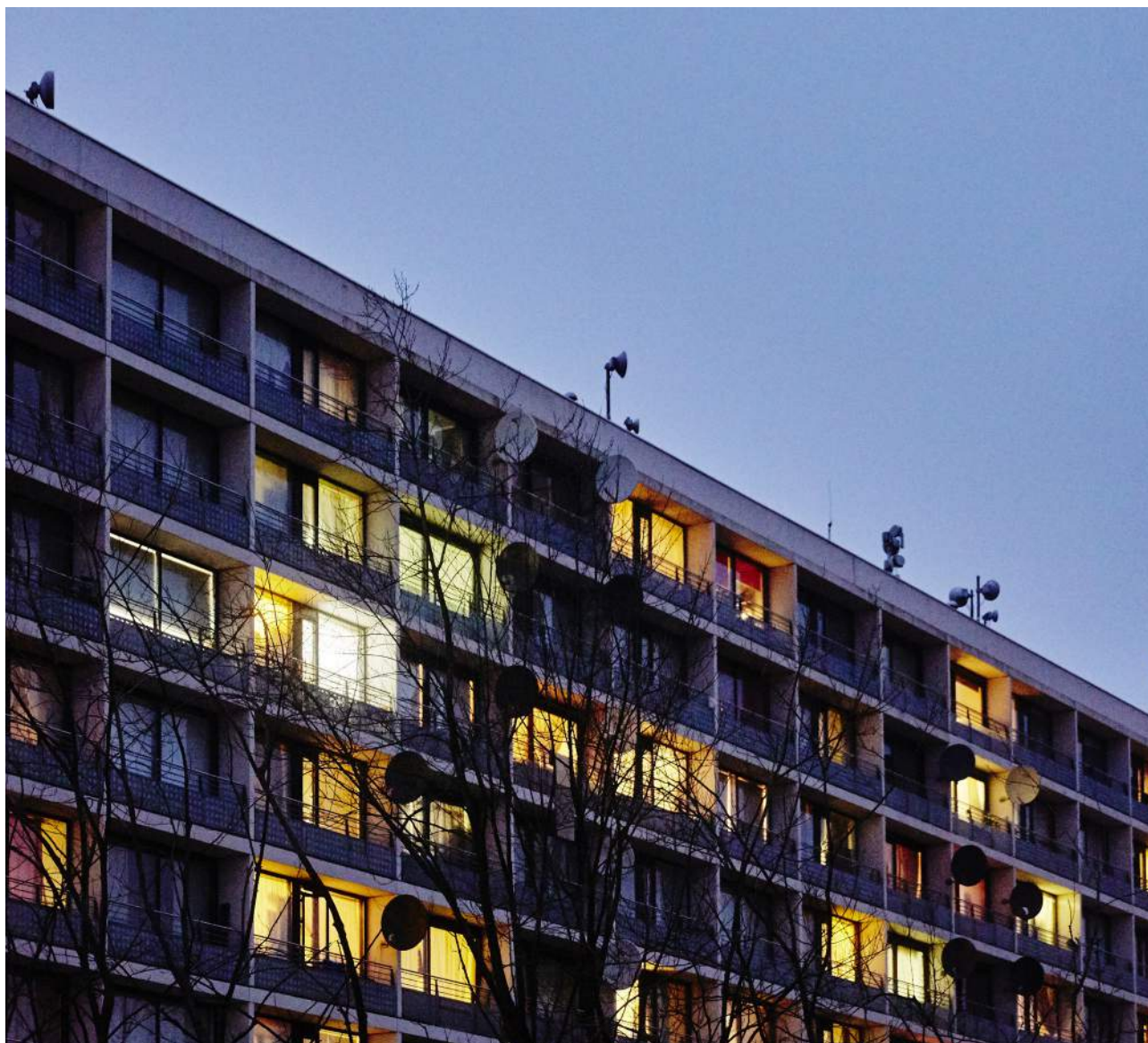
Det er efterhånden bredt anerkendt, at komplekse problemstillinger som kriminalitet og utryghed kræver tværfagligt og tværsektorielt samarbejde. Det er ikke noget, de enkelte aktører kan løse alene. Effektiv problemløsning går derimod på tværs af fagområder og sektorer og inddrager både kommunale aktører, politi, erhvervsliv, boligorganisationer og civilsamfundet. Jo mere etableret og tillidsfuldt samarbejdet er, desto bedre er mulighederne for at udvikle og forbedre de kriminalpræventive indsatser (Sigurd m.fl., 2013; Kankaala og Hagedorn, 2014).

Det kan imidlertid være svært for samarbejdspartnerne at blive enige om fælles mål og metoder. Undersøgelser viser også, at aktørerne ikke altid selv mener, at de er afhængige af hinanden for at løse problemerne. Det faktum at aktørerne er organiseret i forskellige sektorer og administrative søjler betyder også, at de følger forskellige styringslogikker med afsæt i hver sine formålsparagraffer, kerneopgaver, budgetter mv. Og når de skal samarbejde, er det ofte uklart, hvem der skal sidde for bordenden og drive samarbejdet fremad. Det kan betyde, at samarbejdet nedprioriteres (Kankaala og Hagedorn, 2014).

Formålet med hotspotindsatsen er derfor at overkomme disse barrierer og styrke samarbejde og koordinering mellem aktørerne i konkrete, særligt udsatte områder. Herved skal hotspotindsatsen sikre en hurtig, helhedsorienteret og effektiv indsats overfor kriminalitet og utryghedsskabende adfærd.

FORMÅLET MED HOTSPOTPULJEN

Puljens formål er dels at bidrage til at øge trygheden i hotspotområderne gennem en reduktion af kriminalitet og utryghedsskabende handlinger begået af især nydanske børn og unge, dels at medvirke til, at disse børn og unges livssituation og integration i det danske samfund forbedres. Derudover ønsker ministeriet at understøtte indsamling og formidling af viden om hotspot- og gadeplansarbejde. Det er hensigten, at erfaringerne fra hotspotprojekterne skal være med til at understøtte udviklingen af en "dansk" model for hotspotindsatser.



DE OTTE HOTSPOTOMRÅDER

OG DERES RESPEKTIVE KOMMUNER





Der er etableret hotspotindsatser i otte udsatte boligområder fordelt på syv kommuner. Der bor i alt ca. 50.000 mennesker i de otte boligområder. Områderne er indbyrdes forskellige, men har alligevel en række fællestræk. Nedenstående figurer viser udvalgte nøgletal for hotspotområderne ved hotspotindsatsens start i 2010 sammenlignet med de kommuner, hvor hotspotområderne er beliggende². Der er som nævnt store forskelle mellem de enkelte områder, men tendensen er den samme. Nøgletallene for de enkelte hotspotområder samt kommuner er beskrevet i baggrundsrapporten til denne evaluering, "Hotspot - Baggrundsbeskrivelser til slutevaluering af hotspotpuljen" (Kjeldsen m.fl. 2015a).

Et generelt fællestræk mellem hotspotområderne er en overrepræsentation af børn og unge. Knap fire ud af 10 beboere i hotspotområderne er således børn og unge under 25 år, mens det kun gælder tre ud af 10 i kommunerne som helhed.

Der er desuden en overrepræsentation af personer uden for beskæftigelse. I hotspotområderne er kun halvdelen af beboerne i den arbejdsdygtige alder i beskæftigelse, mens det i kommunerne som helhed er syv ud af 10. Til gengæld har hotspotområderne dobbelt så mange arbejdsløse og næsten dobbelt så

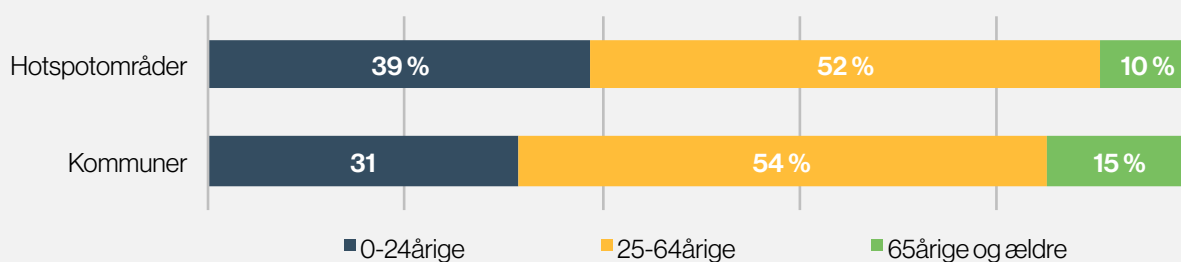
mange på efterløn, førtidspension mv. sammenlignet med kommunen som helhed.

Ud over at der generelt er mange børn og unge i hotspotområderne, er der blandt disse børn og unge også mange, der bor hos enlige forsørgere. 35 pct. af de hjemmeboende børn og unge i hotspotområderne bor hos en enig forsørger, mens det samme gælder for 20 pct. i kommunerne som helhed.

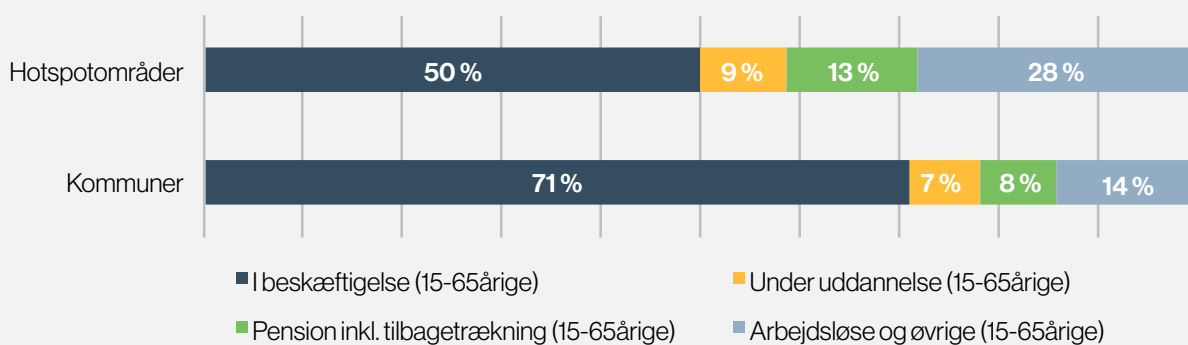
Endelig er hotspotområderne karakteriseret ved et stort antal beboere med ikke-vestlig baggrund. På kommunalt plan er godt en ud af 10 borgere indvandrere eller efterkommer fra et ikke EU-land. I hotspotområderne er det mere end fire ud af 10.

Samlet set betyder befolknings sammensætningen i hotspotområderne, at mange børn og unge vokser op i hjem præget af manglende økonomiske og sociale ressourcer og i nogle tilfælde et begrænset kendskab til det danske samfund. Det medfører bl.a., at mange børn og unge ikke har samme muligheder for at deltage i samfundet som andre børn (Justitsministeriet 2009; Jensen 2009).

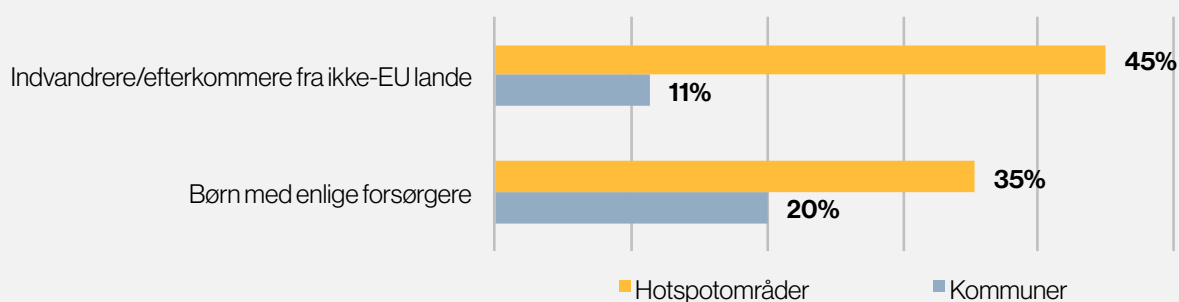
FIGUR 1: ALDERSFORDELING (2010)



FIGUR 2: BESKÆFTIGELSE (2010)



FIGUR 3: INDVANDRERE/EFTERKOMMERE SAMT BØRN MED ENLIGE FORSØRGERE (2010)



DEN BRÆDENDE PLATFORM

Som overstående figurer viser, har områderne en række udfordringer, der i sig selv kræver en særlig indsats. Derudover oplevede kommunerne forud for hotspotindsatsen et særligt bekymrende kriminalitetsbillede i form af mange unge med en gadeorienteret livsstil og en antisocial adfærd. De unges adfærd og livsstil skabte uro og utryghed blandt de øvrige beboere i området, hvilket medvirkede til, at områderne også fik et dårligt image blandt kommunes øvrige beboere.

For at styrke den kriminalpræventive indsats eksisterede der på tværs af alle kommuner et ønske om at styrke koordineringen af de kriminalpræventive indsatser og dialogen mellem områdets aktører.

I kapitlet "Hotspotindsatsernes effekt" ser vi nærmere på, hvordan nøgletallene for hotspotområderne har udviklet sig igennem projektperioden, ligesom vi undersøger kriminalitetsudviklingen og udviklingen i de unges uddannelses- og beskæftigelsesniveau.

1. I forbindelse med Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations nedlæggelse i 2011 blev puljen overført til Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

2. Der er tale om uvægtede gennemsnit baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.



KONKLUSIONER

Hotspot har styrket det kriminalpræventive samarbejde og øget koordineringen på tværs af faggrænser og sektorer og vertikalt mellem administrative niveauer. Det har virket. Kriminaliteten er faldet blandt unge under 18 år, og antallet af anmeldelser for borgervendt kriminalitet er faldet. Flere unge over 18 kommer i uddannelse.

BEDRE KOORDINERING OG SAMARBEJDE

Hotspot har styrket den vertikale og horisontale koordinering af den kriminalpræventive indsats i alle otte hotspotområder. Hotspot har medvirket til at øge det gensidige kendskab mellem de kriminalpræventive aktører i boligområderne og har medført en højere grad af samarbejde. Derudover har Hotspot bragt ledelsen tættere på den kriminalpræventive indsats i boligområderne og fået højt placerede ledere til at spille en aktiv rolle i indsatsen.

Hotspot har skabt denne forandring ved at organisere og facilitere et tværfagligt og tværsektorielt netværkssamarbejde blandt aktører med relevans for det kriminalpræventive arbejde. Hotspot har bl.a. bidraget med en professionalisering, fokusering og forankring af samarbejdsrelationerne i områderne.

DET STYRKEDE SAMARBEJDE GIVER FALD I KRIMINALITETEN BLANDT UNGE UNDER 18 ÅR

Antallet af sigtede under 18 år i hotspotområderne er faldet med en tredjedel fra 2009 til 2013. Det fald er signifikant større end i kontrolområderne og i landet som helhed. Det tyder på, at Hotspot har haft en positiv effekt på kriminaliteten blandt unge under 18. Det er især den alvorlige og personfarlige kriminalitet, der er faldet.

Hotspot ser derimod ikke ud til at have bremset kriminaliteten blandt de 19-25-årige, som står for godt halvdelen af den samlede ungdomskriminalitet. I denne gruppe har kriminaliteten været nogenlunde konstant. Det stemmer godt overens med hotspotprojek-

ternes erfaringer om, at det er meget vanskeligt at nå de kriminelle unge over 18 år.

ANTALLET AF ANMELDELSER FALDER

Antallet af anmeldelser for alvorlig og personfarlig kriminalitet er faldet med 38 pct. fra 24 anmeldelser pr. 1.000 indbyggere i 2010 til 15 anmeldelser pr. 1.000 indbyggere i 2014. I kontrolområderne er antallet af anmeldelser i samme periode kun faldet med 16 pct. fra 25 til 21 anmeldelser pr. 1.000 indbyggere. Tallene bekræfter, at Hotspot har været i stand til at nedbringe den borgerrettede kriminalitet i områderne.

HOTSPOT ER LYKKEDES MED AT FÅ FLERE UNGE OVER 18 ÅR I GANG MED EN UNGDOMSUDDANNELSE

Andelen af unge, der er i gang med eller har gennemført en ungdomsuddannelse er generelt stigende – både i hotspotområderne, i kontrolområderne og i Danmark som helhed. Men i hotspotområderne er uddannelsesfrekvensen blandt unge over 18 steget markant mere end i resten af landet. Hotspot ser således ud til at have en positiv betydning for denne målgruppe.

Siden indsatserne begyndte i 2010 er andelen af 19-25-årige, der er i gang med eller har fuldført en ungdomsuddannelse, steget med 13 procentpoint. Udviklingen er signifikant bedre end den er i både kontrolområderne og Danmark som helhed.

Resultatet tyder på, at et styrket samarbejde mellem bl.a. UU-vejledningen, jobcentret og de opsøgende gadeplansmedarbejdere på det kriminalpræventive område har haft en positiv effekt. Resultatet betyder også, at selvom beskæftigelsen er faldet meget i hotspotområderne siden finanskrisen i 2008, så er relativt færre 19-25-årige blevet ledige, fordi de i stedet er søgt over i uddannelsessystemet.

HOTSPOT HAR SAT FOKUS PÅ ANSVARLIGGØRELSE OG SAMARBEJDSKULTUR

Hvor Hotspot i den hollandske udgave bygger på en koncentration af beslutningskompetencer hos hotspotchefen, har ingen af de danske projekter valgt at udstyre hotspotchefen med særlige beslutningskompetencer. I stedet har man fokuseret på ansvarliggørelse af lokale aktører og opbygning af samarbejdsstrukturer- og kulturer. Det har været projekternes styrke, at det er lykkedes at skabe en fælles problemforståelse, fælles ansvar og fælles mål blandt aktørerne i områderne.

Det er i overvejende grad lykkedes at skabe en fælles problemforståelse, en ramme for konstruktiv dialog omkring løsninger og en afklaring af rollefordelingen blandt aktørerne i hotspotområderne. Det har medvirket til at styrke den samlede indsats og den interne koordinering.

Hotspotcheferne har formået at skabe gode samarbejdsrelationer baseret på personligt engagement, viden og overblik samt råderet over ressourcer, hvilket har været med til at gøre samarbejdet attraktivt for potentielle samarbejdspartnere.

HOTSPOT HAR FREMMET AKTIV LEDELSESINVOLVERING

Flere projekter har formået at sikre en aktiv ledelsesinvolvering. Når dette er lykkedes, har det bl.a. været forbundet med 1) direkte adgang fra hotspotchefen til det højeste administrative ledelsesniveau, 2) deltagelse af centrale beslutningstagere i projektets styregruppe sammen med lokale ledere fra området, og 3) formulering af en strategisk ramme for indsatsen. Aktiv ledelsesinvolvering har fremmet Hotspots muligheder for at skabe resultater.

HOTSPOT HAR STYRKET DEN SAMLEDE KRIMINALPRÆVENTIVE INDSATS

Hotspotprojekterne har styrket den samlede kriminalpræventive indsats. Det skyldes en generel forbedring af koordineringen mellem aktørerne på det kriminalpræventive felt, der bl.a. viser sig gennem fælles strategiudvikling, fælles uddannelse af professionelle, koordineret enkeltsagsbehandling og videndeling om målgruppen.

Hotspot har også styrket den kriminalpræventive indsats ved at igangsætte nye aktiviteter som supplement til den eksisterende indsats på området. Først og fremmest har Hotspot med en opsøgende gadeplansindsats opbygget tillidsfulde relationer til målgruppen af kriminelle og kriminalitetstruede unge, som er svær at nå med kommunernes øvrige tilbud. Gennem det opsøgende gadeplansarbejde har det været muligt tidligt at identificere problemer og dermed give de relevante aktører mulighed for at gribe tidligere ind.

Hotspot har også medvirket til at skabe alternativer til en gadeorienteret livsstil. Det er sket gennem rekruttering af unge i målgruppen til de eksisterende fritids- og foreningstilbud, etablering af diverse sociale aktiviteter samt gennem beskæftigelses- og uddannelsesaktiviteter. Nogleaktører vurderer, at målgruppens adfærd er forbedret i mange af områderne, om end problemerne med kriminalitet og hærværk ikke er løst.

DET ER IKKE LYKKEDES AT INDDRAGE BEBOERNE

Det er ikke lykkedes at inddrage et bredere udsnit af beboerne i hotspotindsatsen. Det er kun ganske få af aktiviteterne, der direkte har henvendt sig til et bredere udsnit af beboerne, og disse aktiviteter har ofte haft vanskeligt ved at mobilisere beboerne. Det er evaluators vurdering, at Hotspot generelt har haft for svage netværk blandt beboerne, men at projekterne har kunnet profitere af samarbejdet med de boligsociale helhedsplaner som indgang til beboerne.

FORANKRINGEN I KOMMUNERNES DRIFT ER BEGRÆNSET

Projekterne har i begrænset omfang formået at forankre hotspotmodellen i den fremadrettede organisering af det kriminalpræventive arbejde i områderne. Forankringen består primært i en styrket samarbejds-kultur, mens den organisatoriske og strategiske forankring er begrænset.



ANBEFALINGER TIL EN DANSK MODEL FOR HOTSPOT

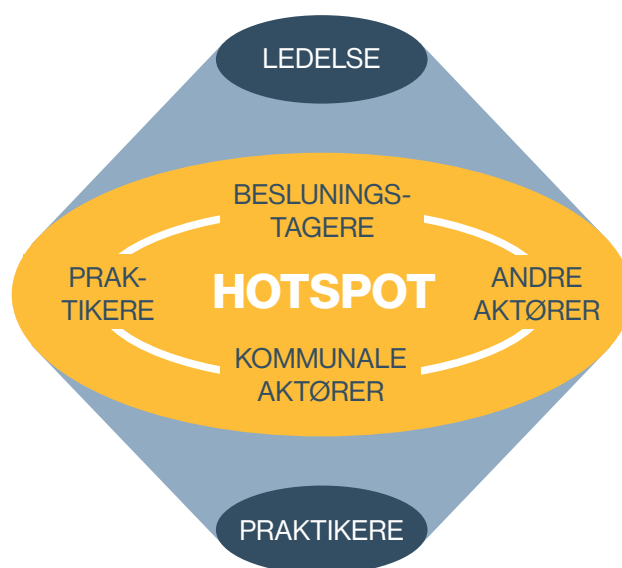
Den danske model for Hotspot bygger på samarbejde med fokus på ansvarliggørelse af de lokale aktører og tydeliggørelse af fælles mål og interesser.

I dette afsnit samles evalueringens anbefalinger til en dansk model for Hotspot. Modellen bygger på de erfaringer, der er gjort i forbindelse med puljens otte pilotprojekter.

Nedenstående figur sammenfatter principperne i Hotspot. Figurens hovedpointe er, at Hotspot binder hierarkiske niveauer sammen, så der skabes en vertikal sammenhæng mellem det centrale ledelsesniveau, de lokale beslutningstagere og den praktiske udførelse af det kriminalpræventive arbejde. Samtidig styrkes på hvert niveau de horisontale koordinerings- og samarbejdsprocesser på tværs af sektorer og administrative søjler.

Princippet i hotspotmodellen er altså, at der på ledelsesniveau såvel som blandt lokale aktører og helt ud til frontlinjemedarbejderne sker en tværgående koordinering af det kriminalpræventive arbejde, og at denne proces er afstemt hele vejen op igennem systemet. I modellen skelner vi mellem tre niveauer:

1. Den centrale ledelse
2. Den lokale koordinering
3. Den praktiske implementering på gadeplans- eller frontmedarbejderniveau.



Figur 4: Den danske model for Hotspot

På de næste side går vi i dybden med de tre niveauer og kommer med anbefalinger til, hvordan man bør organisere hotspotindsatsen for at opnå størst mulig gennemslagskraft.

ANBEFALING #1: UDPEG EN HOTSPOTCHEF

Hotspotchefen udgør den centrale aktør i hotspotmodellens styringsnetværk. Hotspotchefen er netværkets organisator og den koordineringsansvarlige. Det er hotspotchefens opgave at facilitere samarbejdet ved at opdyrke en samarbejdskultur og vedligeholde samarbejdsstrukturer, så samarbejdet rent faktisk tager form som konkrete møder, aftaler, aktiviteter osv.

Hotspotchefen skaber kontaktflader mellem de mange forskellige aktører og bevæger sig imellem de forskellige niveauer: Både horisontalt på tværs af sektorer og forvaltningssøjler og vertikalt imellem administrative niveauer.

Hotspotchefen udgør isoleret set den vigtigste drivkraft i hotspotsamarbejdet og er Hotspots væsentligste bidrag til det kriminalpræventive samarbejde. Vi anbefaler derfor, at man udpeger en hotspotchef, der har til opgave at organisere og facilitere samarbejdet.

Tidligere beskrivelser af hotspotmodellen har fremhævet, at hotspotchefen bør have udvidede beslutningskompetencer, der gør det muligt at træffe bindende beslutninger på tværs af ressortområder (Larsen m.fl. 2010). De otte pilotprojekter har imidlertid valgt ikke at udstyre hotspotchefen med sådanne beføjelser for ikke at fratage samarbejdspartnerne deres engagement og ansvarsfølelse. På baggrund af evalueringen anbefaler vi i stedet en samarbejdsorienteret tilgang med fokus på ansvarliggørelse af de lokale aktører og tydeliggørelse af fælles mål og interesser.

ANBEFALING #2: SYNLIG, ENGAGERET OG TILGÆNGELIG LEDELSE

Med 'ledelse' forstås her den ledelse, der udøves af centralt og højt placerede beslutningstagere i de organisationer, der indgår i hotspotsamarbejdet, herunder kommune, boligselskaber og politi.

SYNLIG OG AKTIV LEDELSE

Evalueringen viser, at centrale ledelsesrepræsentanter bør optræde som synlige og aktive aktører i hotspotindsatsen. Når ledelsen aktivt understøtter indsatsen, fremmer det mulighederne for hurtig og koordineret handlen. Ledelsens opgave er bl.a. at:

1. Sikre, at hotspotindsatsen bliver en prioriteret opgave blandt de udførende aktører.
2. Sætte mål og dermed sikre en fælles retning for indsatsen.
3. Træde til og rydde forhindringer af vejen, hvis det bliver nødvendigt.

Som en særligt virksom metode til at synliggøre ledelsens mål og prioriteringer anbefaler vi, at der formuleres tydelige mål og strategier for hotspotområdet.

STYREGRUPPEN SOM MØDESTED MELLEM CENTRALE OG LOKALE LEDERE

Evalueringen viser, at der bør udpeges en styregruppe for Hotspot. Styregruppen træffer de overordnede beslutninger om indsatsens mål og rammer, den nødvendige ressourcetilførsel aftales og projektets resultater og fremdrift overvåges.

Styregruppen bør omfatte ledelsesrepræsentanter fra de vigtigste lokale aktører som skole, klub, politi, sociale myndigheder og boligorganisationer samt mindst én centralt og højt placeret beslutningstager fra kommunen, f.eks. en forvaltnings- eller forebyggelseschef.

En sådan konstruktion skærper de lokale lederes opbakning til og prioritering af indsatsen, øger kendskab og ejerskab til indsatsen blandt de centrale beslutningstagere og sikrer sammenhæng mellem hotspotindsatsen og kommunens overordnede mål og strategier.

DIREKTE LEDELSESADGANG

Evalueringen viser, at det er en fordel at lade hotspotchefen referere direkte til beslutningstagere på højeste niveau. Hotspotchefen bør have mulighed for – og pligt til – at gå direkte til de relevante forvaltningsledere eller til direktionen i tilfælde af samarbejdsproblemer eller andre udfordringer, som de lokale aktører ikke kan løse på egen hånd.

Vi vurderer, at denne særlige kompetence og ansvar har skærpet samarbejdspartnersnes samarbejdsvilje og prioritering af indsatsen, ligesom det har medvirket til at øge ledelsens fokus på indsatsen.

Der skal desuden gives særlig opmærksomhed til mulighederne for at tilgå ledelsesrepræsentanter på tværs af sektorer og administrative søjler. Især blandt de ikke-kommunale aktører vurderer vi, at ledelsesadgangen har været begrænset i de otte pilotprojekter. Dette bør styrkes i fremtidige hotspotindsatser.

ANBEFALING #3: STYRK DE LOKALE KOORDINERINGSNETVÆRK

Med koordinering forstås her den tværgående koordinering og samarbejdet mellem lokale aktører i hotspotområdet.

NEDSÆT EN TASK FORCE

Analysen viser, at der bør nedsætte en Hotspot Task Force som et operationelt koordineringsforum med fokus på implementering af de beslutninger, der træffes i styregruppen og på ledelsesniveau. Task Force bør mødes hyppigt og bør ud over hotspotchefen bestå af medarbejdere med ansvar og beslutningskompetence ift. den praktiske implementering af den kriminalpræventive indsats i området.

Deltagerne bør omfatte repræsentanter på tværs af sektorer og administrative søjler, herunder de vigtigste forvaltninger samt politi og boligorganisationer.

Det anbefales at begrænse antallet af medlemmer i Task Force til de vigtigste aktører på det kriminalpræventive område. Det mindsker risikoen for inerti

og gør det lettere at skabe en relevant, engageret og handlekraftig Task Force.

ETABLÉR FORA FOR EN BREDERE INDDRAGELSE AF INTERESSETER

Med Hotspot får man én samlet indgang til kredsen af kriminalpræventive aktører i boligområdet. Dermed fremmes mulighederne for at indgå i en systematisk dialog med ikke-offentlige aktører som f.eks. foreninger, erhvervsliv og NGO'er.

For at understøtte denne dialog anbefales det, at Hotspot etablerer og driver et eller flere fora, hvor disse aktører inviteres til at deltage. Disse fora har typisk ikke beslutningskraft men kan være platforme for dialog, gensidig orientering, videndeling og afdækning af samarbejds muligheder.

ANBEFALING #4: SUPPLÉR DEN EKSISTERENDE INDSATS

TILKNYT OPSØGENDE GADEPLANSARBEJDERE TIL HOTSPOT

Analysen viser, at hotspotchefen bør have ledelsesret over det opsøgende gadeplansarbejde i området.

Det opsøgende gadeplansarbejde har i de otte pilotprojekter udgjort et væsentligt redskab for Hotspot i implementeringen af indsatsen, idet de opsøgende medarbejdere kan anvendes fleksibelt til at sikre, at aktiviteter og aftaler føres ud i livet.

Derudover udgør de opsøgende medarbejdere en væsentlig ressource, fordi de gennem tillidsrelationer og tilstedeværelse i gademiljøet kan identificere problemer tidligt, gribe ind ved optrapning af konflikter samt bygge bro mellem kriminelle og kriminalitetstruede unge og netværket af kriminalpræventive aktører i området.

ANVEND KOORDINERET ENKELTSAGSBEHANDLING

Koordineret enkeltsagsbehandling er en fælles betegnelse for arbejdet med navngivne individer i koordinerede fora. Den koordinerede enkeltsagsbehandling har til formål at sikre en effektiv og helhedsorienteret

sagsbehandling, hvor flere aktører spiller ind med deres specialkompetenceviden.

Den koordinerede enkeltsagsbehandling har medvirket til, at Hotspot har kunnet handle hurtigt, koordineret og effektivt i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede unge.



ORGANISERING

Det helt centrale element i hotspotindsatsen er styrket koordinering og samarbejde. Koordineringen går på tværs af administrative søjler og sektorer mellem helt eller delvist selvstyrende aktører. På den måde kan hotspotindsatsen betegnes som det, man i organisationsteorien kalder et styringsnetværk.

I dette afsnit undersøger vi organiseringen af hotspotindsatserne i de otte pilotprojekter. Det helt centrale element i hotspotindsatsen er styrket koordinering og samarbejde³. Koordineringen går på tværs af administrative søjler og sektorer mellem helt eller delvist selvstyrende aktører. På den måde kan hotspotindsatsen betegnes som det, man i organisationsteorien kalder et styringsnetværk (Kankaala og Hagedorn, 2014).

For at kunne styrke koordineringen og samarbejdet, spiller organiseringsmåden en afgørende rolle. Hotspotprojekterne har med vekslende held forsøgt at organisere sig på en måde, der understøtter mulighederne for hurtig, effektiv og koordineret handlen på tværs af disse administrative søjler og sektorer. Organiseringsmåden er i hvert projekt tilpasset lokale forhold, men alligevel er der en række fællestræk, der går igen.

I det nedenstående vil vi se nærmere på, hvordan hotspotindsatserne har været organiseret og opstille en organisationsmodel for indsatsen. Vi vil endvidere undersøge, hvilken rolle de forskellige led i organisationsmodellen spiller i implementeringen af indsatsen. Projekternes erfaringer med forskellige organiseringsmåder danner grundlag for ovenstående anbefalinger til en dansk model for Hotspot.

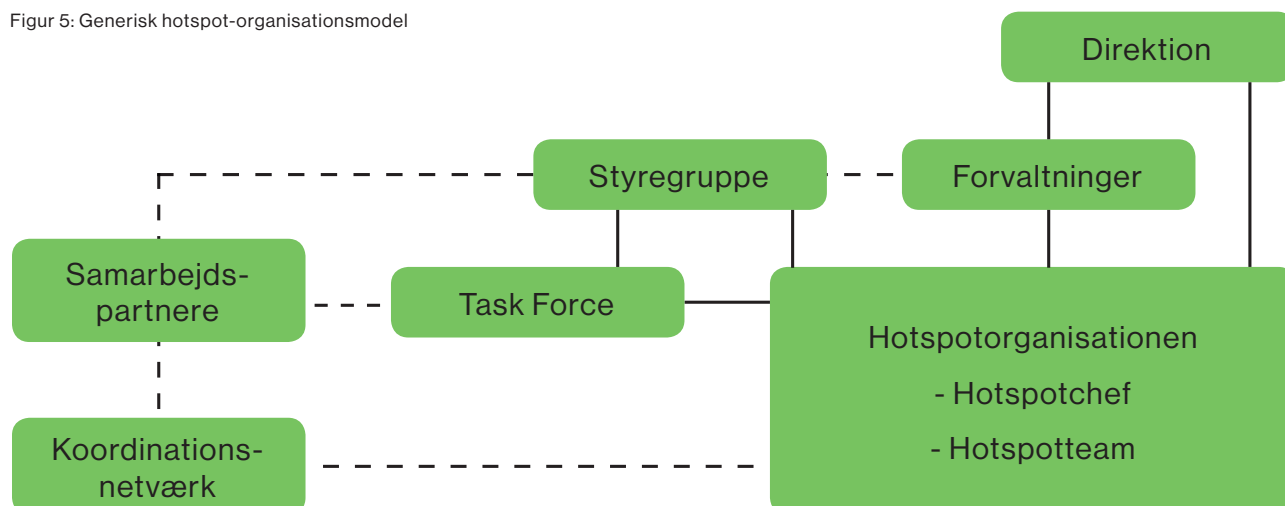
HOTSPOT SOM STYRINGSNETVÆRK

Som organisatorisk model kan Hotspot betragtes som et styringsnetværk: dvs. et frivilligt samarbejde mellem indbyrdes autonome aktører, der bygger på et gensidigt behov for at kunne udveksle ressourcer og som bidrager til en offentlig styring af den kriminalpræventive indsats i hotspotområdet (Torfing og Sørensen 2006; Kankaala og Hagedorn, 2014).

Styringsnetværket opnår effekt ved, at koordineringen og samarbejdet omkring den kriminalpræventive indsats i hotspotområdet bliver styrket – både horisontalt og vertikalt.

- Vertikalt styrker Hotspot koordineringen mellem administrative niveauer, så der går en lige linje fra øverste beslutningstagerniveau til de udførende medarbejderes praksis i hotspotområdet.
- Horisontalt styrker Hotspot koordinering og samarbejde på tværs af administrative søjler og sektorer, så de forskellige aktører i hotspotområdet arbejder i samme retning ud fra fælles mål.

Figur 5: Generisk hotspot-organisationsmodel



HVORDAN ER HOTSPOT-PROJEKTERNE ORGANISERET?

Ovenfor ses en generisk organisationsmodel for Hotspot, dvs. en organisationsmodel, der ikke afspejler et enkelt projekt, men viser de hovedelementer, der kan genfindes på tværs af de forskellige projekters organisering.

Hotspotprojekterne er forankret i en af de kommunale forvaltningssøjler – typisk i socialforvaltningen eller børn- og ungeforvaltningen. Hotspotchefen refererer typisk til en fagchef, men har ofte mulighed for at gå direkte til forvaltningsledelsen og direktionen. Derudover er der nedsat en styregruppe for projekterne samt en Task Force gruppe og evt. en række koordinationsnetværk. I disse fora foregår den horisontale koordinering imellem repræsentanter for forskellige sektorer og forvaltningssøjler. Endelig har projekterne en række lokale samarbejdspartnere, som de samarbejder bilateralt med omkring konkrete aktiviteter.

I det nedenstående går vi mere i dybden med de forskellige organisatoriske led og deres funktion i Hotspot.

STYREGRUPPE

Alle hotspotprojekter har nedsat en styregruppe. Styregruppernes formål er generelt:

- At formulere projektets overordnede mål og rammer.
- At sikre at de fornødne ressourcer og kompetencer er til stede.
- At overvåge projektets fremdrift og resultater.
- At give sparring til hotspotchefen ift. udfordringer og muligheder, der opstår undervejs i projektet.

Styregruppen består af personer med ledelseskompetencer, men det er forskelligt, hvilket niveau man har valgt for styregruppen. Man kan skelne mellem to modeller:

På den ene side har en række projekter valgt en central, højt placeret styregruppe med repræsentation af borgmestre og direktører. Det er sket ud fra et ønske om at sikre ledelsesmæssig forankring på højt niveau. Da den øverste ledelse har begrænset tid, betyder det dog samtidig, at involveringsgraden bliver lavere ligesom styregruppen typisk kun mødes et par gange om året. Styregruppens konkrete aftryk på projektet har efter vores vurdering været begrænset.

På den anden side har man i nogle projekter nedsat en lokal styregruppe bestående af relevante ledere fra hotspotområdet, f.eks. repræsentanter for skole, klub, boligselskab og lokalpoliti. I disse projekter er styregruppens funktion tættere koblet til projektets indhold og fremdrift. Mødefrekvensen er også højere med kvartalsvise eller månedlige møder. Til gengæld har styregruppen begrænset strategisk gennemslagskraft.

De bedst fungerende styregrupper er ifølge evaluators vurdering dem, der sætter de lokale ledere sammen med en centralt og højt placeret kommunal beslutningstager. Denne konstruktion ses bl.a. i Vejle, Skanderborg og Aalborg. I Aalborg udgjordes styregruppen af lokale ledere fra skoler, fritidscentre, nærpolti og familieafdelingen sammen med lederen for kommunens tværfaglige forebyggelsesenhed, der samtidig var hotspotchef. Denne konstruktion bevirkede, at styregruppen både havde en høj involveringsgrad ift. hotspotprojektet og strategisk gennemslagskraft ift. kommunens samlede forebyggelsesindsats:

“ Det at man kobler en strategisk leder fra et højt niveau på, det er det, der er fidusen. At vi kombinerer med en, som har autoriteten og indflydelsen og ledelsesretten. Fordi det bliver så enkelt for dem, det der med, at folk byder ind med hver deres indsatser. Der ligger en ramme som hedder, det er vores projekt, og vi er forpligtiget alle sammen.

Leder i kommunal forvaltning

TASK FORCE

Task Force udgør hotspotprojekternes operationelle styringsforum. Hvor styregruppen fastlægger de overordnede mål og strategier, er Task Force ansvarlig for implementeringen af samarbejdet og de igangsatte aktiviteter. Task Force mødes typisk hver 4.-6. uge.

Task Force består ud over hotspotchefen typisk af aktører, der er placeret i laget lige under styregruppen. Hvis man har valgt en højt placeret styregruppe, kan Task Force bestå af lokale ledere. Hvis styregruppen primært er lokal, består Task Force typisk af de medarbejdere, der er ansvarlige for implementering af indsatsen i praksis: Det kan f.eks. være skolens SSP-lærer, fritidscentrets opsøgende medarbejder, sagsbehandleren fra familieafdelingen, beboerrådgiveren fra den boligsociale helhedsplan og nærpolti-betjenten.

Medlemmerne af Task Force er for manges vedkommende sammenfaldende med SSPs Lokaludvalg, og Task Force er da også typisk bygget over den eksisterende SSP struktur. Det betyder, at parterne er vant til at arbejde sammen og at have fokus på det kriminalpræventive område. Læs mere om SSP som forankring for Hotspot sidst i kapitlet.



Ud over at planlægge og koordinere konkrete indsatser, har Task Force gruppen i de fleste af projekterne også diskuteret enkeltsager, bl.a. ud fra SSP's bekymringslister. Enkeltsagsbehandlingen er nærmere beskrevet i kapitlet "Indsatserne".

HOTSPOTORGANISATION

Hotspotorganisationen består typisk af en hotspotchef og en til to medarbejdere.

HOTSPOTCHEFEN

Centralt i styringsnetværket sidder hotspotchefen, der er netværkets organisator og koordineringsansvarlige. Det er hotspotchefens opgave at facilitere samarbejdet ved at opdyrke en samarbejdskultur og vedligeholde samarbejdsstrukturer, så samarbejdet rent faktisk tager form som konkrete møder, aftaler, aktiviteter osv. Hotspotchefen skaber kontaktflader mellem de mange forskellige aktører og bevæger sig imellem de forskellige niveauer: Både horisontalt på tværs af sektorer og forvaltningssøjler og vertikalt imellem administrative niveauer. En leder beskriver hotspotchefens rolle således:

“ Hvordan er det, man i store organisationer sikrer sig, at der både er koordinering, formidling og opsamling af viden samt, at man får implementeret nogle konkrete aktiviteter. Her har Hotspot haft en meget stor betydning ved at være som edderkoppen midt i spindet. De har i virkeligheden kunnet lave en tværgående og en meget lodretgående organisering og vidensformidling af alt, hvad der var i forhold til projektets fem grundelementer.

Leder

En anbefaling i tidligere undersøgelser af hotspotindsatser er, at hotspotchefen skal være organisatorisk højt placeret og have et stærkt og bredt mandat for at sikre hurtig, koordineret og effektiv handlen (Sigurd m.fl., 2013; Hotspot Valby, 2010). Hotspotprojekterne har imidlertid valgt ikke at udstyre hotspotchefen med særlige beføjelser, ligesom hotspotchefen typisk ikke har en høj organisatorisk placering.

Mange steder er hotspotchefen ikke en central figur i den forvaltningsmæssige organisation, men kan være en central person blandt de lokale beslutningstagere i området. Hierarkisk er hotspotchefen typisk på niveau med de øvrige lokale ledere – f.eks. skole- og klubledere, jobcenterchefer mv.

Når hotspotchefen ikke har udvidede beføjelser betyder det, at det ikke er muligt at gennemtrumfe beslutninger overfor samarbejdspartnere i netværket. Derimod må hotspotchefen forlade sig på, at samarbejdspartnerne af frivillighedens vej ønsker at bidrage til at løse de problemer, der er i området. Samtlige projekter fremhæver imidlertid, at samarbejdets vej er at foretrække frem for at give hotspotchefen øgede magtmidler:

“ Det har været en styrke, at hotspotchefen ikke har haft udvidet beslutningskompetence. Det udfordrer hele tiden dem, som har en masse delansvar. Hvis man kunne træffe beslutninger, så begyndte vi at lave det top-down. Det er jo ikke det, det handler om. Det handler om at gøre folk ansvarlige for det ansvar, de i virkeligheden har.

Projektleder

“ Hotspotchefen skal ikke være en person med ledelseskompetencer. Tværtimod kan det være en barriere, fordi de lokale aktører vil føle sig kigget i kortene, føle sig presset ovenfra og måske truet i forhold til bevillinger, normeringer, styring osv. Så personen – hotspotchefen – skal kunne agere på det strategiske plan uden at have overordnet beslutningskompetence i forhold til de andre aktører i området.

Projektleder

Hotspotchefens rolle er i højere grad at skabe en fælles problemforståelse og ansvarsfølelse blandt aktørerne i området og at understøtte koordinering og fokusering af de ressourcer, der allerede er til stede i området. Til dette formål har hotspotchefen en række ressourcer at trække på:

- Et personligt engagement og drive, der smitter og skaber lyst til at samarbejde.
- Et godt netværk og dermed mulighed for at fungere som en central indgang til det professionelle netværk i området.
- Ressourcer til at facilitere og koordinere samarbejdet samt til at understøtte implementeringen af aktiviteter og samarbejdsprojekter med finansiering eller medarbejdere.

HOTSPOTTEAMET

Samtidig er hotspotchefen leder af hotspotorganisationen, der ud over hotspotchefen selv typisk består af en til to medarbejdere. Medarbejderne er primært ansat som opsøgende gadeplansmedarbejdere, der skal arbejde relationelt med unge i området. Andre er ansat til at arbejde med projektets erhvervsindsats som analysemedarbejdere mv. Derudover kan projektet have mulighed for i mere begrænset omfang at trække på andre medarbejderressourcer i området.

Især det opsøgende gadeplansarbejde repræsenterer en styrket indsats i de boligområder, hvor der typisk ikke – eller kun i meget begrænset omfang – har været gadeplansindsats før. Gadeplansarbejdet er nærmere beskrevet i kapitlet om "Indsatser".

LEDELSE

Organisationsteorien peger på stærke vertikale samarbejdsrelationer mellem administrationsniveauer som er afgørende for, at netværkssamarbejder som Hotspot kan udvikle nye og bedre løsninger på komplekse problemer (Kankaala og Hagedorn, 2014).

De hollandske erfaringer med Hotspot peger da også på, at hurtig og koordineret handlen fremmes gennem ledelsesmæssige opbakning, forankring

af indsatsen på politisk og strategisk niveau og ved at hotspotchefen refererer direkte til den øverste ledelse. Hotspotchefen skaber forbindelse mellem det øverste ledelsesniveau og aktørerne i det problemramte lokalområde (Larsen mfl., 2010).

Hotspot er forankret i det kommunale system, og hotspotchefen refererer til den kommunale ledelse. Det medfører, at ledelsesopkoblingen har været stærkere inden for det kommunale system end i andre sektorer. Netop derfor er det vigtigt, at hotspotchefen også plejer forbindelserne til centrale beslutningstagere i andre sektorer, især i boligorganisationerne og politiet, samt at der foregår en tværsektoriel dialog og koordinering på ledelsesniveau. Det er centralt at tænke ledelse på tværs af sektorer og på et centralt og lokalt niveau.

Det er lykkedes mange projekter, at få ledelsen til at spille en aktiv rolle i projektet. Der er dog også eksempler på projekter, hvor ledelsesopbakningen har været svag eller uklar, hvilket smitter negativt af på projektets gennemslagskraft hos samarbejdspartnerne og på den strategiske forankring af indsatsen.

Ledelsen har især haft tre vigtige funktioner ift. hotspotindsatsen:

1. Ledelsen skal sikre, at hotspotindsatsen bliver en prioriteret opgave blandt de udførende aktører.
2. Ledelsen skal sætte mål og dermed sikre en fælles retning for indsatsen.
3. Ledelsen skal træde ind og rydde forhindringer af vejen, hvis det bliver nødvendigt.

Prioritering

For skoler, fritidscentre, politi og boligorganisationer er Hotspot bare ét blandt de mange projekter og koordineringsfora, de har berøring med i hverdagen. Derfor er det en nærliggende risiko, at hotspotprojektet ikke får den ekstraordinære prioritering, der er nødvendig for at få indsatsen til at lykkes. Her er det afgørende, at ledelsen samlet signalerer, at man forventer en høj prioritering:

“ Det er vigtigt, at der ligger en klar udmelding fra øverste ledelse. Det er afgørende, at man ikke er i tvivl om, at dette her er en opgave for os. Og det er helt oppe fra direktørniveau, at den udmelding skal komme.

Leder

Fælles mål

Ledelsen skal sætte fælles mål for aktørerne. Der er mange aktører i hotspotområderne, og de har alle hver deres kerneopgaver og mål, de styrer efter. Ved at sætte fælles mål for aktørerne, viser ledelsen, at de ønsker en fælles retning for alle indsætter i området og forpligter de lokale aktører til at bidrage. I Skanderborg Kommune har de løst den opgave ved at formulere en strategi for boligområdet:

“ En af de store succeser er, at vi har fået lavet en kommunal strategi, der er blevet til i samarbejde med boligforeningen, og som nu er politisk godkendt. Det er et samarbejde, der i høj grad forpligter både kommunen og boligforeningen.

Projektleder

Rydde forhindringer af vejen

Endelig indebærer ledelsesinvolvering også, at ledelsen træder ind og løser problemer, som hotspotchefen ikke kan løse på egen hånd. Det har i projekterne bl.a. vist sig i form af større faglige og økonomiske prioriterings spørgsmål, problematiske samarbejdsrelationer eller politisk ophedede sager. For at sikre hotspotchefens fortsatte manøvrerum og samarbejds muligheder har det været vigtigt, at ledelsesre-

præsentanter i sådanne sager har trådt til og ryddet forhindringerne af vejen.

LEDELSESADGANG

Hotspotchefen har haft mulighed for at gå uden om sin nærmeste chef og direkte til forvaltningslederen samt til lederne i andre forvaltninger med relevans for indsatsen og i nogle tilfælde til direktionen. På den måde adskiller hotspotchefen sig fra andre chefer på samme niveau, som normalt skal følge det formelle beslutningshierarki. Hotspotcheferne har dog kun i meget begrænset omfang gjort brug af denne mulighed. Alligevel fremhæves det som en fordel at have bemyndigelse til at gå på tværs de normale kommunikationsveje:

“ Selve modellen med en hotspotchef, som har adgang direkte op i direktionen, den er virksom. Jeg tror kun, han har brugt den mulighed to gange, og det var ret sent i forløbet. Men det, at muligheden var der, og at alle i organisationen vidste, at den kompetence havde han: Han kunne gå forbi alle ledere og direkte op til kommunaldirektøren, hvis han ville, og rejse problemstillinger. Det at alle vidste, at det ikke kun var en mulighed, men også at det faktisk var hans ansvar, at hvis han så ting, der bare ikke ville løse sig, så var han i sådan en organisationsmodel forpligtiget til at orientere ledelsen om det: "Det fungerer ikke det her, der er nogle der skal noget, som de ikke evner". Det har været virksomt.

Projektleder

TVÆRGÅENDE LEDELSESSAMARBEJDE

Det faktum, at hotspotindsatserne i Danmark går på tværs af sektorer, komplicerer de vertikale samarbejdsrelationer. Hotspot er forankret i kommunerne, men der skal ikke kun samarbejdes med den kommunale ledelse, men også med ikke-kommunale ledere bl.a. hos politi, kriminalforsorg og boligselskaber. I mange hotspotprojekter har man forsøgt at løse dette ved at samle ledelsesrepræsentanter i projektets styregruppe for derved at skabe en direkte forbindelse mellem hotspotchefen og de respektive ledere samt på tværs af sektorerne.

En anden udfordring er den kommunale forvaltningsstruktur med delvist adskilte forvaltningssøjler med hver deres opgave, mål og rammer. Selvom man i hotspotprojekterne har haft stort fokus på at nedbryde gitre mellem forvaltningerne og undgå silo-tænkning, er det tværforvaltningsmæssige samarbejde en udfordring i alle projekter.

For de fleste hotspotprojekter gælder det, at de er forankret i en enkelt forvaltning – typisk social- eller børn- og ungeforvaltningen. Det har medført, at ledelsesopbakningen er størst i den pågældende forvaltning, mens hotspotprojektet ikke har samme prioritet i de øvrige forvaltninger. Det betyder, at lokale aktører, der hører under de øvrige forvaltninger – f.eks. Jobcentret – ikke har samme incitament til at prioritere samarbejdet. Dette har i nogle projekter udgjort en begrænsning for samarbejdsmulighederne. Dette tydeliggør vigtigheden af stærke samarbejdsrelationer på tværs af sektorer samt behovet for en tydeligt opbakning fra den centrale ledelse, således at hotspotteamet kan gå ud med et direktionsmandat i ryggen.

NETVÆRKSFORA

Udover hotspotprojektet er der en lang række andre aktører og projekter til stede i hotspotområderne. For at sikre samarbejde og koordinering i områderne, er der skabt en række forskellige koordinationsfora, heraf nogle foranstaltet af hotspotprojektet og andre, som allerede fungerede, inden projektet kom til.

Modsat styregruppe og Task Force har disse koordinationsfora typisk ikke beslutningskraft, men kan være steder, hvor aktørerne i området har mulighed for at gå i dialog, holde hinanden orienteret, dele viden og afdække samarbejdsmuligheder. Disse koordinationsfora giver også mulighed for at samle en bred skare af aktører, der bl.a. kan omfatte foreninger, frivilligorganisationer og beboere.

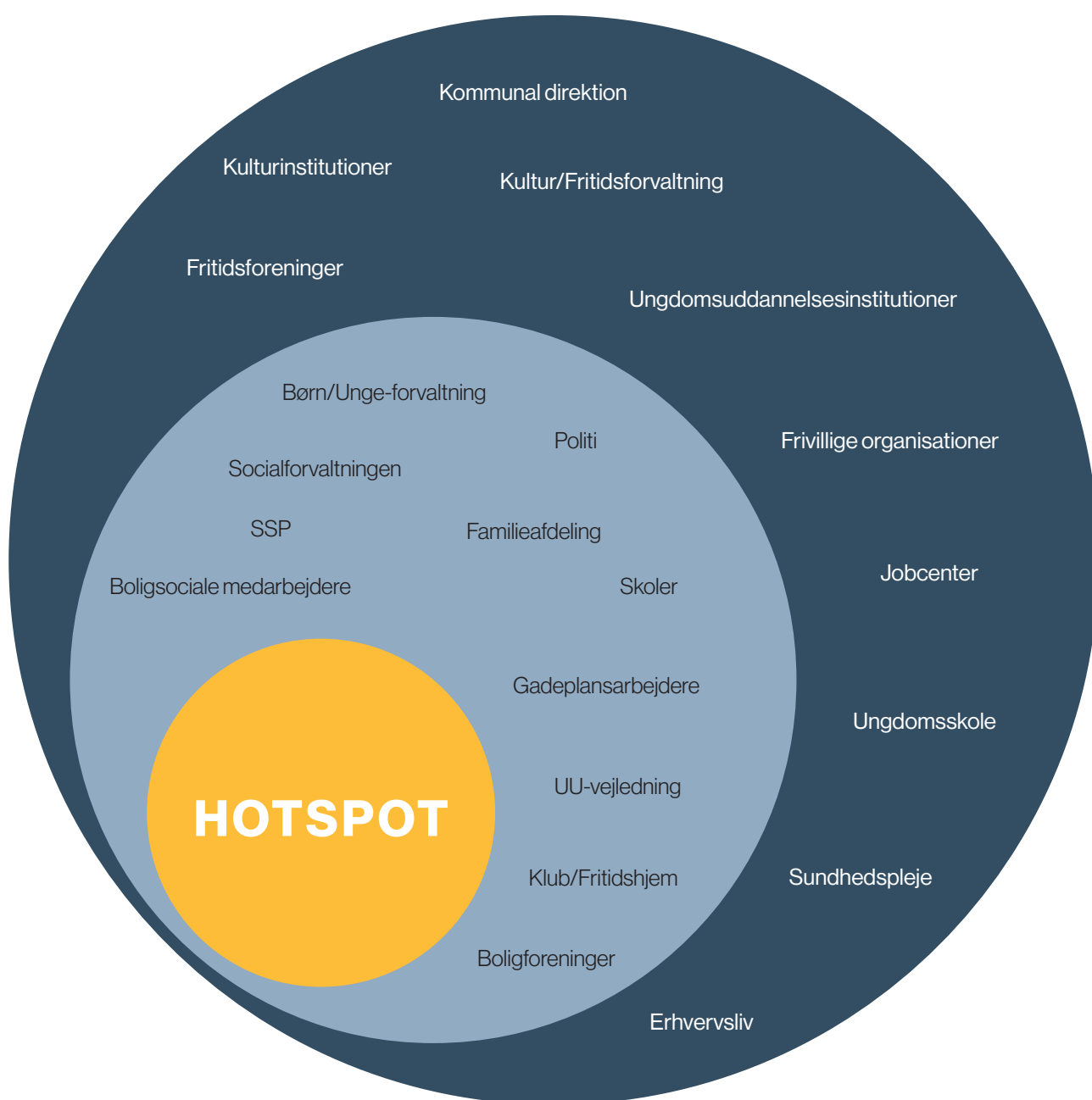
Et vigtigt resultat af koordineringen er, at aktørerne i områderne får en fælles holdning og står sammen. Det kan virke indlysende, men mange informanter fremhæver, at områderne tidligere var præget af, at aktørerne havde en begrænset viden om hinandens arbejde og til tider direkte modarbejdede hinanden.



SAMARBEJDSPARTNERE

Ud over koordinering og vidensdeling deltager hotspotprojekterne også i bilaterale samarbejder med forskellige samarbejdspartnere – fra skole og klub til socialcenter, psykiatri, foreninger, virksomheder og politi. Samarbejdet kan bl.a. handle om at koordinere det daglige arbejde, at afholde arrangementer i fællesskab eller at udvikle nye metoder eller projekter i fællesskab.

Nedenstående figur viser en oversigt over de tætteste samarbejdspartnere samt mere perifere samarbejdspartnere (yderste cirkel).



Figur 6: Hotspots samarbejdspartnere

HVAD SIGER SAMARBEJDSPARTNERNE OM HOTSPOT?

Vi har spurgt 46 samarbejdspartnere fra de otte hotspotprojekter, hvordan de vurderer samarbejdet med hotspotprojektet. En tredjedel af de adspurgte har siddet med i projekternes styregrupper, mens to-tredjedele har indgået i et eller flere af de øvrige samarbejdsfora.

Samarbejdspartnerne er generelt tilfredse med hotspotindsatsen. 85 pct. af de adspurgte vurderer således, at hotspotindsatsen har medvirket til at skabe en bedre kontakt mellem deres egen organisation og gruppen af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge.

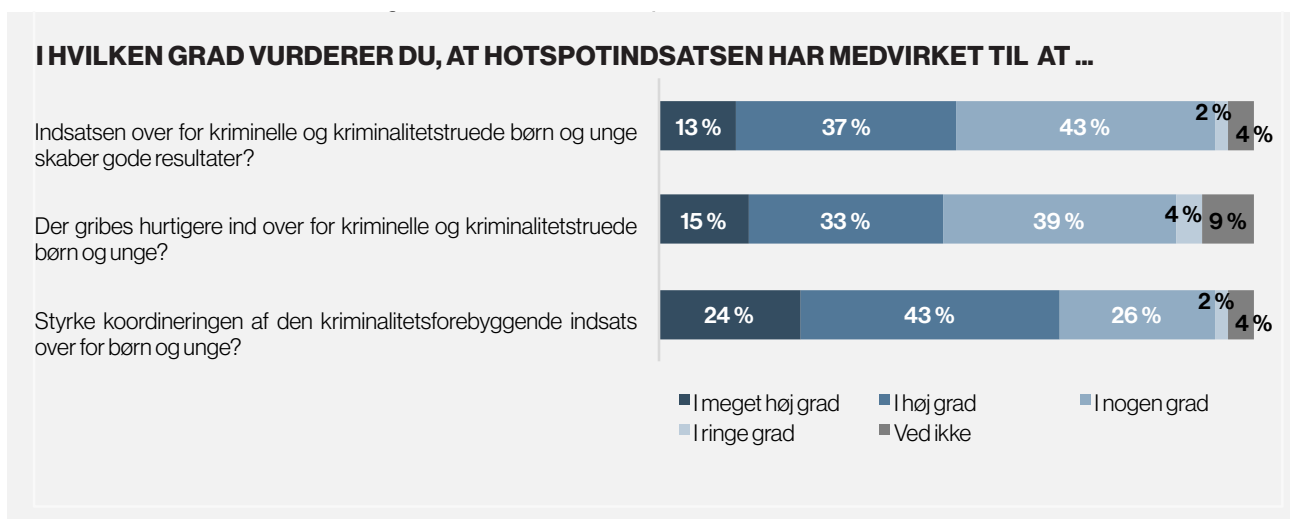
Hvad angår formålet om af skabe en hurtig, effektiv og koordineret kriminalpræventiv indsats, vurderer ca. ni ud af ti, at hotspotindsatsen har:

- Medvirket til, at der gribes hurtigere ind overfor kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge.
- Styrket koordineringen af det kriminalpræventive arbejde.
- Medvirket til at skabe bedre resultater i det kriminalpræventive arbejde.

Otte ud af ti mener desuden, at Hotspot har medvirket til at øge kendskabet til de øvrige kriminalpræventive aktører i boligområdet, mens ni ud af ti siger, at Hotspot har medført, at deres egen organisation nu i højere grad samarbejder med andre om den kriminalpræventive indsats.

“ Hotspot har i høj grad medvirket til at skabe og strukturere samarbejdet mellem forskellige faggrupper i lokalområdet.

Samarbejdspartner



Figur 7: Samarbejdspartneres vurdering af Hotspot

UU OG JOBCENTER

Ungdommens uddannelsesvejledning og Jobcentret er aktører, der normalt befinder sig i periferien af det kriminalpræventive samarbejde. For disse aktører har Hotspot været en mulighed for at styrke berøringsfladen til og koordineringen omkring kriminelle og kriminalitetstruede. Hverken jobcenteret eller UU-vejledningen har normalt mulighed for at lave opsøgende arbejde, og kontakten til de unge går mest igennem breve, mails og aftalte møder. Hotspot kan her spille ind med det lokale kendskab til de unge og den uformelle kontakt.

En teamleder i et jobcenter forklarer, at Hotspot har betydet, at jobcenteret får bedre viden om målgruppen, ligesom de unge får større viden om, hvad jobcenteret kan tilbyde. På samme måde fortæller en UU-vejleder, at Hotspot fungerer som en forlænget arm og vidensbank for UU-vejledningen, især i forhold til udsatte familier, hvor der er behov for særlig støtte for at få den unge i gang med en uddannelse. Der er dog også eksempler på, at UU-vejledningen ikke har kunne se formålet med at deltage i det kriminalpræventive samarbejde og ikke har set Hotspot som en relevant samarbejdspartner.

FORANKRING OG VIDEREFØRELSE

Et fokuspunkt for slutevalueringen af hotspotpuljen har været at undersøge om, og hvordan, hotspotindsatserne er blevet forankret i de otte områder. Ingen af projekterne videreføres i sin fulde udstrækning, men en del projekter har alligevel sat spor i den kriminalpræventive indsats. Man kan skelne mellem tre former for forankring, der supplerer hinanden:

1. En styrket samarbejdskultur
2. En strategisk forankring
3. En styrket organisering

STYRKET SAMARBEJDSKULTUR

I alle hotspotområderne er flertallet af aktører enige om, at hotspotprojektet har bragt aktørerne tættere sammen og styrket samarbejds-kulturen. Mange af de interviewede aktører fortæller, at boligområder-

ne tidligere har været præget af splittelse, hvor aktørerne ikke formåede at samarbejde eller ligefrem modarbejdede hinanden. Disse problemer er ifølge informanterne nu løst. Aktørerne har fået en fælles kultur, hvor tværfagligt og tværsektorielt samarbejde er blevet en naturlig del af at arbejde i et udsat boligområde. Som en forvaltningschef forklarer:

“ Hotspot udgør en meget beskeden del af den samlede kriminalpræventive indsats, men min påstand er, at hvis Hotspot ikke havde været der, så havde samordningen, forståelsen og dialogen ledelserne imellem og mellem forvaltningerne og aktørerne i området ikke set ud som de gør i dag. Så jeg mener helt klart, at vi har drevet en positiv samarbejdsproces sammen. Øget fokus og øget forståelse af ansvaret for at løfte denne her opgave i fællesskab.

Leder i kommunal forvaltning

Denne samarbejds-kultur forventer de interviewede vil leve videre efter hotspotprojekternes ophør.

“ Jeg tror, at det vigtigste spor, det her har sat, det er mindsettet. Når man er der, så er man en del af det. Selvom der er skiftet ud blandt de lokale ledere, så står de simpelthen skulder ved skulder om det her projekt. Som ikke længere hedder hotspot, men faktisk er deres samarbejde. Det tror jeg ikke dør, det kan jeg ikke forestille mig. Og det er fordi, de har oplevet succes med det. Derfor vil det blive ved med at være der.

Projektleder

STRATEGISK FORANKRING

Enkelte kommuner har arbejdet på at forankre principperne bag hotspotprojektet på strategisk niveau. I Skanderborg har man udarbejdet en strategi for hotspotområdet, Højvangen, som opstiller en række fælles mål og forpligter aktørerne ift. det fortsatte samarbejde:

“ Én af succeserne ved Hotspot er, at vi har fået så meget fokus på at lave en kommunal strategi, der er blevet til i samarbejde med boligforeningen. Det er i høj grad et samarbejde, som forpligter kommunen og boligforeningerne.

Projektleder

Derudover har flere af kommunerne udbredt de vigtigste principper fra hotspotindsatsen til en række andre kommunalpræventive eller områdebaserede indsatser. Et eksempel er Brøndby Kommune, hvor strategien om at styrke koordineringen i det områdebaserede kriminalpræventive arbejde er videreført til andre af kommunens indsatser i udsatte områder:

“ Vi har en anden bydel, hvor der var behov for at gøre noget ekstra. Der brugte vi hele tænkningen fra Hotspot til at lave et projekt deroppe. Ved at tænke de forskellige aktører ind, og så tænke dem i en helhed. Og måden at tænke på kryds og tværs af sektorer, det er simpelthen direkte taget fra Hotspot.

Leder i kommunal forvaltning

Kommunerne har siden 2010 haft pligt til at udarbejde en plan for en sammenhængende indsats over for ungdomskriminalitet (Hansen, 2013). Vi har fundet det relevant at undersøge, om kommunerne har kunnet uddrage læring fra Hotspot, som kunne finde anvendelse i en sådan plan. Der er dog ingen af kommunerne, der har gjort brug af Hotspot i planlægningsarbejdet. Det skyldes formentlig, at forebyggelsesplanerne har et bredt, kommunedækkende sigte, der ikke umiddelbart harmonerer med den områdefokusering, der ligger i hotspotmodellen. Når processerne slet ikke er tænkt sammen tyder det dog også på en manglende strategisk kobling mellem Hotspot og den generelle forebyggelsesindsats i kommunen.

STYRKET ORGANISERING

Flere kommuner har arbejdet på at forankre de nye organiseringsmåder, der er udviklet gennem Hotspot, i det fremtidige arbejde. Forankringen har dog haft meget forskelligt omfang og kvalitet i de syv kommu-

ner, hvor det samlet set er evaluators vurdering, at hotspotprojekterne ikke i væsentlig grad har formået at videreføre de gode erfaringer, da meget af den producerede viden har været personbåren og ikke ført ind til det centrale niveau i kommunen.

“ Det er jo personafhængigt [forankringen af Hotspot], men de fleste af de opgaver man løser i en kommunal forvaltning og i de udgående led som ikke nødvendigvis har et lovgivningsstempel på ryggen, det er personbåret. Det er altid sårbart. Det er igen de gode viljer.

Leder i kommunal forvaltning

I Vejle har man forankret dele af organiseringen fra Hotspot ved at oprette et koordineringsforum, Området, som udløber af Hotspot og med deltagelse af aktørerne fra Hotspots styregruppe. På samme måde har man i Aalborg Kommune valgt at videreføre styregruppen som et udvidet lokalt koordineringsforum – med SSP-samarbejdet som ramme – under navnet "Område SSP". Sammenlignet med de almindelige SSP Lokaludvalg får Område SSP et højere strategisk niveau. Samtidig fastholder man fokus på et konkret boligområde. Derudover videreføres Task Force funktionerne, ligesom der udvides med SSP+ for aktører, der arbejder med unge over 18 år.

3. Det er ikke muligt at dokumentere, hvordan variation i organiseringsmåden i de forskellige hotspotprojekter påvirker de opnåede effekter i områderne. Det skyldes at variationerne i forskellige lokale forhold er for mange og antallet af cases for lille til, at der med nogen statistisk sikkerhed kan fastslås en sådan sammenhæng. Ligeledes er de dokumenterede resultater fra hotspotområderne af så varierende kvalitet, at det ikke er muligt at koble konkrete resultater i f.eks. arbejdet med de unge tilbage til organiseringsformen i området. Grundlaget for anbefalingerne i organiseringen bygger derfor på hotspotsprojekternes egne vurderinger af, hvordan organiseringsmåden har fungeret og hhv. fremmet og hæmmet en positiv udvikling i området.

SSP SOM FREMTIDIG RAMME FOR HOTSPOT?

Hotspot har i de fleste kommuner været delvist overlappende med den eksisterende SSP organisation, og SSP har i alle tilfælde været en central samarbejdspartner. Mange steder har man benyttet sig af de eksisterende mødefora, som SSP har opbygget, og udbygget disse med yderligere funktioner. Derfor er det også relevant at overveje, om SSP kan udgøre rammen for en forankring og evt. udbredelse af hotspotmodellen.

SSP organisationen varierer meget fra kommune til kommune. Der er ikke lovgivningsmæssigt eller på anden måde defineret en standard for, hvordan samarbejdet skal organiseres eller hvilke aktører, der kan indgå, ud over at politi, skole og sociale myndigheder skal være repræsenteret. Det er også meget forskelligt, om SSP udgør en central aktør i det forebyggende arbejde eller ej (Servicestyrelsen, 2008).

SSP har dog den fordel, at der er en organisatorisk infrastruktur på plads i alle kommuner. På strategisk niveau udgør SSP Lokalråd et koordineringsfora, hvor centrale forvaltningsledere og politiledelsen mødes. Og lokalt er der SSP Lokaludvalg, hvor repræsentanter for skole, socialforvaltning og lokalpolitiet kan koordinere og drøfte enkeltsager. For at undgå for mange koordineringsfora er der oplagte fordele i at benytte sig af den eksisterende SSP struktur.

Hvis SSP fremadrettet skal anvendes som ramme for hotspotindsatser, er der dog en række begrænsninger, man skal være opmærksom på:

1. SSP er for smalt

Selvom SSP samler nogle vigtige aktører på det kriminalpræventive område, er der en række vigtige aktører, der typisk ikke er repræsenteret, men som er centrale for hotspotmodellen. Det gælder bl.a. boligorganisationerne og foreningslivet.

2. SSP er ikke strategisk

En anden barriere er, at SSP mange steder primært har fokus på koordinering af enkeltsager, mens der ikke er kompetencer eller kapacitet til at løfte de større strategiske samarbejdsopgaver. SSP mangler ofte den direkte ledelsesopkobling ind i kommunerne, hvilket bl.a. kan skyldes, at det er politiet, der sidder for bordenden i SSP samarbejdet. Derfor opfattes SSP i nogle kommuner som en perifer aktør på det strategiske område.

3. SSP har begrænsede ressourcer

Hotspotchefens vigtigste opgave har været at facilitere netværk og samarbejde på tværs af aktører i forskellige forvaltningssøjler og sektorer. Det kræver tid og ressourcer at sørge for, at samarbejdet fungerer, at der afholdes møder, træffes beslutninger og følges op. Denne sekretariatsfunktion vil i mange tilfælde kræve en opgradering af SSP organisationen.

4. SSP er ikke områdebaseret

Hotspot er en organiseringsmodel, der tager udgangspunkt i et konkret, afgrænset boligområde. Men mange kommuner har ikke en områdebaseret model for SSP-samarbejdet. I en undersøgelse fra Servicestyrelsen angiver seks ud af 10 kommuner, at de kun har én SSP koordinator, som ikke er specifikt knyttet til et bestemt boligområde. Kun seks ud af 10 kommuner oplyser, at SSP har igangsat kriminalpræventive initiativer i udsatte boligområder, og samtidig angiver fire ud af 10 kommuner, at kriminalpræventive initiativer i udsatte boligområder kører uden for SSP-regi (Servicestyrelsen 2008).

INDSATSERNE

Hotspot har medvirket til at styrke den samlede kriminalpræventive indsats i områderne. Det er især sket gennem øget koordinering af de eksisterende indsatser, men Hotspot har også igangsat supplerende kriminalpræventive initiativer. Det har medvirket til at styrke relationerne til målgruppen, give dem alternativer til en gadeorienteret tilværelse og mindsket den antisociale og uroskabende adfærd.

I det ovenstående så vi nærmere på, hvordan Hotspot gennem en styrket organisering har forsøgt at mindske kriminalitet og utryghed. I dette afsnit vil vi undersøge, hvilke aktiviteter hotspotprojekterne har sat i gang over for målgruppen af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge samt over for beboere og professionelle i hotspotområderne. Analyserne bygger på interview med nøgleaktører samt på projekternes egne forandringsteorier og den dokumentation, de har indsamlet (se Bilag 1).

Et helt centralt fællestræk ved de otte hotspotprojekter er, at de overordnet har arbejdet med de samme temaer, målgrupper og endemål. Et hovedformål for alle projekterne har været at reducere kriminalitet og utryghed i boligområderne. Det er også gennemgående, at kriminalitetstruede børn og unge var den primære målgruppe for projekterne. Når der i projekterne blev arbejdet for at mindske utrygheden i boligområderne skete det således ofte ved, at man søgte at nedbringe kriminaliteten.

Det varierer fra projekt til projekt, hvordan man har forsøgt at nedbringe kriminaliteten. Som en del af ansøgningen til hotspotpuljen har samtlige projekter beskrevet, hvilke aktiviteter de planlagde at iværksætte. Det er evaluators vurdering, at projekterne overordnet iværksatte de aktiviteter, de beskrev i ansøgningen og evalueringsklargørelsen, selvom der er sket mindre tilpasninger undervejs. Det er ikke vores vurdering, at justeringen i aktiviteterne har haft nogen negativ betydning for projekternes evne til at arbejde hen imod puljens formål.



FORANDRINGSTEORI

I forbindelse med evalueringsklargørelsen gennemførte CFBU en workshop med udvalgte nøglepersoner fra de respektive hotspotprojekter. På workshoppen arbejdede projekterne med at opstille forandringsteorier for hotspotindsatserne. Forandringsteoriene beskriver de forandringer, projekterne forventede at skabe undervejs, og som samlet set skulle medvirke til at opfylde puljens hovedformål (se Sigurd m.fl., 2011).

I forbindelse med midtvejsevalueringen samlede vi de otte forandringsteorier i én, der indeholdt de målsætninger, der gik på tværs af samtlige eller størstedelen af projekterne. Forandringsteorien, der er visualiseret i nedenstående figur, danner grundlag for gennemgang af puljens resultater på tværs af de otte projekter. I midtvejsevalueringen lå fokus på de foreløbige resultater, hvorimod fokus i slutevalueringen er på de langsigtede resultater.

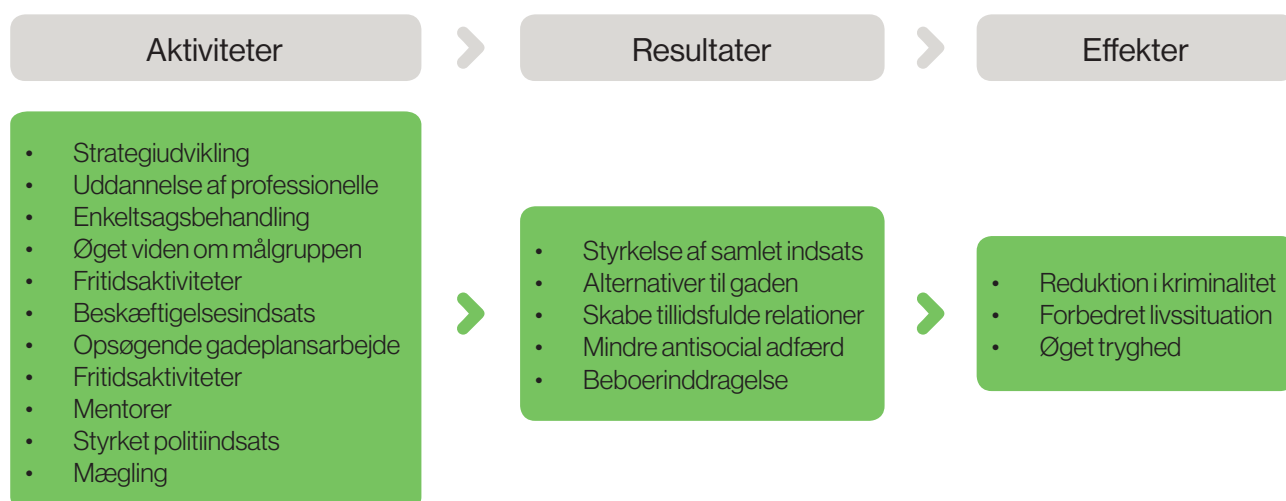
IMPLEMENTERING AF FORANDRINGSTEORIERNE

Forandringsteoriene blev understøttet af otte individuelt tilpassede dokumentationsplaner, der skulle sætte hotspotprojekterne i stand til at dokumentere,

hvorvidt de igangsatte aktiviteter forløb som planlagt og resulterede i de forventede forandringer. Forandringsteorier og dokumentationsplaner skulle på den måde fungere som støtteredskaber for projekterne i implementeringen af indsatsen.

Vi må imidlertid konstatere, at dette kun har været tilfældet i nogle få projekter. De fleste projekter har ikke anvendt forandringsteoriene og dokumentationsplanerne aktivt i projektperioden. Det har betydet, at dokumentationen for de gennemførte aktiviteter og opnåede resultater mange steder har været mangelfuld.

Når projekterne ikke har gjort mere aktiv brug af forandringsteoriene skyldes det i mange tilfælde, at projektforberedelsen – herunder udarbejdelsen af forandringsteorien – har været adskilt fra implementeringen, så intentionerne med forandringsteoriene ikke i tilstrækkelig grad er blevet formidlet til de medarbejdere, der skulle stå for at implementere indsatsen. På den måde er forandringsteorier og dokumentationsplaner i mange projekter ikke blevet det understøttende styringsredskab, der var intentionen.



AKTIVITETER OG RESULTATER

De otte Hotspotprojekter igangsatte en række aktiviteter med henblik på at opnå de resultatmål, der er defineret i forandringsteorien. I det nedenstående beskrives de vigtigste og mest gennemgående aktiviteter. Gennemgangen er struktureret efter, hvilke resultater aktiviteterne bidrager til at skabe, jf. forandringsteorien.

Afsnittet har til formål at give læseren indblik i, hvorvidt de ønskede resultater er opnået og hvilke barrierer, der har været forbundet med at opnå disse. I figurerne under de enkelte resultater zoomer vi ind på dele af forandringsteorien og illustrerer, hvorvidt og hvordan de forskellige aktiviteter har bidraget til de ønskede resultater. For en nærmere beskrivelse af aktiviteterne i de enkelte projekter henvises til evalueringens baggrundsrapport, "Hotspot - Baggrundsbeskrivelser til slutevaluering hotspotpuljen" (Kjeldsen m.fl. 2015a).

STYRKELSE AF DEN SAMLEDE INDSATS

Det er i høj grad lykkedes hotspotprojekterne at styrke den samlede kriminalpræventive indsats. Det er sket gennem forbedret koordinering og gennem fælles strategiudvikling, uddannelse af professionelle, koordineret enkeltsagsbehandling og øget viden om målgruppen. I dette afsnit ser vi på, hvordan hhv. strategiudvikling, uddannelse af professionelle, koordineret enkeltsagsbehandling og øget viden om målgruppen er medvirkende til at styrke den samlede indsats.

Det er en central del af samtlige projekter at øge koordineringen og samarbejdet omkring de eksisterende kriminalpræventive indsatser og tilbud til målgruppen for derigennem at styrke den samlede kriminalpræventive indsats. En stor del af dette arbejde ligger i opbygningen af hotspotorganisationen og de tilhørende beslutnings- og koordineringsfora. Dette arbejde er beskrevet i ovenstående afsnit om organisering.

I det nedenstående ser vi nærmere på de forskellige aktiviteter, der har haft til formål at bidrage til at styrke den samlede indsats.

STRATEGIUDVIKLING

Enkelte projekter har haft fokus på at udvikle og synliggøre en fælles strategi for det kriminalpræventive arbejde med henblik på at styrke den samlede indsats. En fælles strategi kan f.eks. have form af en overordnet politisk vision for, hvilken udvikling, man ønsker for områderne – en vision, der ikke kun gælder for kommunens indsatser, men også går på tværs af sektorer. En af fordelene ved en fælles vision og strategi er, at de forskellige aktører i området i højere grad anspores til at arbejde ud fra samme udgangspunkt:

“ Der er blevet en koordineret indsats, hvor f.eks. politiets tilstedeværelse i området ikke kun er en selvstændig initiativ med et lokalt politikontor, men er en del af et fællesskab, hvor jobcentret og de socialfaglige aktører også er repræsenteret. Det gør, at tilgangen til beboerne bliver en anden.

Projektleder



UDDANNELSE AF PROFESSIONELLE

Flere projekter har haft fokus på at videreuddanne professionelle i områderne med henblik på at forbedre deres kompetencer ift. at håndtere målgruppen. Det er både medarbejdere fra de eksisterende indsatser i området i form af f.eks. pædagoger eller lærere og projektmedarbejderne i hotspotindsatsen. Målet er at styrke den samlede indsats gennem en øget forståelse for målgruppen og nye kompetencer hos medarbejderne.

KOORDINERET ENKELTSAGSBEHANDLING

I alle otte projekter er der blevet arbejdet med koordineret enkeltsagsbehandling. Koordineret enkeltsagsbehandling er en fælles betegnelse for arbejdet med navngivne individer i koordinerende fora (eksempelvis SSP-udvalg, § 115- møder eller ungeråd). Disse fora omfatter et bredt udsnit af de aktører, der arbejder med de unge.

Den koordinerede enkeltsagsbehandling har til formål at sikre en effektiv og helhedsorienteret sagsbehandling, hvor flere aktører spiller ind med deres specialkompetenceviden (Nickelsen red., 2011). Denne vidensdeling medvirker til, at der gribes tidligere ind i forhold til den enkelte unge, så en længere kriminel løbebane undgås (Holdaway et. al., 2001; Justitsministeriet, 2009). Samarbejdet på møderne betyder,

at der i enkeltsagerne kan aftales en klar ansvarsfordeling mellem de deltagende aktører, så den unge får den bedste indsats fra den 'rigtige' myndighed (Justitsministeriet, 2009).

Der sagsbehandles ikke på møderne, men ansvaret for det videre arbejde med den enkelte unge fordeles imellem deltagerne. Dette har både fordele og ulemper. Det kan være en barriere, at der ikke kan tages bindende beslutninger på møderne, da prioriteringen af opgaverne derved er op til den enkelte. Dette kan medføre manglende opfølgning, hvilket har været tilfældet i nogle hotspotområder, hvor der derfor ikke har været den ønskede fremdrift. Den frie organisering kan dog også være en styrke, da der kan arbejdes mere åbent og uformelt, og de enkelte mødefora kan tilpasses de lokale forhold og ønsker. Det Kriminalpræventive Råd fremhæver netop det åbne og uformelle samarbejde som styrken i enkeltsagsbehandlingen, og anbefaler derfor ikke en yderligere formalisering (Justitsministeriet, 2009).

En anden af de barrierer, der kan være forbundet med den koordinerede enkeltsagsbehandling, er tavshedspligtsregler. Regler om tavshedspligt betyder, at det ikke nødvendigvis er alle relevante aktører, der kan inddrages i enkeltsagsbehandlingen, ligesom et ikke er alle typer af oplysninger, der kan deles.

EKSEMPEL: HOTSPOT INDRE OG YDRE NØRREBRO

På Indre og Ydre Nørrebro har hovedformålet med hotspotindsatserne været at skabe større sammenhæng, koordinering og samarbejde i den kriminalpræventive indsats, herunder at styrke samarbejdet på tværs af forvaltninger, mellem kommune og politi og mellem myndigheder og civilsamfund. Forud for Hotspot var der et ringe gensidigt kendskab og et mangelfuldt samarbejde på tværs af de forskellige aktører på Nørrebro samt et stort behov for at finde en fælles strategi. Derfor arbejdede Hotspot med at etablere nogle stærke tværgående netværk, kompetenceudvikling samt en fælles strategi for det kriminalpræventive arbejde på Indre og Ydre Nørrebro.

Projektets egne undersøgelser viser, at samarbejdspartnere og nøgleaktører vurderer, at strategiarbejdet har haft en positiv, men begrænset effekt på samordningen og effektiviteten af det kriminalpræventive arbejde. Når arbejdet ikke har haft større gennemslagskraft kan det skyldes, at strategiarbejdet er påbegyndt relativt sent i projektføreløbet. En risiko i den sammenhæng kan være, at strategiarbejdet ikke er tilstrækkeligt godt forankret til at kunne få betydning for samarbejdet på Nørrebro på længere sigt.

Samlet set vurderer evaluatoren, at den koordinerede enkeltsagsbehandling har medvirket til, at hotspotprojekterne har kunnet handle hurtigt, koordineret og effektivt i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede unge.

ØGET VIDEN OM MÅLGRUPPEN

De fleste hotspotprojekter har prioriteret at styrke vidensgrundlaget om den målgruppe, der arbejdes med. Det er bl.a. sket gennem uddannelsesaktiviteter, som beskrevet ovenfor, og gennem opsøgende gadeplansarbejde og familierettede aktiviteter.

Seks af hotspotprojekterne har prioriteret det opsøgende gadeplansarbejde højt. Projekternes egen dokumentation viser, at de opsøgende gadeplansarbejdere har haft stor succes med at skabe kontakt til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge i gademiljøet. På den måde har gadeplansmedarbejderne opnået en viden om målgruppen, som har kunnet viderefremmes i koordinationsfora med samarbejdspartnerne. Det har gjort det muligt at handle tidligere ift. bekymrende udviklinger i målgruppen eller på individniveau, ligesom man bedre har kunnet målrette den samlede indsats.

I tre af projekterne har man desuden arbejdet med aktiviteter, der søgte at inddrage og engagere de unges familie. Da målgruppen i vid udstrækning stadig bor hjemme, og aldersgruppen går ned til 10 år, har projekterne vurderet, at det har været fordelagtigt at inddrage forældrene med henblik på at påvirke de unge i en positiv retning samt at få en øget viden om de unge gennem forældrene.



EKSEMPEL: HOTSPOT BRØNDBY STRAND

I Brøndby Strand var formålet med aktiviteten 'Uddannelse af professionelle' at give medarbejderne de nødvendige redskaber til at arbejde med de udsatte unge i området.

Derudover søgte man at skabe et fælles grundlag for arbejdet med de unge, så samarbejdspartnerne fik samme tilgang til arbejdet. Gennem ni forskellige kurser og oplæg med forskellige temaer og formål, tilegnede medarbejderne sig nye kompetencer og værktøjer ift. målgruppen.

EKSEMPEL: HOTSPOT HØJVANGEN

I Højvangen i Skanderborg afholdt man f.eks. såkaldte teammøder hver anden mandag med deltagelse af repræsentanter fra socialafdeling, politi, skole, SFO, klub, værested, Streetteam, sundhedstjeneste og hotspotchef. I Højvangen har man dokumenteret, at 67 unge fra Højvangen har indgået i afdækningerne.

ALTERNATIVER TIL GADEN

Det er i nogen grad lykkedes hotspotprojekterne at skabe alternativer til den gadeorienterede livsstil gennem rekruttering og indslusning af målgruppen til det eksisterende fritids- og foreningsliv, gennem etablering af diverse sociale aktiviteter samt beskæftigelses- og uddannelsesaktiviteter. Det er ikke muligt entydigt at vurdere, hvor mange unge, der er kommet "væk fra gaden", men den gadeorienterede livsstil vurderes stadig at være et problem i de fleste hotspotområder. I dette afsnit ser vi på, hvordan hhv. fritidsaktiviteter og beskæftigelsesaktiviteter er medvirkende til at give børn og unge alternativer til gaden.

Hotspotområderne er kendetegnet ved, at mange børn og unge opholder sig en stor del af fritiden i gademiljøet. Det er veldokumenteret, at en gadeorienteret livsstil er forbundet med anden risikoadfærd som f.eks. brug af rusmidler, omgang med andre unge på kant med loven og deltagelse i risikofyldte gruppeaktiviteter (Justitsministeriet 2009; Jørgensen m.fl. 2012; Pedersen og Lindstad, 2012; Hansen og Bislev, 2013; Frederiksen m.fl., 2014; Kalkan, 2014). Alle otte hotspotprojekter forsøger at modvirke denne negative gadeorienterede livsstil ved at give målgruppen et meningsfuldt alternativ til gaden og ved at forsøge at påvirke deres adfærd.

Det er især udmøntet i fritidsaktiviteter for de unge, dels aktiviteter igangsat eller finansieret af hotspotprojekterne, dels indslusning af de unge i eksisterende fritidstilbud. Nogle projekter har endvidere lavet beskæftigelsesrettede aktiviteter, hvor unge er blevet vejledt og i nogle tilfælde tilbudt praktikforløb eller fritidsjob i lokale virksomheder.

FRITIDSAKTIVITETER

En væsentlig del af de aktiviteter, der skaber et alternativ til gaden, er fritidsaktiviteter såsom udflugter, fodboldturneringer eller væresteder. Aktiviteterne har alle til formål at give de unge et positivt forhold til fritiden. Flere af hotspotprojekterne har derudover haft fokus på at få flere børn og unge ind i det etablerede fritids- og foreningsliv ved at brobygge til eksisterende fritidsaktiviteter i området.

Hotspotprojekterne vurderer, at der samlet set er en stor tilslutning til fritidsaktiviteterne blandt målgruppens børn og unge, om end dette ikke kan opgøres kvantitativt. Flere af de interviewede samarbejdspartnere bekræfter, at Hotspot har medvirket til at styrke fritidstilbuddene til målgruppen. For det første tilfører hotspotprojekterne flere midler til området og muliggør derved et højere aktivitetsniveau. For det andet bidrager hotspotmedarbejderne med en anden faglighed og en anden tilgang til arbejdet, der gør det muligt at nå en gruppe af børn og unge, der ellers er svære at nå.

BESKÆFTIGELSE OG UDDANNELSE

Flere af projekterne har igangsat beskæftigelsesrettede aktiviteter med henblik på at støtte de unge i at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. Formålet har været at skabe alternativer for målgruppen ved at fastholde de unge i job og uddannelse og/eller at få dem i job og praktik gennem forskellige aktiviteter.

De projekter, der arbejder med beskæftigelsesrettede aktiviteter, er lykkedes med at skabe et netværk til de lokale virksomheder og formidle fritidsjobs og praktikpladser for unge i målgruppen. På den baggrund er det evaluators vurdering, at beskæftigelsesaktiviteterne tilbyder målgruppen et vigtigt alternativ til den gadeorienterede livsstil.



EKSEMPEL: HOTSPOT INDRE OG YDRE NØRREBRO

Der er mange fritidstilbud på Nørrebro, men der manglede overblik – ikke mindst fra beboernes side – over de forskellige tilbud. Derfor udarbejdede Hotspot i samarbejde med Nørrebro Fritidsråd et katalog med en oversigt over alle fritidstilbuddene på Nørrebro. Derudover finansierede Hotspot en etårig ansættelse af en aktivitetsmedarbejder i Korsgadehallen. Aktivitetsmedarbejderen skulle sikre, at kriminalitetstruede unge fik et mere aktivt og konstruktivt fritidsliv, at de kunne benytte hallen uden konflikter med de øvrige brugere og samtidig fik en positiv voksenkontakt.

EKSEMPEL: HOTSPOT HØJVANGEN

Hotspot Højvangen i Skanderborg gennemførte bl.a. et lomme pengeprojekt, hvor 15 unge erhvervede sig viden om konkrete arbejdsforhold. Alle 15 unge kom efterfølgende i uddannelse. Derudover gav medarbejdere og UU-vejledere i aktiviteten 'Jobcafe' i alt 71 unge vejledning og støtte til bl.a. at søge fritidsjob. Ydermere blev der sammen med jobcenteret gennemført et projekt, hvor kommunale jobagenter med kontakt til de unge og en jobkoordinator med kontakt til erhvervslivet, hjalp 15 unge fra Højvangsområdet i fritidsjob.



TILLIDSFULDE RELATIONER

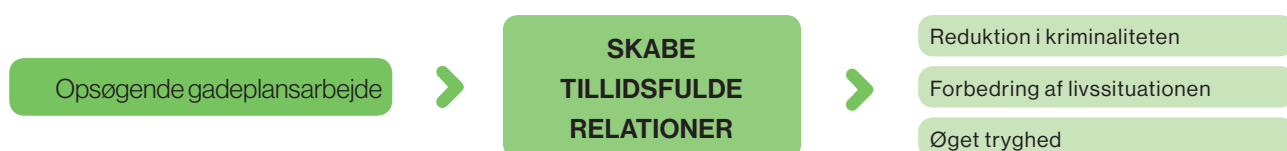
Det er i nogen grad lykkedes hotspotprojekterne at opbygge tillidsfulde relationer til målgruppen af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge. Gennem det opsøgende gadeplansarbejde har projekterne formået at komme i kontakt og i nogle tilfælde skabt tillidsfulde relationer til målgruppen, som er svær at nå med kommunernes øvrige tilbud. På den måde danner hotspotprojekternes arbejde grundlaget for, at andre aktører i kommunen, hos politiet mv. kan arbejde videre med målgruppen. I dette afsnit ser vi på, hvordan det opsøgende gadeplansarbejde skaber tillidsfulde relationer til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge.

Målgruppen af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge tilbringer en stor del af fritiden i gademiljøet uden kontakt til voksne eller til de etablerede fritidstilbud. Erfaringerne viser, at målgruppen ofte nærer mistillid til repræsentanter for "det offentlige" (Perry 2012). Tillidsfulde voksenrelationer er afgørende for, at udsatte unge udvikler sig i en positiv retning, og tillidsfulde relationer kan betragtes som første skridt i retning af at mindske kriminalitet og skabe tryk-

hed (Frederiksen et. al. 2014; Kjeldsen m.fl. 2015b). Hotspotprojekterne har derfor arbejdet for at opbygge tillidsfulde relationer til målgruppen, hvilket primært er sket gennem opsøgende gadeplansarbejde.

OPSØGENDE GADEPLANSMEDARBEJDERE

Seks hotspotprojekter har gennem det opsøgende gadeplansarbejde forsøgt at etablere en relation til målgruppen. Relationerne er baseret på en personlig og tillidsfuld voksenkontakt. Igennem relationerne får de opsøgende gadeplansmedarbejdere et øget indblik i de unges situation, ligesom de unge får en person, de stoler på, som kan hjælpe dem videre til de relevante støttetilbud.



EKSEMPEL: HOTSPOT LØVVANGEN I AALBORG

Gennem det opsøgende gadeplansarbejde har man i Projekt Højvangen i Aalborg hver måned haft mere end 500 kontakter med unge i målgruppen – altså næsten 20 om dagen i hele perioden. Mellem halvdelen og tre-fjerdede af kontakterne bestod af unge, der selv henvendte sig til de opsøgende gadeplansmedarbejdere, hvilket nøglepersonerne tolker som, at der med tiden blev opbygget tillidsfulde relationer.

I Familieafdelingen oplevede man, at den tillid, der er opbygget mellem gadeplansmedarbejderen og de unge, i mange tilfælde gjorde det muligt for sagsbehandleren at komme i dialog med unge, som ellers ikke ønskede kontakt med Familieafdelingen. I nogle tilfælde kunne gadeplansmedarbejderen tillige agere stedfortræder for Familieafdelingen, hvis en direkte dialog ikke var inden for rækkevidde. Tillidsrelationerne var på den måde med til at sikre brobygning og hurtig handlen. Samme billede ses i andre områder som f.eks. Nørremarken i Vejle og Brøndby Strand i Brøndby Kommune.

REDUKTION AF ANTISOCIAL ADFÆRD

Normbrydende og antisocial adfærd som gadeuro, hærværk og kriminalitet er et problem i alle hotspotområderne. Det har derfor været et centralt fokuspunkt for hotspotprojekterne at reducere antisocial adfærd. Dette er i nogen grad lykkedes. Nogleaktører vurderer således, at målgruppens adfærd er forbedret i mange af områderne, om end problemerne med kriminalitet og hærværk ikke er løst.

Hotspotprojekterne har bidraget hertil ved at styrke den samlede kriminalpræventive indsats samt gennem gadeplansarbejde, forebyggelse af konflikter og individuel støtte til kriminelle og kriminalitetstruede unge. I dette afsnit ser vi på, hvordan disse metoder har medvirket til at reducere den antisociale adfærd.

OPSØGENDE GADEPLANSINDSATS

Gadeplansmedarbejderne har gennem deres opsøgende rolle forsøgt at skabe positive relationer til målgruppen. Disse relationer har man bl.a. brugt til at lægge en dæmper på uroskabende episoder, hærværk og kriminalitet.

Flere nøglepersoner fra hotspotområderne lægger i interviewene vægt på, at den høje prioritering af gadeplansindsatsen har gjort det muligt at handle hurtigt og effektivt, når der har været optræk til uro og ballade.

“ Det at vi har haft medarbejdere knyttet tæt til, gør at vi har kunnet handle aktivt i de situationer, der har krævet det. Hvis der har været noget ballade, så har vi kunnet sige: ”Gå lige en ekstra tur fredag aften” og ”prøv lige at tage fat i nogle af dem her”. På den måde være synlig.

Leder i kommunal forvaltning

Tilstedeværelsen i gademiljøet giver gadeplansarbejderne en føling med uro i området. De har mulighed for spotte problemer tidligst muligt og gribe ind ved optræning af konflikter og dermed forebygge, at de eskaleres. På den måde er gadeplansmedarbejderne medvirkende til at forebygge og reducere den antisociale adfærd.



EKSEMPEL: HOTSPOT VIBY SYD I AARHUS

I Viby Syd har formålet med gadeplansindsatsen bl.a. været at skabe tryghed og mindske kriminalitet ved synlig tilstedeværelse på gadeplan. Der har været gadeplansmedarbejdere på gaden to ud af tre aftener gennem hele projektperioden, og 1-2 gange om måneden har gadeplansmedarbejderne arrangeret forskellige aktiviteter for målgruppen med henblik på at nedsætte de unges uhensigtsmæssige adfærd. Derudover har man i 45 individuelle sager hjulpet og støttet unge med problemer som kriminalitet, hashbrug, manglende uddannelse og manglende positiv voksenkontakt.

MENTORER

I to hotspotprojekter har man arbejdet med mentorer. Mentorordninger er en velafprøvet indsats med en dokumenteret positiv effekt for kriminelle og kriminalitetstruede unge (Tolan, Henry, Schoeny & Bass, 2008). Ungdomskommissionen har ligeledes anbefalet brugen af mentorer til at støtte og vejlede kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge (Justitsministeriet, 2009). Tanken bag mentorordninger er, at den unge får knyttet en voksen tæt til sig, som kan støtte og vejlede den unge og fungere som en positiv rollemodel. Mentoren tager sig tid til den unge, skaber en kontinuitet i relationen og viser et personligt engagement i den unges udvikling (Priour & Henriksen, 2003).

STYRKET POLITIINDSATS

Alle hotspotprojekterne er gennemført i samarbejde med politiet, der har været en central aktør i diverse koordineringsfora såsom Taskforce, styregrupper og forskellige netværksgrupper, hvor de har bidraget til en styrket koordinering af den kriminalpræventive indsats samt vidensdeling om målgruppen.

MÆGLING

I forbindelse med at foregribe afvigende adfærd og skabe tryghed har flere af projekterne haft fokus på at mindske konflikter mellem de unge og deres omgivelser.

EKSEMPEL: HOTSPOT HØJVANGEN

I Hotspot Højvangen, Skanderborg Kommune havde man mentorordningen 'Direktør i eget liv', hvor en ung fik tilknyttet en lokal virksomhedsleder som mentor. Mentorforløbet varede som udgangspunkt fire måneder, hvor mentor og mentee arbejdede sammen om en problemstilling eller et ønske, som den unge definerede. Der har i alt været 17 unge igennem et mentorforløb, som alle efterfølgende er begyndt på en uddannelse.

EKSEMPEL: HOTSPOT HØJVANGEN

I Hotspot Højvangen i Skanderborg Kommune havde man f.eks. som et led i hotspotindsatsen et mål om at øge politiets tilstedeværelse i området. En betjent blev særligt tilknyttet området, og navn, billede og telefonnummer blev annonceret i beboerblad, på opslag i opgangene mv. Betjenten havde fast træffetid en gang om ungen. Nøglepersoner fra Højvangen fortalte, at betjentens tilstedeværelse i området, på et kontor sammen med Hotspots egne socialfaglige repræsentanter, medvirkede til, at beboernes tilgang til politiet – både mentalt og fysisk – blev ændret.

EKSEMPEL: HOTSPOT VIBY SYD I AARHUS

I Hotspot Viby Syd i Aarhus har man uddannet tre hotspotmedarbejdere til at agere såkaldte mæglere. Mæglerne er gået ind i 46 konkrete sager i området, hvor de igennem mægling mellem parterne fik talt konflikter ned, undgik eskaleringer og løste uenigheder. Mæglerne har medvirket til at lægge en dæmper på uroskabende episoder og konflikter i området.



BEBOERINDDRAGELSE

Et sidste indsatsområde har været at styrke beboerinddragelsen med henblik på at øge trygheden og styrke beboernes ejerskabsfølelse og engagement i området samt deres viden om hotspotindsatsen. Det er bl.a. forsøgt gennem borgermøder og fællesarrangementer, rekruttering og uddannelse af såkaldte beboerjournalister, tryghedsvandring samt oprettelse af ungeråd med fokus på at styrke de unges indflydelse på deres bydel.

Generelt er det ikke lykkedes for hotspotprojekterne effektivt at inddrage et bredere udsnit af beboerne. Det er kun ganske få af aktiviteterne, der direkte har henvendt sig til et bredere udsnit af beboerne, og disse aktiviteter har ofte haft vanskeligt ved at mobilisere beboerne.

Selvom de beboerinddragende aktiviteter er lykkedes godt enkelte steder, er det en generel observation, at Hotspots muligheder for at gå direkte i dialog med beboerne er relativt dårlig. Det skyldes bl.a. at netværket blandt beboerne er langt svagere end netværket til de professionelle aktører. Derfor er der ofte opstået en arbejdsdeling mellem Hotspot og den boligsociale helhedsplan, hvor helhedsplanen har været dialogen med beboerne, mens Hotspot har faciliteret de professionelle netværk. Det er evaluators vurdering, at en sådan arbejdsdeling udnytter de forskellige parter kompetencer bedst muligt.

BEBOER- INDDRAGELSE

Reduktion i kriminaliteten

Forbedring af livssituationen

Øget tryghed

EKSEMPEL: HOTSPOT NØRREMARKEN I VEJLE

I Hotspot Nørremarken i Vejle Kommune forsøgte man at inddrage de unge gennem etablering af et ungeråd. Ungerådet havde fokus på både at give de unge et større indflydelse og ejerskab til deres område, men også at de skulle opbygge deres individuelle kompetencer. Medlemmerne i Ungerådet blev stemt ind ved den årlige generalforsamling, og der blev afholdt 10 møder om året. De unge arbejdede på møderne med at lave aktiviteter på Nørremarken; alt fra biografture, foldboldstævner til en Tyrkiertur med fokus på kultur og demokrati.

HOTSPOT- INDSATSERNES EFFEKT

Hotspot har mindsket den alvorlige og personfarlige kriminaliteten blandt unge under 18 år. Antallet af anmeldelser for alvorlig og personfarlig kriminalitet er ligeledes faldet, og faldet er mere end dobbelt så stort som i kontrolområderne. Kriminaliteten blandt unge over 18 er derimod ikke bremset. Til gengæld kommer de unge over 18 i stigende grad i uddannelse.

Formålet med hotspotindsatsen er at skabe en intensiveret tværgående indsats, der kan reducere kriminaliteten og øge tryghedsfølelsen blandt områdets beboere. Hotspotområderne skulle gennem en reduktion af kriminalitet og utryghedsskabende handlinger, begået af børn og unge, medvirke til, at disse børn og unges livssituation og integration i det danske samfund blev forbedret.

I dette afsnit vil vi se nærmere på, hvilke effekter hotspotpuljen har haft på ungdomskriminaliteten i områderne samt på de unges integration i form af uddannelse og beskæftigelse⁴. Først vil vi imidlertid kort beskrive, hvordan områderne som helhed har udviklet sig i løbet af indsatsperioden.

UDVIKLINGEN I BEOERSAMMENSÆTNINGEN

Som beskrevet i afsnittet "De otte hotspotområder" udgør social udsathed og en koncentration af resourcesvage beboere en vigtig baggrundsfaktor for de problemer, man har oplevet i områderne. Derfor har vi som led i evalueringen undersøgt om befolknings sammensætningen er ændret på en måde, der kan forventes at påvirke Hotspots muligheder for at mindske kriminalitet og utryghed.

Samlet set viser analyserne, at beboersammensætningen har været stabil i perioden 2010 til 2014. I 2010 var der ca. 50.500 beboere i hotspotområderne, og i 2014 var der ca. 52.000. Der ses en lignende befolkningstilvækst i de kommuner, hvor hotspotområderne er beliggende.

I perioden 2010-2014 er der samlet set ikke sket nævneværdige ændringer i forhold til aldersfordelingen i områderne, antallet af børn af enlige forsørgere eller andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-EU lande. Der er heller ikke større ændringer at finde i andelen af beboere, der er under uddannelse (15-65-årige) eller beboere på pension inkl. tilbagetrækning (15-65-årige).

Beskæftigelsen i områderne er imidlertid faldet markant, nemlig med 7 pct. Et fald i beskæftigelsen kan også ses i kommunerne som helhed, men faldet er næsten dobbelt så stort i hotspotområderne.

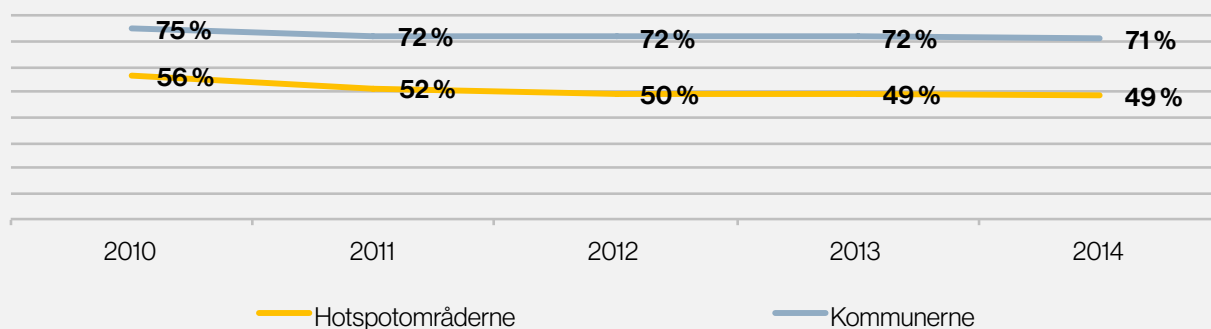
Undersøgelsen tyder altså på, at hotspotområderne samlet set er blevet mere udsatte i løbet af indsatsperioden, fordi områderne er blevet ramt relativt hårdt af faldende beskæftigelse. Udviklingen for de enkelte hotspotområder og kommuner kan ses i baggrundsrapporten til denne evaluering, "Hotspot - Baggrundsbeskrivelser til slutevaluering af hotspotpuljen" (Kjeldsen m.fl. 2015a).

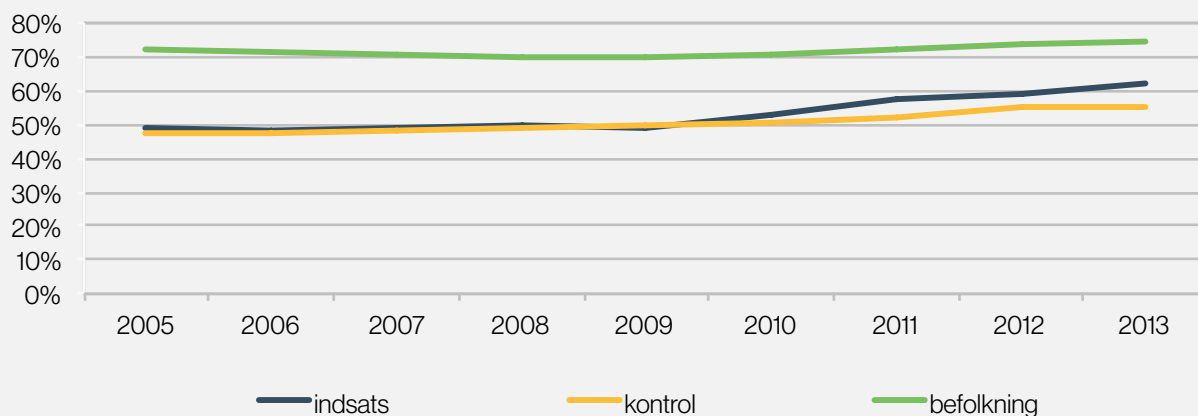
UDVIKLINGEN AF UDDANNELSE- OG BESKÆFTIGELSESGRAD

En del af Hotspots formål er at give unge et alternativ til en gadeorienteret livsstil ved for eksempel at hjælpe dem i gang med uddannelse eller beskæftigelse⁵. Vi vil i dette afsnit se nærmere på udviklingen i uddannelses- og beskæftigelsesgraden i hotspotområderne set i forhold til udviklingen i kontrolgruppen og befolkningen.

Analyserne viser en generel stigning af unge i alderen 15-18 år, som er i gang eller har gennemført en ungdomsuddannelse⁶. Stigningen ses i både hotspot- og kontrolområderne samt i befolkningen helhed, og ser således ikke ud til at skyldes Hotspot.

FIGUR 8: UDVIKLINGEN I ANDEL BESKÆFTIGELSE (15-65-ÅRIGE)



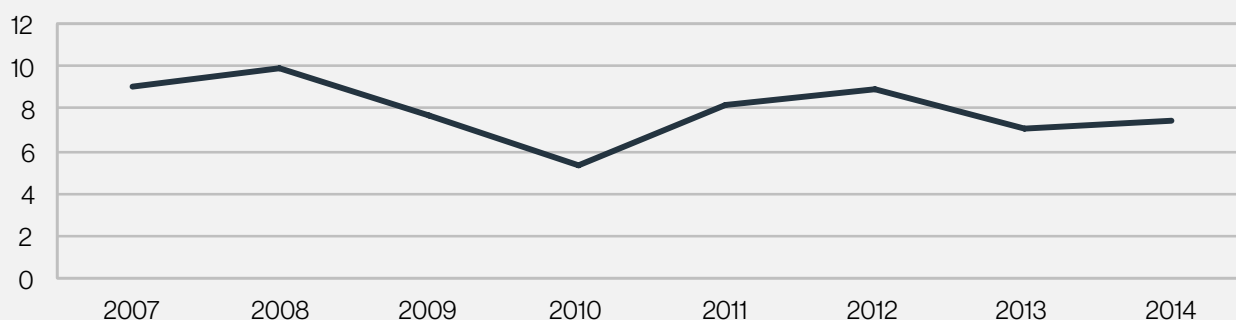
FIGUR 9: UDVIKLINGEN I ANDELEN AF 19-25-ÅRIGE, SOM ER I GANG ELLER HAR FULDFØRT EN UNGDOMSUDDANNELSE

For unge i alderen 19-25 år ser Hotspot imidlertid ud til at have haft en selvstændig positiv effekt på uddannelsesfrekvensen. I perioden op til Hotspot blev implementeret (2010) var uddannelsesfrekvensen konstant i både hotspotområderne, kontrolområderne og befolkningen som helhed, mens der i perioden fra 2010-13 er sket en stigning. Stigningen har været mest markant i hotspotområderne med en stigning på 13 procentpoint, mens den i kontrolområderne og befolkning har været på hhv. 6 og 4 procentpoint. Forskellen på hotspot- og kontrolområder er statistisk signifikant.

Resultatet tyder på, at hotspotområderne har haft en fordel ift. at nå ud til unge over 18 år uden uddannelse og beskæftigelse. Som beskrevet under "Organisering" har en tættere kobling mellem Ungdommens Uddannelsesvejledning, jobcenteret og aktørerne på det kriminalpræventive område været et vigtigt ele-

ment i Hotspot. Det opsøgende gadeplansarbejde nævnes, som beskrevet i kapitlet om "Indsatsen", som et eksempel på, hvordan man kan skabe kontakt mellem de unge på gaden og aktørerne inden for uddannelses- og beskæftigelsessystemet og bl.a. støtte Ungdommens Uddannelsesvejledning i at varetage kontakten til målgruppen.

Den positive udvikling i hotspotområderne betyder også, at selvom beskæftigelsen generelt er faldet i hotspotområderne i perioden efter finanskrisen, så er ledigheden blandt unge ikke steget så meget i hotspotområderne som i kontrolområderne, fordi uddannelsessystemet har absorberet en del af faldet (ikke vist i figur).

FIGUR 10: UDVIKLING I ANTAL UDRYKNINGER TIL ADRESSER I HOTSPOTOMRÅDERNE

KRIMINALITETSUDVIKLINGEN

I det nedenstående ser vi nærmere på, hvordan kriminalitet og hærværk har udviklet sig i hotspotområderne. Først undersøger vi, om der har været færre udrykninger fra brandvæsenet til brande i områderne. Derpå undersøger vi antallet af anmeldelser af kriminalitet begået i områderne. Endelig ser vi på, om færre unge er blevet sigtet for kriminalitet, hvilke former for kriminalitet de unges sigtes for og om tidligere sigtede i højere grad er kommet i uddannelse eller beskæftigelse.

UDRYKNINGER

Antallet af brandudrykninger til hotspotområderne er blevet undersøgt, fordi en del brandudrykninger skyldes hærværkshændelser i form af ildspåsættelser. Derfor har det været i evalueringens interesse at undersøge, om hotspotindsatserne har medført et fald i antallet af udrykninger til områderne.

Tal fra Beredskabsstyrelsen viser imidlertid, at antallet af udrykninger ikke er faldet systematisk som følge af indsatsen. Efter at have ligget højt i 2007 og 2008, faldt antallet af udrykninger i 2009-2010, hvorefter det igen steg til et lidt højere niveau i 2011-2014.

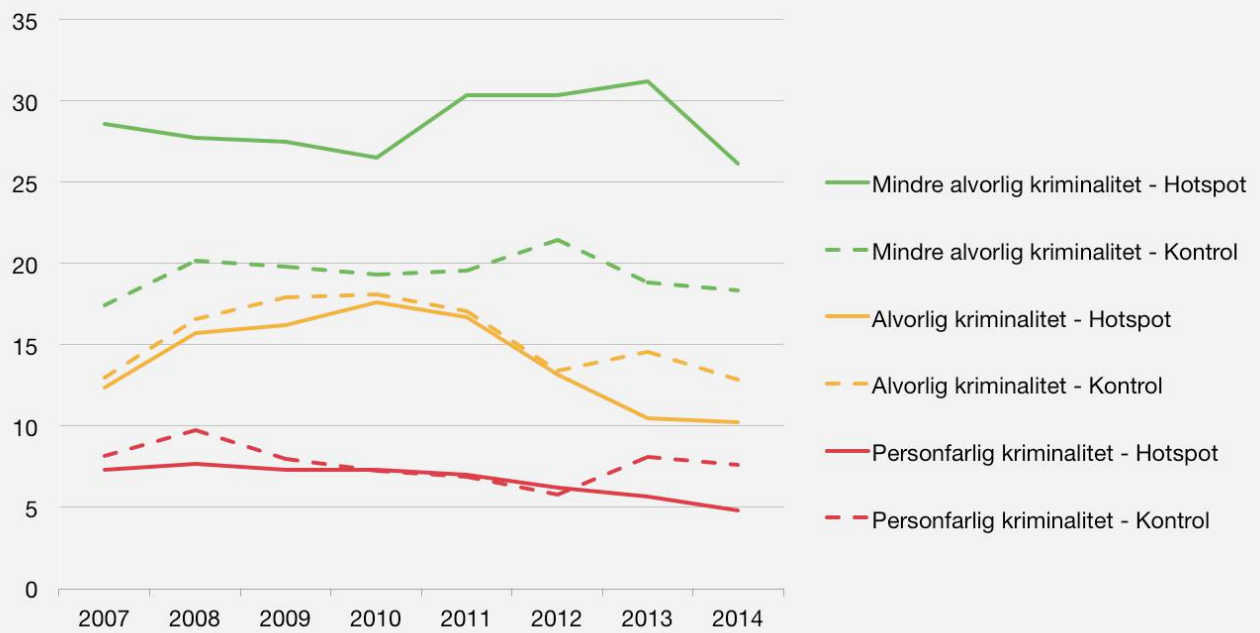
ANMELDELSER

Antallet af anmeldelser i hotspotområderne er generelt faldende⁷. Det er især anmeldelser af alvorlig og personfarlig kriminalitet, som er reduceret, mens niveauet for mindre alvorlig kriminalitet er uændret.

Set i forhold til anmeldelser af alvorlig kriminalitet og personfarlig kriminalitet lå hotspotområderne på niveau med kontrolområderne indtil 2012, hvorefter der er sket et fald i hotspotområderne. Antallet af anmeldelser for alvorlig og personfarlig kriminalitet er faldet med 38 pct. fra 24 anmeldelser pr. 1.000 indbyggere i 2010 til 15 anmeldelser pr. 1.000 indbyggere i 2014. I kontrolområderne er antallet af anmeldelser i samme periode kun faldet med 16 pct. fra 25 til 21 anmeldelser pr. 1.000 indbyggere.

Anmeldelsestallene bekræfter altså udviklingen i sigtelsestallene, der også viser et fald i den alvorlige og personfarlige kriminalitet som følge af Hotspot.

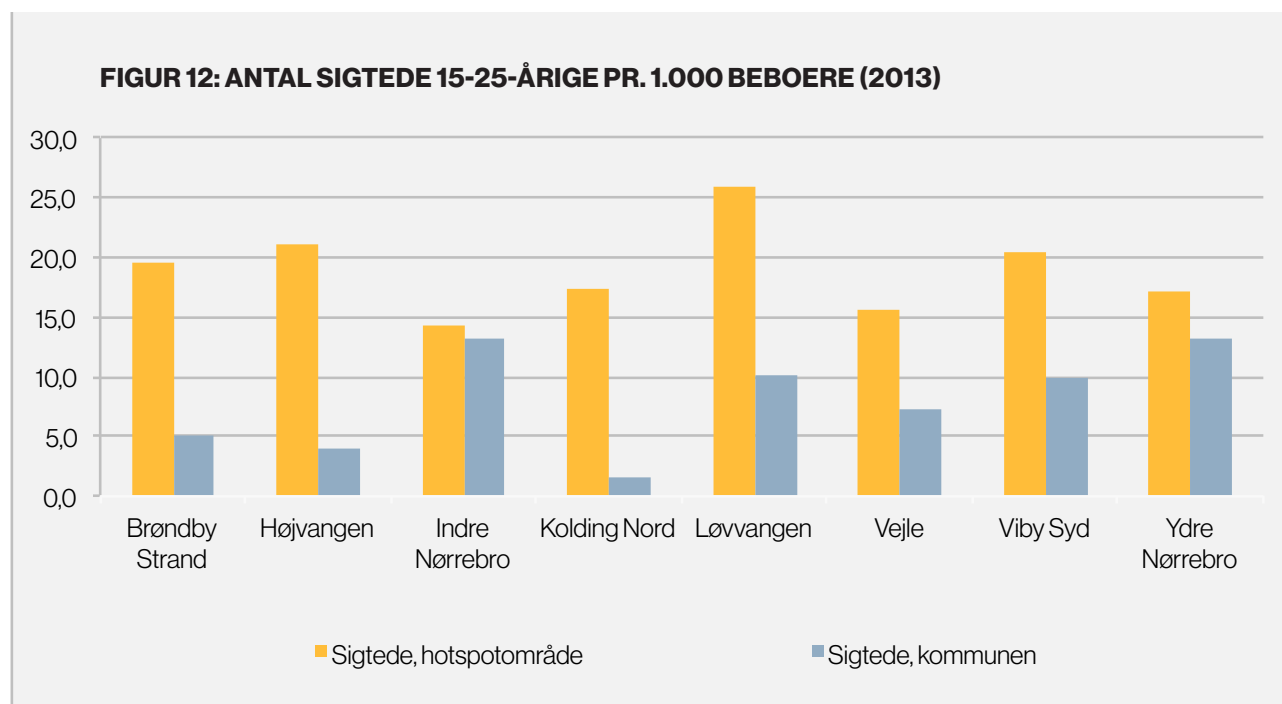
FIGUR 11: ANMELDELSER PR. 1000 BEBOERE FORDELT PÅ KATEGORIER



ANTALLET AF SIGTEDE

Som i mange andre udsatte boligområder er der i hotspotområderne en overrepræsentation af børn og unge, som beskrevet i afsnittet "De otte hotspotområder". Da det meste kriminalitet begås af unge under 25 år, må der alene på baggrund af beboersammensætningen i hotspotområderne forventes et en større andel af sigtede end i resten af kommunen. Nedenstående figur bekræfter da også denne forventning.

Som figuren viser er der i mange af hotspotområderne en koncentration af sigtede sammenlignet med resten af kommunen. Størst er koncentrationen i områder som Kolding Nord, Højvangen i Skanderborg og Brøndby Strand, mens det højeste antal sigtede pr. 1.000 beboere findes i Løvvangen i Aalborg. Indre og Ydre Nørrebro er de hotspotområder, der skiller sig mindst ud ift. resten af kommunen.

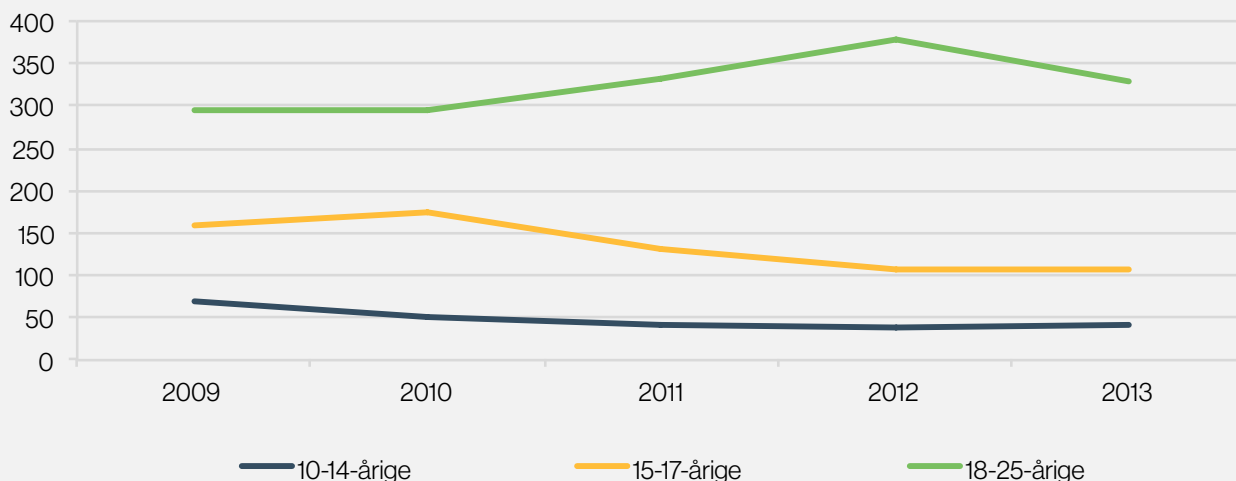


FÆRRE UNGE SIGTES FOR KRIMINALITET

Antallet af sigtede i alderen 10-25 år er i de otte områder faldet med 8 pct. i perioden 2009 til 2013 (ikke vist). Udviklingen dækker over et markant fald i antallet af sigtede i den yngre del af målgruppen, nemlig de

10-14-årige og de 15-17-årige, hvor antallet af sigtelser er faldet med mere end en tredjedel i perioden. Til gengæld er antallet af sigtede blandt de 18-25-årige ikke faldet, hvor der tværtimod ses en svag stigning.

FIGUR 13: SAMLET ANTAL SIGTEDE I HOTSPOTOMRÅDERNE EFTER ALDERSGRUPPE



HOTSPOT ER LYKKEDES MED AT REDUCERE KRIMINALITETEN BLANDT UNGE UNDER 18

Ungdomskriminaliteten i Danmark er generelt faldende for unge under 18 år, mens udviklingen stagnerer for gruppen af 18-25-årige. På den baggrund er udviklingen i hotspotområderne ikke overraskende. Spørgsmålet er imidlertid, om Hotspot specifikt har bidraget til at reducere ungdomskriminaliteten?

Svaret er ja. Antallet af sigtede unge under 18 år er faldet næsten dobbelt så meget i hotspotområderne sammenlignet med kontrolområderne, og væsentligt mere end i befolkningen som helhed. Andelen af sigtede 15-18-årige faldt med 2,5 procentpoint fra 7,3 pct. til 4,8 pct., mens faldet i kontrolområderne kun var på 1,3 procentpoint, og 0,8 procentpoint i befolkningen som helhed. Forskellen er statistisk signifikant.

For gruppen af de 10-14-årige skyldes faldet i antallet af sigtede især et markant fald i sigtede for personfarlig kriminalitet. I 2009 var der 23 unge der blev sigtet for personfaglig kriminalitet og i 2013 var dette faldet til 1 ung. Faldet er generelt for alle hotspotområder. For gruppen af de 15-17-årige skyldes faldet i antallet af sigtede et fald i sigtede for alvorlig kriminalitet og personfarlig kriminalitet.

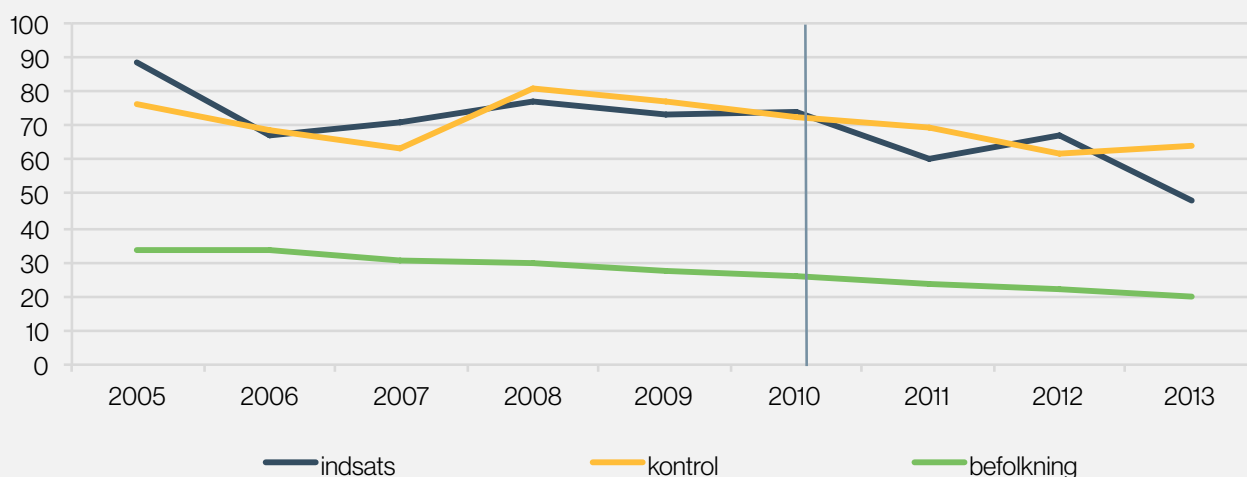
Mens kriminaliteten blandt unge under 18 år generelt er faldende, er udviklingen stagneret for de unge over 18 år. Det samme gør sig også gældende i hotspotområderne, hvor man i lighed med kontrolområderne og befolkningen som helhed ikke ser et fald i antallet af sigtede unge over 18 år (ikke vist i figur).

Dette resultat stemmer godt overens med hotspotprojekternes erfaringer, der siger, at det er uhyre vanskeligt at arbejde med de unge over 18, når de først er slået ind på en kriminel løbebane. For en dybere beskrivelse af målgruppen over 18 og dennes udfordringer henvises til CFBU's evaluering, "Helhedsorienteret Gadeplansindsats" (Kjeldsen m.fl. 2015b).

FØRSTEGANGSSIGTEDE OG RECIDIV

Som tidligere nævnt ser Hotspot ud til at have en positiv effekt på kriminaliteten blandt unge under 18 år, herunder især på den alvorlige og personfarlige kriminalitet. For at kaste yderligere lys over effekten har vi undersøgt, om det især er førstegangskriminaliteten, der er reduceret, eller om det i højere grad er lykkedes at få unge, der tidligere har været sigtet, tilbage på rette spor.

FIGUR 14: UDVIKLINGEN I ANDELEN AF SIGTEDE PR. 1000 15-18-ÅRIGE FOR ALLE SIGTELSESKATEGORIER



Det har vi gjort ved at belyse, hvor mange unge, der sigtes første gang hhv. før og efter at indsatsen er blevet implementeret (2010), samt hvor mange tidligere sigtede, der falder tilbage i ny kriminalitet hhv. før og efter at indsatsen blev implementeret⁸. Generelt set er der langt færre blandt lovlige unge, der får en sigtelse sammenlignet med unge, som tidligere har været sigtet. Det betyder, at størstedelen af de unge som sigtes, er gengangere, der formentlig allerede er kendt af politiet.

FØRSTEGANGSSIGTEDE

Analyserne viser, at andelen af unge, der sigtes første gang, er faldet signifikant siden perioden 2008-09 (ikke vist i figur). Der er dog ikke noget der tyder på at dette fald skyldes Hotspot, idet samme tendens også ses i både kontrolgruppen og befolkningen generelt. Det er derfor mere sandsynligt at faldet er et udtryk for et generelt fald i ungdomskriminaliteten (Justitsministeriet 2013; Balvig 2011)

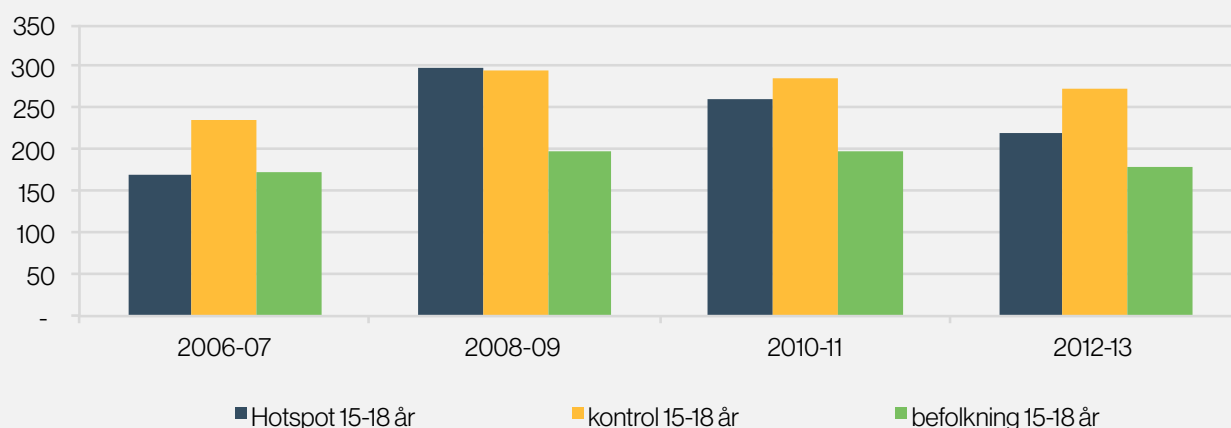
Heller ikke blandt 19-25årige har Hotspot haft betydning for førstegangskriminaliteten (figur ikke vist). Der ses tværtimod en lille stigning i indsatsområderne sammenlignet med kontrolområderne.

RECIDIV

Vi har også undersøgt, om Hotspot har haft betydning for, hvor mange tidligere sigtede, der sigtes for ny kriminalitet – også kaldet recidiv. Vi undersøger recidivet hhv. blandt unge, der har været sigtet for personfarlig eller alvorlig kriminalitet og blandt unge, der har været sigtet for mindre alvorlig kriminalitet, samt blandt hhv. 15-18-årige og 19-25-årige unge.

Når vi undersøger recidivet blandt 15-18- og 19-25-årige, der tidligere har været sigtet for alvorlig eller personfarlig kriminalitet, er der ikke signifikant forskel på indsatsgruppen og kontrolgruppen, hverken før eller efter hotspotindsatsen startede op. Der ser heller ikke ud til at være en entydig tendens, der peger i retning af, at recidivet er blevet mindre over tid – hverken i indsats eller kontrolgruppe, hvorimod der i befolkningen som helhed er tendens til et fald. Der er altså ikke noget, der tyder på, at indsatsen på områdeniveau har mindsket recidivet blandt unge, som tidligere har været sigtet for alvorlig eller personfarlig kriminalitet.

FIGUR 15: RECIDIV BLANDT 15-18-ÅRIGE, DER TIDLIGERE HAR VÆRET SIGTET FOR MINDRE ALVORLIG KRIMINALITET. PROMILLE



Unge, der tidligere har været sigtet for mindre alvorlig kriminalitet, er generelt mindre kriminelt belastede end førnævnte gruppe. Det er derfor relevant at undersøge, om Hotspot har haft betydning for denne gruppes recidiv. Blandt de 15-18-årige viser undersøgelsen, at der er tendens til, at recidivet falder mere i hotspotområderne end i kontrolområderne og i befolkningen som helhed. Forskellen mellem indsats- og kontrolområder er dog ikke signifikant, bl.a. fordi stikprøven er lille og den statistiske usikkerhed dermed stor.

Analyserne af sigtelsestallene tyder samlet set på, at Hotspot har haft en positiv effekt på kriminaliteten blandt unge under 18 år, og at det især er den alvorlige og personfarlige kriminalitet, der er nedbragt. En del af forklaringen kan være, at unge, der tidligere har været sigtet for mindre alvorlig kriminalitet, i højere grad er kommet på rette spor i stedet for at bevæge sig længere ud af en kriminel løbebane, men dette vides ikke med sikkerhed.

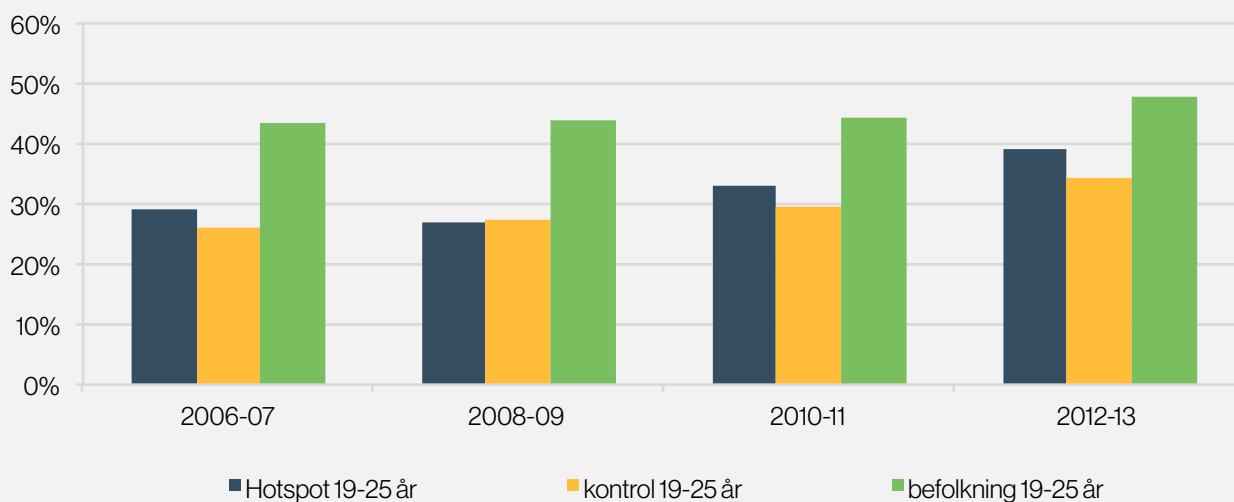
UDDANNELSES- OG BESKÆFTIGELSESTATUS BLANDT TIDLIGERE SIGTEDE

Et formål med hotspotindsatsen har været at give de unge alternativer til gadelivet. Disse alternativer kan være, at de unge kommer i uddannelse eller beskæftigelse. Vi undersøger derfor dels, hvor stor en andel blandt de tidligere sigtede unge, der enten er i gang med eller har fuldført en ungdomsuddannelse og dels, hvor stor en andel af de unge, der enten er i beskæftigelse eller uddannelse.

UNGDOMSUDDANNELSE

Analyserne viser, at ca. 17 pct. af 15-18-årige, der tidligere har været sigtet for kriminalitet, enten er i gang med eller har afsluttet en ungdomsuddannelse. Dette er flere end blandt samme målgruppe i kontrolområderne og i befolkningen som helhed, men ser ikke ud til at være en effekt af Hotspotindsatsen. Forskellen eksisterede således allerede inden Hotspot kom til og er ikke ændret væsentligt i perioden (figur ikke vist).

FIGUR 16: ANDEL 19-25-ÅRIGE TIDLIGERE SIGTEDE, DER ER I GANG MED ELLER HAR FULDFØRT EN UNGDOMSUDDANNELSE



Blandt de 19-25-årige, der tidligere har været sigtet for kriminalitet, er uddannelsesfrekvensen til gengæld stigende. Uddannelsesfrekvensen for denne aldersgruppe er også steget i kontrolområderne, men den stiger mere i Hotspotområderne, hvor andelen er steget fra 27 pct. til 39 pct. fra perioden 2008-09 til 2012-13, hvilket er en signifikant forskel.

Som beskrevet ovenfor har Hotspot fået flere unge over 18 år i gang med en ungdomsuddannelse, og denne effekt ser altså ud til at slå igennem ift. tidligere sigtede unge. Selvom andelen, der sigtes for ny kriminalitet i denne aldersgruppe ikke er faldet, tyder noget på, at de første skridt til en mere positiv udvikling alligevel er taget.

Til gengæld viser analyserne, at de sigtede unge ikke i højere grad er kommet i beskæftigelse. Det ser således ud til primært at være uddannelsesområdet, der absorberer de sigtede unge (ikke vist i figur). Samlet set kan vi dog konkludere, at de tidligere sigtede unge i hotspotområderne klarer sig relativt godt både sammenlignet med kontrolgruppen og hele befolkningen.

4. I opgørelserne i dette afsnit indgår dels opgørelser baseret på vores egen forskeradgang hos Danmarks Statistik og dels en særkørsel, som Danmarks Statistik har lavet for CFBU. Kilden til resultaterne vil være angivet under hver enkelt graf. Årsagen er, at hotspotområderne følger en anden geografisk afgrænsning end de områder vi har adgang til data om. De største afvigelser findes på Nørrebro. Selvom områderne ikke stemmer helt overens har vi alligevel valgt selv at foretage nogle beregninger, hvilket skyldes, at det på den måde er muligt at tage højde for flere forhold, f.eks. i forhold til recidiv og uddannelseshistorik for unge med forskellig forudgående sigtelsehistorik sammenlignet med en kontrolgruppe.

5. Udover at være et alternativ til gadelivet er en ungdomsuddannelse også en fremtidssikring, der på længere sigt er gavnlig i forhold til videreuddannelse, fremtidig beskæftigelse og indtægt for de unge.

6. I denne analyse omfatter ungdomsuddannelser almengymnasiale uddannelser, erhvervsgymnasiale uddannelser samt erhvervsfaglige praktik- og hovedforløb.

7. Der er tale om få anmeldelser og derfor kan mindre udsving i udviklingen fremstå markante.

8. Sigtelsestallene for de enkelte år kan være relativt små og vi har derfor valgt at kumulere årene i fire perioder – to før hotspotindsatsen blev implementeret og to efter. Analyserne afbildes som figurer, der skal læses således: hver søjle viser den kumulerede promille af sigtede for enten mindre alvorlig eller alvorlig eller personfarlig kriminalitet i den angivne periode og aldersgruppe i hhv. indsats-, kontrolgruppe og befolkning. Hvis figuren beskriver sigtede for mindre alvorlig kriminalitet vil det sige unge i den første periode er sigtet inden 2006, i den anden periode er sigtet inden 2008 osv. På den måde giver hver figur mulighed for at sammenligne dels indsats-, kontrolgruppe og befolkning og dels at sammenligne udviklingen i indsatsgruppen over tid.



LITTERATUR

Avlund, Nikolaj. 2012. Tryghed i udsatte boligområder. Årsager til utryghed, indsatser for tryghed og tryghedsmåling i udsatte boligområder. Center for Boligsocial Udvikling.

Balvig, Flemming. 2011. Lovlydig ungdom. Det Kriminalpræventive Råd.

Frederiksen, Nana Øland m.fl. 2014. Relationsarbejde i udsatte boligområder. Hvad får de unge ud af det? Center for Boligsocial udvikling.

Hansen, Kasper Bisp & Bislev, Maria 2013. Problemskabende ungdomsgrupper i Danmark. Det Kriminalpræventive Råd.

Hansen, Susanne Pihl. 2013. Plan for sammenhængende indsats overfor ungdomskriminalitet. Socialstyrelsen.
Holdaway, Simon et al. 2001. New Strategies to address youth offending: The national evaluation of the pilot youth offending teams. The Research, Development and Statistics Directorate.

Hotspot Valby. 2010. Erfaringsopsamling fra Hotspot i Valby. København.

Jensen, Tina Gudrun. 2009. SFI's notat om årsager til marginalisering blandt etniske minoritetsbørn og unge. I: Regeringens arbejdsgruppe for bedre integration: Rapport om marginaliserede nydanske børn og unge. Ministeriet for Flygtning, Indvandrere og Integration.

Justitsministeriet. 2009. Indsatsen mod ungdomskriminalitet. Betænkning nr. 1508.

Jørgensen, Tanja Tambour. 2012. Risikofaktorer, effektevalueringer og behandlingsprincipper – en forskningsoversigt. Justitsministeriets Forskningskontor.

Kalkan, Hakan. 2014. Gadeliv blandt unge mænd. Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet København.

Kankaala, Elisa & Krogh, Andreas Hagedorn. 2014. Ledelse af samarbejdsdrevet innovation i den kriminalpræventive indsats I: Aagaard, Peter et al. 2014 Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Kjeldsen, Lasse m.fl. 2015a. Hotspot - Baggrundsbeskrivelser til slutevaluering hotspotpuljen. Center for Boligsocial Udvikling.

Kjeldsen, Lasse m.fl. 2015b. Gadeplan - Slutevaluering af 17 indsatser under puljen for helhedsorienteret gadeplansindsats. Center for Boligsocial Udvikling.

Larsen, Majken Rhod et al. 2010. Hotspotmodellen – Fælles fodslag for tryggere boligområder. Center for Boligsocial Udvikling.

Nickelsen, Anna Karina. red. 2011. Indsatser mod rekruttering til bander: Eksempler på kommunale initiativer, og anbefalinger til helhedsorienteret forebyggelse. København: Det Kriminalpræventive Råd.

Nielsen, Connie m.fl. 2007. Effektmåling. København: SFI.

Pedersen, Maria Libak. 2013. Selvrapporteret kriminalitet. En sammenligning mellem Odense og Storkøbenhavn 2012 og Storkøbenhavn 2006 og 2012, Justitsministeriets Forskningskontor.

Pedersen, Maria Libak & Lindstad Jonas Markus. 2011. Første led i fødekæden? – En undersøgelse af børn og unge i kriminelle grupper. Justitsministeriets Forskningskontor.

Perry, Kevin Anthony. 2012. Framing Trust at the Street Level – An Empirical Interpretative Study of Trust and Distrust at the Street Level of Interaction. Scholars' Press.

Prieur, Annicka & Henriksen, Lars Skov. 2003. Arrangerede venskaber: mentorordning for unge straffedømte af anden etnisk oprindelse. Sociologisk Arbejdsrapport 15, 2003. Aalborg: Sociologisk Laboratorium, Aalborg Universitet.

Servicestyrelsen. 2008. Kommunernes SSP-samarbejde.

Sigurd, Frederik Mühldorff m.fl. 2011. Hotspot – Nulpunktsmåling, forandringsteorier og evalueringsklargørelse af projekter finansieret af Integrationsministeriets hotspotpulje. Center til Boligsocial Udvikling.

Sigurd, Frederik Mühldorff m.fl. 2013. Hotspot - Midtvejsevaluering af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters hotspotpulje. Center for Boligsocial Udvikling.

Tolan, Patrick et al. 2008. Mentoring interventions to affect juvenile delinquency and associated problems. Campbell Systematic Review 2008:16. The Campbell Collaboration.

Torring, Jacob og Sørensen, Eva. 2006. Den lokale netværksstyrings ABC. Center for Demokratisk Netværksstyring, Roskilde Universitetscenter.

Weisburd, David et.al. 2004. Does Crime Just Move Around the Corner? A Study of Displacement and Diffusion in Jersey City, NJ. Washington, DC: The Police Foundation.

BILAG 1: METODE- BESKRIVELSE

For at belyse puljens resultater og erfaringer med organisering og koordinering af hotspotindsatserne har vi for det første foretaget kvalitative undersøgelser af hotspotprojekterne, for det andet flere kvantitative undersøgelser af udviklingen i hotspotområderne og for det tredje afholdt et antal evalueringsworkshops med deltagelse af nøglepersoner fra hotspotprojekterne samt Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

KVALITATIVE UNDERSØGELSER

CASEBESØG

I forbindelse med midtvejsevalueringen besøgte evalueringsteamet i foråret 2013 samtlige otte hotspotprojekter, hvor der blev foretaget semistrukturerede interviews med projektledere, projektmedarbejdere og i enkelte tilfælde konsulenter fra den kommunale forvaltning, hvor hotspotprojektet var forankret. Projektbesøgene havde til formål at give os en dybere viden om de enkelte projekters indsatser og organisering. Vi fokuserede særligt på viden om drivkræfter og barrierer i koordineringen af indsatserne og samarbejdet med øvrige aktører, og hvilken betydning disse forhold har for at skabe resultater for målgruppen. Projektbesøgene medvirkede desuden til at give os et indblik i fremdriften af de enkelte hotspotprojekter.

Evalueringsteamet besøgte igen de otte hotspotprojekter i foråret 2014, hvor der endnu engang blev foretaget semistrukturerede interview med de samme relevante nøglepersoner. Under disse projektbesøg fokuserede vi særligt på positive og negative erfaringer med organiseringen, samarbejdet, koordineringen og forankringen af projekterne samt de opnåede resultater. De sidste projektbesøg i projekternes afsluttende fase medvirkede til, at vi fik et samlet indblik i den 4årige indsatsperiode.

KVALITATIVE TELEFONINTERVIEWS

Som opfølgning på projektbesøgene i foråret 2013 foretog vi telefoninterviews med centrale samarbejdspartnere. Samarbejdspartnerne blev udvalgt i dialog med hotspotchefen/projektlederen og omfatter bl.a. UU-vejledere, socialrådgivere, politiet samt den lokale skole og ungdomsklub.

EKSPERTINTERVIEWS

I forbindelse med indeværende slutevaluering foretog vi i foråret 2014 tre ekspertinterviews med hhv. Jonas Mannov – Stabschef for Tryghed og Forebyggelse i Ishøj Kommune, Morten Greve, ekspert i kriminalpræventive metoder ved CFK, og Michael Karlsen, souschef i Socialstyrelsens Kontor for Sårbare Unge. Formålet med interviewene var at kunne perspektivere de foreløbige resultater med henblik på at udvikle en dansk model for Hotspot.

LOKAL DOKUMENTATION

Som led i evalueringsklargørelsen udarbejdede Center for Boligsocial Udvikling i samarbejde med de enkelte hotspotprojekter en forandringsteori og dokumentationsplan for hvert projekt (se Sigurd et al., 2011). Forandringsteoriene blev udviklet med henblik på at få en dybere forståelse af sammenhængen mellem de enkelte aktiviteter og de forventede effekter. Til forandringsteorien blev der knyttet en dokumentationsplan, som var en plan over, hvilken dokumentation af resultater de enkelte projekter løbende skulle indsamle og indsende til evaluator. Dette har gjort det muligt løbende at følge fremdriften i projekterne.

I forbindelse med hhv. midtvejs- og slutevalueringen har projekterne indsendt dokumentation. I flere af projekterne er der siden projektstart sket en revurdering af problemopfattelsen, hvilket i nogle af projek-

terne har betydet en justering af indsatsen. Denne justering har betydet, at dele af dokumentationsplanen har været irrelevant. Enkelte projekter har desuden ikke haft mulighed for at indsamle al den lovede dokumentation, hvilket vil fremgå i de enkelte baggrundsbeskrivelser.

KVANTITATIVE UNDERSØGELSER

SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE

I foråret 2014 foretog vi en spørgeskemaundersøgelse med samtlige samarbejdspartnerne til hotspotindsatserne. Med denne undersøgelse ønskede vi at få samarbejdspartnerne vurdering af hotspotindsatserne, hvor vi spurgte ind til temaer såsom kendskab til Hotspot, målgrupper, effekter og resultater samt organisering og samarbejde. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen bliver anvendt til at underbygge resultaterne fra dokumentationsplanerne og nøglepersonernes udtalelser.

REGISTERDATAANALYSE

Analyserne af effekterne af Hotspot bygger på registerbaserede oplysninger om kriminalitet, uddannelse og beskæftigelse i hotspotområderne.

I forbindelse med evalueringsklargørelsen foretog Center for Boligsocial Udvikling en nulpunktsmåling af kriminalitets- og tryghedsniveauet i de støttede boligområder. I midtvejs- og slutevalueringen er der foretaget en opfølgning på nulpunktsmålingen med henblik på at belyse, hvorvidt der er sket en ændring i kriminalitets- og tryghedsniveauet i løbet af indsatsperioden.

Kriminalitets- og tryghedsmålingen fokuserer på hotspotindsatsens endemål – nemlig et fald i kriminalitet begået i området og af områdets beboere samt en øget tryghed blandt beboere i området. I målingen undersøges en række parametre, der siger noget om kriminaliteten i hotspotområdet, omfanget af kriminelle beboere samt omfanget af utryghedsskabende hændelser. Kriminalitets- og tryghedsmålingen er en kvantitativ og direkte sammenlignelig måling i det den er sammensat på samme måde for alle hotspot-

områderne. Det betyder, at alle hotspotområder bliver vurderet ud fra de samme kriterier, og at det med slutmålingen er muligt at sammenligne kriminalitets- og tryghedsudviklingen på tværs af områderne. De undersøgte indikatorer er:

- Sigtelser
- Anmeldelser
- Brandudrykninger
- Udvikling i beboersammensætning

For en nærmere beskrivelse af kriminalitets- og tryghedsmålingen henvises til evalueringsklargørelsen og nulpunktsmålingen af hotspotpuljen (Sigurd et al.2011).

Sigtelsesstatistikken

I denne evaluering anvender vi sigtelser i stedet for domme som indikator for begået kriminalitet. Det skyldes at domme som indikator har en indbygget forsinkelse, fordi der kan gå lang tid fra lovovertrædelsen har fundet sted til der fældes dom i sagen.

I opgørelser af kriminalitetsudviklingen har vi valgt at fokusere på hvor mange unge i målgruppen, der sigtes for lovovertrædelser. Grunden til at vi ser på antallet af sigtede unge frem for det samlede antal sigtelser er, at der for hver hovedsigtelse kan registreres en lang række bisigtelser, hvilket kan få sigtelsestallene til at se uforholdsmæssigt høje ud.

I nogle tilfælde kan en person være sigtet for flere lovovertrædelser i forskellige sigtelseskategorier inden for samme år. I opgørelser opdelt på sigtelseskategorier vil personen tælle i den hårdeste kategori (personfarlig kriminalitet er den hårdeste efterfulgt af alvorlig kriminalitet og endelig mindre alvorlig kriminalitet). Eksempelvis vil en person der i 2010 er blevet sigtet for både mindre alvorlig kriminalitet og for personfarlig kriminalitet optræde i sigtelseskategorien personfarlig kriminalitet.

Mindre alvorlig kriminalitet, menes f.eks. butikstyveri, cykeltyveri. Alvorlig kriminalitet, f.eks. indbrud, Salg af narkotika m.v. eller røveri. Personfarlig kriminalitet, f.eks. drab, vold, voldtægt og brandstiftelse (se Bilag 2).

Anmeldelsesstatistik

I evalueringen anvendes der anmeldelsesstatistik, hvor vi ser nærmere på den borgervendte kriminalitet. Data er indhentet fra Rigspolitiet, der har leveret statistik over anmeldelser knyttet til de adresser, der udgør hotspotområderne. Anmeldelsesdata omfatter borgervendt kriminalitet, nærmere bestemt antal anmeldelser for hærværk, indbrud i beboelse mv., personfarlig kriminalitet, røveri, sædelighed, tyveri fra borger og tyveri fra personbil mv., der vedrører de nævnte adresser.

Udrykninger

I evalueringen anvendes der statistik for udrykninger i boligområdet. Noget af den kriminalitet eller antisociale adfærd, der foregår i hotspotområderne, udløser en udrykning fra brandvæsenet. Fx afbrændning af containere eller biler. Udover at give et indblik i kriminaliteten eller den antisociale adfærd, er udrykninger til brandalarmer valgt som en indikator på utryghed, da brande kan være påsat og utryghedsskabende. Det er ikke muligt at se på udviklingen i udrykninger i områderne over tid. Årsagen er, at der i opgørelserne tilbage før 2013 ikke skelnes mellem reelle udrykninger, falsk alarm og blind alarm.

OM BRUG AF KONTROLGRUPPER

En generel udfordring i effektmålinger er at sandsynliggøre, hvorvidt en udvikling skyldes den indsats, der evalueres, eller om der er andre årsager til udviklingen. Derfor inddrager de fleste effektmålinger en kontrolgruppe bestående af individer eller – i dette tilfælde – områder, der ligner indsatsområderne så meget som muligt med den undtagelse at de ikke har været udsat for den indsats, man ønsker at undersøge effekten af. Ved at sammenligne udviklingen i indsatsområderne og kontrolområderne kan man undersøge, om den udvikling, man ser, skyldes indsatsen eller om samme udvikling også ville have fundet sted uden den pågældende indsats (Nielsen m.fl. 2007).

I denne undersøgelse har vi håndplukket 20 kontrolområder, der i forhold til social udsathed, ungdomskriminalitet samt størrelse, geografisk beliggenhed og øvrige igangværende indsatser så vidt muligt ligner de otte hotspotområder. En oversigt over indsats- og kontrolområder er vedlagt som Bilag 3.

Ud over at sammenligne med kontrolområder, sammenligner vi også med udviklingen på landsplan samt i de kommuner, hvor hotspotområderne er beliggende.

WORKSHOPS

Med henblik på at kvalificere og validere midtvejsevalueringens konklusioner, præsenterede vi evalueringens resultater ved en workshop for Ministeriet for By, Bolig og de støttede projekter. Diskussionerne fra workshoppen bidrog til en kvalitets-sikring af den endelige afrapportering af midtvejsevalueringen.

I efteråret 2014 afholdt vi endnu en workshop med nøglepersoner for flere af projekterne samt Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Formålet med workshoppen var, at få kvalificeret og valideret undersøgelsens resultater og få input til Hotspots udbredelsespotentialer. I den forbindelse diskuterede nøglepersonerne, hvorvidt og hvordan en dansk model for Hotspot skulle se ud med henblik på at udbrede og anvende denne i andre udsatte boligområder med behov for en styrket indsats.

BILAG 2: SIGTELSES- OG ANMELDELSES KATEGORIER

SIGTELSESKATEGORIER

Kriminalitetstype	Gerningskode	Gerningstekst
Mindre alvorlig kriminalitet	1220	Opløb/forstyrrelse af offentlig orden
	1304	Dokumentfalsk
	1308	Dokumentfalsk med check
	1328	Tyveri fra bil, båd m.v.
	1332	Butikstyverier m.v.
	1336	Andre tyverier
	1339	Tyveri/brugstyveri af indregistreret køretøj
	1342	Tyveri/brugstyveri af knallert
	1345	Tyveri/brugstyveri af cykel
	1348	Tyveri/brugstyveri af andet
	1351	Ulovlig omgang med hittegods
	1357	Bedrageri
	1360	Checkbedrageri
	1390	Hærværk
	1394	Uagtsomt hæleri
	3410	Våbenloven
	Alvorlig kriminalitet	1292
1316		Indbrud i bank, forretning m.v.
1320		Indbrud i villaer, lejligheder m.v.
1324		Indbrud i fritidshuse, garager m.v.
1354		Underslæb
1366		Afpresning og åger
1376		Hæleri
1398	Berigelsesforbrydelse og formuekrænkelser	

	1410	Forbrydelse mod offentlig myndighed m.v.
	1415	Forbrydelse i offentlig tjeneste
	1420	Falsk forklaring for retten
	1425	Falsk forklaring i øvrigt
	1430	Forbrydelse vedrørende penge og bevismateriale
	1445	Almenskadelige forbrydelser m.v.
	1450	Ulovligt erhverv m.v.
	1475	Tilhold
	1435	Salg af narkotika m.v.
	1440	Smugling m.v. af narkotika
	3210	Lov om euforiserende stoffer
Personfarlig kriminalitet	1460	Uagtsomt manddrab m.v. ved færdselsuheld
	1312	Brandstiftelse
	1255	Alvorligere vold
	1289	Forbrydelse mod den personlige frihed
	1286	Forbrydelse mod liv og legeme
	1280	Forsætlig legemsbeskadigelse
	1270	Forsætlig legemskrænkelser i øvrigt
	1252	Simpel vold
	1283	Uagtsomt manddrab/legemsbeskadigelse
	1180	Utugt m.v.
	1260	Vold mod sagesløs
	1210	Vold o.l. mod offentlig myndighed
	1240	Forsøg på manddrab
	1230	Manddrab
	1258	Særlig alvorlig vold
	1380	Røveri
	1120	Voldtægt
	1176	Blufærdighedskrænkelser i øvrigt
	1172	Blufærdighedskrænkelser ved beføling
	1174	Blufærdighedskrænkelser ved blotteri
	1130	Heteroseksuelle sædelighedsforbrydelser børn under 12 år
	1140	Heteroseksuelle sædelighedsforbrydelser i øvrigt
	1150	Homoseksuelle sædelighedsforbrydelser børn under 12 år
	1160	Homoseksuelle sædelighedsforbrydelser i øvrigt

ANMELDELSESKATEGORIER

Anmeldelser af borgervent kriminalitet er fordelt på følgende kategorier:

Kriminalitetstype	Anmeldelse
Mindre alvorlig kriminalitet	Hærværk
	Tyveri fra borger
	Tyveri fra køretøj
Alvorlig kriminalitet	Røveri
	Indbrud i beboelse mv.
Personfarlig kriminalitet	Sædelighed
	Personfarlig kriminalitet

For yderligere uddybelse henvises til Rigspolitiet: www.statistik.politi.dk¹

1. Særligt om anmeldelseskategorier, se: http://statistik.politi.dk/images/Krimart_og_type_def_IR.pdf

BILAG 3: INDSATS- OG KONTROLOMRÅDER

Indsatsområder	Kommuner
Blågården	København
Brøndby Strand	Brøndby
Finlandsparken	Vejle
Grønnedalsparken mv	Skanderborg
Løvvangen	Aalborg
Mjølnerparken	København
Munkebo	Kolding
Rosenhøj mv	Aarhus
Skovparken/Skovvejen	Kolding

Kontrolområder	Kommuner
Albertslund Nord	Albertslund
Avedøre Stationsby	Hvidovre
Bispehaven	Aarhus
Frydenlund	Aarhus
Gadehavegård	Høje Tåstrup
Gadelandet/Husumgård	København
Havrevej	Thisted
Hedemarken	Albertslund
Helsingør Syd	Helsingør
Høje Kolstrup	Aabenraa
Kvaglund	Esbjerg
Langkærparken	Aarhus
Løget By	Vejle
Motalavej	Slagelse
Nivåhøj	Fredensborg
Sønderbro	Horsens
Sundparken	Horsens
Tingbjerg/Utterslevhuse	København
Trekanten	Holstebro
Vestbyen, Hjørring	Hjørring