

FRA PULJE TIL GADEPLAN

- et implementeringsstudie af en kriminalpræventiv
indsats i Sønderborg Kommune

SPECIALE I FORVALTNING 04.03.13

Skrevet af: Anna Barbara Gregersen
og Tine Jørgensen
Vejleder: Lisbet Christoffersen
Institut for Samfund og Globalisering
Roskilde Universitet

Resumé

Specialet handler om, hvilke faktorer der har indflydelse på implementeringen af en offentlig forebyggelsespolitik – fra stat til kommune. Det undersøges, hvordan staten forebygger ungdomskriminalitet gennem satspuljen fra 2010 til helhedsorienterede gadeplansindsatser. Specialet fokuserer på, hvilke faktorer der har indflydelse på den præventive effekt af et kriminalitetsforebyggende projekt. Udgangspunktet er en undersøgelse af implementeringen af et satspuljefinansieret gadeplansprojekt i Sønderborg Kommune, hvis formål er at forebygge ungdomskriminaliteten i et udsat boligområde.

Satspuljen til de helhedsorienterede gadeplansindsatser udspringer af Ungdomskommissionens anbefalinger til at styrke forebyggelsesindsatserne i Danmark; gadeplansarbejdet menes at have gode forudsætninger for at forebygge ungdomskriminalitet i de udsatte boligområder. Satspuljen 2010 blev til i en tid, hvor der var fokus på banderelateret kriminalitet og lillebrøreffekten. Politikerne frygtede, at små brødre fulgte i deres kriminelle storebrøders fodspor. Derfor afsatte man 137,5 mio. kr. til at styrke kriminalitetsforebyggelsen i de udsatte boligområder.

Der findes flere forståelser af baggrunden for, at nogle begår kriminalitet, og hvordan man bedst forebygger kriminalitet. Derfor tager specialet udgangspunkt i en række *kriminologiske teorier*. Forebyggelsesstrategier afhænger af, hvad man ser som baggrunden for kriminel adfærd. Satspuljen fra 2010 tager udgangspunkt i opsøgende gadeplansarbejde som præventiv metode, denne metode skal dæmme op for kriminalitetsfremmende gedefællesskaber.

I samspil med specialets empiriske fundament er *den integrerede implementeringsmodel* blevet inddraget til at belyse, hvilke faktorer der har indflydelse den kriminalpræventive effekt af gadeplansprojekterne. Endvidere har vi valgt at inddrage styringsteori. Begrebet *governance* anvendes til at undersøge, hvordan dagens fragmenterede styring af den offentlige politik får indflydelse på det konkrete projekt i Sønderborg Kommune. Til at se på effekterne af gadeplansindsatsen inddrages kvalitative interviews med centrale forebyggelsesaktører med henblik på at belyse, hvordan processen er forløbet. Vi har i specialet fundet frem til flere forskellige faktorer og mener, at de alle har betydning for den præventive effekt af gadeplansindsatserne i de udvalgte ansøgerkommuner.

Abstract

This thesis focuses on identifying the factors that influence the implementation process of a public crime prevention policy on a municipal level. The thesis investigates how the government prevents crime through a holistic street level effort with use of the 2010 SATS-programme. The thesis focuses on which factors influence the effect of a crime prevention project. The basis of the thesis is an investigation of the implementation of a crime prevention project in Sønderborg municipality funded by the 2010 SATS-programme. The purpose of the crime prevention project is to prevent youth crime in a vulnerable residential area.

The 2010 SATS-programme funds holistic street level efforts and is derived from recommendations by the Youth Commission emphasizing a strengthened crime prevention effort in Denmark. It is believed that the street level efforts have good conditions to prevent youth criminality in vulnerable residential areas. The 2010 SATS-programme was created at a time where gang crime had prevalent attention from politicians who feared that the younger brothers of gang members would follow their lead. Thus 137,5 million DKR was allocated to the 2010 SATS-programme to strengthen the crime prevention effort in vulnerable residential areas.

There are many different perceptions as to why people commit crime and how best to prevent criminality. The thesis therefore has its theoretical basis in criminological theories. Crime prevention strategies differ on what perception one has in regards for the reasons of criminal behavior. The 2010 SATS-programme is based on the belief that a proactive street level effort is the method with which the public and hereby the municipality should stem criminal fostering communities. In collaboration with the empirical data of the thesis, the integrated implementation model has been included to clarify which factors influence the preventive effect of the street level projects. We have furthermore chosen to include control theory in the theoretical framework of the thesis. The term *governance* is used to investigate how the fragmented control of governmental policy specifically influences the project in the municipality of Sønderborg. To observe the consequences of the street level effort we have included qualitative interviews with key actors within the field of street level efforts with the purpose of clarifying the implementation process. We have in the thesis identified different factors and it is our opinion that all identified factors influence the preventive effect of the street level efforts in the chosen municipalities.

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1: NOGET MÅ GØRES – MEN HVAD?	4
1.1 KOMMISSIONEN ANBEFALER GADEPLANSARBEJDE SOM PRÆVENTIV METODE	6
1.2 KRIMINALITETEN UD AF DE SOCIALT BELASTEDE OMRÅDER	7
1.3 PROBLEMFOMULERING	9
1.3.1 UDDYBNING AF PROBLEMFOMULERINGEN	9
KAPITEL 2: TEORETISKE ASPEKTER	10
2.1 DEN KRIMINELLE ADFÆRD	10
2.1.1 INDIVIDET I CENTRUM	12
2.1.2 DEN KRIMINELLE GRUPPEKULTUR	13
2.1.3 DET KRIMINELLE SAMFUND	14
2.1.4 STEMPLINGSTEORIERNE	15
2.1.5 DEN MODERNE KRIMINOLOGI	16
2.2 STYRING AF KRIMINALITETSFOREBYGGELSE	17
2.2.1 GOVERNANCE – ÉT BLIK PÅ STYRING OG PROCESSER	18
2.3 IMPLEMENTERINGSTEORETISKE PERSPEKTIVER	20
FIGUR 1: DEN INTEGREREDE IMPLEMENTERINGSMODEL	21
2.3.1 DE FØRSTE FASER: POLITIKFORMULERING OG POLITIKDESIGN	22
2.3.2 DEN NÆSTE FASE: FRA PULJE TIL KOMMUNE	22
2.3.2.1 ER MARKARBEJDEREN NØGLEN TIL SUCCESFULD IMPLEMENTERING?	23
2.3.4 DEN SIDSTE FASE: OUTPUT OG OUTCOME	24
2.4 OVERVEJELSER VEDRØRENDE TEORIVALG	25
KAPITEL 3: METODISKE OVERVEJELSER	27
3.1 METODISKE PROBLEMER: HVORDAN MÅLER MAN GOD FOREBYGGELSE?	27
3.2 DET KVALITATIVE CASESTUDIE	30
3.2.1 VALG AF INTERVIEWPERSONER	31
3.2.2 FOKUSGRUPPEINTERVIEWS MED DE UNGE	32
3.3 VALGET AF SØNDERBORG KOMMUNE	34
3.3.1 TABEL 1: DE HELHEDSORIENTEREDE GADEPLANSINDSATSER	35
3.3.2 KRIMINALITET I SØNDERBORG	36
KAPITEL 4: BAG OM SATSPULJEN 2010	37
4.1 POLITIKFORMULERINGEN	37
4.1.1 GADEFÆLLESSKABER SKABER UNGE KRIMINELLE	38
4.1.2 DE UDSATTE BOLIGOMRÅDER	40
4.2 DET OPSØGENDE GADEPLANSARBEJDE	42
4.2.1 DE UNGES FORTROLIGE OG KOMMUNENS MEDARBEJDERE	44
4.3 DELKONKLUSION	46
KAPITEL 5: POLITIKDESIGNET – SATSPULJEN SOM STYRINGSREDSKAB	47
5.1 METASTYRING AF DE HELHEDSORIENTEREDE GADEPLANSINDSATSER	47
5.2 DE VARME HÆNDER STJÆLER VIGTIG VIDEN	50
5.3 DELKONKLUSION	52
KAPITEL 6: FRA SATSPULJEN 2010 TIL ET KONKRET PROJEKT I SØNDERBORG	53
6.1 HVORFOR SØGTE SØNDERBORG SATSPULJEN?	53

6.1.1 FOREBYGGELSE FOR 2,498 MIO. KR.	54
6.1.2 KRIMINALITETSPROBLEMER I SØNDERBORGS UDSATTE BOLIGOMRÅDE	55
6.2 DEN HELHEDSORIENTEREDE GADEPLANSINDSATS: DE FIRE PROJEKTER	56
6.3 GADEPLANSINDSATSENS KRIMINALITETSFORSTÅELSE	60
6.4 DELKONKLUSION	61
KAPITEL 7: EN GHETTO I SØNDERBORG?	62
7.1 GHETTOISERINGEN AF ET BOLIGKOMPLEKS	62
7.2 KRIMINALITETEN I BOLIGOMRÅDET	65
7.3 FORSKELLEN MELLEM SØSTJERNEVEJ OG NØRAGER	66
7.4 DELKONKLUSION	67
KAPITEL 8: ORGANISERINGEN AF GADEPLANSINDSATSEN	68
8.1 HUSET KÆRVEJ – EN FOREBYGGELSESCENTRAL	68
8.2 GADEPLANSINDSATSEN OG DEN BOLIGSOCIALE HELHEDSPLAN	70
8.3 PROBLEMORIENTERET POLITIARBEJDE	71
8.4 DET SØNDERBORGENSISKE "KRIMINALITETSLYSKRYDS"	72
8.5 DELKONKLUSION	73
KAPITEL 9: DET OPSØGENDE GADEPLANSARBEJDE	74
9.1 AT LEDE EN GADEPLANSARBEJDER	74
9.1.1 BETYDNINGEN AF DEN RETTE GADEPLANSMEDARBEJDER	76
9.2 GADEPLANSMEDARBEJDEREN I SØNDERBORG	77
9.2.1 RELATIONSARBEJDET	77
9.2.2 GADEPLANSARBEJDEREN ER DE UNGES AMBASSADØR	80
9.3 DELKONKLUSION	82
KAPITEL 10: STATUS PÅ DEN HELHEDSORIENTEREDE GADEPLANSINDSATS	83
10.1 KRIMINALITETSUDVIKLINGEN I BOLIGOMRÅDET	83
10.2 FORELØBIGE RESULTATER	84
10.3 GADEPLANSINDSATSENS MULIGHED FOR KOMMUNAL FORANKRING	87
10.4 DELKONKLUSION	89
KAPITEL 11: KONKLUSION	90
11.1 GOD FOREBYGGELSE KAN GODT BETALE SIG	90
11.2 BETYDNINGSFULDE FAKTORER	92
11.3 SATSPULJENS KRIMINALPRÆVENTIVE EFFEKT	94
LITTERATURLISTE	98
EMPIRIOVERSIGT	100
RETLIGE KILDER:	102
ARTIKLER:	103
INTERNETKILDER:	104
BILAG 1: STATISTIK OVER UNGDOMSKRIMINALITET I JYLLAND	105
BILAG 2: KRIMINALITETSUDVIKLINGEN 2009-2012 I NØRAGER OG SØSTJERNEVEJSKVARTERET	106
BILAG 3.A: INTERVIEWGUIDE TIL LASSE KJELDSSEN	107
BILAG 4.A: INTERVIEWGUIDE IBEN RASMUSSEN	109

BILAG 5.A: INTERVIEWGUIDE ERIK LORENZEN	112
BILAG 6.A: INTERVIEWGUIDE CONNIE BUCH	115
BILAG 7.A: INTERVIEWGUIDE JOAN WULF VISSING	117
BILAG 8.A: INTERVIEWGUIDE L.B.	120
BILAG 9.A: INTERVIEWGUIDE ANNE-MARIE WOLFF	122
BILAG 10.A: INTERVIEWGUIDE PALLE HVINGELBY	123
BILAG 11.A: INTERVIEWGUIDE MÅLGRUPPEN	125
BILAG 13: AKTIVITETSPULJEN	126
BILAG 14: FRITIDSJOB	127
BILAG 15: LEKTIEHJÆLP	128
BILAG 16: OPSØGENDE ARBEJDE	129
BILAG 17: AKUTOVERNATNINGER	130
BILAG 18: RÅDGIVNING	131
BILAG 19: VEJLEDNING	132

Kapitel 1: Noget må gøres – men hvad?

Den 27. september 2007 udsendte Justitsministeriet en pressemeddelelse, hvori der stod, at den daværende regering ville nedsætte en kommission vedrørende ungdomskriminalitet (herfra benævnt *kommissionen*), der skulle kulegrave den danske indsats vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af ungdomskriminalitet (Justitsministeriet 1). Daværende justitsminister, Lene Espersen, udtalte samme dag til Jyllandsposten, at hun måtte erkende, at regeringens tiltag mod ungdomskriminalitet havde været utilstrækkelige, og at der burde sættes langt hårdere ind over for børn og unge, der begår kriminalitet. Derfor skulle de forebyggende indsatser styrkes, samtidig med at man måtte overveje nye sanktioner over for kriminelle unge. Særlig udtrykte hun bekymring for, at børn helt ned til 12-13-årsalderen begår voldskriminalitet (Artikel 1). Ifølge en redegørelse fra Justitsministeriet om udviklingen i ungdomskriminaliteten fra 2002 til 2011, havde der da også været en stigning i voldskriminaliteten blandt unge i 15-17-årsalderen fra 2002-2006 (Justitsministeriet 2). Men Lene Espersen udtalte i justitsministeriets pressemeddelelse følgende:

"[...] Kriminaliteten er i de senere år generelt faldet i Danmark, og det ser også ud til, at færre og færre unge får en kriminel løbebane. Samtidig er der en tendens til, at der er en gruppe hårdkogte unge, som begår mere alvorlig kriminalitet som for eksempel røveri og vold. Regeringen ønsker at sætte ind over for denne gruppe af hårde, kriminelle unge, for vi hverken kan eller vil acceptere, at unge ødelægger andres liv eller deres eget ved at begive sig ud på en kriminel løbebane." (Justitsministeriet 1).

Lene Espersens udsagn understøttes af undersøgelser, der viser, at antallet af unge kriminelle er faldende og har været det siden 1990'erne (Balvig, 2011: 114). På trods af stigningen i voldskriminaliteten kan man undre sig over, at politikerne var så optaget af at finde på nye løsninger til bekæmpelse af ungdomskriminaliteten, når den tilsyneladende var - og stadig er - faldende - et paradoks, som den engelske kriminologiprofessor Paul Knepper betragter som "offentlig selvfornægtelse", da hverken politikere eller journalister synes at være optaget af det faktum, at ungdomskriminaliteten er faldende (Knepper, 2012: 360). Dette kan være forbundet med, at kriminalitetspolitik er et af de vigtigste politikområder inden for den moderne politiske kultur (McLaughlin & Newburn, 2010: 5). Bekæmpelse af ungdomskriminalitet er altså stadig et vinderbudskab i en tid, hvor færre og færre unge begår kriminalitet.

Den nævnte nedsættelse af kommissionen resulterede i, at den tidligere regering (i oktober 2009) kom med udspillet "Mere konsekvens, opfølgning og omsorg – en markant styrket indsats mod ungdomskriminalitet". Selvom Lene Espersen tidligere havde erkendt, at kriminaliteten var faldende, ville man stadig have klar besked om, hvilke tiltag der kan forhindre, at unge mennesker påbegynder en kriminel løbebane. Regeringen udtrykte dengang: *"Når unge kommer ud i kriminalitet, rammer det kriminalitetens ofre, men det rammer samtidig de unges egne fremtidsmuligheder."* (Regeringen, 2009). Med andre ord: En succesfuld kriminalitetsforebyggelse vil medføre, at unge, der befinder sig i risikozonen for at blive kriminelle, får bedre muligheder senere i livet.

Ungdomskriminalitet er et særdeles mediebelyst område, hvor diskussionen er præget af, hvem der kan gøres ansvarlige for kriminelle hændelser som skolehærværk, indbrud og ildspåsættelse. Dette ansvar vil altid falde tilbage på regeringen og Folketinget, der jo udgør toppen af det styringsmæssige hierarki. Dette kan være en del af forklaringen på regeringens ønske om at undersøge de eksisterende indsatser på området. Der er en lang tradition for at lave kriminalitetsforebyggende foranstaltninger – eksempelvis SSP-samarbejdet (skole, samfund og politi), den første voldspakke og den anden voldspakke, der blev indført i 1990'erne, kriminalforsorgens indførelse af mentorordninger, det forøgede fokus på ungdomskriminalitet ved politireformens indførelse i 2007 (Kommissorium: 1-5, Betænkning: 314-18).

Selvom der ikke var noget nyt i, at staten søgte at forebygge og bekæmpe ungdomskriminalitet, ændrede det ikke på det forhold, at ansvarsdiskussionen altid dukker op, når ungdomskriminelle handlinger bliver genstand for mediernes bevågenhed. Ansvarskonflikten kunne fx ses under sommerens uroligheder i Vollsmose omkring Eid-højtiden, og på, hvordan de udløste en politisk reaktion, hvor flere ministre afholdt pressemøde i bydelen, og forebyggelsesprojektets leder blev opsagt (Artikel 2). Selvom urolighederne var et lokalt anliggende i Odense Kommune, faldt ansvaret tilbage på regeringen. Dette er et eksempel på, at kriminalitetsproblemer befinder sig i en gråzone mellem staten og kommunerne, hvilket gør det interessant at undersøge, hvordan forebyggelsesindsatsen i en dansk kommune styres, og hvilke virkninger dette får for indsatsens effekter.

1.1 Kommissionen anbefaler gadeplansarbejde som præventiv metode

Kommissionens anbefalinger fremgår af betænkning 1508 om indsatsen mod ungdomskriminalitet fra 2009, og flere af disse er sidenhen implementeret i såvel lovgivningen, som i en række puljestyrede initiativer under satspuljen 2010. Retsgrundlaget for kommunernes forebyggelse af ungdomskriminalitet blev også ændret i 2010, da lovforslag 166 om ændring af lov om social service og lov om rettens pleje trådte i kraft d. 1. juli 2010 (lov nr. 551). Loven er en udmøntning af regeringens aftale med satspuljepartierne¹ om satspuljen for 2010 og er derfor tidsbegrænset.

Ændringerne har, over en treårig periode, til formål at styrke det kriminalitetsforebyggende arbejde og de kriminalpræventive indsatser (SKR nr. 9276). Ændringerne af lov om social service betød bl.a., at kommunerne forpligtede sig til at lave en samlet plan for indsatsen mod ungdomskriminalitet, som en del af den sammenhængende børnepolitik (lov nr. 551). Satspuljepartierne besluttede i den forbindelse, at der i en 4-årig periode fra 2010 til 2013 skulle tilføres 454,1 mio. kr. til forebyggelse af ungdomskriminalitet (Satspuljen)².

Satspuljen er en særlig form for statslig pulje, der blev indført i 1990 og senest blev ændret i 2003. Puljens formål, som forklares af Lasse Kjeldsen fra Center for Boligsocial Udvikling, er at fremme innovative løsninger på sociale problemstillinger (Bilag 3, 35:41-35:52). Ordningen indebærer, at der ved regulering af overførselsindkomsterne afsættes midler til en pulje, der retter sig mod samfundets svageste grupper.

Satspuljemidlerne skal bruges til initiativer, der kan hjælpe de selvsamme borgere, der modtager overførselsindkomster og andre sårbare grupper, fx kriminalitetstruede børn (lov nr. 373).

Om satspuljen fra 2010 står der, at denne har til formål at bekæmpe ungdomskriminaliteten i Danmark og fremme nytænkende initiativer (Satspuljen: 2). Af de 454,1 mio. kr. blev der afsat 137,5 millioner kr. til etablering af helhedsorienterede gadeplansindsatser. Disse indsatser skulle finde sted over en 4-årig periode i nogle af landets mest udsatte by- og boligområder (Vejledning: 2). Gadeplansarbejdet fik sin egen pulje, da kommissionen fremhævede, at kriminelle unge tilbringer mere tid med deres kammerater i gademiljøet end lovlydige unge gør. Derfor antages gadeplansindsatser at være virkningsfulde, da gadeplansmedarbejderne møder de unge der, hvor de er (Betænkning: 72). På den baggrund ønsker vi her at undersøge, hvad der

¹ Den daværende regering (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal Alliance

² Satspuljen 2010 bestod dog også af andre sociale initiativer end projekter til forebyggelse af ungdomskriminalitet

sker, når staten definerer indholdet af den lokale kriminalitetsforebyggelsesstrategi. Det skal understreges, at det er frivilligt for kommunerne, om de vil søge statspuljemidler. Men i økonomisk trængte tider kan man forestille sig, at enhver form for bistand anses for velkommen – også selvom bistanden kommer med nogle krav om, hvordan forebyggelsen skal udformes på lokalt plan.

Derfor er det også meningsfuldt at undersøge satspuljeprojekternes mulighed for kommunal forankring, når satspuljeperioden og de dertilhørende midler ophører.

1.2 Kriminaliteten ud af de socialt belastede områder

Med udgangspunkt i kommissionens anbefalinger, blev der med satspuljen 2010 afsat knap 140 mio. kr. til kriminalitetsforebyggelse på gadeplan. Satspuljepartierne udvalgte 25 problemramte boligområder i 14 forskellige kommuner. De kommuner, der blev inviteret til at ansøge puljen var København, Ishøj, Greve, Holbæk, Lolland, Odense, Svendborg, Haderslev, Sønderborg, Fredericia, Horsens, Silkeborg, Aarhus og Aalborg. Fælles for disse kommuner var, at de alle havde udsatte boligområder, der levede op til satspuljepartiernes udvælgelseskriterier for tildeling af midlerne. Partierne lagde i udvælgelsen vægt på boligområdernes størrelse, andelen af børn og unge, andelen af unge beboere uden for arbejdsmarkedet og antallet af anmeldelser af straffelovsovertrædelser i og omkring områderne (Vejledning: 3-9). Hertil kan tilføjes, at flere af disse boligområder senere kom på Socialministeriets ghettoliste fra 2010 (Ghettoliste 2010), hvor de fik implementeret flere kriminalpræventive indsatser (Regeringen 2010: 31). Disse boligområder er desuden udvalgt ved at være boligkomplekser, hvor andelen af unge er større end landsgennemsnittet, hvorfor der automatisk vil være en større risiko for kriminalitet, da det oftest er i ungdomsårene kriminaliteten begås (Hauge, 2009: 222). Det interessante ved puljen til gadeplansindsatserne er, at den er rettet mod 25 specifikke boligområder, der trods fælles karakteristika befinder sig i alle dele af landet, og derfor har meget forskellige omgivelser. Spørgsmålet er: Kan man lave en fælles strategi, der kan adressere kriminalitetsproblemer i fx både København og Sønderborg?

Af Socialministeriets vejledning til kommunernes gadeplansansøgninger fremgår det, hvilke krav kommunerne skal leve op til for at få del i puljemidlerne. Indledningsvis fremhæves det, at en styrket gadeplansindsats i de udsatte boligområder skal medvirke til, at børn, der er i farezonen for at begå kriminalitet, undgår at bevæge sig ind på den kriminelle løbebane, og at børn og unge, der allerede har begået kriminalitet, skal forhindres i at fortsætte deres kriminelle karriere. Gadeplansindsatserne skal sikre, at

boligområderne bliver tryggere og får bugt med ungdomskriminaliteten i områderne. Der opstilles fire mål i vejledningen, som den helhedsorienterede gadeplansindsats konkret skal bidrage til:

- 1) Færre børn og unge rekrutteres til kriminelle miljøer.
- 2) Færre unge begår kriminalitet.
- 3) Alle former for kriminalitet, som begås i de udsatte boligområder, reduceres.
- 4) Unge i de udsatte boligområder opnår uddannelse og beskæftigelse.

(Vejledning: 2f.).

Socialministeriet opstillede altså en række kvantitativt målbare punkter for de helhedsorienterede gadeplansindsatser for derigennem senere at kunne måle, hvorvidt kommunernes indsatser har opnået den ønskede effekt. Helt konkret understreges det i vejledningen, at effekten af den helhedsorienterede gadeplansindsats måles ud fra *et fald i antallet af anmeldelser* i de problemramte områder (ibid.: 3). Vi synes, det er interessant, at det lige netop er dette krav, der opstilles som succeskriterium for gode præventive projekter, og vi ønsker endvidere at undersøge hvilke kriminalitetsforestillinger de opstillede succeskriterier udspringer af. Samtidig er vi interesseret i, hvordan kommunerne vil forsøge at imødekomme disse krav, og om det kan lykkes inden for satspuljeperioden. Her finder vi det interessant, at der i satspuljen 2010 ikke er afsat ressourcer til evaluering af forebyggelsesindsatserne, da det uden en evaluering bliver svært at dokumentere de konkrete lokale effekter af forebyggelsesprojekterne (Artikel 3). I satspuljevejledningen står der desuden, at kommunernes ansøgninger skal indeholde nye bud på tiltag i det kriminalitetsforebyggende arbejde i de udsatte boligområder. Da problemerne i de udvalgte områder ikke var nye, forventes det også i vejledningen, at kommunerne allerede havde igangsat en række kriminalpræventive tiltag i områderne. Fordelingen af midlerne blev blandt andet baseret på, at kommunerne sikrede, at de nye initiativer indgik i samspil med de allerede eksisterende kriminalpræventive tiltag i boligområderne (Vejledning: 4-7). Kommunerne skulle derfor koordinere den nye indsats med allerede eksisterende indsatser, hvilket indebærer at samarbejdet mellem forskellige aktører bliver afgørende for indsatsernes succes. Derfor finder vi det også relevant at undersøge, om et sådant forebyggelsestiltag overhovedet kan stå alene, og hvilke former for samarbejde der er forudsætningen for en god forebyggelsesindsats. Ud fra ovenstående succeskriterium og formålsbeskrivelser for satspuljen fra 2010 kan selve implementeringen af satspuljeprojekterne synes altafgørende for, om projektet kan opfylde puljens krav. Ved at undersøge implementeringen af et satspuljeprojekt kan

vi ligeledes få viden om, hvordan lokale aktører og forhold har indflydelse på en statslig puljes virkning. Især er det vigtigt at undersøge de unges egen oplevelse af at være en del af et kriminalitetsforebyggende projekt – både ud fra den indfaldsvinkel, at det er dem, projektet handler om, men også ud fra den betragtning, at det er sjældent, at deres stemme bliver hørt i kriminalitetsdebatten. Hermed bliver det endvidere muligt at indfri vores eget personlige formål med nærværende speciale: at bidrage til debatten om, hvilke løsninger der virker til forebyggelse af ungdomskriminalitet.

Med udgangspunkt i overstående beskrivelse af specialets undersøgelsesfelt vil vi undersøge, hvordan satspuljen 2010 har haft indflydelse på kriminalitetsforebyggelsen i Sønderborg Kommune. Valget af Sønderborg Kommune som vores case-kommune redegøre vi for i kapitel 3 under afsnittet: Hvorfor valgte vi Sønderborg Kommune?

1.3 Problemformulering

Med empirisk afsæt i Sønderborg Kommune vil vi - igennem en implementeringsanalyse af Satspuljen til helhedsorienterede gadeplansindsatser - undersøge følgende:

Hvilke faktorer har indflydelse på den præventive effekt af et konkret kriminalitetsforebyggende projekt?

1.3.1 Uddybning af problemformuleringen

Vores empiriske materiale udgør sammen med vores brug af implementeringsteori, kriminologi samt styringsteori fundamentet for vores besvarelse af specialets problemformulering.

Med udgangspunkt i implementeringsanalysen af den helhedsorienterede gadeplansindsats i Sønderborg Kommune vil vi give en teoretisk funderet besvarelse af problemformuleringen. Vores mål er derigennem at give en generel besvarelse af, hvilke faktorer der har indflydelse på den præventive effekt af en bestemt kriminalitetsforebyggende indsats. Det fremgår af kapitel 2, hvilke faktorer der ifølge implementeringsteorien har indflydelse på den præventive effekt af gadeplansindsatserne. Den præventive effekt afhænger af, hvilke succeskriterier der generelt opstilles i satspuljen til de helhedsorienterede gadeplansindsatser og af Sønderborg Kommune i deres specifikke ansøgning til puljemidlerne. Under overskriften 'Hvordan måler man god forebyggelse?' redegør vi i kapitel 3 for, hvordan vi vil behandle de problemer, der kan være forbundet med at evaluere en forebyggelsesindsats.

Kapitel 2: Teoretiske aspekter

I dette kapitel præsenterer vi specialets teoretiske grundlag. Kapitlet er opbygget således, at den kriminologiske teori behandles først, da den repræsenterer det felt, som specialet belyser: forebyggelse af ungdomskriminalitet. Kriminologien anvendes til at undersøge, hvilken kriminalitetsforståelse satspuljen til de helhedsorienterede gadeplansindsatser og det konkrete gadeplansprojekt i Sønderborg Kommune bygger på. Endvidere inddrager vi styringsteori og implementeringsteori i vores undersøgelse af de kriminalpræventive effekter af gadeplansprojektet. Styringsteorien præsenterer et nutidigt blik på styringen af offentlig politik og medvirker til at forstå de mekanismer, som puljestyringen både udspringer af og medfører. Implementeringsteorien benytter vi til at udpege forskellige faktorer i implementeringsprocessen, der kan have indflydelse på projektets virke, og fungerer også som et metodisk analysedesign, der opstiller rammen for analysen. Undervejs operationaliserer vi teorien og argumenterer for til- og fravalg af andre teoretiske retninger. Kapitlet afsluttes med et afsnit, der belyser, hvilken betydning vores valgte teoriapparat har for specialets undersøgelse.

2.1 Den kriminelle adfærd

Der findes mange forskellige teoretiske tilgange til at forstå og forklare kriminel adfærd, men man skelner ofte mellem to hovedretninger inden for kriminologien: en retning, der søger at finde årsager til kriminel adfærd i det enkelte individ, og en retning, der ser samfundet som krimogent – som forudsætningen for kriminalitet (Grothe Nielsen, 2006: 52). Kriminologer diskuterer stadig, hvilke faktorer der er 'mest' bestemmende for en kriminel adfærd (Hauge, 2009: 16). Beth Grothe Nielsen, der er lektor i kriminologi, viktimologi og strafferet, skriver, at kriminologernes forklaringer afhænger af, hvilket menneskesyn de har, og hvilken tid teorierne opstår i. Hvis man fx antager, at mennesket fødes ondt og med kriminelle tilbøjeligheder, forklares kriminel adfærd på én måde, mens man foretrækker andre forklaringer af kriminel adfærd, hvis man tror, at mennesket er født godt (Grothe Nielsen, 2006: 52). Det er først, når årsagen til de kriminelle handlinger kendes, at man kan teoretisere over, hvilke former for forebyggelse der kan benyttes (Hauge, 2009: 135). Man kan ikke udvikle en forebyggelsesstrategi uden at have gjort sig tanker om, hvilke kriminalitetsfremmende faktorer der menes at være bestemmende for kriminel adfærd, da det selvsagt er disse faktorer, som forebyggelsen skal bryde med (Hauge, 2009: 49; Jappe, 2006: 64). Overordnet skelner man mellem generalpræventive og specialpræventive tiltag. Generalprævention betyder, at eksistensen af straffesystemet og tanken om dets

konsekvenser har en afskrækkende effekt på folk, så de afholder sig fra at begå kriminalitet. De specialpræventive tiltag betyder derimod tiltag, der søger at påvirke de enkelte individer fra at begå kriminalitet (Grothe Nielsen, 2006: 115). Vi vil benytte den kriminologiske gennemgang til at diskutere, hvilke former for ungdomskriminel adfærd satspuljen søger at forebygge, og hvorvidt puljen har et general- eller et specialpræventivt formål.

Kriminologerne Edwin Sutherland (1893 – 1940) og Donald Cressey (1919 – 1987) klassiske resumé af kriminologistudiet benyttes ofte som en samlet definition:

"Criminology is the body of knowledge regarding crime as a social phenomenon. It includes within its scope the process of making laws, of breaking laws and reacting to the breaking of laws. [...] The objective of criminology is the development of a body of general and verifiable principles and of other types of knowledge regarding the process of law, crime and treatment." (McLaughlin & Newburn, 2010: 1).

Det er med udgangspunkt i denne brede definition, at vi forstår det kriminologiske felt, som begrebet ungdomskriminalitet er en del af. Dertil kommer, at kriminologiske studier anskues som en samlebetegnelse, der dækker over flere forskellige typer af videnskaber. Typisk er den forbundet med sociologien (ibid.: 2). Det gælder også i dette speciale, hvor de fleste kriminologiske teorier har et sociologisk udgangspunkt.

Afsnittet tager udgangspunkt i den norske kriminolog Ragnar Hauges bog "Kriminalitetens årsaker" (2009), der gennemgår de kriminologiske teorier igennem tiden. I det følgende vil vi opstille en oversigt over ældre og nyere teorier om årsager til eller forklaringer på kriminalitet. Disse er opstillet, efter hvilke faktorer der tillægges betydning, når man skal forklare årsagen til kriminel adfærd. Desuden inddrager vi Britta Kyvsgaards integrerede kriminalitetsteorimodel. Selvom modellen søger at forklare variationerne i forekomsten af kriminalitet i forhold til køn, alder og etnicitet, inddrager vi den her til at strukturere vores viden om kriminalitet og dens årsager. Kyvsgaard skriver netop, at de klassiske kriminalitetsteorier blot udstikker de væsentligste rammer for forklaringen på kriminalitetens forekomst, og de er derfor hver for sig utilstrækkelige (Kyvsgaard, 1998: 224). Der eksisterer ingen enkle forklaringer på, hvorfor børn begår kriminalitet, og ingen teorier kan alene give hele svaret (Jappe, 2006: 26). Derfor har vi medtaget flere kriminologiske teorier og årsagsforklaringer til at undersøge de kriminalpræventive forebyggelsesmetoder, som satspuljen 2010 bygger på.

2.1.1 Individet i centrum

Nogle af de første kriminologiske teorier ledte efter årsagerne til kriminel adfærd med udgangspunkt i individet. Frenologiens forklaring var, at man fødes som forbryder (Hauge, 2009: 32f.). Denne tankegang præger ikke debatten i dag, men der tales stadig om, at individuelle faktorer kan føre til en kriminel adfærd.

De senere individorienterede forklaringer tillægger miljøet betydning og tager udgangspunkt i kriminalitet som noget, individet mere eller mindre mod sin vilje presses ind i. Dette pres kan komme fra eksterne faktorer, såsom fattigdom eller traumatiske oplevelser i barndommen (ibid.: 49). Flere kriminologer tog senere afstand til forståelsen af fattigdom som en kriminalitetsfaktor i sig selv og begyndte at tillægge familien større betydning for udviklingen af en kriminel adfærd. Dette kædes sammen med, at de påvirkninger, man får under sin opvækst, anses for at være afgørende for at påbegynde en kriminel karriere. De unges familiære baggrunde vil derfor udgøre forklaringerne på ungdomskriminalitet (ibid.: 34). Disse skoler repræsenterer en forståelse af kriminaliteten som enten biologisk eller miljømæssigt bestemt. Hauge påpeger dog, at hverken forklaringer, der udspringer af arv, eller forklaringer, der udspringer af miljø, kan stå alene, men at der findes vigtige tendenser inden for begge skoler (ibid.: 37). Troen på individuelle faktorerets betydning for kriminalitet bevirkede, at den såkaldte flerfaktormodel opstod. Lovbryderne blev her karakteriseret ved en række forskellige faktorer, herunder både biologiske, psykiske og sociale. Man anerkendte, at der fandtes flere kriminalitetsfaktorer, der tilsammen øgede risikoen for at individet blev kriminelt, men som hver for sig ikke havde afgørende betydning (ibid.: 45). De variationer i kriminaliteten, som disse teorier kan forklare, består udelukkende af sociale variable. Jo flere belastende forhold en person oplever eller lever under, desto større risiko er der for, at personen ender i kriminalitet. Denne forståelse af kriminel adfærd refereres ofte til som belastningsteorien (Kyvsgaard, 1998: 227).

Flerfaktormodellen dominerede den individorienterede kriminologi langt efter efterkrigstiden, men blev senere udsat for en del kritik. For det første blev flerfaktormodellen anklaget for at være en antiteori, der udelukkende bygger på empiriske eksempler. For det andet fandt man, at årsagerne til kriminel adfærd varierede fra person til person. Den samfundsfaglige kriminologi adskilte sig ved at søge at forklare lovlydighed fremfor den kriminelle adfærd. Ved at kriminalitet ansås som det naturlige blev problemstillingen en anden. Man undersøgte nu, hvad der afholdt individet fra at begå kriminalitet (Hauge, 2009: 70f.). Som svar herpå opstod teorien om selvkontrol. De sociologiske kriminologer Travis Hirschi og Michael R. Gottfredsson forklarer i "A general Theory of Crime" fra 1990, at kriminalitet er et resultat af

manglende selvkontrol. Selvkontrol er en samlet betegnelse for de evner eller personlighedsegenskaber, der har betydning for, at mennesket begår kriminalitet. Kontrolteoriene er en blanding af samfundsmæssige og individbaserede forklaringer, hvor det grundlæggende menneskesyn er, at mennesket er født med asociale impulser, der skal kontrolleres. Udgangspunktet er, at mennesket er hedonistisk, og kriminalitet anses som midlet til at opnå de hedonistiske mål. De børn, der er opvokset hos forældre, som ikke har haft ressourcerne og viljen til med omsorg, kontrol og straf at indgive deres børn selvkontrol, har ikke senere i livet store muligheder for at ændre på situationen (Grothe Nielsen, 2006: 60-63). Selvkontrollen bevirker, at barnet lærer at gennemskue konsekvenserne af sine handlinger og søger at opfylde deres mål gennem legale midler og grundlægges allerede i 6-8-årsalderen. Herigennem vil begrebet ungdomskriminalitet (forsimplet) forklares, med at de kriminelle børn er dårligt opdraget. Teorien har fået stor gennemslagskraft og afspejler tidens tendens til at se på opvækstforholdene som afgørende for en kriminel karriere (Kyvsgaard, 1998: 228, 219f.). Kritikken af kontrolteorien omhandler primært dens deterministiske syn på menneskets udvikling. Forskning viser fx, at selvom en ung mand starter ud med livlig kriminel aktivitet, kan et stabilt arbejde og et godt ægteskab senere blive indgangen til høj grad af konformitet og selvkontrol (Grothe Nielsen, 2006: 63). Det kan deraf antages, at der findes en indbygget forebyggelsesmekanisme i alle mennesker: alder. Desuden kan de opvækstforhold, som skulle føre til lav selvkontrol, ikke findes i nyere dansk forskning (Kyvsgaard, 2000: 221-23).

2.1.2 Den kriminelle gruppekultur

Sociologien Gabriel Tarde (1843–1904) fik betydning for efterkrigstidens kriminologi og tog kampen op mod det individprægede syn på årsagen til kriminelle handlinger. For Tarde er kriminalitet et socialt fænomen, som læres i samspil med andre. Kriminalitet forklares her med, at lovbryderen søger at leve op til omgivelsernes forventninger. Tardes efterspil har fået betydning for nutidige kriminologiske forklaringer, hvor også dårlige kammerater anses som en faktor, der kan føre til kriminel adfærd (Hauge, 2009: 33, 50-53). Kyvsgaard skriver, at de klassiske ungdomskriminalitetsteorier lægger vægt på betydningen af de nære omgivelser og de normer og værdier, der findes i omgangskredsen (Kyvsgaard, 1998: 228).

Den amerikanske kriminalist Clifford R. Shaw mente, at den kriminelle læring oftest foregår i socialt belastede boligområder. Shaw forsøgte altså at forklare ungdomskriminalitet ved at se på de ydre omstændigheder, fx boligområdet. Shaw

undersøgte kriminaliteten i Chicago og tilhørte den sociologiske retning Chicagoskolen. Han fandt, at kriminalitetsfrekvensen blev højere, desto tættere på bykernen man kom. Det var især i slumområderne (ghettoerne), at ungdomskriminaliteten var høj, hvilket han forklarede med begrebet social desorganisering (Hauge, 2009: 54f.). Den sociale desorganisering findes ved mangel på samarbejde og fællesskabsfølelse blandt en borgergruppe med forskellige kulturelle baggrunde, hvor alle ønsker at komme ud af slummen så hurtigt som muligt (Grothe Nielsen, 2006: 57). I disse miljøer er de unge ofte overladt til sig selv uden forældrekontrol; kriminaliteten udspringer af fællesskabet på gaden og kriminelle handlinger læres i omgang med jævnaldrene. I en sådan kriminel gruppe beundrer man dem, der udfører de kriminelle handlinger, og de unge opnår i gadefællesskabet både anerkendelse, respekt og et tilhørsforhold (Hauge, 2009: 54f.). Edwin Sutherland, der også beskæftigede sig med kriminalitet som lært adfærd, mente at både kriminelle og lovlydige handlinger læres i samspil med andre - en læringsproces, hvor man undervejs tilegner sig bestemte holdninger og motiver til at begå eller afholde sig fra kriminalitet. Man danner sig nogle normer og værdier, som enten accepterer eller afviser kriminel adfærd (ibid.: 55f., 58). Ifølge Sutherland begynder unge altså at begå kriminalitet, hvis de omgås mennesker, som har en overvejende positiv indstilling til kriminalitet (Kvsgaard, 1998: 224).

2.1.3 Det kriminelle samfund

Teorier om kriminalitet som et samfundsskabt fænomen ser kriminalitet som et resultat af samfundets organisering (Hauge, 2009: 60). Herunder inddrages også sociale variable som fx tilknytningen til arbejdsmarkedet. Dette ligger i tråd med de klassiske sociologiske kriminalitetsteorier, der ser kriminalitet i sammenhæng med social ulighed. En af disse kriminologer er Robert Merton (1910–2003), der så diskrepansen mellem mål og midler som bagvedliggende årsag til kriminalitet. Her er kriminalitet et produkt af et kriminalitetsbefordrende samfund, hvor medlemmerne ikke har lige muligheder for, gennem legale midler, at opnå de mål, som samfundet opstiller for succes. De legale midler beskrives som fx uddannelse og arbejde. Merton påpeger, at sociokulturelle forhold bevirker, at ikke alle har samme mulighed for at færdiggøre en uddannelse og dermed få et godt job (Kvsgaard, 1998: 223). Merton var inspireret af Emile Durkheims (1858–1917) teorier. Durkheim er en af de sociologer, der har haft størst betydning for kriminologien. Han skrev om det anomiske samfund, der gennem straf viser, hvor grænserne går for befolkningens adfærd. Durkheim argumenterede for, at kriminalitet

er en nødvendighed i et ethvert samfund, hvor lovgivningen er med til at vise, hvilken adfærd samfundet definerer som kriminel (Hauge, 2009: 62f.).

Ophavsmanden til selvkontrolteorien, Hirschi, påpeger, at kriminelle handlinger er betinget af ens tilknytning til samfundet (ibid.: 75); kriminalitet kan forventes, hvis ikke der er tilstrækkelig personlig eller social kontrol med unge mennesker. Når familien og skolens kontrol med børn svigter, er risikoen for afvigende adfærd til stede (Grothe Nielsen, 2006: 59). Hirschi argumenterer for, at de sociale bindinger til det konventionelle samfund er afgørende for, at man undgår at udvikle en kriminel adfærd. Personer med en svag tilknytning til samfundet har mindre at miste og har derfor større tilbøjelighed til at begå kriminalitet (Hauge, 2009: 75). Sammen med Gottfredsson søgte Hirschi at finde frem til, hvorfor fordele og ulemper ved at begå kriminalitet varierer fra individ til individ (ibid.: 138f.). Hirschi angiver fire konkrete forhold, der kontrollerer det ellers afvigende individ: sociale relationer til lovlige personer, ambitioner på egne vegne, deltagelse i konventionelle aktiviteter og individets moral og etik (Kryvsgaard, 1998: 223f.).

2.1.4 Stemplingsteorierne

Et nyt perspektiv på kriminalitet opstod i kølvandet på ungdomsoprøret i 1960'erne. Kriminologer begyndte at definere kriminalitet som *handlinger*, som samfundet definerede som kriminelle. Kriminalitet og straf er ikke naturgivne fænomener, men en ud af flere måder at kategorisere handlinger på (Grothe Nielsen, 2006: 54). Dette kriminologiske perspektiv kaldes for stemplingsteorierne og har det til fælles, at de anser kriminalitet som en social konstruktion. Handlingen bliver kriminel, fordi det af flere grunde er fordelagtigt for samfundet at definere den som afvigende og den der handler, som afviger. Dertil påpeger stemplingsperspektivet, at selve stemplingen som afviger kan være årsag til en fortsat afvigende adfærd (Hauge, 2009: 111). Stemplingen kan bevirke, at man bliver skubbet længere ind i den afvigende rolle, da stemplingen som kriminel kan føre til ændringer i ens selvbillede. I og med at andre ser en som kriminel, begynder man at se sig selv på samme måde, hvilket kan ende med at skabe en selvopfyldende profeti (ibid.: 106, 100). Stemplingsteorierne medvirkede til, at kriminologer begyndte at tale om negative konsekvenser ved indsatser rettet mod bestemte befolkningsgrupper, boligområder m.v. Stemplingsteorierne tager ofte udgangspunkt i en officiel stempling, fx en dom, og søger at belyse, hvilke konsekvenser en stempling får for det enkelte individ. Selvom dette kriminologiske blik stadig er repræsenteret i dag, har mange kriminologer senere taget afstand fra det, da de stemplingsteoretiske kriminologiske studier var meget empirisvage (ibid.: 106, 108).

2.1.5 Den moderne kriminologi

Der eksisterer en kriminologisk retning, der tager udgangspunkt i teorierne om *rational choice*, hvor kriminelle handlinger forklares som rationelle valg. Dette syn har fået stor politisk gennemslagskraft, hvilket ses, ved at de centrale virkemidler i bekæmpelsen af kriminalitet i løbet af 1990'ernes retspolitik har været at øge både ressourcer og beføjelser hos politiet og at hæve strafferammerne (ibid.: 135). Forestillingen om forbryderen som en rationel aktør har medført en række kriminalitetspolitiske ændringer, der også indebærer, at forebyggelsen af kriminalitet først og fremmest må rette sig mod lovbruddet frem for mod lovbryderen (ibid.: 141). Det vil sige, at forebyggelsen retter sig mod de situationer, lovbruddet begås i; derfor vælger man fx at forebygge ved at reducere nytten af potentielle lovbrud. Dette gøres ved at øge straffen og opdagelsesrisikoen generelt. I forlængelse heraf begyndte kriminologer at udforske arkitektur og byplanlægning som et forebyggelsesredskab. Udvalgte boligområder blev omdrejningspunktet for skræddersyede forebyggelsesindsatser, og begrebet *situationel forebyggelse* opstod (ibid.: 136). De situationelle teknikker angiver, hvilke forhold der kan påvirkes for at forebygge kriminalitet i en given situation (Kyvsgaard, 1998: 231). Hermed adskiller denne retning sig fra de ovenstående, da det antages, at man kan forebygge kriminalitet blot ved at ændre på den situation, de kriminelle handlinger finder sted i.

Hauge skriver, at den nye kriminologi ligeledes er optaget af teknikker, der kan identificere, klassificere og håndtere grupper på grundlag af farlighed. Opgaven er at administrere – ikke at ændre - den afvigende adfærd. Dette kaldes for *aktuarkriminologien* og har til opgave at kortlægge uligheder i risiko for at begå kriminalitet inden for forskellige grupper og derigennem udpege, hvem man skal kontrollere (Hauge, 2009: 156). Derfor begynder man at se på, hvordan kriminaliteten fordeler sig over forskellige områder, hvorefter det undersøges, hvilke fysiske forhold der har indflydelse på kriminalitetsniveauet (ibid.: 136). Kortlægning af risikofaktorer er ikke nyt inden for kriminologien, da det kan sidestilles med den førnævnte belastningsteori. Denne form for kriminologi er dog ikke interesseret i, hvilke sociale og individuelle forhold der fører til kriminalitet, men derimod i at identificere de grupper i befolkningen, der repræsenterer en kriminalitetstrussel og derfor bør underlægges specielle kontroltiltag. Kortlægningen af risikofaktorer og risikogrupper skaber grundlaget for at vide, hvor kriminalitetstruslen kommer fra (ibid.: 157).

Hauge afslutter sin bog således:

"Kriminalitet har i løbet af 1980-1990'erne ændret sig fra at være opfattet som sociale problemer, som må løses med sociale tiltag – til at blive set på som individuelle problemer som må løses ved kontroltiltag rettet mod individer og aggregater af individer." (Ibid.: 178).

Disse kontroltiltag kan både være formelle og uformelle og har hver deres måde at virke præventivt på. Den formelle sociale kontrol er en specialiseret og formaliseret kontrol, der udøves af kontrollanter såsom politiet. Den kan også bestå af kontrolteknikker som overvågningskameraer og tyverialarmer. Derimod udøves den uformelle sociale kontrol af almindelige mennesker – familien, vennerne og mennesker, man møder på gaden. Den uformelle sociale kontrol har, ifølge Flemming Balvig, den største kriminalpræventive effekt og den finder oftest sted i de nære relationer gennem eksempelvis ris eller ros af bestemt adfærd. Ulempen ved den formelle sociale kontrol er netop, at den forudsætter den uformelle kontrol for at virke præventivt. For eksempel vil overvågningskameraerne kun virke præventivt, hvis de accepteres og anerkendes som sådan af beboerne i et område (Balvig, 1995: 79f.).

2.2 Styring af kriminalitetsforebyggelse

Ovenfor har vi søgt at gengive et billede af de mangfoldige forestillinger, der findes om årsagerne til, hvorfor nogle mennesker udvikler en kriminel adfærd. Nedenfor vil vi sætte fokus på governance-teorier, der omhandler styringen af offentlig politik. Grunden til, at vi inddrager styringsperspektivet, er vores interesse i at undersøge, om man fra overordnet statsligt niveau kan forebygge ungdomskriminalitet.

Der eksisterer en overordnet diskussion om, hvorvidt det overhovedet er muligt at forebygge kriminalitet. Den udspringer af diskussionen om, hvad der bestemmer for menneskelig adfærd – er det fx muligt for politikerne at styre borgernes adfærd gennem offentlig regulering? Jeffrey M. Jenson og Matthew O. Howard skriver, at forholdet mellem ungdomskriminalitet og offentlig politik kan anskues på to måder. Ved det første udgangspunkt antager man, at mængden af ungdomskriminalitet er uafhængig af den offentlige politik. Dette begrundes med, at kriminalitetsniveauet er stabilt trods forskellige politiske tiltag – både straforienterede, forebyggelses- og rehabiliteringsorienterede tiltag. Herimod antager man ved det andet udsagn, at der er en kausal sammenhæng mellem offentlig politik og ungdomskriminalitet.

Ungdomskriminaliteten afhænger blot af effekterne af den aktuelle ungdomskriminalitetspolitik (Jenson & Howard, 1998: 328). De to synspunkter stiller derfor de samme spørgsmål, som vi gør i dette speciale: Hvordan kan man forebygge kriminalitet gennem offentlig politik - og kan man overhovedet det?

2.2.1 Governance – ét blik på styring og processer

Governance-tankegangen opstod som en teoretisk samlebetegnelse i kølvandet på 1980'ernes reformer af den offentlige sektor i Europa og USA og dækker over det centrale spørgsmål: Hvordan styrer staten i dag, hvis det weberianske ideal og den parlamentariske styringskæde ikke længere er dækkende? (Kjær, 2005: 19, 4; Rhodes, 2000: 55). I teorien om den parlamentariske styringskæde eksisterede der en implicit forestilling om, at statens beslutninger altid implementeres til fulde. Men i takt med at samfundet bliver mere differentieret, vokser de politiske problemstillinger i kompleksitet, og det bliver sværere for den politiske ledelse at styre med hierarkisk ordre fra toppen og ned (Torfing & Sørensen, 2006: 21). Derfor har governance-teoretikerne rettet fokus mod, hvordan man sikrer ansvarlighed og legitimitet i offentlige beslutninger, når det ikke længere blot er de folkevalgte politikere, der udvikler og styrer disse (Kjær, 2005: 14). Governance-begrebet har mange betydninger og kan både referere til en ny måde at styre på og/eller de ændrede vilkår for statens styring (Rhodes, 2000: 55).

Som et svar på governance-teoriens spørgsmål, om hvordan staten styrer en fragmenteret offentlig administration, fremhæver governance-teoretikerne metastydingsredskaber som løsningen (Sørensen, 2002: 55). Metastyding er defineret som en strategisk regulering af selvregulerende aktører, og styringsformen er karakteriseret ved at anerkende de mange aktører, der inddrages i den offentlige styring (Sørensen, 2007: 107f.). Metastyding betragtes som en effektiv og demokratisk styringsform, der giver plads til et mere decentralt styre. Statens beslutninger opkvalificeres ved at modtage inputs fra lokale aktører og sikrer, at den lokale viden ikke går tabt (Sørensen, 2002: 53). På trods af den øgede decentralisering undermineres statens magt ikke ved brug af metastyding, da staten fx stadig sætter rammerne og betingelserne for kommunernes ageren (Sørensen, 2007: 109f.). Staten kan udøve metastyding på flere forskellige måder for at få sin politik igennem. Eva Sørensen kategoriserer disse ved at undersøge, hvordan og hvor meget staten er direkte involveret i styringen. I metastydingsoptikken bliver det afgørende at finde balancen i reguleringen af de selvregulerende aktører.

Ved overregulering risikerer staten, at fordelene ved metastyring forsvinder, da fleksibiliteten forsvinder, og de selvregulerende aktørers vilje til og ansvarlighed for deltagelsen mindskes. En underregulering sidestilles derimod med et enormt tab af kontrol hos metaguvernøren (ibid.: 111f.).

Da governance-teorien er en samlebetegnelse for flere forskellige styringsforståelser, eksisterer der flere måder at undersøge styringen på. Én styringsforståelse er forankret i statscentrerede styringsteorier, hvor der fokuseres på statens og forvaltningernes evne til at levere effektiv samfundsstyring. Andre styringsforståelser udspringer af samfundscentrerede styringsteorier, der ser på, hvordan aktører uden for det formelle politiske system har indflydelse på samfundsstyringen (Sørensen, 2002: 45). Disse styringsskoler har forskellige udgangspunkter for samfundsfaglige undersøgelser. De statscentrerede styringsteorier beskæftiger sig med implementerings- og policy-processer, da de anser disse som de væsentligste i samfundsstyringen. Den samfundscentrerede retning beskæftiger sig i højere grad med, hvordan private aktører og interesseorganisationer i dag har fået øget indflydelse på styringen af offentlige politikker (ibid.: 46-49). Heri er brugen af strategiske netværk det analytiske omdrejningspunkt (Rhodes, 2000: 60).

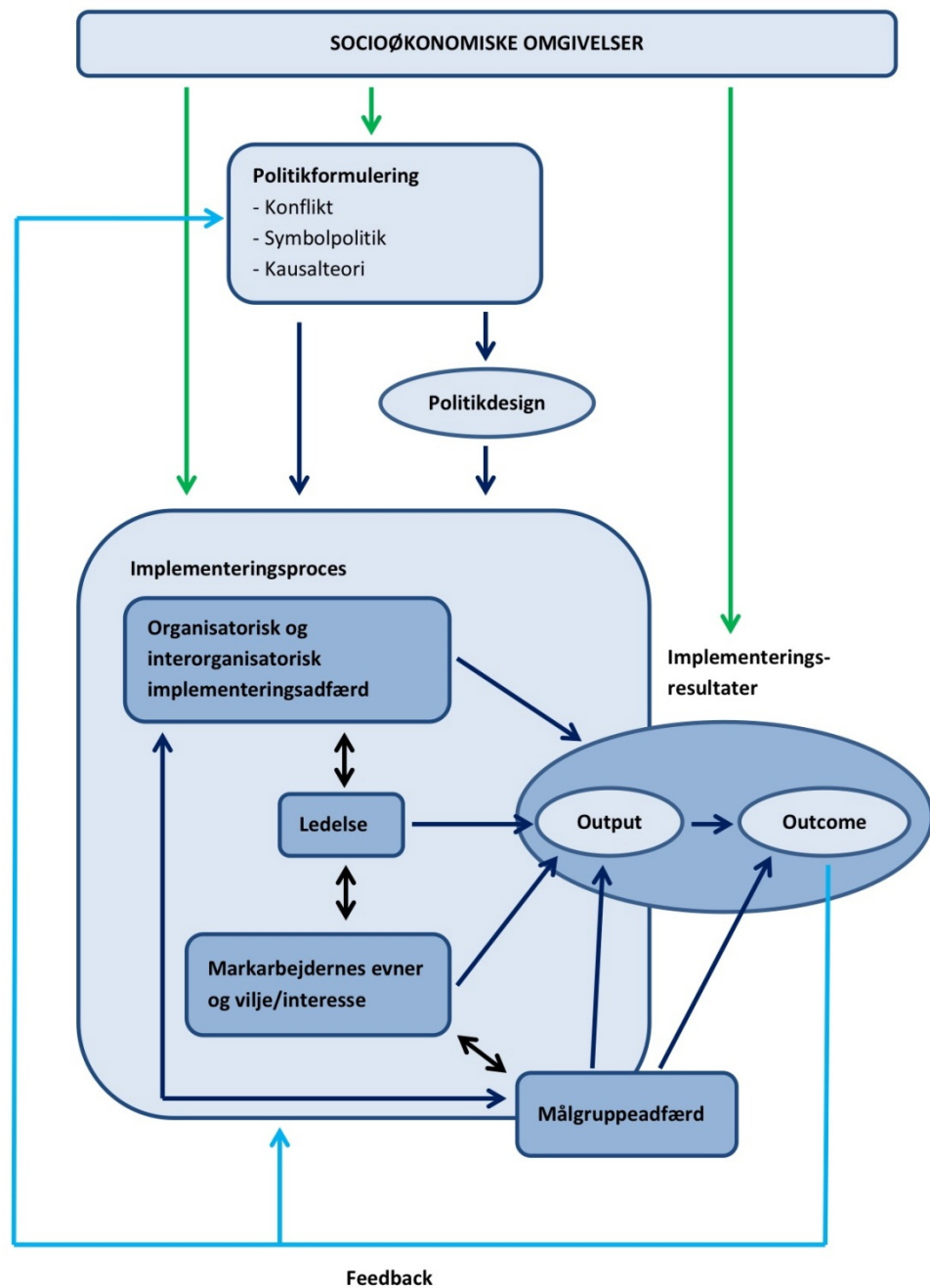
Da specialets undersøgelse primært er rettet mod at undersøge, hvilke faktorer der har indflydelse på implementeringen af gadeplansindsatserne, er vores interesse rettet mod implementeringsprocessen og ikke mod, hvilke netværk puljen er et produkt af. Derfor tager specialets undersøgelse udgangspunkt i den statscentrerede styringsforståelse. Dertil medtages et af governance-teoretikernes hovedbudskaber: at styringen af bestemte politikområder i dag er fragmenteret. Derfor er implementeringsteoriens opgave at belyse fragmenteringen af både de aktører og de faktorer, der har indflydelse på udformningen af den offentlige politik. Fragmenteringen kan kun beskrives ved at medtage alle relevante aktører i tilblivelsen af - i specialets tilfælde - gadeplansprojektet i Sønderborg Kommune (ibid.: 68). Nedenfor vil vi belyse den implementeringsteori, der danner både det teoretiske og det metodiske fundament for vores analyse af implementeringen af satspuljen i Sønderborg Kommune.

2.3 Implementeringsteoretiske perspektiver

Implementeringsteorien udspringer som nævnt af de statscentrerede styringsteorier. Disse teorier opstod på baggrund af en antagelse om, at der eksisterede et misforhold mellem politiske mål og det såkaldte outcome. Det antages, at der i implementeringsprocessen findes nogle problematiske faktorer, der bevirker, at en bestemt politik ikke får det ønskede outcome (Sørensen, 2002: 46). Der findes forskellige implementeringsteoretiske bud på, hvilke faktorer der er bestemmende for succes af en implementeringsproces. Der skelnes først og fremmest mellem at have et *top-down*- eller et *bottom-up*-syn på implementeringsprocesser. Forskellen ligger i, at *top-down*-teoriretningen har fokus på de politiske styrings- og kontrolmuligheder i forhold til implementeringsprocessen. Derimod tildeler *bottom-up*-teoretikerne samspillet mellem medarbejderne og målgruppen en afgørende betydning for implementeringsprocessens succes (Winter & Nielsen, 2010: 22). Der findes altså to forskellige syn på, hvad der er afgørende for, hvordan man vælger at undersøge den proces, der leder til et bestemt outcome. Dog gælder det for de fleste implementeringsteorier, at de søger at beskrive og analysere den proces, hvormed lovgivningen eller andre former for politiske beslutninger føres ud i livet. Vores definition af implementeringsfaktorerne tillægger umiddelbart alle dele af implementeringsprocessen ligeværdig betydning for forebyggelsesprojektets udfald, og derfor vil vores implementeringsanalyse bære præg af både en *top-down*- og en *bottom-up*-tilgang. Derfor har vi valgt at tage udgangspunkt i Søren Winters og Betina Lehman Kristensens beskrivelse af implementeringsprocesser, hvor begge perspektiver medtages (ibid.: 15). Søren Winter har udviklet en generel model, der søger at sammenholde de vigtigste faktorer for en succesfuld implementeringsproces. Denne kaldes den integrerede implementeringsmodel (se Figur 1 nedenfor), og det er med udgangspunkt i den, at vores analysedesign opbygges. Modellen omhandler alle faser af implementeringsprocessen og opridser, hvilke faktorer der kan være væsentlige at undersøge i en implementeringsanalyse.

De næste afsnit er opbygget således, at de afspejler vores analyserækkefølge, og virker på den måde som en oversigt over analysernes indhold. Undervejs i beskrivelserne af de forskellige faser har vi foretaget en række til- og fravalg af, hvilke implementeringsfaktorer vi tillægger betydning. Disse er foretaget på baggrund af den indsamlede empiri i undersøgelsen af implementeringen af gadeplansprojektet i Sønderborg Kommune. I kapitel 3 fremlægger vi, hvilke typer af empiri specialet bygger på.

Figur 1: Den integrerede implementeringsmodel



(Winter & Nielsen, 2010: 18).

2.3.1 De første faser: politikformulering og politikdesign

De *socioøkonomiske omgivelser* beskrives af Winter og Nielsen som de rammebetingelser, der er for implementeringen af en offentlig politik. Effekten af en given politisk indsats afhænger altså af, hvilke omstændigheder den implementeres under. Dette være sig de økonomiske konjunkturer, de sociale omstændigheder eller fx miljømæssige hensyn. De socioøkonomiske omstændigheder antages både at have indflydelse på, hvordan politikken formuleres, og hvilke redskaber der vælges til at udføre den (ibid.: 210f.). Vi har allerede i kapitel 1 skitseret de omstændigheder, der var begrundelsen for, at satspuljen 2010 tilførte puljemidler til forebyggelse af ungdomskriminalitet. Vi vil dog undervejs i vores analysekapitler undersøge, hvorvidt andre omstændigheder også har haft indflydelse på implementeringen af den kriminalpræventive gadeplansindsats i Sønderborg.

Det er i politikformuleringsfasen, at den konkrete politik lægges på bordet, og der vælges, hvilke mål en succesfuld implementering skal opfylde.

Implementeringssuccesen afhænger i høj grad af, hvilken slags politik der søges implementeret, og hvorvidt forholdet mellem de opstillede politiske mål og dertil givne midler passer sammen. Dertil anses organiseringen af den offentlige politik som et afgørende punkt i implementeringsprocessen, hvor politikmagerne vælger, hvilke myndigheder der skal varetage implementeringen (ibid.: 19, 41, 45). Derfor vil vi i kapitel 4 undersøge, hvilke politiske overvejelser der ligger bag valget af de satspuljeberettigede kommuner og valget af gadeplansindsatser som kriminalpræventiv metode. I kapitel 5 vil fokus rettes mod det politikinstrument, satspuljen, der skal anvendes til at få de politiske målsætninger ud i praksis – dvs. politikdesignet. Her vil vi se på, hvilke styringsmæssige fordele og ulemper der er ved dette politikinstrument.

2.3.2 Den næste fase: fra pulje til kommune

Når politikken er vedtaget og skal implementeres, mener nogle implementeringsforskere, at politikudformningsprocessen er forbi, hvorimod andre, fx Jeffrey L. Pressman og Aaron B. Wildavsky, antager, at implementeringsprocessen består af lange beslutningskæder og mange vetopunkter. Det vil sige, at der efter politikformuleringsfasen træffes en række afgørende beslutninger undervejs i implementeringsprocessen (ibid.: 77). Først og fremmest skal det siges, at denne implementeringsanalyse adskiller sig fra andre implementeringsundersøgelser, da implementeringen af satspuljen er forskellig fra andre offentlige beslutninger. Det er nemlig frivilligt for kommunerne, om de vil søge midlerne og dermed indvillige i at

implementere den ønskede politik. Derfor bliver det centralt at undersøge, hvem der traf beslutningen om at søge midlerne og udforme satspuljeprojektet i Sønderborg Kommune. Denne beslutning antages at have stor betydning for, hvordan projektet er organiseret og fungerer i praksis. Implementeringen af en offentlig politik foregår aldrig i et politisk vakuum eller uden inddragelse af forskellige aktører. Derfor beskriver Winter og Nielsen vigtigheden af at undersøge de involverede organisationers interesser, da disse kan have betydning for implementeringsprocessens udfald (ibid.: 73, 79). Derfor vil kapitel 6 indeholde en undersøgelse af, hvorfor Sønderborg søgte satspuljemidlerne, og hvilke målsætninger de selv opstiller for gadeplansindsatsen. Desuden undersøges det, hvilke interesser der har været på spil mellem de forskellige satspuljeaktører i kommunen. I kapitel 7 beskriver vi det boligområde, hvori den helhedsorienterede gadeplansindsats er implementeret. Vi ønsker nemlig at undersøge, hvilken betydning boligområdet har på gadeplansindsatsens effekt. Kapitel 8 vil omhandle, hvilke samarbejdspartnere gadeplansindsatsen skal forebygge ungdomskriminalitet sideløbende og sammen med. I forlængelse af interessedspørgsmålet finder vi det væsentligt at undersøge, hvordan gadeplansprojektet indgår i samspil med andre forebyggelsesaktiviteter.

2.3.2.1 Er markarbejderen nøglen til succesfuld implementering?

Winters og Nielsens forståelse af markarbejdernes rolle i implementeringsprocessen stammer fra Michael Lipskys teori om frontmedarbejderne som de virkelige beslutningstagere. Denne udspringer af et bottom-up-implementeringsperspektiv. De er det sidste led i beslutningskæden og dem, der leverer den offentlige politik direkte til borgerne. I Lipskys optik er lovgivningen og andre politiske beslutninger kun papir, og det er markarbejderen, der holder nøglen til implementeringssuccesen (ibid.: 22, 103, 14). Derfor bliver ledelse af markarbejderen en vigtig faktor for implementeringsprocessens udfald. Det er på ledelsesniveauet, at selve formålet med politikken skal omsættes til handling blandt markarbejderne (ibid.: 20). I en implementeringsanalyse er det derfor vigtigt at undersøge, hvordan ledelsen styrer markarbejderne i deres arbejde. Der findes flere metoder til at styre og lede markarbejderne, til trods for at de ofte anses som ikke-kontrollbare (ibid.: 115). Konsekvensen af, at markarbejderne er svære at kontrollere og overvåge, er, at de kan "løbe med politikken". Markarbejderne bliver dermed de-facto-politikmagere: individuelle politiske aktører og beslutningstagere, der ofte bruger de metoder, som de selv synes er mest hensigtsmæssige. Derfor er markarbejdernes forståelse af deres egen

rolle væsentlig at undersøge (ibid.: 112, 130). Markarbejderne råder dog aldrig over uanede mængder ressourcer, hvilket medvirker til, at de ofte oplever såkaldte krydspres. Disse kan opstå som følge af markarbejdernes egen faglige overbevisning om, hvilke midler der kan løse et givent problem, og de ressourcekrav de møder fra omverdenen. Uanset hvordan man vælger at anskue eller karakterisere markarbejderne, er de vigtige, og deres arbejde og handlinger har konsekvenser - både generelle økonomiske konsekvenser for samfundet og dets skatteborgere, hvis økonomi de forvalter, og substantielle konsekvenser for den enkelte målgruppeborger. Dette belyses ved det andet krydspres, de oplever i deres daglige arbejde, nemlig at de handler på vegne af forvaltningen, mens deres adfærd har direkte konsekvenser for målgruppen (ibid.: 111-14).

Generelt kendetegnes markarbejderne ved, at de er i direkte kontakt med målgruppen, og at deres arbejde er præget af at skulle foretage skøn (ibid.: 103f.). Desuden skal markarbejderne ofte løse meget komplekse problemer, hvor der ikke altid findes ét svar eller én løsning, som tilgodeser alle de involverede parter (ibid.: 112). Vi behandler i kapitel 4, hvilke skøn og dilemmaer der karakteriserer den type markarbejder, som satspuljen 2010 indeholder: gadeplansmedarbejderen. I kapitel 9 belyses det, hvordan gadeplansarbejderen i Sønderborg arbejder, hvilket vi vil sammenholde med indholdet i kapitel 4. Derudover belyser vi i kapitel 9 også forholdet mellem gadeplansarbejderen og målgruppen samt mellem medarbejderen og ledelsen af satspuljeprojektet.

2.3.4 Den sidste fase: output og outcome

I kapitel 10 undersøger vi virkningerne af gadeplansindsatsen i Sønderborg. Før man kan undersøge implementeringens succes, skal det besluttes, hvilken målestok eller evalueringsstandard der tages afsæt i. Hertil kan fx anvendes de overordnede politiske målsætninger. Endvidere kan man vælge at benytte bottom-up-inspirerede målestandarder, som fx markarbejdernes egne mål for indsatsen (ibid.: 31, 35). I dette speciale vil evalueringen af implementeringsprocessens succes primært tage udgangspunkt i satspuljens overordnede mål for de helhedsorienterede gadeplansindsatser og Sønderborg Kommunes egne målsætninger med gadeplansindsatsen. Denne del af implementeringsfasen omhandler implementeringsprocessens *output* og *outcome*. Implementeringsprocessens *output* henviser til præstationer i form af forvaltningsapparatets adfærd, mens *outcome* henviser til målgruppens adfærd. Derfor er det ved *outcome* af implementeringsprocessen, at man undersøger, hvilken effekt den offentlige politik har haft på målgruppen (ibid.: 14, 17). I dette speciale er *output* defineret som den

konkrete udformning af gadeplansindsatsen i Sønderborg, mens outcomet er gadeplansindsatsens succes med at forebygge ungdomskriminalitet i det udvalgte boligområde. Altså undersøger vi outputtet og outcomet i kapitlerne 6-9, men først i kapitel 10 undersøger vi indsatsens registrerede succes med at forebygge kriminalitet. Af den integrerede implementeringsmodel fremgår ligeledes punktet *feedback*. Dette hentyder til de evidensmæssige erfaringer, der kan udtrages af implementeringsprocessen (ibid.: 20). Vi behandler satspuljens feedback undervejs i hele specialet, da vi forstår vores undersøgelse af puljen til de helhedsorienterede gadeplansindsatser som en art evaluering af puljen. Men da gadeplansprojektet i Sønderborg endnu ikke er afsluttet, kan vi allerede her fastslå, at det ikke har været muligt for os at foretage en traditionel evaluering af projektet, eftersom indsatsen kan ændre sig inden slutningen af 2013, hvor puljen ophører.

2.4 Overvejelser vedrørende teorivalg

Vi har nu præsenteret det teoretiske fundament for specialet. Nedenfor vil vi forholde os til, hvilken betydning de teoretiske valg får for besvarelsen af specialets problemformulering.

Først og fremmest skal det fremhæves, at vi har valgt at koble tre forskellige teoriretninger: kriminologi, governanceteori og implementeringsteori. Det har vi gjort for at kunne undersøge implementeringsprocessen med flere nuancer, hvilket ligger i forlængelse af den tværfaglighed, vi har dyrket undervejs i vores uddannelse. Vi er af den overbevisning, at der ikke findes én årsagsforklaring på, hvad der er bestemmende for udfaldet af et kriminalitetsforebyggelsesprojekt. Ved at anvende alle tre teoriretninger kan vi undersøge, hvilke faktorer der har indflydelse på satspuljepartiernes forsøg på at forebygge ungdomskriminalitet gennem offentlig politik.

Governance-teorien bidrager til at fremdrage betydningen af, hvordan den offentlige politik styres, samt hvordan de nye styringsmekanismer påvirker de involverede aktører. På den måde medvirker governance-teorien til at undersøge, hvilke konsekvenser det får for implementeringen af forebyggelsespolitikken, at denne er forankret i en pulje. Implementeringsteorien danner både en metodisk og en teoretisk ramme for specialets opbygning og for vores forståelse af hvilke faktorer der kan have indflydelse på Sønderborgs gadeplansprojekt. I vores undersøgelse af satspuljen fra politikformuleringen til det konkrete projekt i Sønderborg anvender vi implementeringsteorien til at systematisere det empiriske materiale, som specialet er

baseret på.

De kriminologiske teorier befinder sig uden for forvaltningsfeltet, men da vi undersøger, hvordan staten søger at forebygge ungdomskriminalitet, finder vi det relevant at inddrage dem her. Det er primært gennem de kriminologiske teorier, at vi får forståelse for kausalsammenhængen mellem politikproblemet – ungdomskriminalitet – og de politiske løsninger hertil. Vi inddrager såvel statens som Sønderborg Kommunes kriminalitetsforståelse, i og med at måden, kriminalitetens baggrund og oprindelse forstås på, efter vores opfattelse har betydning for, hvilke forebyggelsesmetoder der benyttes. Ved at undlade en af de tre teoriretninger havde det ikke været muligt for os at indfange og analysere de mange forskellige faktorer, der har indflydelse på implementeringen af en offentlig kriminalpræventiv politik.

Kapitel 3: Metodiske overvejelser

I dette kapitel redegør vi for, hvilke metodiske valg der er foretaget i forbindelse med at undersøge implementeringen af satspuljeprojektet i Sønderborg Kommune. Vi indleder med en diskussion af de metodiske problemer, der automatisk er knyttet til at evaluere og måle på, hvorvidt en forebyggende indsats virker. Dette medtager vi, da vi gennem vores undersøgelse af, hvilke faktorer der påvirker effekten af en kriminalpræventiv indsats, må forholde os til, hvordan sådanne indsatser normalt evalueres. Dernæst følger en redegørelse af valg af interviewpersoner og case-kommune, samt hvilke konklusioner vi kan drage med afsæt i en enkelt case.

3.1 Metodiske problemer: Hvordan måler man god forebyggelse?

I 2005 bad Socialministeriet Socialforskningsinstituttet (herefter *SFI*) om at udarbejde en effektmålingsmanual, således at ministeriet lettere kunne tage stilling til, hvorvidt man kan måle effekterne af forskellige satspuljeprojekter i de kommende år. I denne manual beskrives forskellige effektmålingsmetoder og deres anvendelse. Det understreges, at der findes flere måder at måle effekten af et givent socialt tiltag på, men at effektmålingerne oftest er opstillet omkring en såkaldt kontrafaktisk situation, altså en hypotetisk virkelighed, hvor man antager, at situationen for deltagerne ville have været anderledes, hvis de ikke havde deltaget i indsatsen (SFI, 2007: 5, 21). Dette benytter Center for Boligsocial Udvikling³ (herefter *CFBU*) sig også af i deres arbejde med at evaluere de helhedsorienterede gadeplansindsatser. Deres evaluering har til formål at undersøge, hvordan de gadeplansindsatser, der udspringer af satspuljen 2010, lever op til puljens målsætninger. Evalueringen startede i 2010 og afsluttes i 2013 (CFBU 1). CFBU anvender kriminalitetsstatistikkerne fra boligområderne som udgangspunkt for deres evaluering. Det antages, at hvis indsatsen ikke havde været der, ville udviklingen formentlig være fortsat på samme måde som hidtil (bilag 3, 02:02-04:21). På den måde vil et evt. knæk i kriminalitetskurven være en indikation på indsatsens succes. Dog påpeger SFI, at den kontrafaktiske situation ikke kan være det eneste måleredskab i en evaluering (SFI, 2007: 23).

Der findes flere forskellige indsatser i de socialt belastede boligområder, som satspuljeprojekterne skal implementeres i. Derfor kan effekterne af satspuljen 2010 ikke så let isoleres. Det er med andre ord usikkert, hvorvidt det lige præcis er gadeplansindsatserne, der har påvirket deltagernes adfærd.

³ CFBU er en selvejende institution, der er underlagt Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Ifølge Lasse Kjeldsen, der er ansvarlig for CFBU's evaluering af gadeplansindsatsene, kan det være vanskeligt at konkludere, om det lige præcis er denne indsats, der har haft succes med at få de unge væk fra den kriminelle løbebane. Kjeldsen opstiller to typer af problemer ved at evaluere de områderettede indsatser: På den ene side kan det se ud, som om der ikke er sket ændringer, hvis sigtelsestallene og anmeldelsestallene er uændrede. Disse tal kan dog skygge over, at indsatsen rent faktisk har fungeret efter hensigten og holdt børn og unge ude af kriminalitet. På den anden side kan indsatsen se ud, som om den virker efter hensigten, da kriminalitetsniveauet er faldet; men dette kan skyldes, at der har været supplerende forebyggelsesindsatser i boligområderne (bilag 3, 05:47-06:57). Denne problemstilling gør sig også gældende i vores undersøgelse af, hvilke faktorer der har indflydelse på effekten af den kriminalpræventive indsats, og derfor har vi valgt at supplere kriminalitetsstatistikker fra boligområdet i Sønderborg med kvalitative interviews.

Derudover skriver CFBU i midtvejsevalueringen af de satspuljefinansierede gadeplansindsatser, at der findes en række forhindringer ved at foretage en reel effektmåling. Disse omhandler bl.a., at kriminaliteten ikke er stabil i områderne, hvilket vanskeliggør en vurdering af, om det er denne ene indsats, som er årsag til mere eller mindre kriminalitet i området (CFBU 1: 16f.). Derfor kunne man forledes til at undersøge virkningen af de helhedsorienterede gadeplansindsatser gennem en såkaldt procesevaluering. SFI karakteriserer dette som metode til at afgøre om et politisk tiltag er implementeret efter hensigten (SFI, 2007: 19). På den måde ville undersøgelsen have omhandlet, hvorvidt Sønderborgs forebyggelsesprojekt lever op til de målsætninger, der findes i satspuljen 2010. Vi medtager også satspuljens overordnede målsætninger i vores undersøgelse af det konkrete gadeplansprojekt i Sønderborg, men har særlig fokus rettet mod, hvilke faktorer der har indflydelse på, om kommunens projekt kan imødekomme puljens mål.

Ved at se på kriminalitetsstatistikkerne alene kan man løbe ind i andre metodiske problemer. Dette beskrives bl.a. af kontorchef Mikael Lynnerup i Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (der er ansvarlig for den helhedsorienterede gadeplansindsats), som udtaler, at man let kan komme til at lave en fejlslutning, hvis man kun kigger på de generelle anmeldelsesstatistikker. Disse omfatter fx også personer, der ikke er en del af målgruppen for forebyggelsesprojekterne (Artikel 4).

Desuden bør man, ifølge Flemming Balvig og Britta Kyvsgaard, forholde sig til, at ikke al kriminalitet meldes til politiet. De skriver derfor således i offerundersøgelsen fra 2011:

"En ikke ubetydelig del af den kriminalitet, der forekommer i samfundet, anmeldes ikke til politiet og kommer heller ikke til politiets kundskab på anden vis. Man kalder denne ikke-politiregistrerede kriminalitet for den skjulte kriminalitet." (Balvig & Kyvsgaard, 2011: 9).

Man kan ikke drage valide konklusioner alene ved at anvende kriminalitetsstatistikker i en undersøgelse af effekterne af en bestemt præventiv indsats. CFBU har i midtvejsevalueringen af de helhedsorienterede gadeplansindsatser kombineret en række forskellige metoder til at belyse indsatsernes reelle effekt. De har valgt at fokusere på de forandringer, som aktiviteterne skaber for målgruppen. Herved søger CFBU at systematisere det kludetæppe af aktiviteter, som puljen har affødt i de 17 boligområder rundt om i Danmark (CFBU 1: 13f.). I vores implementeringsanalyse inddrager vi både vores interviews med aktører fra Sønderborg Kommune og en række undersøgelser foretaget i boligområdet, hvor indsatsen skal virke. Dette giver os et indblik i den verden af projekter og indsatser, som satspuljeprojektet spiller sammen med.

CFBU anvender sigtelsestal og anmeldelsesstatistikker som bass line for den kontrafaktiske situation, som vi beskrev ovenfor. Hertil tilføjer Lasse Kjeldsen, at:

"Der er selvfølgelig nogle effekter der ligger et stykke fra indsatsen - vi ved jo ikke hvem i området der egentligt har været involveret i indsatsen. Så undersøgelsen tager udgangspunkt i en kontrafaktisk tænkning." (Bilag 3, 02:02-04:21).

Her kommer Lasse Kjeldsen ind på et andet effektevalueringsproblem i forhold til satspuljens forebyggelsesprojekter: at målgruppen ikke er en fast gruppe. Kjeldsen taler for, at evalueringer af forebyggende indsatser bør baseres på kvalitative og kvantitative data på individniveau. Herigennem får man et bedre indtryk af indsatsernes reelle indflydelse på målgruppen (Bilag 3, 44:38-46:07). Dette har været en af bevæggrundene for, at vi har ønsket - og gennemført - fokusgruppeinterviews med målgruppen for Sønderborgs gadeplansprojekt. Endvidere understreger Kjeldsen, at det er vigtigt at undersøge den enkelte indsats' samspil med de andre indsatser i området, da målet for gadeplansarbejdet er at få kontakt til målgruppen og få dem over i kommunens normaltilbud (Bilag 3, 06:57-08:00). Det fremgik ligeledes af kapitel 2, at vi også ønsker at have fokus på samarbejdet mellem gadeplansindsatsen og kommunens øvrige forebyggelsesaktører. På den måde kan vi netop få et bedre indtryk af, hvad gadeplansindsatsen i Sønderborg bidrager med i det kriminalpræventive arbejde.

3.2 Det kvalitative casestudie

Dette speciale er funderet i et kvalitativt casestudie af implementeringen af satspuljeprojektet i Sønderborg Kommune. Det kvalitative casestudie er oplagt i forhold til specialets teoretiske ramme, der netop lægger op til at foretage kvalitative interviews. Herigennem kan vi bedre få indsigt i, hvordan implementeringsprocessen er forløbet. Vi har valgt at tage udgangspunkt i Rasmus Antoft og Heidi Salomonsens tanker om den dynamiske undersøgelsesproces i det kvalitative casestudie. Her vil den genererede empiriske data ofte medvirke til forandringer i undersøgelsesdesignet, hvor man ofte stiller nye forskningsspørgsmål eller genovervejer teori- og metodevalg (Antoft & Salomonsen, 2012: 129f.). Vi ville være åbne over for, at vores empiriindsamling kunne bidrage med at belyse andre faktorer, som havde indflydelse på implementeringen af gadeplansindsatsen i Sønderborg, end de faktorer, der udspringer af vores teorivalg. Vi valgte derfor at lave semistrukturerede interviewguides, hvori der gives plads til, at interviewrespondenterne kan bidrage med ny viden om implementeringsprocessen. Men da vores interviewguides er baseret på vores teoriapparat (bilag 3a -12a), har der ikke været grundlag for at ændre i undersøgelsesmetoden, da fx implementeringsteorien selv lægger op til, at man medtager mange forskellige empiriske vinkler. Vores interviewpersoner fortalte om andre problemstillinger, som vi ikke havde spurgt til, og disse faktorer inddrager vi i vores implementeringsanalyse. Et eksempel er, at Søstjernevej og Nørager befinder sig på den liste over særligt udsatte boligområder, der tidligere officielt blev kaldt ghettolisten, hvilket optog interviewrespondenterne meget. Derfor er det dynamiske element i vores implementeringsundersøgelse, at vi var åbne over for andre faktorer. Vi har valgt at beskæftige os med en enkelt case-kommune i specialet, da vi ønskede at gå i dybden med implementeringen af en enkelt kriminalpræventiv indsats. Herigennem kunne vi få mulighed for at tale med størstedelen af de aktører i kommunen, der har været i berøring med projektet. Antallet af disse (der er i alt gennemført 10 interviews, red.) er en væsentlig årsag til kun at vælge en case-kommune og afgrænse os fra at lave en komparativ undersøgelse. Et muligt validitetsmæssigt problem kan herved være, at generaliserbarheden mindskes, da vores data kun baseres på én kommune. Vi kan således ikke på baggrund af vores undersøgelse af projektet i Sønderborg Kommune konkludere, hvilke lokale faktorer der har haft indflydelse på de andre satspuljeprojekters virke. Specialets fundering i et implementeringsstudie kan dog løfte de lokale empiriske fund til et overordnet niveau og derigennem bidrage med viden om, hvilke faktorer der generelt har indflydelse på effekterne af puljefinansierede kriminalpræventive projekter.

3.2.1 Valg af interviewpersoner

Vores interviewpersoner er alle udvalgt på baggrund af den integrerede implementeringsmodel, og alle interview haft til formål at bidrage til en forståelse af implementeringsprocessen af gadeplansindsatsen i Sønderborg Kommune. De er alle optaget på en lydfil og vedlagt på en CD, der indeholder bilag 3-12. Herunder præsenterer vi kort respondenterne, og hvordan interviewene med dem indgår i opgaven.

Lasse Kjeldsen er ansvarlig for CFBU's evaluering af gadeplansindsatsene, interviewet med ham fungerer som et ekspertinterview. Formålet med interviewet var primært at få en forståelse af, hvilke problematikker der kan være forbundet med at evaluere gadeplansprojekterne og forebyggelsesindsatser generelt. Dette interview anvendes udelukkende i afsnittet ovenfor og i kapitel 10, hvor vi undersøger effekterne af forebyggelsesprojektet i Sønderborg.

Iben Rasmussen er fuldmægtig i Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og ansvarlig for satspuljen 2010. Interviewet bidrager med en baggrundsforståelse af politikformuleringsfasen samt politikdesignet.

Erik Lorenzen er byrådspolitiker for Fælleslisten og medlem af Børne- og Uddannelsesudvalget i Sønderborg Kommune. Sammen med **Connie Buch**, der er udviklingschef i Børne- og Uddannelsesforvaltningen i Sønderborg Kommune, repræsenterer han den politiske og forvaltningsmæssige ledelse af satspuljeprojektet. Connie Buch står i satspuljeansøgningen som ansvarlig for projektet.

Joan Vissing er leder af Sønderborg Kommunes Forebyggelsescenter, som satspuljeprojektet hører under. Hun er ansvarlig for den daglige ledelse af satspuljeprojektet. Dette interview giver sammen med interviewet med gadeplansmedarbejderen, **L.B.**, et indblik i gadeplansindsatsen virke. Det skal her pointeres, at L.B. ikke ønsker at fremstå med sit fulde navn i rapporten, derfor refererer vi til hende som 'gadeplansmedarbejderen' eller L.B., som er hendes initialer.

Anne-Marie Wolff, som er boligsocial rådgiver i boligområdet ved Søstjernevej/Nørager og **Palle Hvingelby**, der er repræsentant fra politiet og SSP-koordinator i Sønderborg Kommune, er begge nogle af gadeplansindsatsens samarbejdspartnere. Interviewene med dem bidrager til en forståelse af, hvordan gadeplansindsatsen samarbejder med de andre forebyggende aktører i boligområdet.

Ungegruppen består af unge fra boligområdet ved Søjsternevej og Nørager.

Målgruppeinterviewene er foretaget, da vi har haft et ønske om at interviewe de børn og unge, som gadeplansprojektet sigtede mod at hjælpe. Vi søgte at give de unge en stemme i forebyggelsesdebatten. Desuden var interviewet med de unge vigtigt på grund af vores implementeringsteoretiske tilgang, da satspuljeprojektets succes eller fiasko afhænger af, hvordan målgruppen tager imod projektet. Af samme grund har vi valgt at lave et selvstændigt metodeafsnit, der omhandler fokusgruppeinterviewenes forløb.

3.2.2 Fokusgruppeinterviews med de unge

I interviews med børn er det vigtigt, at man er bevidst om den magtrelation, der findes mellem interviewer og børnene. Denne ubalance kan medføre, at børnene ser interviewer som en autoritet, og derfor ikke formår at svare umiddelbart på de stillede spørgsmål (Kvale & Brinkman, 2009: 145f.). Dette ville vi forsøge at imødegå ved at møde de unge, inden fokusgruppeinterviewene fandt sted. Herved kunne vi nå at tale uformelt med dem, inden interviewet gik i gang. Jette Kofoed skriver, at det godt kan virke skræmmende for børn, at de skal deltage i et interview, da de formentlig ikke har prøvet det før (Kofoed, 2004: 359). Derfor så vi det uformelle møde som et metodisk redskab til at få gennemført et godt fokusgruppeinterview. Desuden har vi søgt at lave en meget åben interviewguide, da de unge ikke skulle føle, der var rigtige og forkerte svar. Kofoed påpeger, at den væsentligste opgave, der er forbundet med at interviewe børn, er at være lyttende (ibid.: 358f.). Derfor har vi fundet fokusgruppeinterviewformen som en velegnet interviewstil, da de unge herigennem havde bedre mulighed for at tale frit. Derudover præciserer Kvale, at det i børneinterviews er vigtigt at stille konkrete og let forståelige spørgsmål (Kvale & Brinkman, 2009: 145f.). Dette forsøgte vi fx at gøre ved at spørge til, hvordan de unge havde mødt gadeplansmedarbejderen første gang (bilag 12a). Herved kunne vi få en viden om, hvordan gadeplansindsatsen fungerer i praksis.

Da vi kom til Sønderborg gjorde L.B. os opmærksom på, at vi ville komme til at tale med en gruppe piger i alderen 12-14 år. De var dog ikke decideret tilknyttet satspuljeprojektet, men havde før deltaget i lignende projekter og var alle bosat i boligområdet. Vi anså det ikke for problematisk, at pigerne ikke som sådan var tilknyttet projektet, da alle unge i boligområdet anses som målgruppen for satspuljeprojektet (Ansøgning: 3). L.B. havde planlagt, at vi skulle spise middag sammen med pigerne inden interviewet, da de i forvejen ikke var bekendt med, at vi ville interviewe dem.

Det forløb anderledes med det andet fokusinterview, hvor vi interviewede tre drenge, der boede i området og som benyttede sig af Fristedet – et værested for børn og unge i boligområdet. Dette interview kom til at bære præg af, at det var et impulsinterview. L.B. havde dagen forinden taget os med til bokseundervisning, der fungerer som en forebyggelsesaktivitet for drengene i boligområdet. Vi fik ikke hilst ordentligt på drengene, men L.B. sørgede for, i samarbejde med en kollega, at vi dagen efter kunne få lov at tale med nogle af dem. Interviewet fandt sted i udendørsarealet ved boligområdet, da Fristedet består af et enkelt rum, hvor andre børn opholdt sig. Vi interviewede tre drenge mellem 12 og 15 år. Da vi kun nåede kort at hilse på dem, var hverken de eller vi lige så forberedte, som det var tilfældet med pigerne. Dertil betød selve udendørssituationen, at interviewet blev fulgt af flere forbipasserende, og det kan have bremset drengene i at tale frit.

Trods omstændighederne ser vi det som positivt for specialet, at vi fik talt med både drenge og piger fra boligområdet. Dog udviklede begge interviewene sig således, at samtalen med de unge kun varede 15-20 minutter. Dette betyder naturligvis, at der er færre udsagn fra de unge, end vi havde håbet på. De unge var generte og lidt påpasselige med, hvad de sagde. Derfor fandt vi det væsentligt at assistere dem i deres fortællinger om satspuljeprojektet (bilag 11 og bilag 12), selvom fokusgruppeinterviewet ligger op til, at interviewerens træder tilbage og lader de interviewede tale selv. Til trods for de mange tanker vi havde gjort os forinden fokusgruppeinterviewene, var det altså svært at få de unge i tale. Kontakten til de unge blev etableret gennem gadeplansmedarbejderen L.B. og hendes kollega. Det er der både fordele og ulemper ved. Det er en fordel, at vi fik mulighed for at tale med unge fra området. Dette havde muligvis ikke været muligt for os, hvis vi selv havde skullet skabe en kontakt til dem. Men der er også nogle metodiske forbehold forbundet med, at det er gadeplansmedarbejderen og hendes kollega, der har udvalgt, hvilke unge vi skulle tale med. Der skal tages højde for, at disse unge kan være særligt positive over for indsatsen, og at vi derfor ikke får et nuanceret og kritisk indblik i gadeplansindsatsens virke. Endvidere kom vi i kontakt med en gruppe unge, der muligvis ikke er repræsentativ for satspuljeprojektets samlede målgruppe, men som til gengæld var imødekommende og åben for at deltage i vores speciale.

Desuden er det væsentligt at påpege, at vi undlader at medtage et kønsperspektiv i undersøgelsen af Sønderborgs gadeplansindsats, selvom vi har interviewet både drenge og piger. Der er forskel på, hvilke kriminalitetsproblemer der kendetegner drenge og piger, men da Sønderborg i sin ansøgning til satspuljen ikke medtager dette perspektiv, behandles det ej heller i dette speciale. Vi anvender disse interviews som én stemme fra to ungegrupper.

3.3 Valget af Sønderborg Kommune

Det var med udgangspunkt i vores interesse for gadeplansarbejde som kriminalpræventiv metode, at vi valgte at tage afsæt i den del af satspuljen 2010, der var afsat til de helhedsorienterede gadeplansindsatser. De 12 kommuner og de dertilhørende boligområder, der modtog puljemidlerne, er udvalgt af satspuljepartierne på baggrund af deres fælleskarakteristika (Vejledning: 3). Derfor var det i princippet underordnet, hvilken af de 12 kommunerne vi valgte, da gadeplansindsatser alle skulle implementeres under samme forhold. Vi har dog fra specialets start haft et ønske om ikke at undersøge kriminalitetsforebyggende arbejde i en af landets fire største kommuner, da mange kriminalitetsforebyggende undersøgelser netop tager afsæt heri. Ungdomskriminalitet er selvfølgelig ikke kun et problem i storbyerne. Ved at undersøge en mindre (forskningsmæssigbelyst) kommune følger vi en induktiv udvælgelsestilgang og kan imødekomme vores eget ønske om at bidrage med ny empirisk viden om forebyggelse af ungdomskriminalitet.

Med udgangspunkt i de overstående kriterier for case-udvælgelsen kontaktede vi fredag d. 14. september 2012 Lasse Kjeldsen, da vi håbede at han kunne være behjælpelig med at udvælge en case-kommune. Han henviste til, at man generaliserende kan skelne mellem to former for forebyggelsesprojekter i de 12 kommuner. Den ene form er målrettet børn og unge i risikozonen. Det vil sige de børn, der endnu ikke har begået kriminalitet, men som antages at være kriminalitetstruede. Den anden slags projekter har til formål at være kriminalitetsdæmpende og består projekter, der oftest er målrettet børn og unge, der allerede har begået kriminalitet. Kjeldsen pointerede, at ud over landets fire største kommuner var Greve og Ishøj Kommuner de eneste, der arbejdede med projekter, som var målrettet de kriminelle børn og unge (CFBU 1: 29). Vi har i specialet ønsket at undersøge, hvordan man forebygger, at børn og unge bliver kriminelle, og ikke hvordan man dæmper børne- og ungdomskriminalitet, og af den grund fravalgte vi Greve og Ishøj Kommune. Kjeldsen fremsendte nedenstående skema, der kategoriserer, hvilke kriminalpræventive elementer de 12 kommuner har valgt at benytte i deres helhedsorienterede gadeplansindsatser.

3.3.1 Tabel 1: De helhedsorienterede gadeplansindsatser

Kommune	Fritid	Skole	Job	Familie	Mentor/rådgivning	Opsøgende gadeplansindsats	Andet
Fredericia	x	x	x	x	x		
Haderslev	x	x	x	x			
Holbæk	x		x	x			
Silkeborg	x	x			x	x	x
Sønderborg	x	x	x	x	x	x	
Lolland		x					x
Greve	x						x
Ishøj			x		x		
København			x		x	x	
Odense	x		x			x	
Århus	x				x	x	
Ålborg		x			x	x	

Skemaet viser, at alle kommunerne har medtaget flere forskellige forebyggelsesforanstaltninger i gadeplansprojekterne. På baggrund af skemaet fravalgte vi alle de kommuner, der ikke benyttede sig af opsøgende gadeplansarbejde, hvilket efterlod os med et valg mellem Sønderborg og Silkeborg Kommune. Begge kommuner opfyldte vores udvælgelseskræterier: De arbejder med en målgruppe, der endnu ikke har begået kriminalitet, er ikke en af de fire største kommuner og benytter sig af opsøgende gadeplansarbejde.

Vi tog kontakt til Sønderborg Kommune mandag d. 17. september 2012, da vi af flere årsager, som beskrives nedenfor, syntes, at den kommune ville være interessant at arbejde sammen med. Samme dag modtog vi den første positive mail fra Joan Vissing - projektlederen af den helhedsorienterede gadeplansindsats. Derefter aftalte vi med Joan Vissing at komme på feltbesøg og foretage interviews i midten af november 2012.

3.3.2 Kriminalitet i Sønderborg

Vi valgte Sønderborg fremfor Silkeborg Kommune fordi der ifølge Danmarks Statistik findes mere kriminalitet blandt unge 15-17-årige i Sydjylland end i de resterende dele af Jylland – herunder også Midt- og Vestjylland, hvor Silkeborg befinder sig (bilag 1). Disse tal, der er fra 2009, tydeliggør et større behov for kriminalitetsforebyggelse i Sønderborg end i Silkeborg Kommune. Samme konklusion kom CFBU med i rapporten *”De unge væk fra gaden – Effektive metoder i kriminalpræventivt arbejde i udsatte boligområder”* fra 2011. Her evaluerede CFBU de kommunale helhedsplaner fra 2008 til 2010 i Greve, København og Sønderborg Kommune (CFBU 2: 5). I rapporten henvises der til, at udviklingen i sigtelser mod unge mellem 15 og 25 år er steget i Sønderborg Kommune fra 167 sigtelser i 2007 til 227 sigtelser i 2010. CFBU havde i rapporten opstillet en række sammenligningskommuner, hvor Silkeborg Kommune også var medtaget. CFBU konkluderede, at kriminalitetsniveauet blandt unge var højere i Sønderborg Kommune end i fx Silkeborg Kommune (ibid.: 19). Det samme fandt vi på hjemmesiden kommunefakta.dk, hvor kriminalitetsniveauet i Sønderborg sammenlignes med nabokommunen Aabenraas. Her fremgår det af tal fra 2011, at Sønderborg Kommune i 7 ud af 10 kriminalitetsformer har et større antal anmeldelser end Aabenraa Kommune. Udsvingene er relativt høje; fx havde Sønderborg Kommune 27 flere tilfælde af hærværk end Aabenraa Kommune. De eneste tre kriminalitetsformer, som Aabenraa har flere tilfælde af end Sønderborg, er primært kriminalitetsformer, som ikke betegnes som ungdomskriminalitet, fx grov skattesvig eller dokumentfalsk (Internet 1). Vi endte altså med at vælge Sønderborg Kommune på grund af kommunens problemer med ungdomskriminalitet.

Kapitel 4: Bag om satspuljen 2010

I dette kapitel går vi bag om satspuljen og undersøger, hvilken kriminalitetsforståelse de helhedsorienterede gadeplansindsatser afspejler. Som vi belyste i kapitel 2 er forståelsen af den kriminelle adfærd nemlig afgørende for, hvad der opfattes som god forebyggelsespolitik. Således omhandler dette kapitel den statslige forståelse af ungdomskriminalitetsproblematikken og de dertilhørende løsninger.

4.1 Politikformuleringen

I kapitel 1 har vi allerede skitseret de omstændigheder, der havde indflydelse på Satspuljens fokus på gadeplansindsatser. Derfor vil vi her blot uddybe nogle af disse omstændigheder. Iben Rasmussen er fuldmægtig i Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (herefter *MBBL*) og administrerer puljen til de helhedsorienterede gadeplansindsatser. Hun fortæller, at der på daværende tidspunkt ikke var et ministerielt ønske om, at satspuljemidlerne i 2010 skulle gå til kriminalitetsforebyggelse. Satspuljepartiernes beslutning var baseret på kommissionens anbefalinger og fandt samtidig sted i den periode, hvor bandekonflikten eskalerede (bilag 4, 02:10–04:31; 12:00–13:44). Endvidere var den daværende regering blevet skudt i skoene, at man ikke lyttede til eksperter, når man gennemførte kriminalpolitiske ændringer (Artikel 5). Satspuljens brug af kommissionens anbefalinger kan derfor ses som et ønske om at vise politisk handlekraft, samtidig med at man lyttede til eksperterne. Den politiske handlekraft ses, ved at der i satspuljevejledningen står, at puljen er et svar på de senere års stigende fokus på børns og unges kriminelle adfærd. Ministeriet henviser både til hærværksugerne i 2008 og til optrapningen af bandekonflikten i begrundelsen af puljens kriminalitetsforebyggende fokus (Vejledningen: 2). Der er hverken i vejledningen til puljen eller i selve satspuljeteksten specifikt beskrevet, hvilke former for ungdomskriminalitet man ønskede de helhedsorienterede gadeplansindsatser skulle forebygge (Vejledning & Satspuljen). Iben Rasmussen fortæller, at puljen skulle forebygge alle former for kriminalitet. Og hun tilføjer, at i boligområder, hvor bandeproblematikken ikke var påtrængende, kunne man forestille sig, at indsatsen kunne forebygge hærværk og utryghedsskabende adfærd, der gør det mindre attraktivt at bo i de udsatte boligområder (bilag 4, 35:44–37:21). Man ønskede, at beboere med uddannelse og beskæftigelse bosatte sig i områderne og derved kunne fungere som rollemodeller for området og unge (Vejledning: 3). Kommissionen beskriver desuden en af kvaliteternes ved det opsøgende gadeplansarbejde som værende, at sådanne tiltag øger borgernes tryghedsfølelse i udsatte boligområder (Betænkning: 72).

Altså skulle satspuljens gadeplansprojekter både forebygge hærværk og medvirke til at øge trygheden og kvaliteten ved at bo i de udsatte boligområder.

4.1.1 Gadefællesskaber skaber unge kriminelle

Kommissionen lagde i sine anbefalinger af de helhedsorienterede gadeplansindsatser særlig vægt på, at der findes en tydelig gadekultur blandt kriminalitetstruede børn og unge. Man henviste til undersøgelser, som viste, at de unge, der begår mest kriminalitet, opholder sig uhensigtsmæssigt meget i det offentlige rum. De fandt en sammenhæng mellem samvær med kammeraterne på gaden og hyppigheden af kriminalitet (ibid.: 71f). Dog understreger Ruth Borrits og Hans-Erik Rasmussen, at det ikke skal forstås sådan, at alle unge, der 'hænger ud på gaden', begår kriminalitet eller er potentielle kriminelle. De skriver, at det er en del af den almindelige socialiseringsproces fra barn til voksen 'at hænge ud på gaden' med sine venner (Borrits & Rasmussen, 2012: 28). Kommissionen påpeger, at det netop er af væsentlig betydning, om ens kammerater er bekendt med det kriminelle miljø. Engelske undersøgelser har nemlig vist, at der er en stor sandsynlighed for, at man selv begår kriminalitet, hvis man 'hænger ud' med kriminelle unge. Et negativt gademiljø kan derved alene være en faktor, der antages at have betydning for kriminalitetsudviklingen i de udsatte boligområder (Betænkning: 72, 301f.). Sådanne gademiljøer beskrives som offentligt tilgængelige steder, hvor unge opholder sig uden at foretage sig noget og med ringe voksenopsyn (Libak & Lindstad, 2011: 5). I satspuljen henvises der endvidere til, at de helhedsorienterede gadeplansindsatser skal indeholde kriminalpræventive og kriminalitetsbegrænsende aktiviteter, hvis målgruppe er risiko- og lillebrorgrupper (Satspuljen: 72).

I disse ungemiljøer er gadeplansindsatser velegnede som kriminalpræventive tiltag, fordi de opsøgende gadeplansarbejdere netop får kontakt til de gadeorienterede unge (Betænkning: 71-74). Iben Rasmussen siger, at børnene i de udsatte boligområder ofte ikke har nogle ordentlige fritidstilbud til rådighed og har vanskeligt ved at deltage i idrætsaktiviteter grundet manglende økonomiske ressourcer i familien (bilag 4, 08:02-11:27). De unges fritidsliv – på gaden og *ikke* i klubberne - danner baggrunden for en vurdering af, hvorvidt de befinder sig i den kriminelle risikozone. Det ser vi som et udtryk for, at både kommissionens anbefalinger og satspuljen forstår fænomenet ungdomskriminalitet som et produkt af den negative socialiseringsproces, der finder sted i de unges ukontrollerede fællesskab på gaden. De nære omgivers holdninger til kriminalitet er afgørende for om de unge ender på den berømte kriminelle løbebane.

Gadeplansprojekternes opgave bliver derfor at modarbejde de unges fællesskaber på gaden.

Indsatsernes forventede resultater afspejler desuden, hvilke forestillinger om kriminalitet satspuljen bygger på. Puljens mål om *"At færre børn og unge skal rekrutteres til kriminelle miljøer"* viser, at det er den negative gadekultur, der anses som årsag til kriminalitet. Hvis det lykkes at dæmme op for denne kultur, er det forventede resultat, at færre begår kriminalitet – at den samlede kriminalitet i boligområderne falder. Puljens anden målsætning - at gadeplansindsatserne skal bidrage til, at de unge opnår uddannelse og beskæftigelse - viser, at der er en forventning om, at en fuldført skolegang og/eller tilknytning til arbejdsmarkedet mindsker risikoen for kriminel adfærd (Vejledning: 2f.). På den måde kan puljens kriminalitetsforståelse også ses i forlængelse af selvkontrolteorien. Her antages det, at tilbøjeligheden til at begå kriminalitet er afledt af den sociale binding til samfundet. Men gadeplansprojekternes formodede styrkelse af de unges uddannelsesmuligheder kan desuden forstås som en indirekte måde at forebygge ulighed i samfundet – en anerkendelse af, at disse børn har brug for ekstra støtte fra fx gadeplansmedarbejdere for at kunne klare sig i skolen. Puljens overordnede formål beskrives således:

"Den helhedsorienterede gadeplansindsats skal forhindre, at børn, som er i risiko for at blive tiltrukket af kriminelle miljøer, får attraktive og naturlige alternativer hertil. Med bedre støtte fra hjemmet, gadeplansmedarbejdere, mentorer og ansatte i fritidstilbud skal børnene og de unge sættes i stand til at vælge en kriminel fremtid fra. I stedet skal de opleve, at en fremtid med uddannelse og arbejde er et realistisk og attraktivt alternativ." (ibid.: 2).

Selvkontrolteorien fremhæver fire forhold, der kontrollerer det afvigende individ (kapitel 2). Disse kan alle findes i ovenstående målsætninger. Eksempelvis mener man, at kriminalitetstilbøjeligheden mindskes, hvis de unge deltager i konventionelle aktiviteter, og hvis deres sociale relationer til lovlydige personer styrkes.

Gadeplansmedarbejderne skal støtte de unge i at "vælge en kriminel fremtid fra". De unges ambitioner på egne vegne fungerer ligeledes som en kontrollerende stopklods for kriminel adfærd. Unge er mere tilbøjelige til at påbegynde en kriminel livsstil, hvis de ikke føler, at de har en fremtid i det konventionelle samfund. Det bliver altså gadeplansindsatsens opgave, at styrke den unges tro på sig selv og egne evner og derved vise dem, at de har en fremtid *uden for* den kriminelle sfære.

4.1.2 De udsatte boligområder

I satspuljevejledningen står der, at forebyggelse af ungdomskriminalitet selvfølgelig er et anliggende for alle landets kommuner, men at der findes nogle by- og boligområder, hvor risikoen for, at børn og unge bliver kriminelle, er større end normalt (ibid.: 2). Iben Rasmussen påpeger, at det selvfølgelig altid skal være en del af kommunernes børne- og ungdomspolitik at tage hånd om udsatte børn og unge og forebygge, at de begår kriminalitet. Men hun understreger samtidig, at fordi opgaven er så stor i nogle boligområder, har de pågældende kommuner brug for en håndsrækning i forbindelse med kriminalitetsforebyggelsen (bilag 4, 08:02-11:27). De danske kommuner er i forbindelse med finanskrisen blevet pålagt strammere økonomisk styring (Artikel 6), og dette er også tilfældet på forebyggelsesområdet. Kommissionen skrev, at en generel mangel på ressourcer har været en reel barriere for forebyggelsesindsatsen i Danmark (Betænkning: 6f.). Satspuljen kan derfor ses som en politisk tilkendegivelse af, at nogle kommuner står over for så store udfordringer, at behovet for økonomisk tilskud er en nødvendighed.

Satspuljen kom samme år, som den daværende regering kom med udspillet "Ghettoen tilbage til samfundet". Formålet med ghettostrategien var bl.a. at styrke indsatserne i de udsatte boligområder. Regeringen ville gøre op med de parallelsamfund, som de mente, ghettoerne var et udtryk for (Regeringen 2010: 5). I puljen til de helhedsorienterede gadeplansindsatser ses lignende forestillinger om de udsatte boligområder. I vejledningen står der, at den store koncentration af sociale problemer øger risikoen for, at de børn og unge der vokser op i disse områder, påbegynder en kriminel karriere (Vejledning: 2).

Forestillingen om, at udsatte boligområder er kriminalitetsfremmende opstod gennem de kriminologiske studier af USA's slumområder i 1960'erne. Hovedtesen er, at den sociale læring, som eksempelvis skaber de kriminelle gademiljøer, i særdeleshed trives i socialt belastede boligområder. Med andre ord er den sociale desorganisering, der trives i sådanne boligområder, medvirkende til, at gademiljøer kan blomstre op og udvikle sig til kriminelle grupperinger. Denne forestilling om ghettoerne som kriminalitetsfremmende oaser går igen i valget af de 25 udsatte boligområder til satspuljen. Valget af de 25 områder begrundes med, at der er en høj koncentration af sociale problemer, og at problemerne med ungdomskriminalitet er åbenbare og påtrængende (ibid.: 3). De sociale problemer, der eksisterer i de udsatte boligområder,

menes på den måde at medvirke til at øge risikoen for, at områdets børn og unge bliver kriminelle. Iben Rasmussen siger:

"Hvad betyder det for de børn, at vokse op et sted, hvor der er så mange, der står uden for arbejdsmarkedet? Hvor der ikke er så mange, der er integreret i samfundet, og hvor der måske ikke er så mange, der snakker dansk. Hvor skolerne er dårlige og institutionerne er udfordret. Det giver dårligere muligheder, hvis problemerne er koncentreret på et sted."
(bilag 4, 54:54-55:13).

Det fremgår heraf, at de udvalgte boligområder er karakteriseret ved en række belastende forhold, der yderligere medvirker til, at antallet af kriminalitetstruede børn og unge stiger. Kriminalitetsforebyggelsen synes derfor at dække over en række forskellige sociale indsatser, der alle har til formål at 'beskytte' områdernes børn mod at blive kriminelle - trods deres opvækst i de udsatte boligområder.

Ministeriet har valgt at måle kriminaliteten i boligområderne ved at se på anmeldelsestallene. Ifølge Iben Rasmussen giver disse et billede af, hvilke problemer der findes i de udsatte boligområder. Dette bygger på en antagelse om, at de unge, der bor i området *"... ikke er så mobile, men hænger ud i deres eget område og laver ballade der"* (bilag 4, 40:25-49:53). I udvælgelsen af ansøgerkommunerne benyttes der således teknikker fra den moderne kriminologi. Ministeriet benyttede anmeldelsestallene som måleenhed til at finde frem til de kommuner, der havde mest brug for ressourcer til kriminalpræventive tiltag. Ved at udvælge boligområderne på baggrund af kriminalitetsstatistikker har man søgt at identificere de grupper i befolkningen, der repræsenterer en kriminalitetstrussel og derfor bør underlægges specielle kontroltiltag. I vejledningen til ansøgerkommunerne står der bl.a. følgende:

"Sociale problemer, kriminalitet i familien, ringe social kontrol og manglende sammenhængskraft er blandt flere individuelle risikofaktorer, som mange børn og unge i de udsatte boligområder vokser op med. Disse børn har, uanset hvor de er bosat, højere risiko for at blive kriminelle. Samtidig har de børn, som ikke er udsat for den samme individuelle påvirkning, men som vokser op i udsatte boligområder med et generelt højt risikoniveau, en større risiko for at blive kriminelle." (Vejledning: 2).

Her nedtones boligområdets betydning for udviklingen af den kriminelle adfærd, og det fremgår, at flere sociale forhold tilsammen danner baggrunden for, hvorfor bestemte

unge udvikler en kriminel adfærd. Dog påpeges det, at opvæksten i de udsatte områder er en væsentlig belastningsfaktor. Hertil bør medtages, at der i satspuljevejledningen ydermere peges på den manglende sociale kontrol som en kriminalitetsskabende faktor. Manglen på den *uformelle* sociale kontrol kendetegner altså de udsatte områder og medvirker til, at de unge har en større risiko for at blive kriminelle. Det er altså boligområdernes sociale desorganisering der bevirker, at den forebyggende sociale kontrol med børnene ikke er til stede i områderne. Derfor har de unge større tilbøjelighed til at indgå i negative gedefællesskaber. Derfor afsatte satspuljen knap 140 mio. kr. til at styrke indsatsen for netop de udsatte boligområdernes børn og unge.

4.2 Det opsøgende gadeplansarbejde

Nedenfor beskriver vi, hvad der karakteriserer det opsøgende gadeplansarbejde som kriminalpræventiv metode.

Der findes flere former for gadeplansarbejde, og gadeplansmedarbejdere kan varetage forskellige roller og anvende forskellige arbejdsmetoder. Det er dog karakteristisk for alt gadeplansarbejde, at medarbejderne arbejder direkte med de unge i deres miljøer. Opsøgende socialt arbejde defineres som uopfordret kontakt fra repræsentanter, fx sociale myndigheder, til mennesker, som andre skønner har behov for social bistand eller omsorg (Borritys & Rasmussen, 2012: 150, 25). Der findes en fare for stigmatisering i det opsøgende og forebyggende arbejde, da forebyggelse ofte sættes i gang på baggrund af en problemdefinering. Gennem den forebyggende indsats indikeres det, at de unge har eller kan få problemer, hvis ikke de kommer væk fra gaden - også selvom de unge reelt ikke har problemerne endnu (Klitgaard, 2009: 67).

For at undgå stemplingen af de unge er det gadeplansmedarbejderens fornemmeste opgave at opnå de unges tillid. Det er afgørende for gadeplansmedarbejdernes præventive formåen, at de unge ikke opfatter dem som systemets repræsentanter. Hvis de unge er i tvivl om, hvorvidt gadeplansarbejderen er på deres eller på fx politiets side, kan gadeplansmedarbejderne miste muligheden for at komme i kontakt med de udsatte unge (Borritys & Rasmussen, 2012: 145f.). Kevin Perry skriver, i sin ph.d.-afhandling om tillid og mistillid blandt gadeplansarbejdere og unge mænd med anden etnisk baggrund, at de unge mister tilliden til medarbejderne, hvis de finder ud af, at medarbejderne videregiver oplysninger til politiet. Sådanne episoder kan blive en reel barriere for kriminalitetsforebyggelse (Perry, 2012: 236).

Dertil påpeger kommissionen, at gadeplansmedarbejdere med en anden etnisk baggrund end dansk med fordel kan ansættes til at varetage gadeplansindsatser i multikulturelle boligområder. Kommissionen skriver, at disse medarbejdere lettere kan skabe kontakt til unge med anden etnisk baggrund (Betænkning: 74). Altså forbedres gadeplansarbejderens mulighed for at opnå de unges tillid, hvis de unge kan identificere sig med dem.

Som nævnt ovenfor er det gadeplansmedarbejdernes største styrke, at de kan opnå kontakt til de unge, der ikke er en del af det etablerede system. Dog understreges det af kommissionen, at gadeplansindsatserne ikke kan stå alene. Indsatsen skal indgå i et samspil med den respektive kommune, lokalpolitiet og de lokale institutioner. Disse forebyggelsesaktører skal alle møde de unge og deres vennegrupper med en fælles holdning til det kriminalpræventive arbejde (ibid.: 72-74). Dette medtages i satspuljevejledningen, hvor der står, at det er en betingelse for at opnå støtte, at indsatsen indgår i et samarbejde med andre lokale forebyggelsesaktører (Vejledning: 2, 5). Samarbejdet mellem de forskellige aktører bliver dermed afgørende for gadeplansindsatsernes succes.

Det er gadeplansmedarbejdernes opgave, at være et modstykke til den normløshed og forvirring, der ofte præger de kriminalitetstruede unge (Betænkning: 74). Det er vigtigt *"... [a]t vise at man bryder sig om den unge, at vise medfølelse og indlevelse i den unges situation kan få stor betydning for den unges senere tro på sit eget værd."* (Borrits & Rasmussen, 2012: 181f.). Gadeplansmedarbejderne arbejder ofte i grænsfeltet mellem *det personlige* og *det professionelle*. De opsøgende medarbejdere bruger deres personlighed som et af de vigtigste redskaber i at skabe kontakt og etablere relationer til de unge. Gadeplansmedarbejdet er kendetegnet ved meget varierende arbejdstider. Derfor skal medarbejderne være fleksible og indstillet på aften- og weekendarbejde, da de skal være til stede i området, når de unge er der. De vekslende arbejdstider og de tætte relationer til de unge kan medføre, at gadeplansmedarbejderne oplever, at deres privatliv smelter sammen med deres professionelle arbejdsliv. Derfor er det vigtigt, at medarbejderne kan skelne mellem at være på arbejde og have fri. De professionelle personligheder skal kunne veksle mellem mange forskellige roller og befinder sig let i et krydsfelt af modsatrettede interesser (ibid.: 181f.).

Gadeplansarbejderne får ofte kendskab til de unges problemer og forhold i mødet med dem på gaden og kan derfor blive nødt til at foretage akutte etiske og lovmæssige afvejsninger (ibid.: 149). De kan fx blive vidne til forhold som kriminalitet, der ikke var tiltænkt myndighedernes kendskab, hvorfor de akutte situationsovervejelser opstår (Klitgaard, 2009: 69). I en håndbog til gadeplansarbejdere står der, at gadeplansmedarbejdere konkret skal vurdere følgende:

"Hvornår er der tale om handlinger, som kan udvikle sig til noget værre, og som derfor bør forebygges her og nu, hurtigt og effektivt? Og hvornår er det bare almindelige "drengegreger" og en naturlig del af børn og unges trang til at prøve grænser af og søge spænding i deres tilværelse?" (ibid.: 66).

Derfor påpeger Borrits og Rasmussen vigtigheden af, at gadeplansmedarbejderne har en solid socialfaglig baggrund (Borrits og Rasmussen, 2012: 183). En styrkelse af gadeplansmedarbejdernes uddannelse er også en af kommissionens anbefalinger i styrkelsen af den kriminalpræventive indsats overfor børn og unge (Betænkning: 74). En reel gadeplansmedarbejderuddannelse blev etableret i 2011 (Internet 2), hvilket vidner om, at gadeplansarbejde er en særlig form for socialpædagogisk arbejde med dertilhørende særlige problemstillinger.

4.2.1 De unges fortrolige og kommunens medarbejdere

Fordi den forebyggende effekt af gadeplansindsatserne er afhængig af en tillidsfuld relation til de unge, stilles gadeplansmedarbejderen til tider i et dilemma. Dilemmaerne udspiller sig ofte i spændingsfeltet mellem reglerne om tavshedspligt, videregivelse af oplysninger, samtykke og underretningspligt (Borrits og Rasmussen, 2012: 149). Gadeplansmedarbejderne har, ligesom alle andre offentligt ansatte, tavshedspligt. Og det er afgørende, at de formår at videreformidle deres tavshedspligt og underretningspligt til de unge, så de unge tør betro sig og samtidig er klar over, at gadeplansmedarbejderen skal videregive visse oplysninger til kommunen (ibid.: 150). Reglerne om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger danner rammen om den opsøgende medarbejders samarbejde med andre; derimod gælder underretningspligten for alle borgere, der oplever, at børn og unge lever under vanskelige forhold. Dog er underretningspligten særligt skærpet for offentligt ansatte, hvilket ses i reglerne om den udvidede underretningspligt i lov om social service § 35, stk. 1 og 2. I "Håndbog om hjælp til børn

og unge gennem dialog og samarbejde med forældrene”, beskrives den udvidede underretningspligt således:

”Den udvidede underretningspligt er således ikke betinget af, at der er tale om omsorgssvigt, overgreb og lignende meget alvorlige situationer som der er tale om ved den almindelige underretningspligt. [...] Den udvidede underretningspligt indtræder, når der ikke er rimelig mulighed for gennem egen virksomhed i tide at afhjælpe vanskelighederne, herunder gennem rådgivning og vejledning af forældrene og barnet eller den unge samt gennem dialog og samarbejde eventuelt med henblik på inddragelse af kommunen.”
(Socialministeriet, 2004).

Underretningspligten går forud for tavshedspligten, hvilket medfører, at gadeplansarbejderen skal være ekstra opmærksom på de forhold, de bliver bekendt med i mødet med områdernes udsatte unge (Borrits & Rasmussen, 2012: 160). Gadeplansarbejdere vil i deres arbejde støde på forhold, der kan give grund til at overveje, om der skal foretages en underretning. En underretning til kommunen kan dog føre til, at det pågældende barn mister tilliden til gadeplansarbejderen. Omvendt kan en manglende underretning føre til fatale sociale konsekvenser for barnet – fx en plettet straffeattest (Internet 3). Gadeplansmedarbejderen kan derfor opleve et dilemma mellem tavshedspligten og den udvidede underretningspligt.

Gadeplansmedarbejderne må videregive oplysninger, hvis det er et nødvendigt led i sagens behandling. I lovgivningen er det fremhævet, at man skal inddrage sin leder i afvejninger om *ikke* at videregive oplysninger (ibid.: 153f). Med andre ord skal lederen hjælpe og støtte gadeplansmedarbejderne i deres afvejning af, hvornår noget er et nødvendigt led i en sags behandling. Der eksisterer vide rammer for videregivelse af oplysninger inden for samme forvaltning, men dette skal altid have et klart fagligt formål, eksempelvis hvis to medarbejdere arbejder med den samme ungesag (ibid.: 152). Gadeplansarbejderne skal altså i situationer, der ikke omhandler børn og unges sundhed og udvikling, selv vurdere, hvornår det er *hensigtsmæssigt* at underrette den/de respektive myndighed/-er - og det vel vidende, at de potentielt kan miste de unges tillid og dermed undergraver det forebyggende arbejde. Tavshedspligten skal sikre privatlivets fred for de unge og de familier, som gadeplansmedarbejderen kommer i berøring med (Socialministeriet, 2005: 7). På den måde kan tavshedspligten ses som nøglen til at komme ind i de socialt belastede familier.

Derfor kan det øgede fokus på et styrket samarbejde mellem gadeplansmedarbejderne, de unge selv og andre relevante aktører medvirke til at stille gadeplansmedarbejderne i vanskelige situationer. På baggrund af dette vil vi i kapitel 9 undersøge, hvordan gadeplansarbejderen i Sønderborg søger at imødegå de problemstillinger, der er forbundet med gadeplansarbejde.

4.3 Delkonklusion

I dette kapitel har vi opridset nogle væsentlige faktorer, der kan få indflydelse på den præventive effekt af Sønderborgs gadeplansprojekt. Det bliver afgørende for projektets virke i kommunen, at politikformuleringen (satspuljens forebyggelsesstrategi) passer til de kriminalitetsproblematikker, der findes lokalt i boligområdet. Med andre ord kan det konkrete projekt i Sønderborg ikke leve op til satspuljens målsætninger om fx at forebygge de negative gadefællesskaber, hvis disse ikke findes i kommunen. Derudover fandt vi, at gadeplansindsatsen kun kan virke forebyggende, hvis medarbejderen formår at opbygge relationer til de unge i området. Det er tilliden mellem gadeplansmedarbejderen og de unge, der kan medvirke til at forebygge de negative gadefællesskaber og derigennem skabe en bedre hverdag for alle beboere i de udsatte boligområder.

Kapitel 5: Politikdesignet – satspuljen som styringsredskab

Det er ikke blot politikformuleringen, der har indflydelse på implementeringssuccesen. Derfor vil vi i dette kapitel rette fokus mod politikdesignet, her defineret som puljestyring. Implementeringssuccesen afhænger nemlig af, om de politiske målsætninger og politikdesignet passer sammen.

5.1 Metastyring af de helhedsorienterede gadeplansindsatser

I kapitel 1 skrev vi, at satspuljen er en særlig form for statslig pulje, hvorfra der allokeres ressourcer til samfundets svageste borgere. Ifølge KORA, Det Nationale Institut for Kommunernes og Regionernes Analyse og Forskning,⁴ er puljer ”*et styringsredskab, der skal give kommunerne et incitament til at forfølge landspolitiske mål*”. Puljerne benyttes ofte som redskab til at løse overordnede samfundsproblemer gennem nyskabende tiltag. Ved at bruge puljer kan regeringen og Folketinget definere og prioritere en række politiske mål og dermed sætte rammerne for et givent politikområde. Samtidig giver puljeredskabet plads til, at kommunerne kan tilpasse landspolitikken til deres lokale forhold. Puljeprojekterne forløber i tidsbegrænset periode, der er fastsat i de politiske aftaler om puljernes indhold (KREVI, 2008: 5). Ud fra KORA’s redegørelse for formålet med puljer, er der to ting, der er værd at bemærke i forhold til governance- og implementeringsteorien. For det første kan puljer karakteriseres som et metastyringsredskab, hvor staten sætter rammerne for den politik, som den ønsker kommunerne skal udføre. For det andet er det indbygget i brugen af puljer, at staten opfordrer til innovation og nyskabelse i kommunernes håndtering af bestemte arbejdsområder, hvilket vi belyser nedenfor.

Som beskrevet i kapitel 2 findes der flere former for metastyring. Disse kan kategoriseres ved at undersøge, hvordan og hvor meget staten er direkte involveret i styringen. Satspuljen er et udtryk for, at staten metastyrer gennem *politisk og økonomisk framing*. Her fastsætter metaguvernøren de politiske mål og de økonomiske betingelser, som selvreguleringen skal finde sted inden for. Det er en *hands-off*-styringsform, hvor metaguvernøren ikke er i direkte kontakt med de selvregulerende aktører. Derimod formuleres de overordnede politiske mål, som aktørerne skal forsøge at imødekomme (Sørensen, 2007: 111). De overordnede satspuljemål, som kommunernes gadeplansindsatser forventes at resultere i, er et udtryk for den politiske framing.

⁴ Det tidligere KREVI.

Da målene for de helhedsorienterede gadeplansindsatser er bredt formuleret, er de lettere at nå for kommunerne. Eksempelvis står der ikke, *hvor meget* kriminaliteten skal falde i de udsatte boligområder, men blot at man forventer, at *færre* begår kriminalitet, og at al kriminalitet i området mindskes. Endvidere fremgår det af satspuljevejledningen, at effekten af gadeplansprojekterne overordnet måles ud fra udviklingen i anmeldelsesantallet i de udvalgte boligområder (Vejledning: 3). Det fremgår af kapitel 3, at anmeldelsestallet ikke kan stå alene i en kriminalitetsvurdering, da der eksisterer mørketal og mangeartede årsager til, at anmeldelserne stiger og falder. Derfor bevirker målkravene, at gadeplansindsatserne vurderes ud fra et relativt usikkert grundlag. Et andet af Satspuljens mål er, at midlerne herfra bidrager til, at både trygheden og tilfredsheden med at bo i de pågældende boligområder forbedres (ibid.: 3). Til trods for at de fleste udsatte boligområder i dag har udviklet tryghedsbarometre, er tryghedsbegrebet meget bredt og kan dække over både den subjektive og den generelle tryghed (Tryghedsundersøgelse: 12 ff.). Puljens mål er deraf meget upræcise og brede, hvilket kan gøre det vanskeligt for kommunerne at vide, hvad projekterne præcist skal opfylde, før de kan betragtes som succesfulde.

Dog kan de brede målformuleringer også bevirke, at kommunernes selvbestemmelse styrkes, da de lettere kan tilrette forebyggelsen efter deres lokale forhold. Der står i puljevejledningen, at kommunerne selv skal beskrive de konkrete problemer, som indsatsen skal modvirke, og de mål som indsatsen forventes at indfri (Vejledning: 5f.). Denne styringslogik består i, at de bedste politiske beslutninger laves i samspil med de involverede aktører. I og med at kommunerne selv skal identificere deres ungdomskriminalitetsproblematik, kan de selv bedst formulere, hvilke tiltag der vil virke præventivt i de pågældende boligområder.

Af tabel 1 i kapitel 3 ses det, at de 12 satspuljekommuner alle har igangsat forskellige præventive tiltag. Ifølge Iben Rasmussen er det et udtryk for, at områderne, trods de fælles karakteristika, er forskellige og derfor har forskellige lokale problemer. Hun fremhæver, at indsatsen netop kan tilpasses lokale forhold (bilag 4, 30:37-32:45). Som hun siger, bygger puljen til gadeplansindsatserne på en forståelse af, *"[...] at det må være de professionelle lokalt, der ved hvad der giver mening."* (bilag 4, 55:56-57:20). Dog er der visse ministerielle krav til kommunernes ansøgninger, hvilket vi vender tilbage til nedenfor.

Den økonomiske framing er funderet i brugen af puljeinstrumentet, hvor en specifik allokering af ressourcer tildeles de udvalgte kommuner ved opfyldelsen af den politiske målsætning. Metastyringen udøves således ved at skabe nogle incitamentsstrukturer, der får aktørerne til at gøre, som staten ønsker. Kommissionen påpegede netop, at kommunerne oplever en generel mangel på ressourcer i forhold til iværksættelse af præventive indsatser, hvoraf satspuljen imødekommer et dobbelt problem: den bekymrende udvikling med stigende ungdomskriminalitet og de manglende kommunale ressourcer til at løfte denne opgave. Den økonomiske framing ses også, ved at det er specifikt beskrevet i puljevejledningen, hvilke aktiviteter kommunerne kunne søge tilskud til, og hvilke der ville falde uden for puljen (Vejledning: 7). På den måde søger puljepartierne at styre, at de økonomiske ressourcer reelt anvendes til det ønskede formål.

Som beskrevet i kapitel 4 har puljepartierne afgrænset ansøgerfeltet og udvalgt 14 kommuner og 28 udsatte boligområder, hvilket vi ser som et udtryk for, at staten også benytter sig af metastyringsstrategien *konstruktion af institutionelle designs*. Her styrer staten organiseringen af den offentlige politik ved at beslutte, hvem der skal deltage i udførelsen af denne, og hvilke procedurer de skal følge. I vejledningen fremgår det, at kommunerne i deres ansøgning skal følge den såkaldte SMART-model.⁵ Denne opstiller en række punkter, som kommunerne skal forholde sig til i deres ansøgning, herunder egne målsætninger, realiserbarhed, målgruppedefinition samt forandringer hos målgruppen der skal være indtruffet før indsatsen kan betragtes som en succes. Selvom en forandring også kan være, at en dårlig udvikling for målgruppen stoppes eller mindskes, skal der være nogle 'beviser' for, at indsatsen er en succes (ibid.: 5f.). Dermed er det et yderligere krav til kommunerne, at de tilrettelægger deres indsatser således, at resultaterne kan måles efterfølgende. Puljepartierne har fastsat de institutionelle betingelser for kommunernes selvregulering ved både at udvælge boligområderne, forebyggelsesmetoderne og en model for, hvordan de skal opstille egne målkrav. Dette ser vi som et forsøg på at finde balancen mellem over- og understyring af de konkrete projekter: Kommunerne må selv komme med ideer til forebyggelsesaktiviteterne, men indsatserne skal foregå i de udvalgte boligområder og skal som minimum bestå af gadeplansarbejde eller brug af mentorer.

Efter at kommunerne har opnået støtte, og projekterne er igangsat, kontrolleres disse gennem en årlig kontrol af, om projekterne forløber som beskrevet i ansøgningerne.

⁵ SMART-modellen står for *S* – specifikt, *M* – målbart, *A* – accepteret, *R* – realistisk og *T* – tidsafgrænset

Dette sker, ved at kommunerne skal rapportere til det ansvarshavende ministerium, hvordan det går med at nå de opstillede mål (ibid.: 7). Iben Rasmussen siger, at ansøgningerne kan forstås som den kontrakt kommunerne indgår med staten for at opnå støtte til deres projekter (bilag 4, 55:56-57:20). Ministeriets tilskudskontor kontrollerer derudover kommunernes brug af midlerne gennem kommunernes indsendte regnskaber og afrapporteringer. Det er i standardrapporterne, at kommunerne skal skrive, hvis de foretager ændringer i projektet (bilag 4, 13:48-17:17). Opfølgning af puljen er derved et administrativt redskab, som det pågældende ressortministerium benytter til at kontrollere kommunernes puljeprojekter. Herved kan statens styring af kommunernes satspuljeprojekter karakteriseres ved at være hands-on – men på afstand. Puljen indeholder en del udspecificerede krav om, hvordan projekterne skal udføres, for hvem og hvornår, men søger samtidig at give kommunerne plads til selv at beslutte, hvilke aktiviteter deres gadeplansindsatser skal bestå af.

5.2 De varme hænder stjæler vigtig viden

Ifølge KORA er evalueringer af puljer et vigtigt middel til gøre det muligt for ressortministerieret at give feedback tilbage staten. Det er gennem puljeevalueringerne, at man opnår viden om projekternes virkning. Det er altså ved at evaluere indsatserne, at feedbacken til det politiske niveau kvalificeres. Dette ligger i forlængelse af KORA's definition af puljer – at de skal anvendes til at styrke innovationen i den offentlige sektor. Men KORA understreger, at de standardopfølgninger, der følger med statslige puljer, ikke må forveksles med en reel evaluering (KREVI, 2008: 7). Derfor vil vi her diskutere, hvilken betydning det har for satspuljens feedback til staten, at der med de helhedsorienterede gadeplansindsatser ikke blev allokeret ressourcer til evaluering af gadeplansprojekterne.

Vi skrev i starten af dette kapitel, at det er afgørende for implementeringssuccesen, at de politiske målsætninger er sammenstemmende med de politiske redskaber. Winter og Nielsen skriver, at det ofte ikke er tilfældet, hvilket begrundes med en manglende viden om sammenhængen mellem mål og midler. På mange politikområder findes der simpelthen ikke den fornødne viden om effekterne af de forskellige indsatser. I satspuljen til gadeplansindsatserne er dette søgt undgået, ved at puljen udspringer af kommissionens anbefalinger. Iben Rasmussen fortæller, at udgangspunktet for puljen var funderet i et ønske om at give tilskud til nogle forebyggelsesmetoder, der *virkede*. Man ville stoppe kriminalitetsproblemerne én gang for alle ved at benytte

evidensbaserede tiltag (bilag 4, 12:08-12:38). Trods sine krav om nytænkning er satspuljen altså ikke funderet i det gængse puljeparadigme, der omhandler muligheden for at afprøve nye tiltag.

Endvidere kan en manglende sammenhæng mellem mål og midler også skyldes, at politikformuleringen er baseret på såkaldt symbolpolitik. Symbolpolitikens indbyggede problematik ses, ved at politikerne fastsætter ambitiøse mål uden at frigive de nødvendige ressourcer til, at opgaven kan løftes. Symbolpolitik vil ofte være fremtrædende på områder, hvor der er et krav i offentligheden om, at politikerne skal løse problemet, men hvor der samtidig er manglende viden om, hvordan dette bedst løses (Winter & Nielsen, 2010: 58f.). Rasmussen fortæller, at dagsordenen, der udgjorde omstændighederne for puljens tilblivelse, var præget af den eskalerende bandekonflikt (bilag 4, 12:08-12:38):

”Det er også derfor, der blev afsat så mange penge [...]. Og grunden til, at de skulle gå til varme hænder. Man tænkte, at nu var der blevet brugt penge nok på konsulenter og sådan noget. Nu skulle midlerne gå direkte til de unge. [...] De sagde eksplicit, at konsulenter - og kolde hænder – det var bare 'no go'. Det var begrundelsen for, at der slet ikke er sat penge af til evaluering.” (bilag 4, 12:38-13:26).

Politikernes jagt på 'de varme hænder' var udslagsgivende for, at pengene skulle gå direkte til de unge og ikke drukne i bureaukrati. Dog kan det virke modstridende, at politikerne samtidig ønskede og stadig ønsker en større viden om, hvad der reelt virker i forebyggelsen af ungdomskriminalitet. Derved kommer symbolpolitikken netop til udtryk ved, at satspuljepartierne ikke frigav de nødvendige ressourcer, til at få en kvalificeret viden omkring gadeplansindsatserne kriminalpræventive effekt. Hvis ikke det havde været for CFBU's egenrådige effektevaluering af gadeplansindsatserne, ville puljen til de helhedsorienterede gadeplansindsatser ikke have medført vigtig viden om effekterne af gadeplansindsatserne (bilag 4, 1:06:58-1:08:49). MBBL har dog forsøgt at imødekomme den manglende evaluering ved at koble en såkaldt faglig afrapportering til de almindelige standardrapporter. Heri skal kommunerne forholde sig til, hvordan det går med de enkelte aktiviteter, som de har modtaget støtte til (bilag 4, 13:48-17:17 & 57:25-59:00).

Iben Rasmussen fortalte, at puljen desuden er et udtryk for et skifte inden for de sociale indsatser. Ministerierne har i dag en målorienteret og performancebaseret tilgang til eksempelvis satspuljeprojekter. Tidligere var evalueringerne baseret på en forståelse af, at de sociale indsatser bedst beskrives gennem lange udredelser af, hvordan borgerne

har fået det efter indsatsen er igangsat. I dag er der i stedet fokus på de førnævnte SMART-sikrede mål (bilag 4, 13:48-17:17). Det kan være vanskeligt at afkrydse og måle sociale indsatsers udvikling, og derfor kan den feedback, politikerne modtager, ikke give et fyldestgørende billede af puljernes effekter. Iben Rasmussen siger hertil, at *"... det kan være svært at trænge igennem til kommunerne med det der målblik"*. Hun uddyber, at kommunerne stadig er meget aktivitetsorienterede, men har samtidig fuld forståelse for, at det kan være vanskeligt at forklare, hvorfor fx de unges skolefravær falder: *"Er det fordi vi har lavet den her gadeplansindsats, eller er det, fordi hans forældre har fået det bedre? Det er jo ikke til at vide."* (bilag 4, 18:03-20:34). Måle- og vejeparadigmet fremstår som aldeles vanskeligt at sænke ned over det sociale område, hvor det ofte er samspillet mellem mange forskellige indsatser, der udgør forandringspotentialen hos målgruppen. Altså er satspuljens feedback afhængig af CFBU's evaluering af indsatserne. Som Iben Rasmussen også pointerer, har den politiske dagsorden indflydelse på, om puljens feedback slår igennem (bilag 4, 1:08:49-1:10:56). På den måde kan det være afgørende for effekten af puljens feedback til det politiske system, om den falder ind i en overordnet politisk debat, hvor nogle politikere kan drage nytte af at fremvise positive eller negative resultater af gadeplansindsatserne.

5.3 Delkonklusion

Puljestyringen af de kriminalitetsforebyggende projekter har indflydelse på projekternes præventive effekter, ved at satspuljen både opstiller de rammer, projekterne skal implementeres under, og de mål, indsatserne skal nå. Satspuljepartiernes udvælgelse af de udsatte boligområder er statens forsøg på at sikre, at midlerne går til dem, der har mest brug for de kriminalpræventive projekter. Dertil kommer, at satspuljen er båret af et stærkt ønske om at kunne dokumentere indsatsernes effekt. Dette kan i sig selv være problematisk ved sociale indsatser og bliver ikke mindre vanskeligt af, at der ikke blev afsat midler til at gennemføre en reel evaluering af projekterne. Endvidere måles projekterne på antallet af anmeldelser i boligområderne, efter at projektperioden stopper i 2013. Som vi fandt i kapitel 3, kan anmeldelsestallet alene ikke vise eventuelle forandringer hos målgruppen. Derfor kan det i sidste ende blive vanskeligt for kommunerne at påvise, at deres gadeplansprojekter har haft en kriminalpræventiv effekt.

Kapitel 6: Fra satspuljen 2010 til et konkret projekt i Sønderborg

I dette kapitel starter den del af implementeringsanalysen, der tager udgangspunkt i vores valgte case-kommune, Sønderborg Kommune. Kapitlet indledes med en beskrivelse af, hvorfor Sønderborg søgte puljemidlerne i 2010, og hvilke aktiviteter man søgte om støtte til. Dernæst følger et afsnit, hvori vi beskriver, hvilke kriminalitetsforståelser Sønderborgs projekt bygger på.

6.1 Hvorfor søgte Sønderborg satspuljen?

I Sønderborg Kommune er det udviklingschef Connie Buch, der står for at søge puljemidler til sociale projekter omhandlende børn og unge fra 0 til 23 år (bilag 6, 08:33-09:48). Hun fortæller, at kommunen valgte at søge satspuljen 2010, da intentionerne bag puljen både lå i forlængelse af kommunens børne- og ungepolitik og muliggjorde, at de kunne forsøge sig med nye forebyggelsesmetoder (bilag 6, 00:00-04:28). Kommunalpolitiker Erik Lorenzen ser satspuljemidlerne som en kærkommen lejlighed til at igangsætte nogle nye initiativer, uden at kommunen selv skal betale (bilag 5, 04:56-06:40). Han tilføjer dog, at gadeplansprojektet er en udbygning af kommunens allerede eksisterende kriminalpræventive arbejde (bilag 5, 09:31-10:38).

Satspuljeprojektleder Joan Vissing fortæller, at hun i lang tid havde arbejdet på at få cheferne til at bevillige ressourcer til at ansætte en gadeplansmedarbejder mere, da strukturreformen havde skabt behov for endnu en gadeplansarbejder i Sønderborg. Men de kommunale ledere afslog dette med begrundelse i de store besparelser, som kommunen stod over for at foretage (bilag 7, 00:00-06:19). Derfor er Vissing begejstret for satspuljen til de helhedsorienterede gadeplansindsatser:

"Projektet her giver os mulighed for at undersøge, om der er behov for den tredje gadeplansmedarbejder, som jeg har været med til at argumentere for igennem årene. Ud fra den viden, vi får fra slutevalueringen, kan vi fx søge kommunen om at ansætte en ekstra gadeplansmedarbejder [...]" (bilag 7, 07:50-08:21).

Satspuljens fokus på gadeplansarbejde kom altså på det helt rigtige tidspunkt i Sønderborg. Kommunens interesser lå i forlængelse af satspuljepartiernes ønske om øget brug af gadeplansarbejde. Mulighederne for, at implementeringen af satspuljen bliver en succes, forbedres væsentligt, når puljens interesser og kommunens egne er sammenfaldende. Desuden er det fordelagtigt, at forvaltningen i Sønderborg allerede

havde gjort sig tanker om, hvad en ekstra gadeplansmedarbejder skulle bruges til, således at dele af forarbejdet til gadeplansindsatsen allerede var foretaget. Ligesom Vissing fremhæver Erik Lorenzen også evalueringen af gadeplansprojektet som særdeles afgørende for, hvorfor kommunen søgte satspuljen (bilag 5, 28:52-34:12). Derved forvandles det ministerielle kontrolredskab i form af afrapporteringsrapporter og CFBU's egenrådige gadeplansevalueringer til at være forvaltningens og politikernes argumentationsmateriale i kampen om kommunens knappe ressourcer.

6.1.1 Forebyggelse for 2,498 mio. kr.

Af vores interview med Connie Buch fremgår det, at Sønderborg Kommune nøje havde overvejet, hvilket projekt kommunen kunne løfte implementeringen af, og derfor "kun" søgte om 2,5 mio. kr. (bilag 6, 13:16-14:37). Sønderborg Kommune undgik her den klassiske projektmagerfejl om at søge over evne og tog udgangspunkt i kommunens egne ressourcer til at igangsætte et forebyggelsesprojekt. Ansøgningsbeløbet afspejler desuden behovet for forebyggende tiltag i boligområdet (bilag 5, 07:32-08:14). Det forholdsvis lille beløb kan med andre ord ses som et udtryk for, at forebyggelse i Sønderborg ikke kræver lige så mange ressourcer som i nogle af de andre ansøgerkommuner. Iben Rasmussen påpeger hertil, at fordelingen af satspuljemidlerne til dels afspejler forebyggelsesbehovet i de pågældende kommuner, men at puljefordelingen hovedsagelig er baseret på kommunernes ansøgningsbeløb (bilag 4, 1:01:45-1:03:05). Ansøgerbeløbet siger måske noget om omfanget af kriminaliteten i Sønderborg. Erik Lorenzen fortæller da også, at kriminalitetsproblematikker ikke fylder særligt på den kommunale dagsorden. Han mener ikke, at Sønderborg har store problemer med kriminalitet, men tilføjer, at den selvfølgelig findes (bilag 5, 02:33-02:26).

Politimand og SSP-koordinator Palle Hvingelby fortæller, at kriminalitetsniveauet i Sønderborg ligger på linje med det resterende Danmarks, til trods for at det ikke er det billede, der fremgår af statistikker over den registrerede kriminalitet (bilag 10, 00:00-02:26). Den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation (herefter *VISO*), skriver ligeledes i deres forebyggelsesplan for børne- og ungdomskriminaliteten i Sønderborg Kommune, at kommunens kriminalitetsmæssigt ligger på niveau med kommuner af tilsvarende størrelse (*VISO*: 2).

Uanset at Sønderborg Kommune ikke kan siges at have store kriminalitetsproblemer, valgte de alligevel at søge satspuljens midler til forebyggelse af ungdomskriminalitet. Vi vil derfor i det følgende afsnit undersøge, hvilke former for kriminalitet indsatsen sigter mod at forebygge.

6.1.2 Kriminalitetsproblemer i Sønderborgs udsatte boligområde

I kommunens supplerende ansøgning beskrives de problematikker, som gadeplansindsatsen skal imødegå og forebygge. Den supplerende ansøgning indledes med en beskrivelse af den målgruppe, som gadeplansprojektet er rettet imod:

"Målgruppen i boligområderne Nørager og Søstjernevej, som omfatter ca. 250 børn og unge i alderen 10-18 år, er karakteriseret ved, at ca. 95 % er af anden etnisk herkomst end dansk. I disse multikulturelle boligmiljøer, hvor intensiteten med hensyn til bl.a. kriminalitet er højere end i parcelhuskvartererne, er børn og unge mere udsatte for negative påvirkninger fra ældre søskende og andre, hvorfor der er behov for en større indsats fra kommunens side." (Supplerende ansøgning: 1).

Desuden siges det bl.a., at der ikke findes et fritidstilbud til de 15-18-årige, hvorfor de ofte opholder sig på gaden, i P-kældre og andre 'uofficielle' steder uden opsyn af voksne og ofte i selskab med andre "driftere"⁶ (ibid.: 1). L.B., der er puljeprosjektets primære gadeplansmedarbejder, fortæller, at et af de største problemer med målgruppen, hvoraf størstedelen er mellem 13 og 15 år, er, at de keder sig og derfor bliver rastløse (bilag 8, 39:34-41:13). Disse unge er mere tilbøjelige til at indgå i de kriminalitetsbefordrende og utryghedsskabende gadefællesskaber. De unge, der er overladt til sig selv, har højere risiko for at indgå i kriminalitetsskabende gadefællesskaber og medvirker derfor til at øge utrygheden i området, fortæller Palle Hvingelby (bilag 10, 04:22-05:35). Joan Vissing uddyber dette og fortæller, at de kriminalitetstruede unge er kendetegnet ved at have en 'uhensigtsmæssig adfærd' derhjemme, i skolen og/eller i deres fritid, derfor bliver de tiltrukket af andre 'uhensigtsmæssige sociale relationer' (bilag 7, 59:56-1:58:06). Heraf fremgår det, at Sønderborgs egne målsætninger ligger i forlængelse af satspuljens mål om at dæmme op for de negative (destruktive) gadefællesskaber.

Sønderborg har endvidere et mål om at bryde med den såkaldte lillebroreffekt, hvor de yngre socialiseres og introduceres til en kriminel adfærd af de ældre. Lorenzen siger:

⁶ Sønderborg Kommunes eget ordvalg i beskrivelsen af de unge, der befinder sig meget i det offentlige rum uden at foretage sig noget, red.

”Det er jo heller ikke nogen hemmelighed, at det med at være med i en gruppe er interessant for de unge knægte, som det hovedsagelig drejer sig om. De bliver jo let påvirket til at lave noget, de egentlig ikke ville gøre, bare for at få lidt status eller komme med i en gruppe.” (bilag 5, 03:14-03:35).

Joan Vissing fremhæver også lillebroreffekten som et af de områder, hvor kommunen søger at sætte ind. I de udsatte boligområder er der nogle bestemte unge, der har førertrøjen på, som er velkendte i systemet, og som de små brødre ser op til. Derfor skal L.B. være opsøgende over for de yngre børn i boligområdet (bilag 7, 59:56-1:58:06). Igen ses det, hvordan Sønderborgs egne kriminalitetsbekymringer ligger på linje med satspuljens.

Foruden ovenstående kriminalitetsproblemer pegede Sønderborg Kommune også på det stigende fravær i skolen blandt området børn og unge som en udvikling, gadeplansindsatsen skulle være med til at vende. Sønderborgs målsætninger er, ligesom Satspuljens, at indsatsen skal bidrage til at fastholde de unge i skolegang/uddannelse og mindske det bekymrende skolefravær blandt boligområdets unge (Ansøgning: 3). Erik Lorenzen fortæller, at kommunen også har undersøgt, hvilke elever der falder fra undervejs på ungdomsuddannelserne. Her fandt de, at boligområdets unge udgør en stor del af frafaldsgruppen (bilag 5, 01:12-02:33).

Ifølge de samfundsorienterede kriminalister er en god skolegang afgørende for de unges videre færden i voksenlivet. Skolegang og uddannelse kan benyttes til at modvirke den herskende ulighed i samfundet, som visse kriminologer antager er årsagen til, at man udvikler en kriminel adfærd. Uddannelse kan også medføre en positiv social tilknytning til samfundet, der modvirker de unges integrering i de kriminelle miljøer. En god forebyggelsesstrategi må derfor indeholde en fokusering på, hvordan både børn og unge fastholdes i uddannelsessystemet.

6.2 Den helhedsorienterede gadeplansindsats: de fire projekter

I dette afsnit vil vi se på, hvordan de konkrete tiltag, der skulle etableres i forbindelse med gadeplansindsatsen, skal være med til at dæmme op for de ovennævnte kriminalitetsproblemer og det bekymrende skolefravær.

Sønderborg skrev i satspuljeansøgningen, at formålet med gadeplansindsatsen var at igangsætte et forebyggende arbejde med dialogskabende aktiviteter for marginaliseringstruede børn og unge i boligområdet og deres øvrige netværk i Sønderborg. Aktiviteterne skulle medføre motivation til forandring og kunne omfatte både børn og unge samt deres forældre. De unge skulle herigennem ledes ind på en positiv livsbane frem for den kriminelle løbebane. På den måde er Sønderborgs egne mål stort set identiske med de opstillede målsætninger for indsatsene i satspuljen 2010. Dette er dog ikke overraskende, da Sønderborgs primære begrundelse for at søge puljen var at få en tredje gadeplansarbejder, der skulle være med til at dæmme op for de negative gadefællesskaber, som både satspuljen og Sønderborg opfatter som kriminalitetsskabende. Desuden ville kommunen ikke have fået adgang til puljemidlerne, hvis deres formål med indsatsen stod i kontrast til satspuljens målbeskrivelse. Det eneste af kommunens egne mål, der adskiller sig fra satspuljens målkrav, handler om, at kommunen ønsker, at indsatsen skal bidrage til at nedbringe antallet af anbringelser uden for hjemmet (Ansøgning: 3).

I satspuljeansøgningen beskrives, hvilke aktiviteter Sønderborg Kommune vil benytte i forebyggelsesprojektet for at nå de opstillede målsætninger. Det ligger i oplægget til selve satspuljen, at kommunerne skulle benytte sig af opsøgende gadeplansarbejde. Men det opsøgende gadeplansarbejde fyldte ikke ret meget i kommunens ansøgning til ministeriet, hvor der i stedet blev brugt mere plads på at beskrive de delaktiviteter, som skulle etableres i forbindelse med gadeplansindsatsen (ibid.: 3). Sønderborg har dog implicit defineret gadeplansarbejderens rolle i projektet som arrangør, tovholder og ansvarlig for de gadeplansorienterede aktiviteter i boligområdet. Det forventes af kommunen, at den opsøgende medarbejder igennem en god kontakt og rådgivning til forældrene kan medvirke til at skabe en større forældreansvarlighed og dermed mindske det bekymrende skolefravær (Supplerende ansøgning: 1). Joan Vissing beskriver gadeplansmedarbejderens job med dets mange facetter:

"Fra at være i det opsøgende felt og til at strukturere, invitere til aktiviteter og lave forebyggende undervisning, fx om brugen af hash. Til det meget konkrete med at følge en ung ud at se en efterskole. Det at være gadeplansmedarbejder handler om at kunne agere i et fortrolighedsrum." (bilag 7, 19:47-20:12).

Ifølge Vissing skal delaktiviteterne forstås som gadeplansmedarbejderens redskab i arbejdet med de kriminalitetstruede unge. Ved at benytte disse redskaber får

gadeplansarbejderen mulighed for at kunne gøre noget ekstra i arbejdet med de unge, sådan at de oplever, at de bliver taget alvorligt og lyttet til (bilag 7, 19:47-23:41). Alle delprojekterne antages at have en kriminalpræventiv effekt og tager afsæt i kommunens fokusområder for god forebyggelse (bilag 7, 21:23-23:41). Vissing fremhæver her fokusområderne hjem, skole og fritid som afgørende sfærer at sætte ind på for at forhindre, at unge mennesker udvikler en kriminel adfærd (bilag 7, 59:56-1:58:06). Delprojekterne kan altså forstås som sociale værktøjer, der anvendes til at opbygge og styrke den afgørende tillid fra de unge til gadeplansmedarbejderen. Delaktiviteterne kan styrke det ovenfor nævnte 'fortrolighedsrum' mellem de unge og gadeplansmedarbejderen og kan udfylde den brede forståelse af gadeplansmedarbejdet. De fire delprojekters indhold og kriminalitetsforebyggende effekter belyses i det følgende.

1. Akutlejligheden

En akutlejlighed beskrives som et midlertidigt opholdssted, som gadeplansmedarbejderen kan henvise den unge til, og hvor der tages akut hånd om den unge. Og når den unge forlader akutlejligheden aftales en handlingsplan, hvori den unges familie og en sagsbehandler fra kommunen inddrages (Ansøgning: 4).

Projektlederen begrundes ansøgningen om akutlejligheden med, at socialmedarbejdere og gadeplansmedarbejderne ofte mødte unge, der sov på gaden. Hun har fra flere klubfolk hørt, at unge bliver smidt ud hjemmefra, fordi forældrene ikke ved, hvordan de skal forholde sig, hvis den unge er udadagerende, og der opstår konflikter i familien (bilag 7, 23:41-26:39). Lejligheden vil være anvendelig i en tilspidset situation, hvor dialogen mellem den unge og dennes forældre/plejeforældre er vanskelig (Supplerende ansøgning: 1).

Desuden fremhæver projektlederen akutlejligheden som en løsning på kommunens erfaringer med det nye anbringelsessystem. Hun fortæller, at efter "Barnets Reform" trådte i kraft i 2010, er anbringelsessystemet blevet mindre fleksibelt, idet både børn og forældre nu skal høres, inden kommunen kan fjerne en ung hjemmefra. Akutlejligheden vil derfor være en løsning, når det går "*helt galt for de unge, og der er brug for en løsning her og nu*" (bilag 7, 23:41-26:39). Lejligheden bliver således et konkret redskab, som kommunen kan anvende i bestræbelserne på at nedbringe antallet af anbringelser af børn og unge.

2. Familievejledningen

Familievejledningen skal foregå i de unges hjem eller i akutlejligheden. Hvis en ung har en uhensigtsmæssigt adfærd, skal gadeplansmedarbejderen kunne ringe på døren og komme i dialog med forældrene og vejlede dem i, hvordan de bedst håndterer situationen med den unge inden konflikten eskaleres (bilag 7, 15:54-17:59). Denne aktivitet beskrives som afgørende nødvendig for at styrke bindeleddet mellem de unge og deres familier. I ansøgningen står der, at det er vigtigt ikke at bringe den unge tilbage til uændrede forhold, fx efter en overnatning i akutlejligheden. Endvidere står der, at familievejledningen skal foregå i samarbejde med kommunens familievejledere i Forebyggelsescenteret Kærvej (Ansøgning: 4).

3. Lomme pengeprojektet

Lomme pengeprojektet er en løntilskudsordning, hvor de unge kommer i arbejde hos lokale virksomheder og bliver aflønnet gennem puljemidlerne. Lomme pengeprojektet skal medvirke til at give den unge positive relationer, tro på egen formåen, ansvar i forhold til selv at yde en indsats samt at opleve ansvar ved at være en del af et fællesskab, der er afhængigt af, at alle bidrager (ibid.: 4). Kommunen skriver, at lomme pengeprojektet kan bidrage til at introducere de 15-18-årige til et fritidsjob og derigennem medvirke til, at den unge får såvel erhvervs erfaring, indhold i fritiden og en vis indtjening (Supplerende ansøgning: 1). I lomme pengeprojektet er det gadeplansmedarbejderens opgave at etablere bindende aftaler med virksomheder inden for forskellige faggrupper (Ansøgning: 4). Denne del af projektbeskrivelsen kan ses i sammenhæng med satspuljens målsætning om at fastholde de unge i beskæftigelse.

4. Aktivitetspulje

Formålet med aktivitetspuljen er, at gadeplansmedarbejderen kan invitere de unge med til forskellige aktiviteter, såsom sportsaktiviteter, og derved give de unge nogle sunde fritidsinteresser og mulighed for at indgå i nye, "perspektivrige relationer" (Ansøgning: 4). Aktiviteterne skal bestå af en række længerevarende og forpligtende forløb med henblik på at opnå en adfærdsændring hos de unge, eksempelvis idrætsaktiviteter. Gadeplansmedarbejderens opgave er at etablere og organisere tiltag i eftermiddags- og aftentimerne og/eller i form af weekendture til andre destinationer (Supplerende ansøgning: 1). Derudover skal aktivitetsdelen medvirke til, at de unge indgår i et forpligtende samarbejde om de enkelte tilbud, fx i form af medfinansiering af kontingentbetaling (Ansøgning: 5).

6.3 Gadeplansindsatsens kriminalitetsforståelse

Forestillingen om, at kriminalitet er et produkt af ind- eller tillært adfærd, danner fundamentet for kommunens forståelse af ungdomskriminalitet. Dette kommer til udtryk i kommunens bekymring for gedefællesskaber, hvor unge påvirkes af dårlige kammerater eller den kriminelle storebror. Teorien finder også udtryk i aktivitetspuljen, hvis mål er at give de unge en god og indholdsrig hverdag: *"Og på den måde forebygge, at de senere eller måske allerede nu er på vej i en lidt forkert retning."* (bilag 8, 11:44-11:55). Aktiviteterne skal modarbejde og forebygge de unges destruktive ophold i gaderummet. Ved at de unge motiveres til at deltage i konventionelle aktiviteter, søger Sønderborg Kommune at sikre, at de unge får nogle nye sociale relationer til fx lovlydige unge, og derigennem at øge de unges binding til det resterende samfund. Aktivitetspuljens kriminalitetspræventive sigte er dermed at skabe en positiv ungdomskultur i boligområdet og øge den sociale binding til det omkringliggende samfund, fx ved at de unge melder sig ind i en sportsforening eller lignende.

Begrundelserne for gadeplansindsatsens fire delprojekter indeholder altså referencer til flere kriminologiske årsagsforklaringer end sociallæringsteoriene.

Lommepegeprojektet medvirker til at fremme de unges sociale binding til det omkringliggende samfund, hvilket ifølge kontrolteoriene virker forbyggende i forhold til at udvikle en kriminel adfærd. Lommepegeprojektet fokuserer også på at øge de unges tilknytning til arbejdsmarkedet og derigennem give dem en øget tro på egne evner. I et kriminologisk perspektiv kan lommepegeprojektet bidrage til at mindske diskrepansen mellem mål og midler, hvilket betragtes som en af årsagerne til at begå kriminalitet. Et fritidsjob giver de unge mulighed for, gennem legale midler, at købe de materielle goder, der anses for nutidens symbol på succes og velstand.

Ved at have fokus på familien som forebyggende instans, kobler kommunen teorierne om uformel kontrol og selvkontrol som værende afgørende for ikke at begå kriminalitet: En styrket familieindsats forventes at kunne styrke de unges selvkontrol, i og med at denne læres gennem familien. Desuden vil familien kunne agere som uformel kontrollant, der gennem den rette fordeling af ros og ris kan opmuntre den unge til at afholde sig fra at indgå i "uhensigtsmæssige" grupperelationer. En styrket familiefokusering vil indirekte virke kriminalitetspræventivt, i og med at de unges familier bliver bedre til at sætte grænser og vejlede dem i at træffe positive livsvalg. Sønderborg Kommunes overordnede kriminalitetsforståelse af, hvordan man bedst forebygger ungdomskriminalitet, ligger hovedsagelig i forlængelse af satspuljens.

Men de konkrete delprojekter tager afsæt i mange forskellige forståelser af udviklingen af en kriminel adfærd. Dette kan være et udtryk for, at kommunen anerkender, at der er forskellige forklaringer på, hvorfor nogle unge ender på den kriminelle løbebane. Det er desuden påfaldende, at kommunens hovedproblematikker med hensyn til ungdomskriminalitet omhandler negative gadefællesskaber, når alle aktiviteterne under gadeplansindsatser søger at arbejde med de unge enkeltvis. Dette vidner om, at kommunen tror på, at man mest hensigtsmæssigt forebygger negative grupperinger ved at 'hive' bestemte unge ud af deres vante sammenhænge enkeltvis.

6.4 Delkonklusion

Det kan diskuteres, hvad der kom først – satspuljens målsætninger om at bryde med de uhensigtsmæssige gadegrupperinger eller Sønderborg Kommunes behov for at forebygge denne adfærd i boligområdet. Men en ting er sikkert: Det er en forudsætning for implementeringens succes, at den overordnede politikformulering i satspuljen stemmer overens med Sønderborgs forebyggelsesbehov. Vi betragter dette som en faktor, der fremmer den kriminalpræventive effekt af gadeplansindsatsen i Sønderborg. Det er fordelagtigt, at kommunens kriminalitetsproblemer ligger i forlængelse af, hvad satspuljen antages at kunne forebygge.

Kapitel 7: En ghetto i Sønderborg?

I dette kapitel vil fokus være på boligområdet Søstjernevej og Nørager, hvori gadeplansindsatsen skal implementeres. Nedenfor inddrages spørgsmålet om betydningen for boligområdet af, at det er placeret på den såkaldte ghettoliste, bl.a. fordi flere af vores interviewpersoner fremhæver ghettoiseringen som noget, der præger beboernes dagligdag. Endvidere vil kapitlet indeholde et afsnit om, hvilke former for kriminalitet der karakteriserer boligområdet.

7.1 Ghettoiseringen af et boligkompleks

Det fremgår af stemplingsteoriene, at officielle stemplinger kan føre til, at man (videre-)udvikler en kriminel adfærd. Det antages, at hvis de unge i boligområdet oplever sådanne stemplinger, motiveres de lettere til at begå kriminalitet, da omverdenen forventer, at de har en kriminel adfærd. Derfor må forebyggelsen gå ud på at give de unge mulighed for at påtage sig lovlydige roller i deres ungdomsliv. L.B. fortæller, at de unge fra området oplever at blive mødt med fordomme om deres adfærd, hvorfor de i visse tilfælde begynder at opføre sig som "forventet" (bilag 8, 41:13-43:21). Stempling af området og dets beboere kan ende med at blive en selvopfyldende profeti, som skaber kriminalitet. De unge fra området, vi talte med, gav alle udtryk for, at de oplevede at små "drengestreger" bliver overfortolket som noget mere alvorligt, fordi de finder sted på ghettoens matrikel (bilag 11, 05:50-06:09; bilag 12, 03:33-05:00).

Kommunalpolitiker Erik Lorenzen omtaler områdets placering på ghettolisten således: Området og derigennem Sønderborg Kommune er "*kommet på den forkerte liste*". Han så hellere følgende:

"[...] at man betegnede området, som en del af Sønderborg by, som har nogle specielle problemer, men som alligevel ikke skal kategoriseres som et ghettoområde. Et ghettoområde er i mine øjne en meget negativ betegnelse." (bilag 5, 20:45-22:43).

Også gadeplansmedarbejderen fortæller, at rigtig mange beboere er kede af, at området defineres som en ghetto. De ønsker ikke at bo i en ghetto, fordi ghettobetegnelsen giver associationer til et område med en masse kriminalitet, hvor der bor "*en masse mørke drenge, der render rundt og stjæler tasker*." (bilag 8, 1:01:55-1:04:20). Som en af de unge udtrykte sig: "*Det er ikke helt så sjovt, fordi når folk siger du kommer fra en ghetto, så vil folk tro, at du er kriminel eller sådan noget*" (bilag 11, 10:41-11:12).

Palle Hvingelby fremhæver akutlejlighedens beliggenhed i selve boligområdet som værende kriminalitetsforebyggende på to måder: 1) fordi beboerne ikke skal helt ind til byen for at komme i kontakt med projektets aktører, 2) fordi lejlighedens beliggenhed er medvirkende til, at beboere får en større tiltro til deres eget boligområde. Han siger, at kommunens valg af at etablere lejligheden i boligområdet er medvirkende til at afstigmatisere området og sende et signal til beboerne om, at det er et almindeligt og godt område. Derudover fremhæver han, at da lejligheden er gadeplansmedarbejderens base, bliver hun gjort til "*deres gadeplansmedarbejder*". Det har yderligere den effekt, at L.B. accepteres af beboerne, selvom hun arbejder for kommunen (bilag 10, 38:36-41:36). L.B. siger ligeledes, at mange af beboerne opfatter, at "*systemet og kommunen er imod dem*." (bilag 8, 15:44-17:52). Adskillelsen af projektets og kommunens lokaler gør også, at gadeplansmedarbejderen bedre kan komme til at arbejde med de myndighedsforskrækkede beboere i området.

Flere af aktørerne, der skal implementere projektet i Sønderborg, er helt bevidste om ghettoiseringens betydning. Anne-Marie Wolff fortæller, at boligadministrationen har oplevet, at nye lejere ikke ville flytte ind i lejligheder, som de havde sagt ja til, så snart det gik op for dem, at deres lejlighed "*lå lige op ad en ghetto*" (bilag 9, 34:50-37:17). Erik Lorenzen beskriver også det faktum, at mange etnisk danske forældre har taget deres børn ud af distriktsskolen, hvilket giver en selvforstærkende negativ udvikling (bilag 5, 18:58-20:45). De i forvejen marginaliserede unge fra boligområdet vil ofte tænke: "*Hvorfor vil de andre ikke være der, hvor jeg er?*" (bilag 5, 24:22-26:54). Og det forstærker tendensen til, at boligområdets unge ikke automatisk lærer børn og unge med en anden social baggrund end deres egen at kende.

Ghettoiseringen modvirker en af de overordnede målsætninger med de helhedsorienterede gadeplansindsatser: at de udsatte boligområder bliver mere attraktive at bo i. Endvidere har ghettobetegnelsen haft helt konkrete økonomiske konsekvenser for områdets beboere, ved at deres forsikringspræmie steg med 50 % i forbindelse med offentliggørelsen af ghettolisten (bilag 9, 40:13-43:13). Placeringen på ghettolisten har ikke blot betydet problemer for boligafdelingens udlejningsmuligheder, men i høj grad også for den enkelte beboer i området. Men Sønderborg befinder sig i den situation, at boligområdet ikke forventes nogensinde at komme af med ghettomærkatet, medmindre politikerne ændrer de parametre, der afgør, om der er tale om en såkaldt ghetto.

Wolff siger:

"Vi er i virkeligheden i den uheldige situation, at medmindre det lykkes at gøre noget ved arbejdsløsheden hernede, så har vi faktisk ikke ret mange chancer for nogensinde at komme af ghettolisten. Fordi vi har en meget høj andel beboere med en anden etnisk baggrund, og som har boet her i mange år, og så har vi en meget høj andel af arbejdsledige. Og så har vi en lille bitte overskridelse i forhold til kriminalitet [...], som svarer til 7-8 dømte personer." (bilag 9, 37:30-38:08).

Da man som bekendt ikke kan ændre på beboernes etniske ophav eller umiddelbart ændre på konjunkturerne i samfundet, er det op ad bakke for Sønderborg i kampen om at komme af med stemplingen som et af landets 33 ghettoområder. Sønderborg Kommunes mulighed for at komme af med ghettobetegnelsen er fx at sørge for, at der bor under 1.000 beboere i boligområdet, da det automatisk ville annullere den officielle ghettobetegnelse.

Men der er også fordele ved at stå på ghettolisten. Helt åbenlyst ville kommunen eksempelvis ikke have kunnet søge satspuljemidlerne til gadeplansindsatsen, hvis ikke de havde været 'et belastet boligområde' (bilag 9, 37:17-40:13; bilag 7, 1:12:44-1:16:15). Det kan således være et plus, at staten opfatter boligområdet som et udtryk for et område med social desorganisering, hvor gadeplansprojektet anses som løsningen på ghettoernes kriminalitetsproblemer. Iben Rasmussen fortæller ligeledes, at der med ghettobetegnelserne ofte følger nogle særlige rettigheder med for disse områder. De kommuner, hvor der findes ghettoer, får adgang til flere ressourcer, fx nedrivningspenge, penge til overvågningsudstyr i områderne samt mulighed for refusionsordninger, hvis økonomisk underbemidlede beboere vælger at flytte fra de udsatte boligområder til et andet sted i kommunen (bilag 4: 51:44-55:56). I forlængelse heraf påpeger Lasse Kjeldsen fra CFBU, at ghettobetegnelsen på grund af de mange ressourcer, der følger med, kan karakteriseres som en "Blessing in Disguise" - en forklædt velsignelse (bilag 3, 1:00:00-1:00:26). Sønderborg Kommune ville altså ikke kunne få disse midler, hvis ikke området var på ghettolisten. Altså kan det også indebære noget uattraktivt at komme af listen. Og som Erik Lorenzen påpeger, har boligområdet en social slagside (bilag 5, 18:58-20:45). Disse sociale problemer ville ikke forsvinde, selvom boligområdet kom af ghettolisten - fx ved at der i boede under 1.000 beboere i området. Ghattostemplingen af Nørager og Søstjernevej kan derved både være en fordel og en ulempe for området.

7.2 Kriminaliteten i boligområdet

Det skal fremhæves, at boligområdets placering på ghettolisten ikke i udpræget grad skyldes omfanget af kriminalitet i området. Det fremgår af den nyeste liste over de særligt udsatte boligområder fra oktober 2012, at der befandt sig 271 dømt i boligområdet. Dette er blot én dømt mere, end kriteriet var for at blive betragtet som en ghetto (Internet 4). L.B. siger, at i forhold til andre ghettoer fremstår boligområdet i Sønderborg som et meget roligt kvarter. Der har været enkeltstående tilfælde af ildspåsættelse, men ikke i samme omfang, som der har været i andre socialt belastede boligområder (bilag 8, 35:54-38:06). De unge fortæller også, at området er meget trygt og roligt og derfor også en smule kedeligt. Enstemmigt fortæller alle de unge, at noget af det bedste ved at bo i området omkring Søjsternevej og Nørager er, at alle ens venner bor her (bilag 12, 00:40-01:41 & Bilag 11, 02:38-03:03). L.B. fortæller, at den problematiske gruppering i området består af ca. 10 unge fra Nørager (bilag 8, 35:54-38:06). Den kriminalitet, de unge i området begår, mener gadeplansmedarbejderen skyldes kedsomhed: *"De keder sig, og de er rastløse."* (bilag 8, 39:34-41:13). Dette bakkes op af boligforeningen, der på dens hjemmeside skriver, at der er for få aktiviteter for den store børnegruppe i området (Internet 5). L.B. fortæller, at hendes erfaring er, at de kriminelle unge har det svært derhjemme: *"De har det også svært på den måde, at de har nogle dejlige forældre, men de kan ikke hjælpe dem. Fx med skolearbejde og sådan noget helt banalt som god opførsel."* (bilag 8, 41:40-41:53). De kriminelle unge har tillige ofte, hvad L.B. betegner som "svage forældre" – både økonomisk og socialt (bilag 8, 47:54-49:20).

Faktisk er der mindre registreret kriminalitet i boligområdet end i de omkringliggende parcelhuskvarterer, fortæller Palle Hvingelby. Forklaringen på det er, at man sjældent begår fx indbrud i sin egen boligblok, og at der også er mere "at hente" i de lidt finere boligområder (bilag 10, 02:26-04:22). Dette understøttes i tryghedsundersøgelsen fra 2012: Antallet af sigtelser uden for området, men begået af personer bosiddende i området, er over dobbelt så højt som antallet af sigtelser for lovbrud, der finder sted i boligområdet (Tryghedsundersøgelse: 26). Flere af interviewpersonerne fortæller, at der er et andet boligområde i Sønderborg, der faktisk er mere plaget af kriminalitet end boligområdet ved Søjsternevej og Nørager. Men i og med at der bor færre beboere i det område, er det ikke registreret som et udsat boligområde (bilag 8, 59:45-1:01:55; bilag 7, 1:22:20-1:25:43). L.B. fortæller også, at hun nogle gange føler, at det kan være svært for hende at leve op til sin projektbeskrivelse som forebyggende aktør, i og med at der ikke er særlig meget kriminalitet at forebygge (bilag 8, 59:45-1:01:55).

Men uanset at der ikke er særlig meget kriminalitet i boligområdet, har Sønderborg alligevel søgt satspuljemidlerne til at forebygge ungdomskriminalitet. Vi spurgte derfor interviewpersonerne, hvilke kriminalitetsformer der præger Nørager og Søstjernevej. Både politiet og projektlederen fremhæver kriminalitetsformerne indbrud i kældre, hærværk, brug og salg af hash, handel med hælervarer, trusler og chikane rettet mod de andre beboere samt brug af ulovlige scootere og knallerter (bilag 7, 1:16:15-1:18:44; bilag 10, 04:22-05:35). Det er således disse kriminalitetstyper, der skal sættes præventivt ind over for gennem den helhedsorienterede gadeplansindsats i Søstjernevej og Nørager.

7.3 Forskellen mellem Søstjernevej og Nørager

Anne-Marie Wolff har et indgående kendskab til boligområdet gennem sit mangeårige arbejde med boligsociale helhedsplaner (bilag 9, 05:18-07:17). Wolff fungerer også som bindeleddet mellem gadeplansindsatsen og områdets beboere (bilag 9, 26:45-28:15). Hun lægger i sin beskrivelse af boligområderne især vægt på forskellen mellem boligområderne Søstjernevej og Nørager og siger:

"I virkeligheden er det jo kun Socialministeriet, der synes det er en god idé at slå de her to områder sammen. Fordi så kan man nemlig opnå at få 1.000 beboere, som jo er grundkravet for overhovedet at kunne udpege, at det skulle være en ghetto. Afdelingerne er i to selvstændige økonomiske enheder. To helt selvstændige afdelinger." (bilag 9, 10:39-11:02).

Flere af interviewrespondenterne giver udtryk for, at der er stor forskel på de to områder. Forskellen mellem dem består primært i en afgørende forskel i afdelingernes økonomi. Området ved Søstjernevej har en bedre økonomi end Nørager, hvorfor Nøragerafdelingen også er mere nedslidt end den nyere, renoverede afdeling ved Søstjernevej (bilag 9, 07:50-10:35). I og med at de to afdelinger har hver deres økonomiske grundlag, er der også forskellige muligheder for at forebygge ungdomskriminaliteten, fx i forhold til at følge Det Kriminalpræventive Råds præventive vejledninger som at beskære træer og buske og sørge for ordentlig belysning (bilag 9, 30:02-34:50). De unge fra området beskriver da også, at den største forskel mellem de to områder er oplevelsen af tryghed. De fremhæver især de manglende dørtelefoner i Nørager som medvirkende til, at man føler sig mere utryk der frem for i Søstjerne kvarteret (bilag 12, 11:01-12:35).

Wolff fremhæver Søstjernevej som et godt eksempel på, at den situationelle kriminalitetsforebyggelse virker, og påpeger, at det modsatte er tilfældet i Nørager. Nøragerkvarteret er præget af megen bevoksning, hvilket medfører at nogle borgere føler sig utrygge om aftenen. Politiet har tidligere anbefalet boligafdelingen i Nørager at beskære de grønne områder og dermed gøre området mere åbent. Men beboerbestyrelsen ønskede ikke at ændre på udearealerne i boligområdet (bilag 9, 30:02-34:50). Problemet med den grønne bevoksning er ifølge de unge at den er utryghedsskabende: *"Fordi ovre i Nørager er der mange buske og træer, og når man går igennem der, så tænker man bare: Kig dig over skulderen."* Sådan oplever de ikke, når de færdes i området ved Søstjernevej (bilag 12, 12:35-13:46). De unges udtalelser om utrygheden ved at færdes i Nøragerkvarteret afspejles også i den nyeste tryghedsmåling fra boligområdet. Den viser, at beboerne i Søstjerneafdelingen er markant tryggere end i Nørager (Tryghedsundersøgelse: 15). Forskellen imellem de to boligområder ses også på kriminalitetsniveauet i de to afdelinger (bilag 2), hvilket vi uddyber i kapitel 10.

7.4 Delkonklusion

Ved at undersøge boligområdets betydning for effekten af den helhedsorienterede gadeplansindsats fandt vi, at ghettoiseringen af boligområdet er en dobbeltbundet faktor. Stempningen af boligområdet som ghetto påvirker beboerne og kan ifølge de kriminologiske teorier potentielt føre til mere kriminalitet i området. Men fordi der så også følger en række økonomiske ressourcer og offentlig bevågenhed med ghattobetegnelsen, får ghettoiseringen også en række positive konsekvenser for området. Den forholdsvis lille mængde kriminalitet i området udgør en af de vigtigste faktorer for effekten af gadeplansindsatsen. Det bliver selvsagt svært at måle udsving i kriminaliteten, hvis ikke der er særligt meget at måle den på. Desuden viste det sig, at boligområdet består af to meget forskellige afdelinger – dette kan påvirke målingen af den præventive effekt, da staten ikke adskiller områderne i vurderingen af gadeplansprojektets succes, således at forskellene ikke belyses i tilstrækkeligt omfang.

Kapitel 8: Organiseringen af gadeplansindsatsen

I dette kapitel beskæftiger vi os med den organisatoriske forankring af gadeplansprojektet i Sønderborg. Endvidere belyser vi kommunens øvrige forebyggelsesindsatser, da vi antager, at de er tiltag, som gadeplansindsatsen skal indgå i samspil med.

8.1 Huset Kærvej – en forebyggelsescentral

Gadeplansindsatsen i Sønderborg er organiseret således, at den hører til i Børne- og Uddannelsesforvaltningen, men er forankret i Børne- og Familieafdelingen i forebyggelsescenteret - Huset Kærvej (Ansøgning: 5). Huset Kærvej huser afdelingen for Forebyggende Foranstaltninger, hvorunder kommunens forebyggende initiativer er samlet - dette være sig alt fra fritidsklubberne og værestederne i boligområdet til familiekonsulenter, støttekontaktpersoner, SSP-teamet og kommunens øvrige satspuljeprojekter (bilag 7, 34:14-38:00). På den måde er gadeplansprojektet søgt implementeret under den samme forvaltning, der skal videreføre projektet, når puljetilskuddet stopper i 2013. Ifølge ansøgningen er gadeplansprojektets vigtigste samarbejdspartnere da også forebyggelsescentrets medarbejdere, SSP-teamet, skolesystemet, sagsbehandlere og øvrige fagpersoner (Ansøgning: 5). Altså er de vigtigste samarbejdspartnere for gadeplansprojektet enten bosiddende i Huset Kærvej og/eller i samme forvaltning, som projektet hører under; som gadeplansmedarbejderen siger: *"Vi sidder alle sammen i Huset Kærvej"* (bilag 8, 1:08:10-1:10:33). Borrits og Rasmussen fremhæver, at denne organisering er almindelig praksis for organiseringen af gadeplansindsatser, fordi disse aktører ofte oplever et sammenfald i målgruppen (Borrits & Rasmussen, 2012: 137). Desuden har kommunalreformen medført et øget fokus på fælles strategier i det forebyggende arbejde i kommunen. At tænke i helheden omkring de unge er afgørende for, at de forebyggende indsatser får den ønskede effekt, siger Joan Vissing i et interview (Projekt forebyggelse: 1).

Der er flere fordele ved organiseringen af Sønderborgs gadeplansprojekt.

Organiseringen af projektet sikrer, at gadeplansmedarbejderen har nem adgang til at udveksle informationer og erfaringer med kollegaer og dele viden om, hvad der rører sig i forhold til de udsatte unge. Projektlederen fremhæver, at kommunens organisering af de forebyggende tiltag styrker det tværfaglige samarbejde og rusten kommunen til hurtigt at kunne reagere, hvis der opstår en problematisk situation (bilag 7, 23:41-26:39).

Som eksempel på, hvordan det hurtige informationsflow styrker den forebyggende indsats, fortæller hun, at PET⁷ i 2008 varslede, at uroen i de udsatte boligområder ville sprede sig fra Sjælland til Sønderborg. Inden for et par timer samlede Joan Vissing et akutforebyggelseshold bestående af politi, SSP, gadeplansmedarbejdere, en imam og klubfolk. Sammen sørgede de for, at uroen og balladen fra de andre 'ghettoer' ikke nåede at bryde ud i Sønderborg (bilag 7, 53:57-56:38). Samarbejdet og den hurtige indsats kan få afgørende betydning for at forebygge kriminalitet i kommunen, da man herved har gode muligheder for hurtigt at gribe til handling, hvis en gruppe unge udviser en bekymrende adfærd.

Gadeplansmedarbejderen fremhæver de kommunalt ansatte, der arbejder i boligområdet, som sine primære samarbejdspartnere, herunder den boligsociale medarbejder, Anne-Marie Wolff (bilag 8, 1:08:10-1:10:33). De boligsociale medarbejders kontakter til beboerne i området beskrives som forudsætningen for gadeplansmedarbejdernes mulighed for at komme i kontakt med forældrene og bør derfor være en central samarbejdspartner for gadeplansindsatser, der skal virke kriminalitetsforebyggende i et boligområde (Borrits & Rasmussen, 2012: 142). Selv siger Anne-Marie Wolff, at gadeplansmedarbejderen er en virkelig god samarbejdspartner, der får beboerne i området til at føle sig hørt og anerkendt (bilag 9, 23:44-26:45). L.B. nævner selv samtlige institutioner i boligområdet, som gode samarbejdspartnere. Eksempelvis henvender de ansatte i sportshallen sig til hende, hvis de afholder store arrangementer, eller hvis de oplever, at de unge generer dem (bilag 8, 1:08:10-1:10:33). På den måde kan samarbejdspartnerne til L.B. betragtes som hendes øjne og ører i boligområdet. Det letter hendes arbejde, da hun gennem deres information nemmere kan identificere de unge, som hun bør søge at opbygge en relation til og hjælpe på rette vej.

⁷ Politiets Efterretningstjeneste, red.

8.2 Gadeplansindsatsen og den boligsociale helhedsplan

Et af kravene til kommunernes ansøgninger var, at de skulle indeholde en beskrivelse af, hvordan projektet indgik i den boligsociale helhedsplan⁸ for de pågældende boligområder. I Sønderborg Kommunes ansøgning hedder det, at projektets aktiviteter er udvalgt i samarbejde med netværkssekretariatet for helhedsplanen, der står for den overordnede projektstyring af de boligsociale indsatser. Helhedsplanen for boligområdet ved Søstjernevej og Nørager er inddelt i fem overordnede programmer, hvor gadeplansindsatsen skulle have et særligt samspil med den del af områdets helhedsplan, der omhandler en række aktiviteter for områdets børn, unge og familier. Målet var, at gadeplansindsatsen bl.a. skulle bygge bro mellem de unge og det formelle idræts- og foreningsliv. Det beskrives i ansøgningen, at gadeplansprojektet supplerer områdets helhedsplan, idet denne primært har fokus på børnefamilierne og børn og unge i alderen 10-14 år. Derimod fokuserer gadeplansprojektets, som tidligere nævnt, mod de unge teenagere fra 14 år og opefter (Ansøgning: 5). Selvom helhedsplanen har igangsat en række aktiviteter for områdets børn og unge, indeholder den ingen initiativer, der er direkte målrettet unge, med hensyn til at være opsøgende, synlig og kriminalitetsforebyggende. Gadeplansindsatsen beskrives derfor som nødvendig, eftersom den kan bruges til at modarbejde den oplevede utryghed i boligområdet. Kommunen skriver i sin supplerende ansøgning til ministeriet:

"Nogle unge ses i gadebilledet og samles i større eller mindre grupper, som af nogle beboere opfattes som truende og skaber angst i boligområderne. De kan være støjende og er ikke opmærksomme på de u hensigtsmæssige signaler de sender udadtil." (Supplerende ansøgning: 2).

Endvidere skriver kommunen, at der har været gennemført en indsats baseret på problemorienteret politiarbejde (POA)⁹ i boligområderne. POA-indsatsen fremhæves af kommunen som afgørende for, at områdets beboere efterfølgende har oplevet en markant større tryghed, og at den faktuelle kriminalitet er blevet mindsket (ibid.: 3). Nedenfor vil vi kort belyse, hvordan den omtalte POA-indsats har virket i boligområdet ved Søstjernevej og Nørager.

⁸ De boligsociale helhedsplaner kom som et resultat af, at almenboligloven i 2006 blev ændret, således at Landsbyggefonden i årrækken 2007-2010 inden for en årlig ramme på 400 mio. kr. kunne give støtte til sociale og forebyggende indsatser i problemramte almene boligområder.

⁹ Projektorienteret arbejdsmetode er et intensiveret samarbejde mellem politiet, boligorganisationen, kommunen, det lokale erhvervs- og afdelingsbestyrelsen.

8.3 Problemorienteret politiarbejde

Sønderborgs politi har udmærket sig ved at benytte POA-indsatser i de udsatte boligområder. Et POA-projekt handler overordnet om, at politiet bl.a. søger at opnå størst muligt kendskab til området og dets beboere, samtidig med at man søger at etablere og udbygge samarbejdet med boligforeningen, kommunen og socialarbejderne (CFBU 3: 5). Samarbejdet mellem gadeplansmedarbejderen og politiet kan, som belyst i kapitel 4, være medvirkende til at sætte gadeplansmedarbejderen i et dilemma. L.B. siger, at *"det altid er en balancegang"* mellem hensynet til de unges tillid og underretningspligten. Hun søger at håndtere dette ved at gøre det klart for de unge, at den information, de videregiver til hende, kan hun ikke undlade at gå videre med. Hun siger, *"at i 99 % af tilfældene lykkes det faktisk at overtale den unge til at tage med og selv fortælle det til politiet"* (bilag 8, 1:08:10-1:10:33). Et godt samarbejde med politiet er guld værd i den generelle forebyggelse af kriminalitet. Men for at gadeplansmedarbejderens kriminalpræventive arbejde skal lykkes, må der være en tydelig og synlig rollefordeling mellem politiet og gadeplansmedarbejderne (Borrits & Rasmussen, 2012: 145). Dette belyses nærmere i næste kapitel.

POA-projekter benyttes bl.a. til at øge beboernes tillid til politiet, hvilket er en afgørende faktor for at komme kriminaliteten til livs i de udsatte boligområder. Hvingelby fortæller, at POA-projektet i boligområdet omkring Søstjernevej og Nørager blev etableret, fordi man ville bekæmpe utrygheden i området - en utryghed, der bl.a. udsprang af, at der blev røget og solgt hash, tyverierne i kælderrummene, hærværksomfanget og de hyppige knallertræs i området (bilag 10, 41:36-45:31). Her ses et sammenfald med de kriminalitetsformer, som gadeplansprojektet også søger at forebygge, jf. kapitel 6. Kommunen skriver i sin satspuljeansøgning, at POA-indsatser er meget ressourcetunge for politiet og ikke kan være en arbejdsmetode, der benyttes permanent og overalt, men som sættes ind i problemzoner. Det forebyggende arbejde virker derimod på længere sigt og kan suppleres med særlige indsatser i kortere perioder (Supplerende ansøgning: 3). Palle Hvingelby siger, at POA-indsatsen sigtede mod, at beboerne begyndte at involvere sig i hinandens opførsel, og var *"begyndelsen på en ny begyndelse for beboerne i området"* (bilag 10, 33:29-35:12). Eksempelvis opfordrede politiet beboerne til at gribe ind, hvis de fx så en ung, der skrællede en knallert eller en cykel:

"[...] de tider [er] ovre, hvor man bare rullede gardinerne for og så glemte det, man så. Nu er det jeres pligt at gøre noget. Det er jeres område. Det er jer, der bor her. Så må I åbne

vinduet, og så må I spørge: Hvad har han gang i? Eller hvis I ved hvem det er, så må I ringe til forældrene.” (bilag 10, 33:29-35:12).

På den måde er det et ønske at styrke den uformelle sociale kontrol, ved at beboerne på lang sigt selv kan være aktører i det forebyggende arbejde. Herved kan der skabes en kultur, hvor man blander sig i hinandens ageren og støtter op om at bevare et boligkompleks, hvor kriminalitet ikke accepteres.

8.4 Det sønderborgensiske ”kriminalitetslyskryds”

Sønderborg Kommune har længe arbejdet med at forebygge kriminalitet. Som en del af den styrkede forebyggelsesindsats, der udsprang af politireformen, skulle samarbejdet mellem politiet, kommuner og andre forebyggelsesaktører styrkes gennem de etablerede kreds- og lokalråd (Betænkning: 22f.).

Et af de væsentligste forebyggelsestiltag, Sønderborg Kommune har etableret, er en individorienteret kriminalpræventiv indsats (herefter *IKI*), der senest blev evalueret i oktober 2012. IKI-samarbejdet består af en repræsentant for politiet, SSP og en medarbejder fra Forebyggende Foranstaltninger. Der findes tre IKI-grupper i kommunen – en i hvert distrikt. I Område Sønderborg sidder satspuljeprojektlederen Joan Vissing, SSP-koordinator Palle Hvingelby og SSP-ungdomsskolerepræsentant Peter Morville (IKI: 2, 5). IKI har udviklet et særligt redskab til at kategorisere de unge, alt efter hvor kriminalitetstruede de er. ”Lyskrydset” beskrives af Joan Vissing som en måde at kategorisere de unge på, som politiet har været i kontakt med. Den røde kategori omfatter de unge, der har begået alvorlige forbrydelser, såsom vold. Mens ’de gule’ er unge, der fx har været truende eller begået indbrud. ’De grønne’ er så dem, man er bekymret for, og som politiet allerede har haft kontakt med (bilag 7, 08:37-11:54). Da det især er de ’grønne unge’, der betegnes som kriminalitetstruede, er det primært dem, der er målgruppen for satspuljeprojektet (bilag 7, 1:03:19-1:05:17). Endvidere fremgår det, at ’lyskrydset’ også bruges af kommunen til at definere målgruppen for forebyggende indsatser. Med andre ord: Lyskrydset anvendes som et redskab, der skaber større fælles forståelse af, hvilke unge der har brug for støtte, og som man skal være ekstra opmærksom på. Det fremgår også, hvordan Sønderborg Kommune søger at imødekomme kommissionens anbefaling om, at kommunerne udvikler en fælles forståelse af, hvordan man bedst forebygger ungdomskriminalitet.

Palle Hvingelby fortæller, at IKI-gruppens medlemmer hele tiden er i kontakt med hinanden, og fordi IKI-gruppen blot består af ham selv, Joan Vissing og en sagsbehandler (der alle tre har tavshedspligt), kan de lettere tale åbent om de unge, der har været i kontakt med politiet (bilag 10, 19:41-25:28). IKI-samarbejdet er altså et forum, hvor dilemmaet omkring tavshedspligt og underretningspligt ikke eksisterer. Anvendelsen af 'lyskrydset' kan opfattes som et udtryk for, at Sønderborg Kommune søger at identificere og klassificere de unge på grund af deres farlighed. Men hvor den moderne kriminologi kritiseres for blot at administrere den afvigende adfærd, benyttes lyskrydset ifølge projektlederen til at finde frem til de kriminalitetstruede unge og derefter hjælpe dem på rette vej. Dette kan ske igennem en såkaldt bekymringssamtale med de registrerede unge. De unge skal ønske at deltage i en sådan samtale, hvor skolerepræsentanter, forældrene, politiet, en SSP-konsulent og en kontaktperson fra skolen er til stede (bilag 10, 27:44-29:38). Sammensætningen viser, hvilke aktører kommunen opfatter som relevante at inddrage, for at den unge forhindres i at (videre-)udvikle en kriminel adfærd.

8.5 Delkonklusion

Først og fremmest kan POA-indsatsen tænkes at have skabt en god grobund for gadeplansprojektets implementering, da den så at sige ryddede ud, inden gadeplansmedarbejderen trådte til for at forebygge ungdomskriminaliteten i boligområdet. Dernæst fremgår det, at kriminalitetsforebyggelsen i Sønderborg afhænger af et godt samarbejde mellem aktørerne. Kommunen har fx etableret IKI-grupperne for at dæmme op for de samarbejdsvanskeligheder, der typisk ses i arbejdet med udsatte unge. Derudover fandt vi, at gadeplansindsatsen komplementerer kommunens øvrige forebyggelsesindsatser, hvilket muliggør at kommunen får mest muligt ud af satspuljemidlerne i forebyggelsen af de negative gadegrupperinger og dertilhørende kriminalitet.

Kapitel 9: Det opsøgende gadeplansarbejde

I dette kapitel undersøger vi, hvordan ledelsen af satspuljeindsatsen har indflydelse på projektets effekter. Desuden undersøger vi, hvordan gadeplansmedarbejderen arbejder og navigerer i det komplekse sociale felt, som gadeplansindsatsen foregår i.

9.1 At lede en gadeplansarbejder

Det er som nævnt Joan Vissing, der har ledelsesansvaret for gadeplansindsatsen i Sønderborg. Hun har været ansat i kommunen siden 1998 og har været med til at oprette gadeplansmedarbejderteams i Sønderborg. Satspuljeprojektet adskiller sig primært fra kommunens almene forebyggelsestiltag pga. tidsrammen, hvilket Vissing fremhæver som den største forskel mellem at lede dette projekt og kommunens øvrige forebyggende indsatser (bilag 7, 46:14-47:38): *"Det er de her datoer for at stoppe op hele tiden og være bevidste om, at nu skal vi kunne dokumentere, hvad har vi gjort og hvad vi ikke har gjort."* (bilag 7, 46:27-46:36). Ifølge Vissing er det stadig nyt for socialpædagogerne, at ministerierne i dag ligger meget vægt på en målrettet og systematisk tilgang, der muliggør, at de kan se *"hvad de får for pengene"*. Men hun understreger, at det også er relevant for de sociale projekter at opstille tydelige mål, da man deraf lettere kan vise, at sådanne indsatser nytter noget (bilag 7, 46:14-47:38). Vissing fremhæver sit mangeårige kendskab til gadeplansarbejdet som en fordel i sin ledelse af satspuljeprojektet. Siden 2010 har hun ledet Sønderborgs gadeplansmedarbejdere og også haft familiekonsulentopgaver. Derfor kommer hun selv ud i felten og kender til, hvad der rør sig (bilag 7: 53:57-56:38). Vissings erfaringer medfører, at hun lettere kan lede de ifølge implementeringsteorien selvstyrede markarbejdere. Karina Sehested skriver, at de fagprofessionelle, fx gadeplansmedarbejdere, altid har stræbt efter selvstyring: at blive ledet af en af deres egne. De føler, at lederen forstår deres reelle arbejdsvilkår, og er derfor mere lydhøre (Sehested, 2008: 63). Det kan altså være en fordel, at lederen af satspuljeprojektet selv har erfaringer med at arbejde med de udsatte unge.

Vissing påpeger, at det er afgørende for satspuljeprojektets succes, at der er opbakning fra cheferne – at de øverste ledere har tillid til gadeplansarbejderens evner og til, at denne kan leve op til det ansvar, der følger med satspuljemidlerne (bilag 7, 29:26-33:10). Forståelse og indsigt i gadeplansarbejdets betingelser er afgørende for indsatsens succes (Borrits & Rasmussen, 2012: 137f.). Dette skal ses i sammenhæng med, at opsøgende gadeplansarbejde i høj grad bærer præg af at være uforudsigeligt, hvilket vi vender tilbage til.

Der er tilknyttet en styregruppe til satspuljeprojektet, som består af Joan Vissing, børne- og familiechef Marianne Helms, Mia Jauernick fra Sundhedsforvaltningen og leder af netværkssekretariatet samt udviklingschef Connie Buch. Styregruppen mødes hver fjerde måned og drøfter projektets foreløbige resultater, herunder hvordan det står til med kriminaliteten i boligområderne. Sommetider deltager gadeplansmedarbejderen også, selvom hun ikke er en del af styregruppen (bilag 6, 09:48-12:33; 37:53-39:14). L.B. fortæller, at alle vigtige projektbeslutninger drøftes med både Vissing og styregruppen. Hun mødes med projektlederen hver 14. dag, og en gang om ugen holder hun møde med en af kommunens andre gadeplansmedarbejdere (bilag 8, 1:10:33-1:11:26). Men hun siger også: *"Der er selvfølgelig nogle situationer, hvor jeg selv vurderer, at det vil jeg få et ja til. Det vil være i orden at gøre - og så gør vi det. Men de lidt større beslutninger, dem vender jeg med min chef"* (Bilag 8, 1:10.49-1:11.00).

Joan Vissing fortæller, at det kan være "hårdt" at mødes med styregruppen og føle, at hun og gadeplansmedarbejderen har styr på projektet, og at det går godt med at nå målene, hvorefter styregruppen stiller (i hendes øjne) irriterende, opfølgende spørgsmål til eksempelvis antallet af de unge, der har været tilknyttet projektet: *"Fx kunne de spørge, hvorfor der står i vores evalueringsskema, at vi sidste gang havde 10 interessenter i vores lommepengeprojekt, og nu har vi stadigvæk kun 10."* (bilag 7, 40:32-40:43).

Gadeplansmedarbejderen påpeger samme problematik og uddyber, at fordi gadeplansindsatsen primært består af relationsarbejdet, kan det være vanskeligt at anskueliggøre projektets resultater ved fx det opsøgende arbejde (bilag 8, 11:55-14:35). Samtidig fortæller L.B., at hun slet ikke er i tvivl om, at gadeplansindsatsen gør en forskel for de unge. Men problemet ved forebyggende indsats er, at man først kan aflæse effekten af disse efter deres afslutning – og måske først lang tid efter (bilag 8, 52:19-54:15).

Dette indikerer, at styregruppen ikke er tilstrækkeligt forstående over for den uforudsigelighed, der kendetegner gadeplansarbejdet. Det er ikke muligt at sætte faste

rammer eller stramme mål for det opsøgende arbejde, fordi de opsøgende medarbejdere først skal føle sig ind på miljøet og de unge, før de kan lægge en fast plan for arbejdet (Borrits & Rasmussen, 2012: 138). Den manglende viden og medarbejdernes oplevelse af manglende forståelse for gadeplansindsatsens vilkår kan med andre ord skabe problemer for styregruppens funktion som et ekstra ledelseslag. Styregruppen kan ende med at blive reduceret til en kontrolinstans, der sikrer, at projektet lever op til ministeriets krav og målsætninger. Borrits og Rasmussen påpeger dog, at kontrollen af gadeplansmedarbejderens arbejde ikke kun er negativ - i særdeleshed fordi registreringer og dokumentation af gadeplansarbejdet kan bruges til at anskueliggøre det arbejde, som medarbejderen udfører (ibid.: 167). Herigennem kan medarbejderne skabe større åbenhed omkring deres forebyggende aktiviteter og derved opnå den vigtige anerkendelse og opbakning til deres arbejde og dets udfordringer. Det er en af ledelsens vigtigste opgaver at være åben overfor det opsøgendes arbejdes fleksibilitet og de udfordringer, medarbejderen møder (ibid.: 138). Vissing fortæller, at det er vigtigt, at man som gadeplansmedarbejder er villig til at *"bevæge sig ud på dybt vand"* og er i stand til at navigere i de mangeartede situationer, man bliver udsat for. Hun påpeger, at hendes lederevner sommetider udfordres i sådanne situationer, og mener, at hendes vigtigste opgave er at være meget lyttende, forstående og støttende. Derved medvirker hun til at gøre gadeplansmedarbejderen tryk og klædt på til at håndtere de udfordringer, som hun møder alene ude i marken (bilag 7, 38:00-41:46).

9.1.1 Betydningen af den rette gadeplansmedarbejder

Til trods for Vissings indgående kendskab til gadeplansarbejdets præmisser løb projektet ind i problemer i dets første år. Den første gadeplansmedarbejder, der var ansat under satspuljeprojektet, blev nemlig afskediget. Dette mener Vissing, har betydet at projektet mistede 3/4 år (bilag 7, 29:26-33:10). Sammen med ansættelsesudvalget stod Vissing for at ansætte satspuljeprojektets gadeplansmedarbejder, og hun mente, de havde ansat den rette person til jobbet. Vedkommende havde været i lignende projekter før og havde arbejdet rigtig meget med de unge fra boligområdet. Vissing fortalte, at vedkommende ikke formåede at skabe overblik over delprojekterne og arbejde struktureret og målrettet (bilag 7, 29:26-33:10). Afskedigelsen af gadeplansmedarbejderen kan ses som en barriere for at nå i mål med projektet og som en tilkendegivelse af, at den rette medarbejder ikke blot skal være en dygtig socialpædagog. I dag skal man som gadeplansmedarbejder også være dygtig til at dokumentere indsatsens resultater. Det er altså afgørende at ansætte den rette medarbejder fra starten - i særdeleshed når det

projekt, denne skal varetage, kun strækker sig over 4 år, hvoraf de første 2 år som regel går med, at medarbejderne skal finde sig til rette i deres nye job (bilag 3, 37:30-37:46). For at undgå lignende problemer vil Vissing næste gang have en eller to medarbejdere med til at udarbejde projektbeskrivelsen. Dette vil resultere i, at medarbejderne fra starten er med på, hvad arbejdet reelt indebærer af aktiviteter og forpligtelser i forhold til ministeriet. Hvis de derefter ikke vil søge projektstillingen, kan deres medvirken alligevel benyttes, fx i form af at fungere som mentorer for den nye medarbejder. Det blev gadeplansindsatsens redning, at L.B., der havde fuldt projektet fra sidelinjen, selv kom og tilbød sig som den nye gadeplansmedarbejder (bilag 7, 29:26-33:10).

9.2 Gadeplansmedarbejderen i Sønderborg

Her vil vi undersøge, hvordan L.B opfatter sin rolle i gadeplansprojektet i Sønderborg. Dette sammenholdes med de dilemmaer og rollekonflikter, der findes i det opsøgende gadeplansarbejde, jf. kapitel 4. Desuden undersøger vi, hvordan gadeplansmedarbejderen opbygger en relation til de unge i boligområdet.

9.2.1 Relationsarbejdet

Før L.B. blev ansat som gadeplansmedarbejder i Sønderborg Kommune, trænede hun unge i kickboksning i sin egen klub. Hun har hverken en socialfaglig eller en pædagogisk uddannelse, men som et led i de nye regler om gadeplansmedarbejderen uddannelse er hun begyndt på en ungdomspædagogisk uddannelse (bilag 8, 00:05-01:58). Som nævnt ovenfor var L.B. allerede ansat som gadeplansmedarbejder i Sønderborg, da hun overtog satspuljeprojektet i 2011. Derudover havde hun deltaget i nogle sundheds- og sportsprojekter, der var et led i boligområdets helhedsplan. Herigennem kendte hun en del af gadeplansindsatsens målgruppe, hvilket lettede hendes kontaktsarbejde til målgruppen (bilag 8, 05:56-06:40). Hun besøger også skolerne i kommunen og oplyser om indsatsens eksistens (bilag 8, 06:40-08:52). Gadeplansindsatsen i Sønderborg har også oprettet en facebookprofil, som de unge benytter som indgangsvinkel til gadeplansmedarbejderen (bilag 8, 01:58-05:28). Når de unge henvender sig til gadeplansmedarbejderen, skyldes det ofte, at de vil spørge om noget eller har nogle problemer, de vil drøfte. Ved at bruge facebookside kan gadeplansmedarbejderen hurtigt "*finde ud af om der er god stemning i Sønderborg*" (bilag 8, 06:40-08:52). Da de unge frit ytrer sig om stort og småt på deres profiler, bliver deres facebookvennskab med gadeplansindsatsen et sted, hvor gadeplansmedarbejderen kan følge med i de unges liv og konflikter.

Gadeplansmedarbejderen færdes i boligområdet hver dag og cykler rundt i kvarteret, da det er vigtigt at de unge møder hende så ofte som muligt og på den måde bliver bevidste om, at hun findes (bilag 8, 14:35-15:44). Akutlejligheden benyttes også som fast base for L.B., hvilket muliggør, at hun har et sted, hvor hun kan gå hen med de unge, hvis de skal tale fortroligt sammen eller bare lave lektier. Borrits og Rasmussen skriver, hvor vigtigt det er for gadeplansarbejdernes succes med deres arbejde, at de har et trygt og hyggeligt sted, hvor de kan arbejde – med og uden de unge (Borrits & Rasmussen, 2012: 138). De unge fra boligområdet fortæller, at de møder gadeplansmedarbejderen i deres daglige færden i området (bilag 11 og 12). De fortæller, at de føler sig trygge, når de ser hende, og at hun er god til at lytte og er en person, man har lyst til at tale med (bilag 11, 05:00-05:37). De beskriver L.B. som *"en rigtig god ven"*, *"en storesøster"*, *"en person, der altid er der"* og *"en person, der er god at snakke med"* (bilag 12, 06:19-06:44). Gadeplansarbejderen har igennem sin kontakt til de unge fra boligområdet vundet deres tillid og opfattes som deres fortrolige. I og med at de unge føler, de kan betro sig til L.B., kan hun være med til at dæmme op for eventuelle konflikter og problemer i de unges liv, inden de udvikler sig.

L.B. træner stadig unge i kickboksning og fremhæver dette som årsagen til, at de unge etniske minoritetsdrengene *"godt gider hende"*, på trods af at de ellers er nogle af dem, der er svære at komme i kontakt med (bilag 8, 14:35-15:44). Altså er det ikke afgørende, om de unge kan identificere sig med gadeplansmedarbejderens etniske oprindelse, men derimod om de respekterer og ser op til gadeplansmedarbejderens evner, fx inden for sportsaktiviteter. L.B. fremhæver aktiviteterne som et godt redskab til at få etableret den fornødne kontakt til de unge og siger, at det *"giver mega gode relationer til dem at være med i ting, de laver."* (bilag 8, 03:43-03:49). Aktiviteterne i gadeplansprojektet er med til at bringe de unge og gadeplansarbejderen sammen på en naturlig måde og bruges som løftestang til at nå projektets mål. Eksempelvis fortæller gadeplansmedarbejderen, at hun har en aftale med nogle unge fra området, der har meget fravær i skolen. De skal mødes og lave noget sjovt sammen, hvorigennem hun får mulighed for at opbygge en relation til dem, der baner vejen for at gå ind og arbejde med deres konkrete skoleproblemer (bilag 8, 01:58-05:28). L.B. fremhæver desuden 'Det fælles tredje' som en anden metode til at få en god og tillidsfuld relation til de unge. 'Det fælles tredje' bruges til at skabe faste rammer og kontinuitet i relationen til den unge. Eksempelvis har L.B. et forløb med en pige, hvor målet er, at hun bliver bedre til at lave sine lektier. Her har de indgået en aftale om, at de træner sammen, og efter træning laver de lektier en time (bilag 8, 11:55-14:35).

På den måde oplever de unge, at de foretager deres eget valg af aktiviteter, og gadeplansmedarbejderen benytter den umiddelbare motivation hos de unge til at ændre deres adfærd på længere sigt.

Aktiviteterne har mange forskellige formål, men fungerer først og fremmest som en måde at opnå kontakt til de kriminalitetstruede unge på. L.B. siger, at aktiviteterne også kan anvendes til at give de unge et andet indhold i deres hverdag. Dette vil ifølge L.B. forebygge, at de senere bevæger sig ud på den kriminelle løbebane (bilag 8, 11:44-11:55). Nogle af satspuljemidlerne er bl.a. blevet brugt til at give områdets unge nogle kulturelle oplevelser uden for boligområdet. Ved selv at sammensætte forskellige hold af unge kan L.B. indirekte være med til at skabe nogle nye gruppekonstellationer - noget, hun mener kan være kriminalitetsforebyggende på længere sigt (bilag 8, 08:55-09:57). Disse aktiviteter skulle samtidig være med til at give de unge andre interesser og vise dem, at *"hvis de mødte verden på en anden måde, kunne de få noget godt tilbage og ikke bare modstand."* (bilag 8, 15:44-17:52).

Aktiviteterne er altså et middel til at opnå målet om at ændre de unges adfærd.

L.B. pointerer, at hendes vigtigste arbejde som forebyggelsesinstans er at give de unge *"noget succes"*, at vise, de er gode til andet end at lave ballade eller hænge ud i området (bilag 8, 50:18-52:19). Dette skal understøttes af en vedvarende kontakt til de unge - også når det går godt med dem. Herved får de en fornemmelse af, at der er faktisk en, der interesserer sig for, hvordan de har det (bilag 8, 14:35- 15:44); en af de unge fortalte fx, at han gerne ville have gadeplansmedarbejderen med til sine sportsstævner, hvilket L.B. havde sagt ja til (bilag 11, 01:32-01:59). Som et led i at opbygge tilliden mellem de unge og gadeplansmedarbejderen undgår L.B. at fortælle de unge, at hun er sammen med dem pga. sit arbejde (bilag 8.2, 14:14-15:22). Hun antager således, at det kan være afgørende for den gode relation til de unge, at de *"glemmer"*, at hun ret beset er på arbejde, når de fx spiller fodbold. På den måde kan det forebyggende element i gadeplansarbejdet være skjult for målgruppen. Men dette kan også være en måde, hvorpå man kan undgå, at indsatsen får en stigmatiserende effekt på målgruppen. For L.B. møder dem ikke med problebrillerne på, men søger derimod at fremhæve deres kompetencer og give dem motivation til at ændre på deres situation. Desuden er det antageligt også lettere at opnå kontakt til de unge, hvis de ikke kun oplever, at gadeplansmedarbejderen er til stede, fordi hun har en formodning om, at de ellers blot ville være destruktive og lave ballade.

9.2.2 Gadeplansarbejderen er de unges ambassadør

I kapitel 4 skrev vi, at gadeplansmedarbejdernes vigtigste opgave i relationsopbygningen til de unge er at tydeliggøre, at de er på de unges side og derfor er til at stole på. L.B. beskriver sin egen rolle som en slags *"de unges advokat"* (bilag 8.2, 00:00-03:15). Hun forklarer, at hvis der opstår *"meget stor bekymring"* for en ung, tager hun og politiet sammen hjem til familien. Her sidder hun med som den unges 'advokat' og taler den unges sag (bilag 8, 24:06-26:43). Der findes dog stadig unge i området, som ikke helt ved om de kan stole på gadeplansmedarbejderen. Som L.B. siger, er dette sådan set forståeligt nok, da hun gennem sit opsøgende arbejde også er den voksne, der holder øje med de unge (bilag 8.2, 04:43-06:48). Hun fortæller, at når hun går rundt i kvarteret, er der nogle bestemte grupper, som hun møder ret tit. Disse unge tager det længere tid at få opbygget en ordentlig relation til (bilag 8.2, 08:52-09:57). At det er nogle, hun møder ofte, opfattes som et tegn på, at det er nogle af de unge, som kommunen opfatter som havende en bekymrende og uhensigtsmæssig adfærd. Denne gruppe unge opfatter muligvis gadeplansmedarbejderen som en formel social kontrollant på linje med politiet og føler, at hun overvåger dem. Før indsatsen kan have en kriminalitetspræventiv effekt hos disse unge, skal relationen mellem dem og hende opbygges på en sådan måde, at de får tillid til hende.

Selvom gadeplansmedarbejderen fortæller, at hun 'kun' går rundt i området et par gange om ugen, understreger hun, at når hun færdes i området, laver hun altid opsøgende arbejde. Hun fremhæver også, at fordi hun ikke selv bor i Sønderborg, er det lettere at være på arbejde, hver gang hun er i området (bilag 8, 09:57-10:29). At være bosat i en anden kommune kan ses som L.B.'s måde at adskille det professionelle fra det private, hvilket er et af de største rolledilemmaer i det opsøgende gadeplansarbejde, jf. kapitel 4. L.B. siger om arbejdet som gadeplansmedarbejder, at det er et job, hvor man er vældig meget på, og at hun i den forbindelse har meget svært ved at slukke sin mobiltelefon og henviser til sin "akutfunktion" (bilag 8, 01:58-05:28).

Den største forskel på politiet og gadeplansmedarbejderen består i, at gadeplansmedarbejderen hverken kan eller må håndhæve loven. Dette fremhæver L.B. som en måde at passe på sig selv i gadeplansarbejdet (bilag 8.2, 10:29-11:44). Hun understreger dog, at hun har underretningspligt: *"Vi arbejder jo sammen med politiet, men hvis der er noget, som skal videre til politiet, så vil vi helst tage det med den unge selv først."* (bilag 8.2, 00:00-03:15). Palle Hvingelby siger hertil, at L.B. undertiden uofficielt videregiver oplysninger, som hun opfanger blandt de unge, til politiet.

Som regel forekommer dette, når gadeplansmedarbejderen *"ikke rigtigt ved, hvordan hun skal håndtere og gøre af den her information"* (bilag 10, 32:50-32:26). Hvingelby understreger, at han nogle gange drøfter de nye informationer med SSP-teamet, skolerne eller sine kollegaer for at sikre sig, at de griber det rigtigt an. Som han siger, handler det hele om at hjælpe den unge og familien (bilag 10, 32:24-33:29). Både Hvingelby og L.B. ser gadeplansindsatsen som forebyggende i den forstand, at L.B. får kendskab til problemerne, før de bliver sager og dukker op i politiets systemer (bilag 8.2, 06:40- 08:52; bilag 10, 32:24-33:29). Samarbejdet mellem gadeplansindsatsen og politiet har ifølge Hvingelby medført, at de nu griber forebyggelsesarbejdet anderledes an ude i boligområdet (bilag 10: 18:37-19:41). Han siger: *"Der skal arbejdes sammen om at få det bedste ud af det i sidste ende"* (bilag 10, 33:47-34:08). Atter fremhæves samarbejdet som altafgørende i det kriminalpræventive arbejde. Men der er en klar og markant forskel mellem politiet og gadeplansindsatsen. Som Hvingelby gør opmærksom på, bør rollefordelingen fx være sådan, at gadeplansmedarbejderen gerne skal være den, der får oplysninger først (bilag 10, 29:38-32:24). Set på den måde består gadeplansindsatsens kriminalpræventive effekt i at L.B.'s relationer til de unge kan medvirke til, at sagerne ikke udvikler sig, og politiet må inddrages. Dette kan i sidste ende få betydning for den enkelte unge, der således undgår at få en plettet straffeattest, fx ved at L.B. støtter vedkommende i at sige undskyld til en beboer, han/hun har været truende overfor.

Et af målene for gadeplansindsatsen er, at den skal bidrage til at få større kontakt til målgruppens forældre. Men Vissing fortæller, at det har vist sig, at forældrekontakten netop er en af gadeplansindsatsens største udfordringer (bilag 7, 1:06:10-1:06:54). Gadeplansmedarbejderen siger selv, at denne del af indsatsen nogle gange nedprioriteres, fordi forældreinddragelsen kan ske på bekostning af muligheden for at opbygge en relation til de unge. Hun foretager en konkret afvejning fra gang til gang af, om inddragelsen af familien er en hindring eller vanskeliggør, at gadeplansmedarbejderen (for)bliver de unges fortrolige. Hvis dette er tilfældet, bliver forældreinddragelsen ikke prioriteret (bilag 8.2, 15:44-17:52). L.B. siger, at mange af forældrene er taknemmelige og virkelig ønsker og støtter *"at vi har noget med deres børn at gøre."* Men der findes også forældre, hvis myndighedsforskrækkelse betyder, at de nægter åbne døren, når hun prøver at komme i dialog med dem. I sådanne situationer må man være vedholdende, dvs. vende tilbage igen og igen. Og hun tilføjer, at når hun først har fået kontakt til forældrene, lykkes det som regel også at få et godt samarbejde med familien (bilag 8.2, 04:43-06:48).

9.3 Delkonklusion

Da der kun er ansat en enkelt medarbejder i satspuljeprojektet i Sønderborg, bliver det selvfølgelig yderst vigtigt, hvilken medarbejder der ansættes, og hvordan denne støttes og vejledes i sit arbejde. Det fremgik af kapitlet, at projektlederens egne personlige erfaringer med de kriminalitetstruede unge i Sønderborg var af stor betydning for hendes arbejde med gadeplansindsatsen. Og udskiftningen af gadeplansmedarbejderen undervejs i processen bevirkede, at projektet kom nogle måneder bagud. Det kan også have haft betydning for projektets præventive effekt, idet de relationer, den første medarbejder havde opbygget i ungdomsmiljøet, blev tabt på gulvet, og man måtte starte forfra. Til gengæld kompenserede den nye medarbejders kendskab for dette tab, og det viste sig at blive en kæmpe gevinst for indsatsen, at hun på forhånd havde disse relationer til beboerne i området. På den måde kan man sige, at Sønderborgs udskiftning af gadeplansmedarbejderen både afstedkom en forsinkelse og blev en gevinst for den forebyggende indsats.

Kapitel 10: Status på den helhedsorienterede gadeplansindsats

I dette kapitel redegør vi for gadeplansindsatsens foreløbige resultater – implementeringsprocessens output og outcome. Med andre ord undersøger vi, om gadeplansindsatsen imødekommer satspuljens og Sønderborg Kommunes målsætninger. Vi tager udgangspunkt i Sønderborgs afrapporteringsskemaer til MBBL (vedlagt som bilag 13-19). Endvidere inddrager vi CFBU's midtvejsevaluering af de helhedsorienterede gadeplansindsatser og vores interviews. Til at vise et nutidigt billede af kriminalitetssituationen i boligområdet anvendes kriminalitetsstatistikker, tryghedsundersøgelser fra boligområdet og IKI-evalueringen fra 2012 - altså de samme statistikker, som kommunen vil vurdere indsatsen ud fra (Ansøgning: 4). Dog er der desværre visse statistiske data, vi ikke har kunnet få indsigt i, eksempelvis fraværstatistikker fra distriktsskolen, trivselsundersøgelser fra området og kommunens anbringelsesstatistik, som det ikke har været muligt at få fra kommunen. Derfor kan vi i dette kapitel ikke undersøge, om Sønderborg Kommune har nået sit mål om at mindske skolefraværet, fastholde de unge i ungdomsuddannelserne og mindske antallet af anbringelser uden for hjemmet.

Kapitlet skal læses som et afsæt en større diskussion i kapitel 11 om, hvilke faktorer der har haft indflydelse på den kriminalpræventive effekt af gadeplansprojektet.

10.1 Kriminalitetsudviklingen i boligområdet

Det fremgår af en anmeldelsesoversigt for hele Sønderborg Kommune, at der er sket et markant fald fra 2011 til 2012 i anmeldelser af indbrud i beboelse og tyveri, mens anmeldelsestallene for hærværk i samme periode er steget fra 21 til 33 (Anmeldelsesoversigt). Sønderborg Kommune har derved oplevet et fald i to ud af de tre kriminalitetsformer, som puljemidlerne skal forebygge, jf. kapitel 6, 7 og 9. Dog dækker anmeldelsesstatistikken hele kommunen, og derfor inddrager vi også den nyeste kriminalitetsstatistik fra boligområdet. Den viser, at der i de to boligområder samlet set var 79 anmeldelser i 2012 mod blot 49 anmeldelser i 2009 (bilag 1).

Med udgangspunkt i disse tal beskrev Weekendavisen i 2012 udviklingen i boligområdet ved Søstjernevej og Nørager som særdeles kritisk. Avisen såede derved tvivl om den præventive effekt af de helhedsorienterede gadeplansindsatser (Artikel 4). Ved alene at se på anmeldelsestallene indikerer stigningen fra 2010 til 2012, at indsatsen ikke har haft den ønskede kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsdæmpende effekt. Men ved at adskille de to boligområder fremgår det af samme oversigt, at anmeldelsestallet er

faldet i Søstjerne kvarteret fra 43 anmeldelser i 2010 til 26 i 2012. I Søstjerne kvarteret er der sket et fald i anmeldelser af både vold og trusler, anmeldelser, der omhandler lov om euforiserende stoffer, og indbrud i kælderrum. Omvendt er der i Nørager registreret en stigning i anmeldelserne fra 27 i 2010 til 53 i 2012. Det er i særdeleshed indbrud i kælderrum og lejligheder, vold og trusler samt hærværk, der er anmeldt i Nørager (bilag 2). Forskellen på de to boligområder beskrev vi i kapitel 7. Nøragerkvarteret blev her beskrevet som mindre trygt end området ved Søstjernevej, hvilket blev begrundet i de situationelle forebyggelsestiltag, som var etableret i Søstjerneafdelingen. Dette kan også være grunden til, at der er en markant forskel på anmeldelsestallene – kriminalitetsomfanget - i de to områder.

IKI-rapporten fra oktober 2012 viser, at antallet af 'de røde og gule' unge er faldet fra 2011 til 2012, mens antallet af 'de grønne' unge er steget. Dette forklares med, at man kun kan være registreret som 'gul' (unge, der fx har været truende eller har begået indbrud, red.) i et år ad gangen, hvorfor de automatisk registreres som 'grønne' efter et år. IKI-gruppen skriver, at Sønderborg Kommune er blevet bedre til at identificere de kriminalitetstruede unge og fremhæver gadeplansindsatsen som en vigtig samarbejdspartner (IKI: 4).

Satspuljen måler de helhedsorienterede gadeplansindsatsers succes (effekt) på baggrund af det samlede anmeldelsesantal i boligområdet ved Søstjernevej og Nørager. På baggrund af ovenstående kan vi konkludere, at gadeplansindsatsens kriminalitetspræventive effekter ikke kan aflæses af anmeldelsesoversigten for området. Men ved at adskille anmeldelsestallene for de to områder fremstår indsatsen som delvis succesfuld, da anmeldelserne er faldet i området omkring Søstjernevej.

10.2 Foreløbige resultater

Her vil vi gennemgå gadeplansprojektets seneste afrapporteringsskemaer til MBBL fra november 2012. Skemaerne er opdelt i tre trin, hvor trin 1 viser antallet af deltagere. Den første kolonne derunder viser, hvor mange deltagere der har været i alt. Den anden kolonne viser, hvor mange deltagere kommunen arbejder med på nuværende tidspunkt. Trin 2 viser de første delresultater; herunder viser den første kolonne det succeskriterium, kommunen selv har opstillet, mens den anden kolonne viser det faktiske resultat. Trin 3 viser det opnåede resultat, dvs. den forandring, der er skabt for målgruppen.

Aktivitetspuljen

Aktivitetspuljen har overordnet været et godt værktøj i kriminalitetsforebyggelseskassen. Formålet med aktivitetspuljen var at *"motivere de unge til selv at fortsætte med en indholdsrig hverdag og få sunde fritidsinteresser"* (bilag 13). Som en indikator på, at dette sker, har L.B. registreret, hvor mange unge der er startet i en forening eller i klubtilbud efter at have deltaget i en aktivitet. Heraf ses det, at deltagerantallet er steget stødt siden projektets start. Der har i alt været 87 deltagere. Antallet af unge, der startede i en klub eller i en forening, har været stigende indtil den sidste registrering. Den viser, at der på nuværende tidspunkt er 38 deltagere, hvoraf 18 unge deltager i en del af kommunens øvrige fritidstilbud, mens blot 8 unge *"fortsatte en positiv udvikling efter at have deltaget i aktiviteten"* (bilag 13). Kommunens forventninger var, at antallet af unge, der kom ind i de kommunale tilbud og/eller fortsatte i en positiv udvikling efter at have deltaget i en aktivitet, ville stige igennem hele projektperioden. Men den sidste registrering viser, at succesen toppede i maj 2012 (bilag 13).

Fritidsjob (før: lommepengeprojekt)

Sønderborg Kommune er i løbet af satspuljeperioden blevet nødt til at nedlægge lommepengeprojektet, da det var vanskeligt at få kommunens virksomheder til at samarbejde om at ansætte de unge. L.B. forklarer dette med, at virksomhederne generelt ikke ansætter nye medarbejdere på nuværende tidspunkt (bilag 8, 17:52-20:18). De økonomiske konjunkturer beskrives også i CFBU's midtvejsevaluering som en af de største udfordringer for jobskabelsesprojekterne (CFBU 1: 38). Denne del af projektet har ændret karakter, og det er i dag gadeplansmedarbejderens primære opgave at hjælpe de unge med at skrive jobansøgninger (bilag 8, 01:58-05:28). Det ses af bilag 14, at i alt 12 unge har været tilknyttet denne aktivitet, hvor de tre nuværende deltagere er blevet støttet i at skrive ansøgninger, men kun en ung har efterfølgende fået et job. Altså kan det konstateres, at jobskabelsesprojektet har været meget vanskeligt at få succes med.

Lektiehjælp

Lektiehjælpen var ikke beskrevet som en selvstændig aktivitet i Sønderborgs satspuljeansøgning, men blev inddraget som endnu en relationsskabende aktivitet (bilag 8.2, 06:48-10:54). Af bilag 15 fremgår det, at der i alt har været 21 unge tilknyttet lektiehjælpen. L.B. fortalte, at lektiehjælpen blev sat i bero, fordi der var for få unge, der benyttede sig af tilbuddet. En forklaring på dette kan være, at den lokale folkeskole også

tilbyder lektiehjælp. L.B. fortæller dog, at hun stadig hjælper de unge med lektier, når der er behov for det (bilag 8, 20:18-24:06).

Opsøgende gadeplansarbejde

Sønderborg begyndte først at registrere det opsøgende gadeplansarbejde et år inde i projektforsløbet. Ifølge L.B. er registreringen af det opsøgende arbejde en meget svær opgave, da hun møder mange børn og unge, når hun bevæger sig rundt i området. Derfor registrerer hun kun de unge, som hun arbejder med over en længere periode (bilag 8, 26:43-29:30). Sønderborg har alt i alt haft succes med at skabe kontakt til de unge. Det fremgår nemlig af bilag 16, at gadeplansmedarbejderen i perioden maj-november 2012 har haft kontakt med 76 unge. Kommunen skriver, at man forventer, det opsøgende arbejde medvirker til at skabe en god kontakt og relation til de unge, hvilket aktiviteten vurderes ud fra. Af den seneste registrering fremgår det, at L.B. har skabt "*gode relationer*" til dobbelt så mange som forventet. Endvidere har den opsøgende indsats medført, at 11 unge er "kommet ind på en positiv livsbane", hvilket også er over dobbelt så mange som forventet. Dette registreres ved, at gadeplansmedarbejderen ser dem mindre på gaden (bilag 16).

Akutovernatninger

Af bilag 17 ses det, at der i alt har været otte akutovernatninger. Det forventede antal akutovernatninger var sat til 20-25 pr. år (Supplerende ansøgning: 3). Altså var behovet for lejligheden som en akut-overnatningsmulighed ikke så stort som først antaget. Joan Vissing siger dertil, at det er uvist, om dette skyldes, at færre unge bliver smidt ud hjemmefra, eller om det skyldes det styrkede samarbejde i børne- og familieafdelingen. Hun mener, at sidstnævnte er forklaringen (bilag 7, 11:54-17:59). Desuden fremgår det af bilag 17, at der er udarbejdet en handleplan for alle de unge, der har overnattet i lejligheden, hvilket var et succeskriterium for kommunen. Det har ikke været muligt for os at belyse, om akutlejligheden har medvirket til at nedbringe antallet af anbringelser uden for hjemmet, da kommunen ikke har kunnet fremsende data herom. Men da behovet for akutovernatninger i lejligheden ikke har været lige så stort som forventet, kan det tyde på, at behovet for anbringelser muligvis er faldet i samme periode, da akutlejligheden skulle fungere som sidste stop, inden man bringer den unge væk fra hjemmet.

Rådgivning og vejledende samtaler

Palle Hvingelby fortæller, at den største udfordring for rådgivningsaktiviteten har været, at beboerne ikke har haft kendskab til den, selvom der både er blevet hængt sedler op i opgangene og reklameret for rådgivningen til beboermøderne (Bilag 10, 11:50-14:03). L.B. fortæller ligeledes, at der i gennemsnit blot er kommet en beboer om ugen. De borgere, der er mødt op, har haft mange forskellige spørgsmål til gadeplansmedarbejderen og politiet. Fx har de haft brug for hjælp til at forstå breve fra kommunen, og nogle ville klage over unge, der har lavet hærværk (bilag 8, 24:06-29:30). Bilag 18 viser den manglende benyttelse af rådgivningen. Der har i alt været 32 deltagere i aktiviteten, men antallet af unge og familier, der har kendt til rådgivningen, har igennem næsten hele projektperioden været under halvdelen af det forventede.

Sønderborg beskrev i sin ansøgning, at man ville etablere en familievejledning i forbindelse med gadeplansprojektet. Men da kommunens familiekonsulenter ikke havde ressourcer til at være tilknyttet gadeplansprojektet, blev familievejledningen som selvstændig aktivitet nedlagt og erstattet med såkaldte vejledende samtaler (bilag 8, 24:06-26:43). I alt har 41 borgere modtaget vejledning, hvoraf 20 af dem selv har henvendt sig. På den måde kan både rådgivningen og vejledningen ud fra deltagerantallet ikke siges at være en succes. Dog vil man ved at se på indholdet af de to aktiviteter finde, at de deltagere, der trods alt har modtaget råd og vejledning, alle har fået et godt udbytte (bilag 18; bilag 19). Begge aktiviteter havde til formål at skabe kontakt til de udsatte unges familier, hvilket indikerer at familiedelen af Sønderborgs gadeplansprojekt halter efter kommunens egne målsætninger. Der står i CFBU's midtvejsevaluering, at rådgivningens generelle udfordring har været udskiftninger af gadeplansmedarbejderne, hvilket medfører, at der skal startes forfra i tillidsopbygningen til målgruppen (CFBU 1: 38). Dette kan også have været tilfældet i Sønderborg, og som det blev beskrevet i kapitel 9, valgte L.B. at prioritere kontakten til de unge før kontakten til forældrene.

10.3 Gadeplansindsatsens mulighed for kommunal forankring

Alene ud fra afrapporteringskemaerne er det tvetydigt, om Sønderborg imødekommer sine egne mål for gadeplansindsatsen. Både L.B. og Joan Vissing fortæller, at afrapporteringerne til ministeriet er en af indsatsens hovedudfordringer. L.B. fortæller, at registreringerne kræver meget energi og mange ressourcer (bilag 8, 29:30-31:32).

Det kan være problematisk, hvis gadeplansarbejdernes tid på det opsøgende arbejde mindskes til fordel for administrative arbejdsopgaver, da de kriminalpræventive effekter opstår i mødet med de unge (Borrits & Rasmussen, 2012: 138f.). Denne problemstilling ville muligvis ikke være til stede, hvis gadeplansprojektet i Sønderborg ikke kun består af en enkelt gadeplansarbejder, der ud over registreringerne også står for at igangsætte, opsøge og facilitere den samlede gadeplansindsats. Vissing fortæller i den forbindelse, at hun opfatter registreringerne og de ændringer, der er foretaget i afrapporteringsskemaerne, som særligt udfordrende for projektet (bilag 7, 41:52-44:45). Iben Rasmussen fortæller, at afrapporteringsskemaerne blev ændret, fordi CFBU effektevaluerer gadeplansprojekterne. Før var skemaerne mest af alt et fritekstskema, som kan være meget vanskelig at benytte i komparative studier. Derfor er man endt med at lave et 'målopfyldelsesskema' (bilag 4, 1:03:05-1:06:58). Lasse Kjeldsen (CFBU) indrømmer, at registreringerne har voldt en del kommuner problemer, men siger, at det er CFBU's forsøg på at anskueliggøre en effekt af indsatserne (bilag 3, 28:57-29:17). Sønderborg fremhæver desuden evalueringen af indsatsen som en af årsagerne til, at kommunen søgte Satspuljen. Evalueringen skal anvendes til at "*synliggøre en effekt, af alle de kontakter, L.B. har haft ude i boligområdet*" (bilag 7, 33:35-33:42), og skal sidenhen være en del af argumentationen for at opnå midler til en tredje gadeplansmedarbejder.

Kjeldsen fortæller, at det er sjældent, at puljeprojekterne forankres i kommunerne efter deres ophør, men påpeger, at forankringen er betinget af, at der kan ses en effekt på områdeniveau. Han fortæller, at det ofte er underordnet, om man kan aflæse effekten af delaktiviteterne, hvis ikke man kan se en forskel i boligområdet (bilag 3, 33:54-34:26; 51:15-53:55). Dette ligger i tråd med, hvad lokalpolitiker Erik Lorenzen fortæller er afgørende for, at gadeplansindsatsen kan fortsætte efter satspuljeperiodens ophør (bilag 5, 15:38-17:41). Det bliver derfor afgørende for ansættelsen af den tredje gadeplansmedarbejder, at antallet af anmeldelserne i boligområdet falder, og at registreringsskemaerne synliggør indsatsens betydning for de unge i boligområdet.

Sønderborgs overordnede formål med gadeplansindsatsen var at igangsætte forebyggende og dialogskabende aktiviteter for marginaliserede børn og unge i området ved Søstjernevej og Nørager. Herigennem skulle det sikres, at de unge kom ind på en positiv livsbane frem for på en kriminel løbebane, jf. kapitel 6. Det er lykkedes kommunen at nå ud til rigtig mange af områdets unge. Der har i alt været 277 deltagere i projektet ud af en ungegruppe på 611 unge under 25 år (bilag 13-19; CFBU 1: 35).

Kommunens eget mål var, at gadeplansindsatsen skulle inddrage 220 børn og unge i en eller flere af ovenstående aktiviteter (Supplerende ansøgning: 3). Det er især gennem aktivitetspuljen, at gadeplansindsatsen har haft succes med at skabe kontakt til de unge, og CFBU skriver, at dette gælder for alle de kommuner, der har modtaget støtte fra satspuljen 2010 (CFBU 1: 36). På den måde ser vi, at kommunens mål med at afholde dialogskabende aktiviteter synes at være indfriet.

10.4 Delkonklusion

Anmeldelsestallene i boligområdet er steget fra projektets start til i dag, hvilket indikerer, at det ikke er lykkedes at forebygge kriminaliteten i området. Men ved at adskille de to boligafdelinger ses det, at anmeldelsestallene er faldet i det ene af de to områder. Derfor bliver måleredskabet afgørende for indsatsens målbare succes. Kommunen skrev i deres ansøgning, at man ville bruge gadeplansprojektet til at lave forebyggende aktiviteter, der modvirker kriminalitetsfordrende gadefællesskaber. Ved at se på, hvilke aktiviteter der har gode resultater, fremgår det, at denne del af indsatsen er lykkedes. Fx har både aktivitetspuljen og det opsøgende gadeplansarbejde formået at fjerne nogle af de kriminalitetstruede unge fra gadebilledet og fået dem over i kommunens øvrige tilbud. Derimod viser de individorienterede aktiviteter i gadeplansprojektet, jobskabelses- og lektieaktiviteterne samt akutlejligheden, ingen tydelig effekt hos målgruppen.

Kapitel 11: Konklusion

I dette kapitel diskuterer vi, hvilke faktorer der har indflydelse på den præventive effekt af et konkret kriminalpræventivt projekt, og inddrager vores empiriske fund fra vores case: gadeplansprojektet i Sønderborg Kommune.

Først beskriver vi, hvorfor der i satspuljen 2010 blev afsat midler til at styrke det kriminalpræventive arbejde i kommunerne. Her inddrager vi de kriminalitetsproblematikker, som satspuljepartierne mente, at gadeplansindsatserne skulle bekæmpe og forebygge. Igennem kapitlet søger vi desuden at besvare speciallets hovedspørgsmål: Hvordan kan man forebygge kriminalitet gennem offentlig politik - og kan det overhovedet lade sig gøre?

11.1 God forebyggelse kan godt betale sig

En af kommissionens hovedanbefalinger var, at man skulle betragte forebyggelse af ungdomskriminalitet som en investering i fremtidens Danmark (Betænkning: 30). Hvis kriminalitetsforebyggelse medfører, at unge mennesker ikke senere hen bliver en del af fængsels- og straffesystemet, kan staten spare mange økonomiske ressourcer.

Satspuljen til de helhedsorienterede gadeplansindsatser er derfor en investering, som hele Danmark kan få gavn af. Desuden er de helhedsorienterede gadeplansindsatser et udtryk for, at staten benytter specialpræventive forebyggelsesmetoder til at styrke den generalpræventive indsats mod kriminalitet. Dette fremgår af, at det netop er formålet med satspuljen, at gadeplansprojekterne skal forhindre, at kriminalitetstruede børn og unge ender på den kriminelle løbebane og i sidste ende kan risikere at ende som indsatte i fængslerne.

Satspuljen fra 2010 var en del af den daværende regerings ønske om at styrke kriminalitetsforebyggelsen blandt børn og unge - et ønske, der begrundes med, at selvom færre unge begår kriminalitet, eksisterer der "en gruppe hårdkogte unge", som begår mere alvorlig kriminalitet (Justitsministeriet 1). Satspuljens gadeplansprojekter kunne enten rettes mod disse kriminelle unge eller dem, der befandt sig i risikozonen for at blive kriminelle. Sønderborg Kommune hører til de kommuner, der valgte at have fokus på de unge, der endnu ikke har begået kriminalitet. Denne form for forebyggelse er ikke rettet mod 'de hårde drenge', men mod at få fat i de små brødre og de andre unge, der tiltrækkes af de uhensigtsmæssige gadegrupperinger. Det fremgår af satspuljen, at satspuljepartierne betragter de unges gadefællesskaber som grundstenen til et af Danmarks største ungdomskriminalitetsproblemer: bandekonflikten.

Selvom det ikke står direkte i satspuljeteksten, findes der tydelige referencer til den optrappede bandekonflikt. For puljen til de helhedsorienterede gadeplansindsatser på 137,5 mio. kr. skal netop forebygge, at de børn og unge, der vokser op i landets udsatte boligområder, på sigt indgår i de kriminelle bander. Satspuljepartierne valgte de 25 boligområder ud fra to principper: de kommuner, man antog ville få størst mulig gavn af midlerne, og de boligområder, hvor man antog, der var størst risiko for, at de unge senere bliver kriminelle. Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet påpegede, at mange kommuner ikke havde de nødvendige økonomiske ressourcer til at lave effektive forebyggelsestiltag. Derfor var ønsket med satspuljemidlerne at hjælpe de økonomisk trængte kommuner med at styrke deres forebyggelse af ungdomskriminalitet. Puljen skulle sikre, at kommunerne ikke nedprioriterede kriminalitetsforebyggelsen i de boligområder, hvor kriminalitetsproblemerne var påtrængende og åbenbare.

Satspuljepartierne valgte, at midlerne skulle gå til "helhedsorienterede gadeplansindsatser", fordi - skriver de - de udsatte unges gadefællesskaber er et udtryk for en bekymrende adfærd (Vejledning: 2). Disse indsatser skulle være en del af de boligsociale helhedsplaner og indgå i samarbejde med kommunernes øvrige forebyggelsesaktører. En gadeplansindsats kunne bestå af mange forskellige delprojekter, men skulle som minimum benytte sig af enten gadeplansarbejde eller mentorordninger. I dette findes der en tro på, at man bedst forebygger ungdomskriminalitet ved at møde de unge i deres eget kvarter og målrettet arbejder med at opbygge relationer til dem. Politikerne satte deres lid til, at de enkelte gadeplansmedarbejdere kunne motivere de unge til at ændre deres adfærd og fx støtte dem i at færdiggøre en uddannelse.

Gadeplansmedarbejdernes rolle er at blive en god voksenkontakt for de kriminalitetstruede unge. De skal stå til rådighed for de unge og støtte dem med alt fra lektieproblemer til at løse konflikter mellem de unge og deres familie.

Troen på gadeplansprojekterne stammer fra en kriminalitetsforståelse, der udspringer af en række forskellige kriminologiske teorier. Satspuljen til de helhedsorienterede gadeplansindsatser repræsenterer en forståelse af kriminalitet som et produkt af en negativ socialiseringsproces, hvor de unge både påvirkes af deres kammerater, deres familier og de øvrige forhold, de vokser op under jf. Kapitel 2. Satspuljepartierne mente, at hvis de unges livssituation forbedredes, ville risikoen for, at de senere udviklede en kriminel adfærd, reduceres væsentligt.

Man tror altså ikke på, at de unge "fødes som kriminelle", men derimod på, at de fra flere sider tillærer sig en kriminel adfærd. Kriminalitet opfattes som et socialt problem, der kræver sociale løsninger. Politikerne kunne fx have valgt at forebygge ungdomskriminaliteten i boligområderne ved at opsætte overvågningskameraer, øge belysningen og opdagelsesrisikoen for de kriminelle unge. Men i stedet valgte man at afsætte puljemidler til gadeplansprojekter, der ad mange veje skal hjælpe de unge med deres mangeartede problemer.

11.2 Betydningsfulde faktorer

Vi har fundet, at gadeplansprojekterne er afhængige af, at de rette medarbejdere ansættes. Til trods for at gadeplansarbejderen i Sønderborg Kommune var vellidt af de børn og unge, vi talte med, var der nogle unge, som hun havde sværere ved at komme i kontakt med – i særdeleshed de unge, der indgik i gadefællesskaberne. Det er netop altafgørende for gadeplansindsatsernes kriminalitetspræventive succes, at medarbejderen kan komme ind i ungemiljøet og opbygge en god relation til de unge – også til "de hårde drenge". Effekterne af gadeplansindsatsen er med andre ord afhængige af, at målgruppen "godt gider" gadeplansmedarbejderne og tør betro sig til dem. Derfor er målgruppens opfattelse af gadeplansmedarbejderne afgørende for, om projektet kan lykkes. Hvis ikke gadeplansmedarbejderne kan få en relation til de unge, der begår hovedparten af kriminaliteten, kan de helhedsorienterede gadeplansprojekter ikke sikre, at kriminaliteten i et boligområde falder og på den måde opfylder satspuljens mål med gadeplansprojekterne. Gadeplansprojekternes vigtigste redskab er dermed de medarbejdere, der varetager kriminalitetsforebyggelsen. Ansættelsen af en medarbejder, der ikke formår at opbygge en tillidsfuld relation til de unge, kan i første omgang medføre, at de unge ikke ændrer adfærd – at de forbliver på den kriminelle vej - eller i værste tilfælde, at flere unge skubbes ind i rollen som ghettoens kriminelle unge.

Fordi ungdomskriminalitet er et komplekst problem, kræver det sammensatte løsninger. Gadeplansmedarbejderne kan ikke altid løse de unges problemer alene, og derfor bliver det forebyggende samarbejde en vigtig faktor for effekten af gadeplansindsatserne. I Sønderborg Kommune fandt vi, at gadeplansmedarbejderens samarbejde med politiet og den boligsociale rådgiver kunne fungere som et sikkerhedsnet for de kriminalitetstruede unge.

Gadeplansmedarbejderen bliver den første i rækken af myndighedspersoner, de unge kommer i kontakt med på deres vej væk fra de kriminelle gadefællesskaber, og kan derfor blive bindeleddet mellem kommunen og de isolerede boligområder. I Sønderborg Kommune er implementeringen af gadeplansindsatsen lykkedes i en sådan grad, at flere af projektets samarbejdspartnere betragter gadeplansprojektet som en styrkelse af det generelle forebyggelsesarbejde i boligområdet. Derudover fandt vi, at Sønderborgs projektleders egne erfaringer med de udsatte børn og deres familier var medvirkende til at styrke forholdet mellem hende og gadeplansmedarbejderen. På den måde kan lederen bedre støtte medarbejderne i deres arbejde. Det er altså en fordel for implementeringen af sociale indsatser, at ledelsen formår at acceptere og anerkende de vilkår, som gadeplansmedarbejderne arbejder under.

Satspuljens tidsramme (på 4 år) har indflydelse på indsatsernes kriminalpræventive effekt. For det første fordi satspuljeprojekter ofte først kommer i gang efter to år, da det tager tid at igangsætte nye projekter i kommunerne. For det andet fordi 4 år er meget kort tid til at opbygge stærke relationer til de unge. Gadeplansmedarbejderen i Sønderborg fortalte netop, at det er de 'hårde drenge', det tager lang tid at trænge igennem til. En lignende problemstilling gjorde sig gældende i arbejdet med at komme ind i de meget udsatte familier i boligområdet. Selvom satspuljens målsætninger ikke viser, hvor meget kriminaliteten i boligområderne skal falde, er de alligevel ganske ambitiøse. Målet om, at alle kriminalitetsformer i boligområderne mindskes, at færre unge begår kriminalitet, og at de unge i boligområderne opnår uddannelse og beskæftigelse, kan derfor reelt være umulige at opfylde, hvis projekterne først går rigtigt i gang efter 2 år.

Politikerne antog, at man ved at styrke indsatserne i de udsatte boligområder kunne komme de kriminelle ungdomsmiljøer til livs.

Politikerne udvalgte på baggrund af en oversigt fra det daværende Socialministerium de boligområder, der kunne søge puljemidlerne. Der kan både være fordele og ulemper ved, at staten har begrænset kommuneantallet til dem, der havde mest brug for midlerne. Eksempelvis er satspuljepartierne muligvis gået lidt for langt i jagten på at optimere puljemidlernes anvendelse. Ved at udpege de satspuljeberettigede boligområder har partierne låst midlerne inde i en radius, der ikke svarer til de kriminalitetstruede unges mobilitet. De unge, der indgår i gadefællesskaber, kan fx tænkes at have kammarater – blive påvirket – uden for det konkrete boligområde.

I modsætning til de store kommuner er ghettoområderne i de mindre kommuner ikke isolerede enheder. Derfor kan problemerne med de unge ikke isoleres, og kriminalitetsforebyggelsen bør, efter vores opfattelse, ikke kun finde sted i boligområdet. Dette så vi et eksempel på i Sønderborg Kommune, hvor flere aktører fortalte, at der var et andet boligområde i kommunen, der kunne have haft større gavn af en øget kriminalitetsforebyggende indsats, da dette boligområde havde mere påtrængende og åbenbare kriminalitetsproblematikker (bilag 8, 59:45-1:01:55). Hvis kommunerne kunne omstille gadeplansindsatserne, alt efter hvor de unge færdes, og hvor grupperingerne opstår, kunne gadeplansmedarbejderne bedre forebygge de unges kriminelle adfærd, og midlerne ville muligvis have gjort større nytte. For at undgå dette kunne satspuljepartierne havde opstillet en pulje, som kommunerne – fremfor boligområderne – kunne søge om støtte fra, til en intensiveret kriminalpræventiv indsats.

11.3 Satspuljens kriminalpræventive effekt

For at implementeringen af statens forebyggelsespolitik bliver en succes, skal den være samstemmende med de kriminalitetsproblemer, der opleves rundt omkring i kommunerne. I tilfældet Sønderborg Kommune passede satspuljens forebyggelsesstrategi til kommunens egne ønsker om en tredje gadeplansmedarbejder. Endvidere opfattede Sønderborg Kommune også de unges gadefællesskaber som grundstenen til ungdomskriminalitetsproblemerne.

Der var altså gode forudsætninger for, at implementeringen af satspuljens forebyggelsespolitik blev en succes i Sønderborg Kommune. En forebyggelsespolitik effekt afhænger på den måde af, om de involverede kommuner selv mener, de har et behov for de pågældende forebyggelsesinitiativer.

Forebyggelsesaktørerne i Sønderborg Kommune mente dog ikke, at det alene var kriminaliteten, der var problemet i området ved Søstjernevej og Nørager. De påpegede, at områdets unge kedede sig og derfor blev rastløse, og at flere familier havde både sociale og økonomiske problemer. På den måde er Sønderborgs gadeplansprojekt i lige så høj grad en social indsats som et egentligt kriminalpræventivt tiltag. Derfor bliver det et krav til en effektiv forebyggelsespolitik at den i høj grad følges op med sideløbende socialpolitiske tiltag.

Gadeplansmedarbejderen og politiet fortalte desuden, at der ikke er særlig meget kriminalitet i boligområdet. Mængden af kriminalitet i området kan få indflydelse på, om gadeplansprojektet vurderes som succesfuld, idet den kriminalpræventive effekt af

projektet bedømmes ud fra udviklingen i anmeldelsesstatistikkerne. Der er knyttet en række vanskeligheder til blot at anvende disse tal i vurderingen af indsatsernes kriminalpræventive effekt. Først og fremmest er anmeldelsestallene i boligområderne sjældent stabile, og der kan selv inden for en relativt kort periode findes store udsving. Der er ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem udviklingen i anmeldelsestallene og gadeplansindsatsens reelle præventive effekt. I Sønderborg fandt vi eksempelvis, at hvis man opdelte boligområdet i de to selvstændige enheder, var anmeldelsestallene både faldet og steget. Udsving i anmeldelsestallene kan desuden ses som et udtryk for en større anmeldelsestilbøjelighed i befolkningen, hvilket er positivt i et forebyggelsesøjemed, fordi det indikerer, at borgerne har tillid til politiet. På den måde kan stigningen i anmeldelsestallene i boligområdet fx aflæses som POA-indsatsens succes og ikke nødvendigvis som et udtryk for, at kriminaliteten er steget. Omvendt kunne man eksempelvis forestille sig, at Sønderborg Kommune havde ansat en gadeplansmedarbejder, der havde påvirket beboerne i området således, at de ikke længere havde tillid til myndighederne, herunder også politiet, og derfor afholdt sig fra at anmelde fx hærværk eller indbrud. På den måde ville kommunens gadeplansindsats resultere i, at anmeldelsesstatistikkerne ville falde, og indsatsen umiddelbart ville se ud som en succes. Målene for puljen kan derfor få betydning for den feedback, som politikerne får, når puljen stopper.

Som beskrevet undervejs i specialet findes der ifølge de kriminologiske teorier flere årsager til, at nogle unge holder op med at begå kriminalitet, og andre helt afholder sig fra det. De kriminologiske retninger kommer alle med deres bud på, hvad der er udslagsgivende for, at unge mennesker afholder sig at begå kriminalitet. Det kan eksempelvis skyldes en styrkelse af deres selvkontrol, at mængden af belastningsfaktorer, der omkredser de unge, mindskes, eller det kan skyldes, at de skubbes ud af rolle som ghettoens unge ballademagere. De unges fortrolige forhold til satspuljens gadeplansmedarbejdere kan sagtens være det skub, der skal til, før at den unge kommer tilbage på rette vej – tilbage til skolen – væk fra de kriminelle grupperinger. Men fordi det ofte er uvist, hvad der er udslagsgivende for, at unge mennesker afholder sig fra at begå kriminalitet, er det problematisk for indsatsernes feedback til staten, at der ikke blev afsat midler af til at evaluere gadeplansprojekterne i satspuljen.

Til trods for at CFBU søger at dokumentere, hvilke forandringer der er skabt for målgruppen, efter at indsatsen er sat i værk, er det svært at udlede konkrete eksempler på, hvad der reelt virkede ved det kriminalpræventive gadeplansprojekt. Eksempelvis har Sønderborg Kommune ifølge sine afrapporteringsskemaer haft succes med halvdelen af sine forebyggelsesaktiviteter. Dette gælder især de aktiviteter, hvor kommunen har inddraget flere unge ad gangen – fx gennem det opsøgende gadeplansarbejde og aktivitetspuljen. Til gengæld er resultaterne ikke ovenud positive, når fokus rettes mod de forebyggelsesaktiviteter, der tager udgangspunkt i den enkelte unge og dennes familie. Igennem specialet er vi blevet opmærksomme på flere dele af indsatsen, som ikke medtages i registreringskemaerne. På den måde fandt vi, at der var en række usynlige effekter af kommunens gadeplansprojekt, som ikke kommer frem i den officielle feedback til politikerne. Bl.a. fandt vi frem til, at akutlejligheden tjente flere forebyggende formål: Dens beliggenhed i boligområdet var medvirkende til at afstigmatisere området, og samtidig var lejligheden omdrejningspunkt for gadeplansprojektets samarbejde. Flere af forebyggelsesaktørerne benyttede sig af lejligheden - til at afholde møder og til at danne rammen om samværet med de unge.

Afrapporteringsskemaerne repræsenterer satspuljens indbyggede polemik: at man gerne vil forebygge kriminalitet gennem sociale indsatser, men samtidig kræver målbare resultater. Dertil skal medtages, at gadeplansprojektet i Sønderborg Kommune er et relativt lille puljeprojekt, hvor gadeplansmedarbejderen både skal sikre en positiv udvikling i boligområdet og dokumentere denne. Af Sønderborgs ansøgning til gadeplansprojektet fremgik det, at kommunen ville anvende gadeplansindsatsen til mange forskellige delaktiviteter. Dette kan have haft indflydelse på de resultater, som kommunen kan fremvise på nuværende tidspunkt, da alle disse resultater og ikke mindst dokumentationen af deres effekter alene ligger på skuldrene af en gadeplansmedarbejder. Med andre ord kan opfyldelsen af satspuljens mål blive meget vanskelig at dokumentere, så længe der ikke afsættes midler til en reel evaluering af alle indsatsens facetter.

På den måde kan politikerne på baggrund af indsatsens resultater ikke reelt få viden om, hvilke dele af gadeplansprojekterne der faktisk har haft en forebyggende effekt på ungdomskriminaliteten. Og det bliver derfor vanskeligt at vide, om man gennem offentlige politikker kan forebygge ungdomskriminaliteten i de udsatte boligområder. Man ved blot, at det muligvis ville have set anderledes ud, hvis ikke der var blevet afsat 137,5 mio. kr. til de helhedsorienterede gadeplansindsatser.

Det er altså forebyggelsespolitikkenes akilleshæl, at man som ansvarshavende politiker ikke kan få et klart svar på, hvor mange unge der *ikke* blev kriminelle på grund af et bestemt forebyggelsestiltag. Politikerne må med andre ord være beredte på, at deres tiltag og midlerne hertil ikke altid giver udsving i fx anmeldelsesstatistikkerne. En mulig løsning på dette problem kunne være, at de ansvarshavende politikere enten vælger at afsætte midler til at efterprøve deres forebyggelsespolitikker gennem evaluering eller vælger at stole på tiltagenes udokumenterede effekter. På baggrund af specialet fremstår gadeplansprojektet som en god forebyggelsesmetode, men sådanne indsatser kan ikke stå alene – gadeplansmedarbejderne skal bakkes op af andre sociale tiltag, der kan styrke de unges muligheder senere i livet.

Litteraturliste

Det samlede pensum er på 2645 sider. Det fremgår af parenteserne, hvilket materiale og sider der opgives som eksamenspensum.

Antoft, Rasmus og Salomonsen, Heidi Houlberg: *Casestudier af organisationer som dynamisk proces* (2012) i: *Kvalitative udfordringer*, Red. Michael Hviid Jacobsen og Sune Qvotrup Jensen, 1. Udgave, 1. Oplag, Hans Reitzels Forlag

Balvig, Flemming (1995): *Kriminalitet og social kontrol*, 1. Oplag, 1. Udgave, Columbus **(1-176)**

Balvig, Flemming (2011): *Lovlydig ungdom*, Det Kriminalpræventive Råd, Glostrup **(1-200)**

Borrits, Ruth og Rasmussen, Hans-Erik (2012): *Opsøgende gadeplansarbejde blandt unge – en håndbog om opsøgende socialt arbejde som metode*, Hans Reitzels Forlag, 1. Udgave, 1. Oplag **(15-299)**

CFBU 1 (2012): *Gadeplan – Midtvejsevaluering af helhedsorienterede gadeplansindsatser i udsatte boligområder*, Center for boligsocialforskning 2012 **(4-65)**

CFBU 2 (2011): *De unge væk fra gaden – Effektive metoder i kriminalpræventivt arbejde i udsatte boligområder*, Center for boligsocialforskning 2011 **(4-20)**

CFBU 3 (2012): *Problemløst politiarbejde – Kortlægning og effektmåling af problemorienterede politiindsatser i udsatte boligområder*, Center for boligsocialforskning 2012 **(4-58)**

Grothe Nielsen, Beth (2006): *Straf – Hvad ellers?*, Tiderne Skifter **(11-176)**

Hauge, Ragnar (2001): *Kriminalitetens årsaker – utsnitt av kriminologiens historie*, Universitetsforlaget Oslo **(11-178)**

Jappe, Erik (2006): *Børne- og ungdomskriminalitet*, Frydenlund, 4. Rev. udgave, 1. Oplag

- Jenson, Jeffrey M. and O. Howard, Matthew (1998): *Youth Crime, Public Policy, and Practice in the Juvenile Justice System: Recent trends and needed reforms*, udgivet i SOCIAL WORK, Volume 43, Issue: 4 **(324-334)**
- Klitgaard, Gitte (2009): *Håndbog for gadeplansarbejde*, København, 1. Oplag, 1. Udgave **(7-81)**
- Kjær, Anne Mette (2004): *Governance*, Polity Press, England **(1-37)**
- Knepper, Paul (2012): *An International Crime Decline: Lessons for Social Welfare Crime Policy*, udgivet i Social Policy & Administration Vol. 46, No. 4, August 2012, pp. 359–376 **(359-376)**
- Kofoed, Jette (2004): *Elevpli – Inklusions- og eksklusionsprocesser blandt børn i skolen*, Ph.d. afhandling fra Danmarks Pædagogiske Universitet,
- KREVI (2008): *Statslige puljer til kommunerne*, KREVI, 14. Februar **(4-31)**
- Kyvsgaard, Britta (1998): *Den kriminelle karriere*, Jurist- og økonomiforbundets Forlag **(218-235)**
- Kyvsgaard, Britta (2000): *Hvad virker og hvad virker ikke*, Justitsministeriet 2000 **(1-9)**
- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2009): *InterViews – Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*, Second Edition, Sage
- Libak Pedersen, Maria & Lindstad, Jonas Markus (2011) *Første led i fødekæden? En undersøgelse af børn og unge i kriminelle grupper*, Justitsministeriets Forskningskontor Juni 2011 **(3-198)**
- McLaughlin, Eugene and Newburn, Tim (2010): *The SAGE handbook of Criminology*, Sage, London **(1-19, 72-139)**
- Perry, Kevin (2012): *Framing Trust at the Street Level*, Ph.D. Thesis, Institute for Communication, Business and Information Technologies, Roskilde University **(210-236)**

Rhodes, R.A.W (2000): *Governance and Public Administration*, i: *Debating Governance*, red. Jon Pierre, Oxford University Press, New York **(54-86)**.

Sehested, Karina (2008): *Nye roller til institutionsledere i kommunerne i: Ledelse efter kommunalreformen – sådan tackles de nye udfordringer*, red. Jacob Torfing, Jurist- og Økonomforbundets forlag **(63-85)**

SFI (2007): *Effektmåling*, Socialforskningsinstituttet 2007, København **(7-92)**

Socialministeriet (2005): *Hvad må jeg sige? - Udveksling af fortrolige oplysninger i forebyggende tværfagligt samarbejde om børn og unge*, September 2005 **(3-26)**

Socialministeriet (2004): *Håndbog om hjælp til børn og unge gennem dialog og samarbejde med forældrene –herunder gennemgang af reglerne om underretning og tavshedspligt*, Februar 2004

Sørensen, Eva (2002): *Politikerne og netværksdemokratiet – Fra suveræn politiker til meta-guvernør*, Jurist- og økonomiforbundets Forlag, 1. Udgave **(1-282)**

Sørensen, Eva (2007): *Public Administration as Metagovernance i: Public Administration in Transition*, red. Gunnar Gjelstrup og Eva Sørensen, DJØF publishing Copenhagen 2007 **(1-366)**

Torfing, Jacob og Sørensen, Eva (2006): *Netværksstyring – fra government til governance*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg, 2. Oplag **(11-37)**

Winter, Søren og Lehmann Nielsen, Vibeke (2010): *Implementering af politik*, Academica, 1. Udgave, 2. Oplag **(11-214)**

Empirioversigt

(Anmeldelsesoversigt):

Anmeldelsesoversigt for Syddjylland, 2011 – 2012, Udarbejdet af OPA, Ewald Lauesen

(Ansøgning):

Ansøgningen fra Sønderbog Kommune til Indenrigs- og Socialministeriet, Tilskud til helhedsorienteret gadeplansindsats, 1. marts 2010

(Betænkning 1508):

Betænkning om Indsatsen mod ungdomskriminalitet, Afgivet af Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet, København 2009

(Ghettoliste 2010):

Socialministeriet, Liste over ghettoområder pr. 1. januar 2011

(IKI):

IKI- den individorienterede Kriminalpræventive Indsats i Sønderborg Kommune, Evalueringsrapport, oktober 2012

(Justitsministeriet 1):

PRESSEMEDDELELSE: Justitsminister vil bekæmpe ungdomskriminalitet med nye initiativer, 27. september 2007

(Justitsministeriet 2):

Udviklingen i omfang og art af ungdomskriminalitet 2002-2011, JUSTITSMINISTERIETS FORSKNINGSKONTOR AUGUST 2012

(Kommissorium 2007):

Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet, 27. september 2007
Strafferetskontoret

(Projekt forebyggelse):

Interview med Jette Østergaard, Thorsten Henriksen, Peter Morville og Joan Vissing om forebyggelse af ungdomskriminalitet, Sønderborg Kommune, 6. september 2012

(Regeringen 2009):

Mere konsekvens, opfølgning og omsorg – en markant styrket indsats mod ungdomskriminalitet, oktober 2009, Regeringen

(Regeringen 2010):

Ghettoen tilbage til samfundet - et opgør med parallelsamfund i Danmark, oktober 2010, Regeringen

(Satspuljen):

Udmøntning af satsreguleringspuljen for 2010, Delaftale for det sociale område, Indenrigs- og socialministeriet

(Supplerende ansøgning):

Supplerende bemærkninger til Sønderborg Kommunes ansøgning til puljen til en helhedsorienteret gadeplansindsats, 2010

(Tryghedsundersøgelse):

Tryghedsundersøgelse - Eftermåling og perspektiv 2008-2012, POA Nørager og Søstjernevej, Søggræsvej, Korallvej og Konkylievej, Udarbejdet af Analysekonsulent Ruben Lindberg, februar 2012

(Vejledning):

Indenrigs- og Socialministeriet, *Vejledning om ansøgning om tilskud til en helhedsorienteret gadeplansindsats § 15.51.51.20,*

(VISO):

Forebyggelsesplan i frohold til børne- og ungdomskriminalitet i Sønderborg Kommune, Projektbeskrivelse, 15. november 2012

Retlige kilder:

(Lov nr. 551):

Lov om ændring af lov om social service og lov om rettens pleje (Styrkelse af indsatsen over for kriminalitetstruede børn og unge), 26.05.2010

(Lov nr. 373):

Lov om en satsreguleringsprocent, 28.05.2003

(SKR nr. 9276):

Skrivelse med orientering om ændring af lov om social service (Styrkelse af indsatsen over for kriminalitetstruede børn og unge), 04.06.2010

Artikler:

(Artikel 1): *Hårdere kurs mod kriminelle børn og unge*, Jyllandsposten, 27. september 2007, af Anders Langballe og Anne Mette Svane

(Artikel 2): *Ministre holder hastemøde i Odense efter optøjer*, Politiken, 22. august 2012, af Ritzau

(Artikel 3): *Forebyggelse i blinde*, BUPL 7.oktober 2010 41. årgang, af Mikkel Kamp

(Artikel 4): *Den gale vej*, Weekendavisen, 23. november 2012, af Henrik Dørge

(Artikel 5): *Regeringen holder eksperter for nar*, Interview med Eva Smith i Universitetsavisen, POLITIK 30. September 2009, af Pia Daubjerg og Jonas Hansen

(Artikel 6): *Velfærdssamfundets næste fase*, Mandag Morgen, 3. Februar 2013, af Jens Reiermann

Internetkilder:

(Internet 1): Kommunefakta.dk

<http://www.kommunefakta.dk/sammenlign/nabokommuner.asp?id=15&p=danbolig&knr=540>

(Internet 2): Phmetropol.dk

<http://www.phmetropol.dk/Socialt+arbejde/Arbejdspladskurser/Uddannelse+for+medarbejdere+i+det+gadeplansbaserede+arbejde>

(Internet 3): Spuk.dk

<http://spuk.dk/tema/gadeplansarbejde>

(Internet 4): mbbl.dk

http://mbbl.dk/sites/mbblv2.omega.oitudv.dk/files/dokumenter/Almbo/liste_over_sae_rligt_udsatte_boligomraader_pr_1_okt_2012.pdf

(Internet 5): mitboligomraade.dk

<http://www2.mitboligomraade.dk/da/om-os.asp>

Bilag 1: Statistik over ungdomskriminalitet i Jylland

16/09/12

Statistikbanken - data og tal

Kriminalitet for udsatte (inkl. tidligere udsatte) efter tid, område, overtrædelsens art og mål/kontrolgruppe

	15-17-årige ikke udsatte	15-17-årige udsatte
2009		
Landsdel Syddjylland		
Vold- og sædelighedsforbrydelser	40	44
Våbenlov	8	1
Lov om euforiserende stoffer	18	8
Indbrud	8	8
Tyveri	134	66
Hærværk	22	13
Landsdel Østjylland		
Vold- og sædelighedsforbrydelser	44	35
Våbenlov	6	4
Lov om euforiserende stoffer	23	15
Indbrud	10	11
Tyveri	137	55
Hærværk	21	13
Landsdel Vestjylland		
Vold- og sædelighedsforbrydelser	14	14
Våbenlov	2	1
Lov om euforiserende stoffer	1	3
Indbrud	2	6
Tyveri	54	19
Hærværk	13	3
Landsdel Nordjylland		
Vold- og sædelighedsforbrydelser	23	33
Våbenlov	5	5
Lov om euforiserende stoffer	9	8
Indbrud	1	5
Tyveri	90	47
Hærværk	19	7

Registret er et forløbsregister som opdateres årligt og tallene for de seneste tre år ændres ved næste opdatering.

16-9-2012 Danmarks Statistik , © www.statistikbanken.dk/BU22

Bilag 2: Kriminalitetsudviklingen 2009-2012 i Nørager og Søstjernevejskvarteret

Kriminalitetsudviklingen 2009 - 2012 i Nørager og Søstjernevejskvarteret (Antal anmeldelser)									
	Nørager				Søstjernevej/koralvej/Søgræsvej/ Konkylievej				
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	
Vold/trusler	2	1	5	5	2	2	6	2	
Indbrud i lejlighed	5	3	6	14	5	9	4	2	
Indbrud i kld. o.lign.	10	7	12	10	7	5	7	3	
Tyveri fra bil	2			3	1	7	1	3	
Tyveri fra lejlighed	1	1	2	4	1	2	4	1	
Hæleri			1	2	1	2	4		
Tyveri fra andre steder	1	1		1	3	4	2	2	
Hærværk	2	7	6	8	2		5	1	
Lov om euf/narko	2	1	1	1		3	11	3	
Doping/lægemiddell ov						1	4	1	
Våbenlov		1		1		3	4	1	
Brandstiftelse/Bered skabslov		2			1			1	
Brugstyveri bil		1	2	1		2	4		
Brugstyveri knallert/cykel			3	3	1	3	3	4	
Ordensbekendtgørel se		2						1	

Bilag 3.a: Interviewguide til Lasse Kjeldsen

Konsulent for CFBU og ansvarlig for evalueringen af satspuljens 17 helhedsorienterede gadeplansindsatser.

Tema 1: Metodiske overvejelser

Hvordan er det muligt at måle en forebyggende indsats?

(Handlingen jo ikke er fundet sted endnu)

Hvorfor måler CFBU effekten af indsatserne ved at se på antallet af sigtelser og anmeldelser?

Hvad betyder det for evalueringens resultat, at det netop er disse faktorer I har valgt som målestok?

Hvorfor har CFBU undladt at interviewe brugerne af de kriminalitetsforebyggende projekter?

Hvilken betydning har dette for evalueringens validitet?

Hvordan skelner CFBU mellem årsagerne til kriminalitetsfald i boligområderne?

Kunne det fx tænkes at det ikke var selve projektet der forhindrede de unge i at begå noget kriminelt, men derimod deres nye kærester eller en skolelære?

Hvilken rolle vil du sige, at politiet har i det forebyggende arbejde?

Hvordan kan politiet have en præventiv effekt?

Hvilke aktører i et boligområde opfatter du som de afgørende for at det forebyggende arbejde lykkes?

Hvordan vil du beskrive samspillet mellem de 12 kommuners Helhedsplaner og så projekt "Helhedsorienteret gadeplansindsats"?

Tema 2: De udsatte bolig områder

Hvorfor er kriminaliteten højere i de udsatte boligområder end i resten af landet?

Kan det fx skyldes at politiet er mere til stede i disse områder og deraf opdager mere kriminalitet her?

Hvilken antagelse om hvorfor individer begår kriminalitet bygger CFBU's projekter på? (her tænkes på forklaringsparadigmer såsom rationalitet, områdernes fysiske udformning, socialklasse).

Hvilke tiltag anses som evidensbaserede i det forebyggende arbejde? Og hvordan har man bevist, at de virker?

Kunne man forestille sig, at alene det, at der blev tilført økonomiske ressourcer til et socialt belastet boligområde medførte et fald i kriminaliteten?

Altså at det ikke er så afgørende hvilke slags projekter som staten/kommunerne iværksætter, men blot at der findes nogle projekter i området?

Hvor stor forskel er der på projekternes udformning fra ansøgningen til selve projektet i praksis?

Har du et indtryk af, hvor mange af projekterne, der videreføres efter satspuljens midler er opbrugt?

Satspuljeprojekter løber typisk over fire år. Er en fireårig periode tid nok til at opbygge en god kriminalitetsforebyggende indsats?

Og ikke mindst: er det tid nok til at måle resultaterne af forebyggelsen?

Bilag 4.a: Interviewguide Iben Rasmussen

Fuldmægtig i Ministeriet for By-, Bolig- og Landdistrikter. Administrerer satspuljen 2010.

Tema 1: Satspuljen 2010

Hvorfor blev satspuljen 2010 afsat til at forebygge og bekæmpe ungdomskriminalitet?

Hvad var den politiske dagsorden på daværende tidspunkt?

Hvilken tradition er der for at bruge satspuljemidler til forebyggelse af ungdomskriminalitet?

Hvilke lovændringer fremkom med satspuljen?

Hvilke forpligtelser har kommunerne i forhold til at forebygge ungdomskriminalitet?

Hvordan supplerer satspuljen fra 2010 disse forpligtelser?

Hvorfor benytter man satspuljemidler som instrument til at forebygge ungdomskriminalitet?

Hvilke muligheder/udfordringer er der ved at anvende satspuljemidler til forebyggelse af lokale kriminalitetsproblemer?

Fordele og ulemper ved at benytte puljeredskabet?

Hvordan virker satspuljen forebyggende?

Tema 2: Konkret om Satspuljen: helhedsorienterede gadeplansindsatser

Hvordan vil du beskrive ansøgningsprocessen til satspuljen 2010?

Der var fx en meget kort frist for ansøgningerne, hvorfor det?

Hvem har formuleret puljens indhold?

Hvilke fordele og ulemper er der ved den brede rammeformulering for satspuljeprojekternes indhold?

Hvorfor afsatte man 137,5 mio. til en helhedsorienteret gadeplansindsats som forebyggelsesstrategi?

Hvad er det for en slags kriminalitet, som puljen sigter mod at forebygge?
Målgruppen - hvad karakteriserer de unge kriminelle i boligområderne?

Hvad karakteriserer et boligområde som står på "ghettolisten"?

Er det muligt at komme af denne liste?

Hvilke fordele og ulemper, mener du, der kan være ved at stå på en sådan liste?

Hvornår er der tale om, at et boligområde er plaget af kriminalitet?

Kigger I på tryghedsundersøgelser, anmeldelser i området eller antal sigtelser?

Tema 3: Evaluering af satspuljeprojekterne

Herunder er vi interesseret i, hvilken form for feedback ministeriet modtager fra kommunerne, og hvordan denne anvendes i fremtidens forebyggelse af ungdomskriminalitet.

Hvad betyder ansøgningen? Hvordan sikrer I jer at kommunerne lever op til målsætningerne i satspuljen?

Hvor ofte har ministeriet kontakt til de enkelte projekter?

Hvad sker der hvis kommunerne ændrer indholdet undervejs?

Kriminalitetsforebyggende indsatser har til formål at forhindre kriminelle handlinger, men hvordan er det muligt at måle forebyggelsens effekter?

Hvorfor blev der ikke afsat penge til evaluering af satspuljeprojekterne i selve satspuljen?

Hvordan foregår evalueringen af projekterne?

(Vi ved ministeriet har ændret evalueringsskemaerne 3-4 gange allerede).

Ifølge CFBU er over 60 forskellige forebyggelsesaktiviteter afstedkommet af satspuljen. Hvordan er det muligt, at vide hvilke tiltag der virker, når puljen har mange aktiviteter?

Ifølge CFBU er de 17 boligområder relativt forskellige, både størrelsesmæssigt og i forhold til kriminalitetsproblemernes omfang. Hvordan tager puljen højde for de forskellige lokale problemer i boligområderne?

Blev midlerne fordelt således at kommunerne fik det de havde søgt, eller er det et udtryk for, at ministeriet mener der findes mere kriminalitet i fx Ishøj end i Sønderborg?

Hvordan kan I konkludere om det lige præcis er de helhedsorienterede gadeplansindsatser, som har haft en effekt på kriminaliteten i et boligområde? (Ofte er der flere indsatser i boligområderne.)

Hvad skal satspuljens resultater bruges til i sidste ende?

Hvordan bruges de statusrapporter som kommunerne indsender årligt?

Hvis det er umuligt at evaluere de helhedsorienterede gadeplansindsatser, hvordan er det så muligt at vide, hvad der *virker*?

Bilag 5.a: Interviewguide Erik Lorenzen

Byrådspolitiker for Fælleslisten og medlem af Børne- og Uddannelsesudvalget.

Tema 1: Om kommunens børne- og ungepolitik i forhold til forebyggelse af kriminalitet

Har kommunalbestyrelsen udarbejdet en plan for en sammenhængende indsats over for ungdomskriminalitet? Jf. L166 fra 2010

Hvis ja, er det muligt at vi kan se denne og hvad indeholder den?

Hvordan spiller Gadeplansindsatsen sammen med denne?

Er kriminalitetsproblemer tit på den politiske dagsorden i kommunalbestyrelsen?

Er det et vigtigt emne for politikerne i kommunen?

Er det et vigtigt emne for borgerne i kommunen?

Tema 2: Politikformuleringsfasen

Hvorfor valgte I at søge satspuljens midler til den helhedsorienterede gadeplansindsats?

Hvordan foregik selve processen med ansøgningen?

Hvem udformede ansøgningen?

Hvorfor ansøgte I "kun" 2,5 mio. kr.?

Er det fordi der ikke er særlig meget kriminalitet i Sønderborg?

Hvorfor ansøgte I både om et lommepengeprojekt, aktivitetspuljeprojekt, akutlejlighedsprojekt og familievejledningsprojekt?

Hvem besluttede at projektet skulle indeholde lige netop de 4 projekter?

Hvilken sammenhæng har delprojekterne til en "Helhedsorienteret gadeplansindsats"?

Er alle fire delprojekter præventive i forhold til ungdomskriminalitet?

Var der andre projekter I hellere ville have lavet? (også i henhold til forebyggelse af ungdomskriminalitet?)

Hvad mener du, der er brug for i Sønderborg?)

Trækker projektets indhold på tidligere positive erfaringer, fra andre forebyggelsesindsatser i kommunen?

Tema 3: Satspuljen

Hvilke fordele er der ved, at projektet er et satspuljeprojekt?

Hvilken indflydelse mener du, at Social og Integrationsministeriet har på projektets indhold?

Hvad er forskellen på et satspuljeprojekt i forhold til en kommunal forebyggelsesindsats?

Hvilke fordele og ulemper er der ved at ansøge satspuljen?

Hvordan finansierer I normalt forebyggelsesprojekter i Sønderborg?
Søger I altid puljer, hvis det er muligt?

Har I tradition for at søge satspuljen?

Hvor mange af kommunens projekter i boligområdet (ved Søstjernevej og Nørager) udspringer af puljer fra staten eller KL?

Tema 4: Forankring af projektet

Er det besluttet om projektet skal videreføres?

Hvorfor / hvorfor ikke?

Evalueres projektet?

Hvorfor / hvorfor ikke?

Hvilke resultater forventer I af projektet?

Tema 5: Kriminalitet i Sønderborg

Hvor meget kriminalitet er der i Sønderborg?

Hvis lille omfang: Hvorfor så søge satspuljen 2010?

Hvis stort omfang: hvorfor ikke søgt flere midler?

Hvordan vil du beskrive boligområdet ved Søstjernevej og Nørager?

Hvilken betydning har det haft for Sønderborg at boligområdet ved Søstjernevej og Nørager kom på den tidligere regerings "ghettoliste"?

Hvordan vil du karakterisere pågældende område før i tiden og nu?

Hvilken slags kriminalitet finder sted i ovenstående boligområde?

Adskiller den kriminalitet sig fra det resterende Sønderborg?

Hvilken forskel er der på at forebygge kriminalitet i HELE Sønderborg og i boligområdet ved Nørager og Søstjernevej?

Bruger kommunen mange ressourcer på at forebygge kriminalitet?

Hvilke metoder bruges der normalt?

Bilag 6.a: Interviewguide Connie Buch

Udviklingschef i Børne- og Uddannelsesforvaltningen i Sønderborg Kommune.

Tema 1: Politikformuleringsfasen

Hvorfor valgte I at søge satspuljens midler til den helhedsorienterede gadeplansindsats?

Har Sønderborg erfaringer med andre satspuljeprojekter?

Hvilken betydning har det for fundraising til Sønderborg, at den står på Ghattolisten?

Hvorfra kendte du til satspuljen 2010?

Hvordan foregik selve processen med ansøgningen?

Hvem udformede ansøgningen?

Hvorfor står dit navn på ansøgningen?

Hvorfor ansøgte I "kun" 2,5 mio. kr.?

Er det fordi der ikke er særlig meget kriminalitet i Sønderborg?

Hvorfor ansøgte I både om et lommepegeprojekt, aktivitetspuljeprojekt, akutlejlighedsprojekt og familievejledningsprojekt?

Hvem besluttede at projektet skulle indeholde lige netop de 4 projekter?

Hvilken sammenhæng har delprojekterne til en "Helhedsorienteret gadeplansindsats"?

Er alle fire delprojekter præventive i forhold til ungdomskriminalitet?

Var der andre projekter I hellere ville have lavet? (også i henhold til forebyggelse af ungdomskriminalitet?)

Hvad mener du, der er brug for i Sønderborg?)

Trækker projektets indhold på tidligere positive erfaringer, fra andre forebyggelsesindsatser i kommunen?

Tema 2: Ledelse af et Satspuljeprojekt

Hvordan vil du beskrive din egen rolle i projektet?

Hvordan er du, i dag, en del af den helhedsorienterede gadeplansindsats? Fx styregruppen

Hvordan og af hvem bliver gadeplansprojektet styret?

Hvem har kontakten til ministeriet?

Hvilke problemer / udfordringer har det været ved at implementere forebyggelsesprojektet?

Fastsatte mål? Bundet af ansøgningen?

Hvilke fordele er der ved at projektet er et satspuljeprojekt?

Hvilken indflydelse mener du, at ministeriet har på projektets indhold?

Hvad er forskellen på at lede et satspuljeprojekt i forhold til en kommunal forebyggelsesindsats?

Hvilken betydning har det for projektet, at det er satspuljefinansieret?

Er det en god måde at løse ungdomskriminalitetsproblemer på?

Bilag 7.a: Interviewguide Joan Wulf Vissing

Leder af Sønderborg Kommunes forebyggelsescenter (Huset Kærvejen), og projektleder af satspuljens gadeplansindsats.

Tema 1: Politikformuleringsfasen

Hvorfor valgte I at søge satspuljens midler til den helhedsorienterede gadeplansindsats?

Hvordan foregik selve processen med ansøgningen?

Hvem udformede ansøgningen?

Hvorfor ansøgte I "kun" 2,5 mio. kr.?

Er det fordi der ikke er særlig meget kriminalitet i Sønderborg?

Hvorfor ansøgte I både om et lomme pengeprojekt, aktivitetspulje projekt, akutlejlighedsprojekt og familievejledningsprojekt?

Hvem besluttede at projektet skulle indeholde lige netop de 4 projekter?

Hvilken sammenhæng har delprojekterne til en "Helhedsorienteret gadeplansindsats"?

Er alle fire delprojekter præventive i forhold til ungdomskriminalitet?

Var der andre projekter I hellere ville have lavet? (også i henhold til forebyggelse af ungdomskriminalitet?)

Hvad mener du, der er brug for i Sønderborg?)

Trækker projektets indhold på tidligere positive erfaringer, fra andre forebyggelsesindsatser i kommunen?

Tema 2: Ledelse af et satspulje projekt

Hvordan vil du beskrive din egen rolle i projektet?

Hvilken forvaltning hører projektet under?

Og hvordan samarbejder du med denne forvaltning i det daglige?

Hvilke problemer / udfordringer har det været ved at implementere forebyggelsesprojektet?

Fastsatte mål? Bundet af ansøgningen?

Hvilke fordele er der ved at projektet er et satspuljeprojekt?

Hvilken indflydelse mener du, at ministeriet har på projektets indhold?

Hvad er forskellen på at lede et satspuljeprojekt i forhold til en kommunal forebyggelsesindsats?

Hvilken betydning har det for projektet, at det er satspuljefinansieret?

Er det en god måde at løse ungdomskriminalitetsproblemer på?

Tema 3: Om ledelse af projektet

Hvilke overvejelser har du gjort dig i forhold til at lede en gadeplansmedarbejder ude i 'felten'?

Hvem er projektets vigtigste samarbejdspartnere?

Hvilken rolle har politiet for projektets virke?

Tema 4: Om selve projektet

Hvem er projektets målgruppe?

Hvordan udvalgte I målgruppen?

Bred målgruppe: Hvad er forskellen på at forebygge kriminel adfærd hos en på 10 år og en på 16 år fx?

Hvordan har projektet fungeret i sin første del (fra 2010 – 2012)?

Hvad har fungeret godt? Hvad har fungeret mindre godt?

Evalueres projektet? (udover de rapporter som kommunen er forpligtet til vis Satspuljen)

Hvorfor / hvorfor ikke?

Hvad er projektets største nuværende udfordringer?

I forhold til målgruppen / satspuljens mål / egne målsætninger?

Tema 5: Om boligområdet i Sønderborg

Hvordan vil du beskrive boligområdet ved Søstjernevej og Nørager?

Hvilke problemer karakteriserer boligområdets unge beboere?

Hvilke former for kriminalitet søger projektet at forebygge?

Og med hvilke midler?

Hvordan har de unge taget imod projektet?

Har de været med i andre lignende projekter?

Ved de unge de, der er tilknyttet projektet, at de anses som kriminalitetstruede og derfor er med i projektet?

Bilag 8.a: Interviewguide L.B.

Gadeplansmedarbejder i den helhedsorienterede gadeplansindsats i Sønderborg Kommune.

Tema 1: Gadeplansarbejdet

Vil du starte med, at fortælle om din faglige baggrund og hvorfor du er blevet gadeplansmedarbejder i Sønderborg kommune?

Hvordan er en typisk arbejdsdag for dig?

Hvordan kommer du i kontakt med de unge? Og hvor ofte har du kontakt med dem?

Hvordan arbejder du med de unge?

Hvilke metoder bruger du i dit forebyggende arbejde?

Hvordan virker dit arbejde kriminalpræventivt?

Tema 2: Satspuljeprojektet i Sønderborg

Hvad kan du fortælle om lommepengeprojektet, akutlejlighedsprojektet, familievejledningsprojektet og aktivitetsprojektet?

Deltager du i dem alle?

Forskelle og ligheder mellem projekterne?

Hvordan vil du beskrive boligområdet ved Søstjernevej og Nørager?

Hvilke problemer karakteriserer boligområdets unge beboere?

Hvilke former for kriminalitet, søger projektet at forebygge?

Og med hvilke midler?

Og hvordan beskriver du din rolle i projektet?

Hvordan imødekommer satspuljeprojektet disse problemer?

Hvordan forebygges ungdomskriminalitet mest effektivt i dette boligområde?

Hvordan foregår dit samarbejde med projektets samarbejdspartnere?

Herunder politiet, de unges familier, andre forebyggelsesprojekter m.v.?

Tema 3: Arbejdet med de unge

Hvordan er det at arbejde med en meget bred målgruppe?

(satspuljeprojektet er rettet mod børn og unge mellem 10-18 år.)

Hvilke dilemmaer oplever du i dit arbejde?

Hvad gør du, hvis du får kendskab til at de unge gør noget ulovligt?

Hvordan tror du de unge opfatter dig?

Som tillidsperson eller lovens forlængede arm?

Hvordan tror du de unge har det med at være en del af dette projekt?

Har de kendskab til, at det er et kriminalitetsforebyggende projekt?

Hvad kalder de unge selv projektet?

Bilag 9.a: Interviewguide Anne-Marie Wolff

Boligsocialrådgiver i området ved Søstjernevej og Nørager.

Tema 1: Det boligsociale arbejde

Vil du starte med, at fortælle om din faglige baggrund og lidt om hvem du er?

Hvad er en boligsocialrådgiver?

Hvad består dit arbejde af?

Tema 2: Om boligområdet i Sønderborg

Hvordan vil du beskrive boligområdet ved Søstjernevej og Nørager?

Hvilke problemer karakteriserer boligområdets unge beboere?

Hvordan vil du beskrive beboersammensætningen? Hvad er det for nogle mennesker, der bor i det her område?

Hvilke former for kriminalitet, søger projektet at forebygge?

Og med hvilke midler?

Hvordan har de unge taget imod projektet?

Har de været med i andre lignende projekter?

Hvad er forskellen mellem at inddrage politiet og at inddrage en gadeplansmedarbejder i forebyggende øjemed?

Tema 3: ghettolisten

Hvordan har beboerne reageret på, at boligområdet betegnes som en ghetto?

Hvilke fordele og ulemper er der ved ghettolisten?

Ved alle beboere at de står på den her liste?

Bilag 10.a: Interviewguide Palle Hvingelby

Repræsentant fra politiet og SSP-kordinator i Sønderborg Kommune.

Tema 1: Kriminalitet i Sønderborg

Hvor meget kriminalitet er der generelt i Sønderborg Kommune?

Hvordan vil du beskrive boligområdet ved Søstjernevej og Nørager?

Hvilke kriminalitetsproblemer karakteriserer boligområdets unge beboere?

Hvilken slags kriminalitet finder sted i boligområdet?

Adskiller den kriminalitet sig fra det resterende Sønderborg?

Hvilken forskel er der på at forebygge kriminalitet i *hele* Sønderborg og i boligområdet ved Nørager og Søstjernevej?

Bruger politiet mange ressourcer på at forebygge kriminalitet?

Hvilke metoder bruges der normalt?

Hvilke metoder bruges der i boligområdet?

Hvordan forebygger man ungdomskriminalitet i Sønderborg? Og konkret i boligområdet ved Søstjernevej og Nørager?

Hvor meget, hvor ofte og hvordan er politiet til stede i området?

Hvordan vil du beskrive dit forhold til de unge i boligområdet?

Tema 2: Satspuljeprojektet

Har I haft indflydelse på indholdet af satspuljeprojektet?

Hvis ja: hvordan blev I taget med på råd?

Hvordan samarbejder I med satspuljeprojektet?

Herunder med Joan Wulf Vissing og L.B.?

Hvad er forskellen på, at være politibetjent og gadeplansmedarbejder?

Fordele og ulemper i det præventive arbejde?

Hvordan synes du, at satspuljeprojektet virker præventivt?

Hvilke ungdomskriminalitetsproblemer imødekommer projektet og hvordan?

Hvordan adskiller satspuljeprojektet sig ud fra andre forebyggelsesprojekter i området / kommunen?

Hvordan forebygger man bedst ungdomskriminalitet i Sønderborg?

Bilag 11.a: Interviewguide målgruppen

De unge fra boligområdet ved Søstjernevej og Kærhaven.

Om de unge:

Fakta om alder og køn. Kunne evt. Sende en seddel rundt om bordet, så alle bare kunne skrive deres alder og køn.

Tema 1: Om boligområdet

Hvordan er det at være teenager i boligområdet ved Søstjernevej og Nørager?

Hvordan ser en typisk dag ud for jer? Hvad laver I typisk efter skole?

Hvordan tror I andre ser på jeres bydel?

Tema 2: Om satspuljeprojektet "Helhedsorienteret Gadeplansindsats" i

Sønderborg:

Hvordan mødte I Laila (gadeplansmedarbejderen) første gang?

Hvilket forhold har I til L.B.?

I hvilke situationer bruger I L.B.? (Når der opstår ballade fx?)

Hvad er det bedste og det dårligste ved at være med i projektet?

Hvordan har jeres hverdag ændret sig efter at I er blevet en del af projektet? (Efter I har mødt L.B.)?

Er I en del af lommepengeprojektet?

Hvis ja: Har i fået et fritidsjob?

Er I begyndt at gå i klub eller til fodbold?

Kender Jeres familier også L.B.? (Da familievejledning er en del af projektet).

Bilag13 Resultatskema til afrapportering om helhedsorienteret gadeplansindsats til MBBL Side 1

Aktivitet: **Aktivitetspulje** Målgruppe: **Marginaliseringstruede børn & unge** Boligområde og kommune: **Søstjernevej/ Nørager. Sønderborg City**

	1. Trin/Deltagere		2. Trin/Delresultater		3. Trin/ Resultater		Endemål
	Samlet antal unikke deltagere	Deltagere på nuværende tidspunkt	Indikator: Der motiveres til opstart i foreninger og klubber samt tilbydes enkeltstående dialogskabende aktiviteter. Succeskriterium	opnået resultat	Indikator: Unge der er fortsat i en positiv udvikling efter at have deltaget i aktiviteten. Succeskriterium	opnået resultat	
Maj 2011	14	14	10	14	5	7	<p>Målet er at den unge er motiveret til selv at fortsætte med en mere indholdsrig hverdag med sunde interesser.</p> <p>At de gennem forskellige aktiviteter styrkes i selvværdet, samt at de danner positivt netværk.</p>
November 2011	29	15	20	15	10	6	
Maj 2012	62	40	25	40	12	15 (anden etnisk – anden problemstilling)	
November 2012	87	38	40	18	20	8	
Maj 2013							
November 2013							
Maj 2014							
November 2014							
	Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		

Bilag14 Resultatskema til afrapportering om helhedsorienteret gadeplansindsats til MBBL Side 1

Aktivitet: **Fritidsjob** Målgruppe: **Marginaliseringstruede børn & unge** Boligområde og kommune: **Søstjernevej/ Nørager. Sønderborg city**

	1. Trin/Deltagere		2. Trin/Delresultater		3. Trin/ Resultater		Endemål
	Samlet antal unikke deltagere	Deltagere på nuværende tidspunkt	Indikator: Unge der bliver støttet i at lave ansøgninger samt hjulpet med fritidsjob.		Indikator: Unge der kommer i job.	Succeskriterium opnået resultat	
Maj 2011	2	2	4	2	2	1	<p>De unge gennemfører uddannelse og/ eller bliver fastansatte i jobbet som var midlertidigt lommepegeprojekt</p> <p>Mål relateret til målet for gadeplansindsats:</p> <p>De unges muligheder for en indholdsrig hverdag forbedres. Jobmuligheder forbedres. Ligeledes mindskes kriminaliteten og uroen i boligområdet</p>
November 2011	8	6	6	6	3	1 + 2 lommepegeprojekt	
Maj 2012	9	2	10	2	5	0	
November 2012	12	3	10	3	5	1	
Maj 2013							
November 2013							
Maj 2014							
November 2014							
	Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		

Bilag15 Resultatskema til afrapportering om helhedsorienteret gadeplansindsats til MBBL Side 1

Aktivitet: **Lektiehjælp** Målgruppe: **Marginaliseringstruede børn & unge** Boligområde og kommune: **Søstjernevej/ Nørager. Sønderborg**

	1. Trin/Deltagere		2. Trin/Delresultater		3. Trin/ Resultater		Endemål
	Samlet antal unikke deltagere	Deltagere på nuværende tidspunkt	Indikator: Succeskriterium	opnået resultat	Indikator: Succeskriterium	opnået resultat	
Maj 2011	Ikke startet				0		At de unge bliver mere motiveret i deres skolegang, og får den støtte de har behov for. Dette især i forhold til unge med anden etnisk baggrund.
November 2011	13	13			10	13	
Maj 2012	17	16			10	16	
November 2012	21	4			10	4	
Maj 2013							
November 2013							
Maj 2014							
November 2014							
Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog			

Bilag16 Resultatskema til afrapportering om helhedsorienteret gadeplansindsats til MBBL Side 1

Aktivitet: **Opsøgende** Målgruppe: **Marginaliseringstruede børn & unge** Boligområde og kommune: **Søstjernevej/ Nørager. Sønderborg City**

	1. Trin/Deltagere		2. Trin/Delresultater		3. Trin/ Resultater		Endemål	
	Samlet antal unikke deltagere	Deltagere på nuværende tidspunkt	Indikator: Opsøgende på gaden, skabe en god kontakt/ relation til de unge	Succeskriterium	opnået resultat	Indikator: At de unge kommer ind i en positiv udvikling, og GP ser dem mindre på gaden.		Succeskriterium
Maj 2011	Ikke startet registrering							
November 2011	Ikke startet registrering							
Maj 2012	28	28	10 nye unge	11	5	5		
November 2012	76	60	10 nye unge	20	5	11		
Maj 2013								
November 2013								
Maj 2014								
November 2014								
	Kilde/dokumentation: Registreringsskema/ logbog		Kilde/dokumentation: Registreringsskema/ logbog		Kilde/dokumentation: Registreringsskema/ logbog			

Mindske kriminaliteten i boligområdet samt city.

Forebygge misbrug.

Mindske fravær på skolerne.

Skabe tryghed i boligområderne samt city.

Motivere de unge væk fra gaden til en mere indholdsrig hverdag.

Endemål evalueres ud fra politiets registreringer, skolernes fraværslister samt tryghedsundersøgelser i området.

Bilag17 Resultatskema til afrapportering om helhedsorienteret gadeplansindsats til MBBL Side 1

Aktivitet: **Akut overnatning** Målgruppe: **Marginaliseringstruede børn & unge** Boligområde og kommune: **Søstjernevej/ Nørager. Sønderborg City**

	1. Trin/Deltagere		2. Trin/Delresultater		3. Trin/ Resultater		Endemål
	Samlet antal unikke deltagere	Deltagere på nuværende tidspunkt	Indikator: Der udarbejdes en handleplan for den unge. (Socialrådgiver, GP, KP. mfl.) Succeskriterium	opnået resultat	Indikator: Handleplan følges primært op af øvrige instanser. Gadeplan inddrages hvis nødvendigt. Succeskriterium	opnået resultat	
Maj 2011	3 (KN)	3	Alle akutte	3			<p>Den unge fungerer i de aftaler der er lavet. Faren for at der opstår en ny akutsituation mindskes</p> <p>Mål relateret til målet for gadeplansindsats:</p> <p>Den unge bringes ikke tilbage til uændrede forhold. Dette i tæt samarbejde med socialrådgiver e.</p>
November 2011	6	3	Alle	3			
Maj 2012	7	1 (ABU akut start)	Alle	1			
November 2012	8	1	Alle	1			
Maj 2013							
November 2013							
Maj 2014							
November 2014							
Kilde/dokumentation: Der føres registreringsskemaer		Kilde/dokumentation: Der føres registreringsskemaer		Kilde/dokumentation: Der føres registreringsskemaer			

Bilag18 Resultatskema til afrapportering om helhedsorienteret gadeplansindsats til MBBL Side 1

Aktivitet: **Rådgivning** Målgruppe: **Beboere i området. Voksne, børn & unge** Boligområde og kommune: **Søstjernevej/ Nørager. Sønderborg**

	1. Trin/Deltagere		2. Trin/Delresultater		3. Trin/ Resultater		Endemål
	Samlet antal unikke deltagere	Deltagere på nuværende tidspunkt	Indikator: At tilbudet om Rådgivning er kendt, således at familier og unge selv henvender sig. Succeskriterium	opnået resultat	Indikator: At områdets beboere får den hjælp/ oplysning de henvender sig omkring. Succeskriterium	opnået resultat	
Maj 2011	Ikke startet		0		0		At skabe tryghed i området via synlighed. At skabe en bedre dialog mellem områdets beboere og politiet samt Gadeplan. At mindske kriminaliteten i området.
November 2011	9	9 anonyme	15	9	15	9	
Maj 2012	29	20	20	Ca. 50 % = 10	20	20	
November 2012	32	3	20	3	20	3	
Maj 2013							
November 2013							
Maj 2014							
November 2014							
Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog			

Bilag19 Resultatskema til afrapportering om helhedsorienteret gadeplansindsats til MBBL Side 1

Aktivitet: **Vejledning/ samtaler** Målgruppe: **Marginaliseringstruede børn & unge** Boligområde og kommune: **Søstjernevej/ Nørager. Sønderborg City**

	1. Trin/Deltagere		2. Trin/Delresultater		3. Trin/ Resultater		Endemål
	Samlet antal unikke deltagere	Deltagere på nuværende tidspunkt	Indikator: At tilbudet om vejledning/ samtaler er kendt af byens unge, således at de selv henvender sig. Succeskriterium	opnået resultat	Indikator: Unge der blev hjulpet ud af deres problematikker, eller henvist til andre instanser. Succeskriterium	opnået resultat	
Maj 2011	7	7	5- selv henvendt...	0	Alle henvendelser		At hjælpe de unge med deres problemstillinger eller bekymringer. At henvise til øvrige instanser hvis nødvendigt. At følge op på bekymringer eller henvendelser omkring/ fra unge. Evt. at mægle i konfliktsituationer hvis nødvendigt.
November 2011	15	14	5	2			
Maj 2012	29	18	10	4			
November 2012	41	15	15	20			
Maj 2013			20				
November 2013			20				
Maj 2014							
November 2014							
Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog			Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		Kilde/dokumentation: Registrerings skemaer, logbog		