



CENTER FOR  
BOLIGSOCIAL  
UDVIKLING



# PROBLEMORIENTERET POLITIARBEJDE

Kortlægning og effektmåling af  
problemorienterede politiindsatser  
i udsatte boligområder

## Problemorienteret politiarbejde - Kortlægning og effektmåling af problemorienterede politiindsatser i udsatte boligområder

Klavs Odgaard Christensen, projektleder  
Nikolaj Avlund  
Rasmus Bjørn

ISBN: 978-87-92798-06-0

© 2012 Center for Boligsocial Udvikling

Center for Boligsocial Udvikling  
Sadelmagerporten 2a  
2650 Hvidovre

Telefon: 50 89 45 00  
info@cfbu.dk  
www.cfbu.dk

Januar 2012

Forsidefoto: Claus Fisker - Scanpix

Udgivelsen kan frit hentes på [www.cfbu.dk](http://www.cfbu.dk).

CFBU's udgivelser kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Center for Boligsocial Udvikling er en selvejende institution under Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Centrets overordnede formål er at undersøge effekten af sociale indsatser i udsatte boligområder, at indsamle erfaringer fra nationale og internationale boligsociale indsatser og at yde kvalificeret rådgivning og processtøtte til centrale aktører indenfor det boligsociale område.

# Indhold

<b>Introduktion</b> .....	4
Sådan har vi gjort.....	5
<b>Konklusioner og anbefalinger</b> .....	8
Konklusioner .....	9
Anbefalinger til politiet .....	10
Vær generelt opmærksom på:.....	11
Anbefalinger til boligområdets nøgleaktører.....	11
<b>POA i udsatte boligområder</b> .....	14
Internationale effektstudier af POA.....	16
POA i dansk kontekst.....	16
POA eller SSP?.....	18
<b>Effekten af POA</b> .....	22
Afgrænsning af kriminalitetsform, boligområder og periode.....	23
Effekten af POA på anmeldelsesniveauet i boligområderne.....	24
Danmarkskort med indsats- og kontrolområder.....	25
Anmeldelsesniveauer for indsats- og kontrolområder.....	26
Fire mulige forklaringer .....	28
Er indsatsområderne mere disponerede for kriminalitet end kontrolområderne? .....	29
Forskel på indsats- og kontrolområderne?.....	30
Forskel inden indsatsperioden? .....	31
<b>Case Sønderborg</b> .....	34
<b>Case Herlev</b> .....	42
<b>Sammenfatning af cases</b> .....	46
<b>Nærbetjenten som POA-aktør</b> .....	48
<b>Litteratur og interviewpersoner</b> .....	54
<b>Bilag</b> .....	58

# Introduktion

Problemorienteret politiarbejde er en kriminalpræventiv fremgangsmåde, som politiet anvender i flere af landets udsatte boligområder. CFBU undersøger resultaterne af et lokalt forankret samarbejde mellem politi og boligområde.

En ejendomsfunktionær, der endnu en gang må fjerne en omgang graffiti på boligblokkens gavl. Nogle beboere, der ikke tør anmelde at de har fået stjålet deres mobiltelefon på en af boligområdets mindre belyste stier. Og en gruppe unge drenge, der laver for meget ballade og bliver bortvist fra ungdomsklubben.

Tre år senere involveres det lokale politi i efterforskningen af en række indbrud, der afslører et lidt for godt kendskab til lokalområdet. Den samme gruppe drenge sigtes og dømmes for indbruddene, samt for en række andre kriminelle forhold, der er dukket op under efterforskningen. Nogle af drengene er heldige og slipper med betingede domme, men straffeattesten er for alles vedkommende blevet plettet, og lærepladser og jobs er på et kritisk tidspunkt rykket år væk.

Selvom ovenstående er et tænkt eksempel, er det nok genkendeligt for de fleste, der gennem længere tid har arbejdet eller boet i et af Danmarks udsatte boligområder, hvor kombinationen af mange unge mænd, høj arbejdsløshed og ressourcesvage forældre væsentligt forøger antallet af personer i den kriminelle risikozone.

Heldigvis er der samtidig mange eksempler på boligområder, hvor ovenstående historie får et helt andet forløb. Det, der gør forskellen, er som regel, at nogen får nys om de tre første hændelser, kan se en sammenhæng og reagerer overfor gruppen af drenge, inden de roder sig ud i decideret kriminalitet.

Her er problemorienteret politiarbejde (herafter POA) et eksempel på en metode, der finder rimeligt bred anvendelse i de udsatte boligområder, og som bl.a. sigter mod at forebygge kriminalitet ved at opbygge et kendskab til boligområdet og dets beboere, at etablere et udbygget samarbejde med boligforeninger, kommune og socialarbejdere i området og at skabe tillid til politiet blandt områdets beboere.

Hvor en ordinær politiindsats i eksemplet først vil få kendskab til drengene, når de har påbegyndt deres karriere som indbrudstyve,

vil en vellykket POA-indsats allerede gennem ejendomsfunktionæren, beboerne eller ungdomsklubben få nys om de småkriminelle aktiviteter, og i samarbejde med netværket af aktører i boligområdet opstille en plan for, hvordan der skal gribes ind overfor drengene.

Men hvordan fungerer POA-indsatserne i praksis i de udsatte boligområder og er en POA-indsats på et overordnet plan mere effektivt end almindelige politiindsatser, hvis kriminaliteten skal mindskes i et udsat boligområde? Det er de grundlæggende spørgsmål, som denne effektmåling vil søge at give svar på.

## Sådan har vi gjort

### Litteraturstudie og interviewundersøgelse

Til at starte med har vi indsamlet dansk og international litteratur om virkningen af POA. Dette gennemgås i afsnit 3.

Herefter har vi ved at ringe rundt til de 11 politikredses centrale og lokale politistationer lokaliseret 32 udsatte boligområder med POA-indsatser i årene 2008 og 2009 samt 33 udsatte boligområder uden POA-indsatser i samme periode. For hvert af indsatsområderne har vi gennemført et kvalitativt interview med den eller de ansvarlige betjente om POA-indsatsen. Vi har i alt interviewet 30 betjente (se vedlagt interviewliste).

### Effektmåling af indsats- og kontrolområder

Herefter har vi gennemført en statistisk analyse af kriminaliteten i de udsatte boligområder og af sammenhængen med POA-indsatserne. Den statistiske analyse er baseret på anmeldelser af borgervendt kriminalitet (bl.a. vold, røveri, tyveri og hærværk) i boligområderne, og der er udarbejdet en særskilt analyse for den mindre grove kriminalitet i form af tyveri og hærværk.

Forskningen viser, at en stor del af den lokalt forekommende kriminalitet i et boligområde kan tilskrives områdets socioøkonomiske ressourcer, og vi har derfor i den statistiske analyse arbejdet med at "rense" statistikken for strukturelle faktorer, som f.eks. mange unge mænd og høj arbejdsløshed.

### **Caseundersøgelse af tre typer POA-indsatser**

Undersøgelsens sidste del fokuserer på, hvordan POA virker i praksis. Vi har derfor udvalgt tre cases, som repræsenterer hver deres tilgang til POA i udsatte boligområder.

Første case er Sønderborg, hvor udgangspunktet for POA-indsatsen har været en systematisk måling af tryghed og kriminalitet i fem udsatte boligområder, og hvor målingen har tjent til at prioritere og fokusere indsatsen samt efterfølgende at dokumentere indsatsens effekt.

Anden case er Hjortegården i Herlev, hvor POA-indsatsens udgangspunkt har været et tæt samarbejde mellem den lokale politistation og en række aktører i boligområdet. Et samarbejde, der tilvejebringer viden om behovet for fokuserede POA-indsatser og samtidig støtter op omkring indsatsen med andre sociale eller områdebaserede tiltag.

Tredje case er ikke bundet til et sted, men handler om nærbetjenten som POA-aktør. Når vi har valgt at behandle nærbetjenttilgangen for sig skyldes det, at denne er ret udbredt blandt POA-indsatser i udsatte boligområder i Danmark. Ofte har en enkelt eller to betjente deres daglige eller ugentlige gang i et antal udsatte boligområder og arbejder i praksis med en form for POA, selvom deres arbejde ikke er defineret som et "POA-projekt".

I hver af casebeskrivelserne drøftes derfor, hvilke resultater og erfaringer der kan udledes, når politiet har et tæt samarbejde med nøglerepræsentanter fra boligområdet om det kriminalitetsforebyggende arbejde.

### **Handlingsorienterede anbefalinger**

I forlængelse af effektmålingen og casebeskrivelserne præsenterer vi en række

anvendelsesorienterede anbefalinger, der primært henvender sig til personer, der arbejder med POA, eller som ønsker at igangsætte en indsats. Foruden politi og SSP vil det typisk være boligsociale aktører som eksempelvis boligsociale medarbejdere, boligforeninger, klubber eller skoler i områderne.

### **Tak til**

Der lyde en stor tak til de betjente rundt om i landets politikredse, der har deltaget i interviewundersøgelsen, og hver især bidraget med vigtig viden om POA. Dette har været afgørende for udvælgelsen af indsats- og kontrolgrupper og har gjort os klogere på, hvordan POA praktiseres i det daglige.

I forhold til analysen af POA i Sønderborg og Herlev, skal der endvidere rettes en særlig tak til henholdsvis Sønderborg og Herlev lokalpoliti for de interviews, vi her har kunnet foretage med politi og boligsociale aktører.

Endelig tak til Den Kriminalpræventive Afdeling ved Københavns Politi for nyttig viden om den kriminalitetsforebyggende indsats i København samt Rigspolitiet og Social- og Integrationsministeriet for den udleverede statistik om borgervendt kriminalitet i de udsatte boligområder.

[1 Bornholms politikreds havde i 2008 og 2009 ingen boligområder på bruttolisten over 87 udsatte boligområder, som undersøgelsen har taget udgangspunkt i.](#)



# Konklusioner og anbefalinger

Der kan ikke konkluderes noget entydigt om effekten af POA i Danmark, men undersøgelsen bidrager med en række anbefalinger til igangværende og fremtidige POA-indsatser



## Konklusioner

### Ingen forskel på anmeldelsesniveauer i områder med og uden POA-indsatser

Den statistiske analyse af anmeldelsesniveauerne for borgervendt kriminalitet viser, at der ikke er signifikant forskel på niveauerne for boligområder henholdsvis med eller uden POA-indsatser.

Fokuserer man på mindre alvorlig kriminalitet som hærværk og tyveri, der sandsynligvis er mere påvirkeligt af en POA-indsats, er niveauet for anmeldelser i områderne med POA-indsatser 5,7 % lavere end i områderne uden POA-indsatser, men forskellen er ikke signifikant.

### Usikkerheder i anmeldelsesstatistik

Det betyder imidlertid ikke, at POA-indsatserne ikke virker, men blot at dette vanskeligt kan af- eller bekræftes med en officiel statistik over registrerede anmeldelser.

Den mest oplagte forklaring på dette er, at mørketallet må antages at være højere i kontrolområderne end i indsatsområderne, fordi en POA-indsats alt andet lige øger beboernes tillid til politiet, og at anmeldelsestilbøjeligheden i forlængelse af dette stiger.

En anden væsentlig forklaring er, at POA-indsatserne overvejende er blevet etableret i boligområder med særlige problemer med kriminalitet, og at sammenligningen mellem områder henholdsvis med og uden POA-indsatser bliver skæv. At boligområderne henholdsvis med og uden indsatser ligger på samme niveau betegner måske, at POA-indsatserne har bragt niveauet ned på linje med områderne uden indsatser. Da det her ikke har været muligt at gennemføre en før- og eftermåling kan dette dog hverken be- eller afkræftes.

Så selv om forskningen generelt på internationalt plan kan dokumentere effekten af POA, og Sønderborgs effektmåling af den lokale POA-indsats kan dokumentere det samme i en lokal kontekst, kan der ikke konkluderes noget entydigt om effekten af POA på nationalt plan i Danmark.

Konklusionerne for den kvalitativt baserede undersøgelse af POA i Sønderborg og Herlev kan sammenfattes i følgende hovedpunkter:

### Sønderborg og Herlev er best practice eksempler på POA-indsatser

Sønderborg og Herlev er skoleeksempler på POA-indsatser bygget op omkring "SARA-modellens" fire faser: Screening, analyse, problemløsning og med afsluttende evaluering. Der, hvor Sønderborg primært adskiller sig fra Herlev, er i forhold til den afsluttende evaluering. Mens Sønderborg gennemfører en undersøgelse af tryghed og kriminalitet i fem boligafdelinger før og efter endt indsats, foretager Herlev interviews med hovedsageligt beboere og en sammenligning af anmeldelses- og sigtelsesstatistik før og efter indsats i ét boligområde, Hjortegården.

I forlængelse heraf kan det konkluderes, at POA-modellen af politiet i Sønderborg og Herlev anses som en anvendelig fremgangsmåde i forhold til at arbejde proaktivt og helhedsorienteret med årsagssammenhænge til mindre kriminelle hændelser og utryghedsskabende adfærd.

### Indsatser med fokus på de meget tidlige kriminalitetsproblemer

Begge indsatser er fokuseret på at løse spirende kriminalitetsproblemer blandt en gruppe større børn og unge, der befinder sig i risikozonen for at udvikle en kriminel løbebane. Indsatserne har således et klart områdebaseret fokus på børn og unge i boligområdet, som udviser de første bekymringstegn på en kriminel eller problematisk adfærd, men indsatserne er ikke direkte møntet mod en hård kerne af kriminelle unge, der står bag mere alvorlig og gentagende kriminalitet. Dette indikerer, at POA formodentlig er en særlig anvendelig metode til det meget tidlige kriminalitetsforebyggende arbejde, fordi en problematisk adfærd omkring børn og de unge spottes hurtigt, og fordi POA involverer samarbejdet med flere lokale aktører, der sikrer en udbytterig videns- og erfaringsudveksling.

### Indsatserne er målrettet relativt små udsatte boligområder

Undersøgelsen har næranalyseret POA-indsatser i nogle relativt små udsatte boligområder, der er beliggende i to mellemstore danske kommuner. De kriminalitets-

udfordringer, der er at finde i disse mindre udsatte boligområder, kan ikke sammenlignes med mere omfattende problematikker i de store udsatte boligområder i København, Aarhus eller Odense, hvor andelen af børn og unge er meget større. For samarbejdet omkring de kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge i et stort udsat boligområde, henviser vi her til CFBU's undersøgelse af Beredskabet i Gellerup.

### **Vellykket samarbejde mellem politi og nøgleaktører fra boligområdet**

Begge indsatsen har en tydelig boligsocial og kommunal tyngde. Samarbejdet omkring indsatsen involverer aktivt nøglerepræsentanter fra boligområdet som boligsocial medarbejder, gårdmænd, erhvervsdrivende m.fl., og alle involverende parter er vidende om, hvad POA konkret går ud på, og hvilken rolle de hver især har i indsatsen. Repræsentationen af nøgleaktører fra boligområderne sikrer det nære og områdebaserede fokus i POA-indsatsen og er med til at knytte relationer mellem politi og områdets unge og beboere i bredeste forstand. Kommunen er typisk repræsenteret i POA i regi af SSP-samarbejdet.

### **Anbefalinger til politiet**

Byg en POA-strategi op efter følgende måde:

**Foretag en screening** af problemerne i det eller de udvalgte udsatte boligområder, der følger to scanningsspor: I) et spor der baserer sig på informationer fra beboere, klubber, skoler mv. i boligområderne, og II) et spor, der anvender statistisk data fra POLSAS<sup>2</sup> om målgruppen for POA-indsatsen eller statistisk data om anmeldelser af kriminalitet i områderne. Om muligt gennemfør tryghedsmålinger i de givne boligområder, der giver mere præcis viden om mørketal, tryghed og tillid til politiet end den officielle anmeldelsesstatistik, og som muliggør en grundig efterfølgende evaluering af POA-indsatsen.

**Vurdér på baggrund af screeningen**, hvor fokus i POA-indsatsen skal ligge. Er det en lille gruppe unge, der skal fokuseres på? Er

det primært beboernes tryghed, der er problemet og ikke den faktiske kriminalitet? Er tilliden til politiet lille, og hvad skyldes dette? Analysen af problemet og dets omfang er afgørende for en fokuseret indsats, der giver resultater.

**Udtænk en indsats**, der er fokuseret på det definerede problem, men hvor alle tilgængelige midler tages i brug i løsningen af problemet. Overvej hvordan lokale aktører fra boligområdet med interesse i at løse samme problemstilling kan involveres i indsatsen. Det kan være boligforeninger, helhedsplansmedarbejdere, gadeplansmedarbejdere, viceværter og klubpædagoger, der har deres gang i boligområdet, men også institutioner med interesse i de unges trivsel, som eksempelvis skole, socialforvaltning og SSP-samarbejdet. Deres viden, engagement, tid og ressourcer er afgørende for, at POA-indsatsen giver resultater.

**Udarbejd sammen** med de involverede aktører en handleplan, hvor det klart fremgår, hvem der har ansvaret for hvilke dele af indsatsen, og hvad tidshorisonten er.

**Fastsæt en målbar målsætning** for indsatsen, der kommunikeres ud til alle deltagere i POA-indsatsen, og som afgør, hvornår indsatsen kan afsluttes.

**Lav en formaliseret mødestruktur**, så der løbende kan følges op på indsatsens delprojekter og samtidig tages højde for uforudsete forhold med relevans for projektet. Sørg for at have fokus på at møderne fastholdes på indsatsens problemstilling, og at det ikke kommer til at handle om de involverede aktørers øvrige samarbejder. Lav en præcis uddelegering af arbejdsopgaver, så alle ved, hvem der tager sig af hvad.

**Lav en evaluering af indsatsen**, når projektet afsluttes. Evalueringen skal optimalt set bygge på den indledende screening og dokumentere effekten af indsatsen ift. tryghed, anmeldelsesniveau etc., men også få vendt de praktiske erfaringer fra indsatsen med samarbejdspartnerne. Lav anbefalinger til fremtidige POA-indsatser og overvej hvordan de gode erfaringer undgår at blive tabt.

## Vær generelt opmærksom på:

**At informere bredt** om indsatsen gennem de involverede aktører eller andre kanaler, så beboerne kan følge med i de forskellige dele og prioriteringer i indsatsen. Invitér beboerne til informationsmøder, der skaber bredt kendskab til indsatsen og kan give en god fornemmelse for, hvad der rører sig i boligområdet.

**At holde projektbeskrivelser** og evalueringer på et kortfattet og fokuseret plan. En kort og klar beskrivelse af målsætninger, opgaver, resultater mm. gør det lettere for aktørerne at kommunikere ud til deres bagland, hvad indsatsen handler om, og det skaber klarhed blandt de deltagende om formålet med indsatsens enkelte dele.

**At skabe genkendelighed og tillid** blandt især børn og unge i boligområdet ved at gå rundt i området de steder, hvor de unge opholder sig og ikke ved en øget patruljering i bil. Besøg klubber, væresteder, skoler eller lign. på fast basis for at komme i kontakt med de unge.

**At anmeldelsesstatistikken** i det enkelte boligområde sjældent giver et retvisende billede af den faktisk forekommende kriminalitet og ikke nødvendigvis indikerer noget om beboernes oplevelse af tryghed. Når der formuleres en målbar målsætning for indsatsen er det derfor en fordel at tage udgangspunkt i tryghedsmålinger eller mere individorienterede oplysninger fra POLSAS.<sup>1</sup>

**At de potentielle aktører** i en POA-indsats ofte arbejder sammen i andre sammenhænge og muligvis andre kriminalpræventive fora som SSP. Byg så vidt muligt på allerede eksisterende samarbejder, så indsatsen ikke skal startes helt fra bunden og det gensidige kendskab og tillid blandt de deltagende kan komme indsatsen til gavn.

**At kommunikere** den officielle anmeldelsesstatistik eller lokale tryghedsmåling ud til beboerne, så eventuelle myter aflives, utrygheden mindskes, eller problemets omfang erkendes.

**At gennemføre målinger** af tryghed, faktisk forekommende kriminalitet etc. i et større antal udsatte boligområder på én gang. Her-

ved spares betydelige ressourcer i forbindelse med selve undersøgelsen, og samtidig bliver det muligt på et nogenlunde objektive grundlag at iværksætte POA-indsatsen der, hvor behovet er størst.

**At der spares betydelige ressourcer** ved at anvende tryghedsmålinger som prioriteringsredskab ift. hvor der skal iværksættes POA-indsatser og at gentagne tryghedsmålinger, hvis resultatet er det ønskede, giver særdeles gode argumenter for at afslutte en indsats.

## Anbefalinger til boligområdets nøgleaktører

Dette værende boligorganisation, boligsociale medarbejdere, skole, klubmedarbejdere m.fl.

**Støt op om politiets arbejde** i boligområdet og involvér jer aktivt fra boligområdets side i POA-indsatsen, så beboernes oplevelse af kriminalitet og tryghed får indflydelse på POA-indsatsen. En vellykket POA-indsats er ofte meget afhængig af lokale aktørers viden om især unge i den kriminelle risikozone.

**Vær opsøgende og informerende** overfor politiet om kriminelle episoder eller hændelser i boligområdet.

**Få informeret** skoler, erhvervsliv, biblioteker, væresteder, lektiecaféer og andre nøgleinstitutioner i boligområdet om, at der er igangsat en POA-indsats og sørg for at aktører med interesse i at få løst den samme problemstilling, som indsatsen arbejder med, bliver repræsenteret i POA-samarbejdet.

**Lav en evaluering af POA-indsatsen** inspireret af Sønderborg-casen, hvor der måles på tryghed og kriminalitet inden indsatsen sættes i gang. Slå jer eventuelt sammen med andre boligområder om at gennemføre en tryghedsmåling blandt beboerne, hvorved der kan spares betydelige ressourcer og POA-indsatsen kan iværksættes i de områder med flest problemer.

**Tænk indsatserne** i de sociale helhedsplaner aktivt ind i arbejdet med POA og få formidlet disse indsatsers resultater videre til politiet.

**Tag kontakt** til relevante samarbejdspartnere i boligområdet og tag dernæst en fælles kontakt til politiet i forhold til at få dem involveret aktivt i de lokale kriminalitetsudfordringer i boligområdet.

**2** [POLCAS er politiets centrale journaliseringssystem, hvor alle sager bliver registreret og skrevet i de relevante sagskategorier.](#)



# POA i udsatte boligområder

POA handler om at arbejde proaktivt, analyserende og forebyggende. POA praktiseres forskelligt i landets politikredse og i de udsatte boligområder, men har en række fællestræk bl.a. i form af et stærkt samarbejde med boligområdets aktører.

Målet med denne effektmåling er at dokumentere, om POA-indsatser generelt set har en effekt på kriminaliteten i udsatte boligområder, og hvordan POA virker i praksis.

I dette afsnit vil vi derfor først beskrive POA, som det generelt finder sted i den vestlige verden, og hvilke resultater denne metode på et overordnet plan har genereret. Herefter vil vi snævre beskrivelsen ind til POA, som det foregår i udsatte boligområder i Danmark, hvilket danner afsæt for undersøgelsens kvantitative del.

### **Hvad er problemorienteret politiarbejde?**

POA er grundlæggende en kriminalpræventiv metode eller fremgangsmåde, som finder bred anvendelse hos politiet både i Danmark og i resten af den vestlige verden. Metoden handler først og fremmest om at analysere kriminelle hændelser, vurdere dem i en større sammenhæng og på baggrund af denne viden at iværksætte tiltag, der forhindrer fremtidige hændelser.

I POA ændres måden politiet arbejder på fra at være reaktiv og hændelsesstyret til at være en proaktiv og analyserende fremgangsmåde, hvor fokus er på årsagsforklaringer og sammenhænge til kriminalitet (Holmberg 2006). I POA fokuseres der således på problemerne omkring og motiverne bag en kriminel handling frem for kun på opklaring og retslig behandling af den enkelte kriminelle hændelse<sup>3</sup>. En væsentlig del af POA bliver derfor at følge op på analysearbejdet og i dialog med relevante aktører fra eksempelvis et udsat boligområde at få drøftet, hvilke mulige indsatser der efterfølgende skal sættes i gang.

Rationalet bag POA er, at et øget fokus på problemløsning (og de dermed forbundne investeringer) på langt sigt kan svare sig, fordi antallet af kriminelle hændelser og de dermed forbundne menneskelige og økonomiske ressourcer reduceres.

### **SARA-modellen – en metodisk idealmodel for POA**

Ideelt set følger POA en række trin eller faser, der indgår i den såkaldte SARA-model. Modellen blev introduceret til implemente-

ringen af POA i USA i 1987 og dækker over fire hovedfaser, som politiet ideelt set skal igennem, når en POA-indsats skal gennemføres. De fire hovedfaser er:

**1. Scanningsfasen:** Denne fase består i, at politiet får identificeret og prioriteret de problemer, som udmønter sig i kriminalitet og uroligheder i området. Det kunne være en kriminel handling, som f.eks. skole- og containerafbrændinger. I scanningsfasen er politiet afhængig af hjælp og viden fra nøgleaktører som f.eks. skoler og klubber i nærområdet, der i dette tilfælde sandsynligvis har et godt og specifikt kendskab til de unge i den kriminelle risikozone i området.

**2. Analysefasen:** I denne fase analyseres de identificerede problemer med henblik på at afgøre, hvilke indsatser der skal igangsættes. Hvis der f.eks. er tale om en lokal konflikt, hvor en gruppe unge drenge har brændt en skole af, fordi de har set sig vrede på en anden gruppe unge på skolen, er det konfliktløsning, der skal fokuseres på og ikke øget brandsikkerhed på skolen.

**3. Responsfasen:** Efter en tilbundsgående analyse udvikles og igangsættes de indsatser, der skal løse problemerne. I dette tilfælde vil politiet sandsynligvis alliere sig med skolen eller kommunen og iværksætte en handlingsplan, der f.eks. kunne indebære systematiske samtaler med forældrene til de unge eller de unge selv. Konfliktløsningen skal så fortsætte indtil problemet skønnes løst.

**4. Assessmentfasen:** eller vurderingsfasen er den del af indsatsen, hvor effekten måles. Den afsluttende fase i POA går ud på at vurdere, om indsatsen var den rigtige at anvende. Nogle af de centrale spørgsmål i denne fase er: Var mål og midler de rigtige at anvende, og har vi på længere sigt forebygget at lignende hændelser vil forekomme i området? Var det de rigtige aktører vi involverede, og stod vores tidsforbrug mål med resultaterne? Kan vi se en forandring i anmeldelsesstatistikken, eller får vi positive tilbagemeldinger fra aktørerne i området?

I en dansk sammenhæng ser man ofte de fire ovennævnte faser i SARA-modellen oversat til de såkaldte VED- KAN-, VIL- og

GØR-faser, men metoden er indholdsmæssigt bygget op på samme måde som de fire faser i SARA-modellen (Hammerich, 2007: 5)

## Internationale effektstudier af POA

Hvor der i en dansk sammenhæng endnu ikke findes nogen større videnskabelige effektmåling eller egentlig evaluering af POA, har der især i en amerikansk kontekst siden 1970'erne været foretaget en række effektmålinger af POA, hvoraf en del er gennemført som kontrolgruppeforsøg, og hvis resultater derfor er rimeligt sikre.

Weisburd m.fl. har i 2008 foretaget en meget grundig gennemgang af disse hidtidige effektmålinger for Campbell Collaboration. Forskerne lokaliserede omkring 910 evalueringer, der omhandlede POA, og frasorterede herefter alle studier, der ikke lavede op til en række kriterier, bl.a. at der skulle anvendes kontrolgrupper. Det skar antallet af undersøgte studier ned til 10 ret omfattende undersøgelser, mens der i en sekundær analyse blev gennemgået 45 mindre før- og eftermålinger af POA-indsatser.

Resultaterne fra de 10 godkendte effektmålinger blev herefter af Weisburd lagt sammen i en metaanalyse, hvor resultaterne fra hver effektmåling lægges sammen i en pulje, og der foretages analyser med det formål at beskrive den samlede effekt af indsatserne.

Selvom antallet af studier i forhold til normale Campbell-reviews var relativt beskedent kunne Weisburd m.fl. dog dokumentere, at POA havde en lille, men statistisk signifikant effekt på kriminalitetsraterne i de undersøgte områder. POA-indsatser har altså på et overordnet plan bedre effekt på kriminaliteten i et afgrænset boligområde end ordinære politimæssige indsatser.

### Fra Sundparken til San Diego

Nu er der et stykke vej fra Sundparken i Horsens til San Diego i Californien, og man skal naturligvis have for øje, at de overordnede resultater fra en række amerikanske indsatser ikke nødvendigvis ville være tilsvarende i en dansk kontekst. Især spiller det her ind, at udsatte boligområder i USA på

de fleste parametre kan siges at være mere udsatte end i en dansk kontekst, og at det alt andet lige influerer på muligheden for f.eks. at påvirke kriminalitetsraterne gennem en kriminalpræventiv indsats.

Selvom der er lavet en del evalueringer af POA i en dansk kontekst, er de fleste dog enkeltstående evalueringer, hvor der ikke arbejdes med et kontrolgruppedesign, og det derfor er vanskeligt at overføre resultaterne til andre indsatsområder.

En undtagelse er effektmålingen af POA-indsatserne i en række boligområder i Sønderborg, som den boligsociale helhedsplan gennemfører fra 2008 og frem, og som kunne dokumentere de første resultater i 2010. Denne effektmåling er særdeles interessant, fordi den dels er grundigt dokumenteret, og dels fordi der måles på POA-indsatser i afgrænsede udsatte boligområder, hvilket gør resultaterne lettere at overføre til andre udsatte boligområder i Danmark. Indsatsen i Sønderborg og den forbundne effektmåling gennemgås derfor nærmere i case-afsnittet om POA i Sønderborg.

## POA i dansk kontekst

*Men hvordan foregår arbejdet med POA generelt i praksis i de danske politikredse?* Først og fremmest må man konstatere, at der er et vist spænd mellem hensigts-erklæringer, handlingsplaner og vedtagne projekter og så den praktiske udmøntning af POA-indsatser, som de faktisk foregår. Det har gjort det nødvendigt i denne undersøgelse at foretage en omfattende interviewundersøgelse med de betjente, der sad med ansvaret for POA-indsatsen i hvert af de udsatte boligområder i deres respektive politikredse for at få be- eller afkræftet, at der har været en POA-indsats i gang.<sup>4</sup>

Vi gennemførte derfor i efteråret 2011 interviews med 32 betjente i politikredsene og kunne overordnet lokalisere 35 udsatte boligområder med en form for POA-indsats i årene 2008 og 2009, 33 udsatte boligområder uden en POA-indsats i perioden, og 21 udsatte boligområder, hvor vi enten ikke kunne komme i kontakt med den ansvarlige betjent, eller hvor POA-indsatsen ikke kunne



afgrænses tilstrækkeligt fra andre indsatser, som f.eks. SSP.

Men hvad er POA-indsatser i udsatte områder i Danmark så mere præcist, når de udførende aktører selv skal forklare det? Ja til at starte med må man konstatere, at SARA-modellen med dens fire faser er velkendt blandt størstedelen af de adspurgte, men at den ikke følges ret konsekvent i praksis. SARA-modellen betragtes ret gennemgående som en idealmodel, som tjener til inspiration i tilrettelæggelse af en POA-indsats frem for som et styringsredskab, der skal følges stringent.

### **Ingen systematisk vurderingsfase**

For størstedelens vedkommende finder der ikke nogen afsluttende vurdering af indsatsen sted, og langt de fleste begrundede dette med tidsmangel. En del af de interviewede forklarer, at vurderingsfasen mere foregår på et uformelt plan mellem de deltagende aktører, der drøfter hvad der gik godt, og hvad der gik mindre godt.

Her spiller det også ind, at POA i en række områder mere er organiseret som en fortløbende proces end som en tidsmæssigt afgrænset indsats (se mere om dette i casebeskrivelserne). Denne form for POA justeres løbende og tilpasses nyopståede problemer, men aktørerne ser sjældent et behov for at stoppe op og evaluere indsatsen i forhold til andre mulige fremgangsmåder.

### **Scanningsfaser følger to spor**

Udover manglen på systematisk vurdering af indsatserne er det gennemgående, at scanningsfasen organiseres forskelligt. Her deler indsatserne sig op i to tilgange til scanningsfasen. Den ene tilgang henter primært sin viden i kriminalitetsstatistik om boligområdet, mens den anden primært består i et netværk af aktører med forbindelse til boligområdet, der orienterer politiet, hvis der er ved at blusse noget op i området.

### **POA af navn eller af gavn?**

Sidst, men ikke mindst har det været en gennemgående iagttagelse ved rundringning-

gen, at en del af de adspurgte politifolk ikke selv har haft opfattelsen af, at de arbejdede med POA, men blot generelt kriminalitetsforebyggende. Dette har for nogle beroet på en opfattelse af ikke at leve op til alle modellens faser, og for andre på manglende kendskab til SARA-modellen. Et typisk eksempel på det sidste er her tidligere vicepolitikommissær Lau Jensen, der organiserede POA-indsatsen i boligområdet Lindholm i Nykøbing Falster. Lau Jensen kender egentlig ikke til SARA-modellen, men præsenteret for den af interviewereren, konstaterer han: "Jamen, det er jo, det vi gør. Sådan er det jo".

Her har vi i undersøgelsen valgt at inkludere indsatser, som efter vores vurdering i praksis har kunnet karakteriseres som POA, men som ikke nødvendigvis selv har defineret deres arbejde som POA. Denne pragmatiske tilgang til vores bud på en udpræget bred definition af POA, bygger altså på en vurdering fra vores side, og her har vi valgt at arbejde med tre kriterier for POA i udsatte boligområder, som indsatserne har skullet leve op til for at blive del af undersøgelsen. De tre kriterier er som følger:

**1. Kriminalpræventivt samarbejde om det enkelte boligområde:** Der er etableret et formelt eller uformelt samarbejde med lokale aktører i boligområdet som eksempelvis boligforening, kommune og ungdomsklub. Samarbejdet er geografisk afgrænset og ikke som SSP generelt for hele kommunen. Samarbejdet giver politiet viden om eventuelle problemer med kriminalitet eller utryghed i området og danner på den måde basis for igangsættelse af POA-indsatser, når det skønnes nødvendigt.

**2. Ansvar hos en enkelt enhed eller afdeling:** Ansvar for den kriminalpræventive indsats i det givne boligområde er placeret hos en eller flere betjente, som gennem flere år har opbygget et kendskab til boligområdet og de lokale aktører, som der trækkes på, hvis der skal iværksættes en indsats.

**3. Enkeltindsatser i målingsperioden:** Der har i målingsperioden været etableret et eller flere konkrete POA-indsatser i boligområdet. I tilfælde af at der identificeres problemer i området med kriminalitet eller

utryghed har der været iværksat en målrettet POA-indsats, hvor politiet i fællesskab med de lokale aktører har arbejdet forebyggende med en afgrænset problemstilling, som f.eks. at forebygge en bestemt type kriminalitet eller at en bestemt gruppe af kriminelle eller potentielt kriminelle fortsætter deres kriminelle løbebane.

Det gennemgående træk ved POA i udsatte boligområder er altså, at det foregår i et mere eller mindre udbygget samarbejde med lokale aktører, og at det er geografisk fokuseret, men herudover kan POA i udsatte boligområder foregå på mange forskellige måder.

Det betyder samtidig, at en del indsatser, der af politiet karakteriseres som POA, f.eks. en forebyggende indsats overfor spritbilmisme, her ikke anses for en indsats, hvis den ikke involverer et samarbejde med lokale aktører eller er geografisk afgrænset til et udsat boligområde.

De tre kriterier udgør altså en modereret version af POA, som den i praksis foregår i en række udsatte boligområder i Danmark. Hvis politiarbejdet i de udsatte boligområder har kunnet leve op til alle tre kriterier er de kommet på vores liste over indsatsområder – en udvælgelsesproces, du kan læse mere om i næste afsnit.

## POA eller SSP?

Et andet forhold, der ligesom afvigelserne fra SARA-modellen gør det svært at lave meget håndfaste definitioner på POA, som det praktiseres i udsatte boligområder er, at der i en del områder er overlap mellem SSP-samarbejdet (Skole, Socialforvaltning og Politi) og POA-indsatsen.

SSP-samarbejderne har som grundlæggende målsætning at opbygge, anvende og vedligeholde et lokalt netværk, der har kriminalpræventiv indvirkning på børn og unges dagligdag. Denne målsætning ligger meget tæt på målsætningen for en del af POA-indsatserne og ved rundringningen var det tydeligt, at man i en del områder både havde en POA-indsats og et SSP-samarbejde. Vi kunne her konstatere, at det ofte var de samme aktører, der deltog i begge samarbejder.

Forskellen mellem SSP- og POA-indsatserne ligger da også primært i tilgangen til at arbejde kriminalpræventivt, hvor SSP-samarbejderne tager udgangspunkt i individet (den enkelte unge i den kriminelle risikozone), har POA-indsatserne primært fokus på det boligområdet og de sociale grupperinger, de unge i den kriminelle risikozone indgår i. Ofte er opdelingen ikke så skarp som her beskrevet, og mange SSP-indsatser arbejder da også med den unges familie og vennekreds, men udgangspunktet er stadig individorienteret.

SSP har altså som udgangspunkt ikke samme områdebaserede fokus som POA. Der, hvor der kan være et naturligt og oplagt overlap mellem POA og SSP, er i forhold til de skoler og øvrige offentlige institutioner, som er beliggende i et udsat boligområde. Her vil det være naturligt, at en skole udover at være repræsenteret i SSP-samarbejdet også indgår i en POA-indsats, fordi skolen kan have afgørende viden om eksempelvis en uheldig ungegruppering med bopæl i boligområdet, der vil være relevant at drøfte i regi af både SSP og POA.

En anden væsentlig forskel er, at SSP-samarbejdet har en kommunal forankring og er organiseret og centreret omkring samarbejdet mellem politi, socialforvaltning og skole. Dette samarbejde kan udvides med flere offentlige aktører, som f.eks. en ungdomsskole, men der lægges ikke op til en egentlig bredere inddragelse af nøgleaktører fra et boligområde som f.eks. repræsentanter fra afdelingsbestyrelse, boligorganisation eller klubber ligesom der heller ikke kan indgå private aktører i SSP-samarbejdet.

Dertil kommer, at SSP er et veletableret og formaliseret samarbejde i alle landets kommuner, mens POA som sagt ikke er kendetegnet ved samme organisatoriske og formaliserede ramme. Man kan sige, at POA-indsatsernes løsere organisatoriske og formaliserede ramme åbner mere op for muligheden af at inddrage flere aktører. Endelig er det vigtigt at bemærke, at SSP er et forebyggende netværk, der gælder for alle unge også selv om de ikke har lavet noget kriminelt. I vores interview med Bjarne

Rosendal, der er SSP-konsulent ved Herning Kommune, fremhæver han dette som en væsentlig forskel på POA og SSP.

I denne undersøgelse har vi valgt at betragte områder med både en POA og SSP-indsats som POA-indsatsområder, hvis den samlede indsats har kunnet leve op til de tre kriterier, vi har stillet op for POA i udsatte boligområder. Formelt set findes der SSP-samarbejder i alle kommuner, og det kan muligvis påvirke resultaterne af en eventuel POA-indsats i den ene eller anden retning.

Vi har dog gennem den omfattende interviewundersøgelse sikret os, at der for alle indsatsområderne primært er tale om en POA-indsats og sorteret de områder fra, hvor der har været tvivl om den reelle tilstedeværelse af en POA-indsats i det kriminalpræventive arbejde.

Undersøgelsen har ikke til formål at vise, om POA er en mere effektiv kriminalpræventiv metode end SSP, og det har da også været indtrykket i interviewundersøgelsen, at en del områder gennem deres SSP-samarbejde havde et velfungerende kriminalpræventivt samarbejde, der indirekte påvirkede kriminalitetsrater og tryghed i de udsatte boligområder. Som vicepolitiinspektør Finn Berendt Andersen fra Frederikssund politi formulerer det: "Jo bedre man er til at tackle problemerne på individniveau, desto mindre behov er der jo for en generel indsats i boligområdet".

For så vidt muligt kun at måle på effekten af POA-indsatser er boligområder med kun en sådan individorienteret tilgang sorteret fra undersøgelsen, selvom SSP-tilgangen udmærket kan vise gode resultater.

### **Kriminalpræventive udfordringer i København og i Thisted**

Foruden lighedspunkter og forskelle mellem SSP og POA kan der også fremhæves en række andre aspekter ved POA i de danske politikredse, som er vigtige at nævne her.

Først og fremmest er det gennemgående træk, at udfordringer og problemstillinger på det kriminalpræventive område varierer mellem politikredse og mellem de enkelte

politistationer i kredsene. Der er naturligvis en række store forskelle på, hvordan det kriminalpræventive arbejde er organiseret i Københavns Politikreds og med beboermæssigt store udsatte boligområder i sammenligning med Midt- og Vestjyllands Politikreds og dennes relativt små udsatte boligområder som Havrevej i Thisted (1324 beboere) eller Ellekonebakken (992 beboere) i Viborg.

Som politiinspektør Ralf Larsen ved Thisted Lokalpoliti fremhæver, så er problemerne i det udsatte boligområde, Havrevej, ikke af et sådant omfang, at det giver anledning til at starte en egentlig POA-indsats op. Det betyder ikke, at man lokalt i små boligområder ikke har et samarbejde mellem politi og de boligsociale aktører som boligforeninger og ejendomsfunktionærer, men det er i mindre proportioner, og man starter ikke en storstilet POA-indsats op for at løse en række mindre problemer eller hændelser.

Vicepolitikommissær Paul Vestergaard-Lau fra lokalpolitiet i Viborg, understreger i forlængelse af ovenstående, at de problematikker man oplever i eksempelvis et af kommunens udsatte boligområder Houkær-vænget slet ikke kan sammenlignes med de større kriminalitetsproblematikker i et af de store udsatte boligområder i København og Aarhus.

Den centrale pointe her er, at samarbejdet ikke er formaliseret på samme måde, som det eksempelvis er det i Københavns politikreds, hvor omfanget af udfordringer og kriminelle naturligvis er af et større omfang. Dette ses bl.a. tydeligt afspejlet i de ressourcer, der allokeres til det kriminalitetsforebyggende arbejde i hovedstadsområdet, hvor der i Den Kriminalpræventive Afdeling i Københavns politikreds således er tilknyttet 35 betjente, der udelukkende har det kriminalitetsforebyggende arbejde som ansvarsområde og ikke har egentlig sagsbehandling tilknyttet.

Når forskellen på POA-indsatserne her fremhæves, er det fordi det antageligt er svært at vurdere en indsats effektivitet, når de kriminelle udfordringer i indsatsområder er så forskellige som tilfældet er. Netop derfor forsøger vi i undersøgelsens kvanti-

tative del at tage højde for denne problematik ved at ligestille områderne i forhold til udsathed og vurdere POA-indsatsernes succes i forhold til det niveau af kriminalitet, man statistisk set kunne forvente i indsatsområder.

**3 Oprindeligt stammer POA fra USA og blev i 1979 introduceret for at gøre det amerikanske politi mere effektivt og med baggrund i en erkendelse af, at politiet var blevet for fokuseret på midler og havde forsømt målet.**

**4 Det er nogenlunde den samme konstatering man finder i Hammerichs undersøgelse af POA fra 2007, der dokumenterede, at SARA-modellen ikke blev fulgt i praksis i de 54 politikredse, der eksisterede før politireformen i 2007. Hammerich konkluderer i sin undersøgelse, at det kun var ganske få politikredse, der gennemfører projekter, der reelt opfylder elementerne i SARA-modellen i et sådant omfang, at de betegnes som POA-indsatser. Hammerich finder, at hovedproblemet i projekterne før politireformen i 2007 har været et manglende eller begrænset datagrundlag og analysemetoder, der bl.a. påvirker identifikation af problem og årsager til kriminaliteten (Hammerich, 2007).**



## Effekten af POA

POA har ingen særlig effekt på anmeldelsesniveauet for borgervendt kriminalitet, men effektmålingen besværliggøres af en række forhold. Man kan derfor ikke konkludere noget entydigt om virkningen af POA på antallet af anmeldelser.

Hvis man vil undersøge, om det har en effekt på kriminalitetsraterne i udsatte boligområder, at der bliver iværksat POA-indsatser, er der flere veje, man kan gå. Ideelt set skulle man i en række udsatte boligområder uden kriminalpræventive tiltag iværksætte en ensartet POA-indsats over en afgrænset periode. Inden indsatsens start skulle der foretages spørgeskemaundersøgelser med beboerne i områderne om kriminalitet og tryghed, og disse undersøgelser skulle gentages efter indsatsens afslutning. Samme undersøgelse skulle gennemføres i en række tilsvarende områder uden en POA-indsats hverken før eller i perioden. Resultaterne skulle i kombination med den officielle kriminalitetsstatistik analyseres statistisk, og det ville følgende være muligt med rimelig sikkerhed at konstatere, hvordan POA kan indvirke på kriminaliteten i udsatte boligområder.

Denne kriminologens drømmeverden ligger imidlertid et stykke vej fra den danske virkelighed i efteråret 2011, hvor denne undersøgelse er blevet til. Her må man først konstatere, at eftersom POA-indsatser igangsættes på politikredsniveau, er de hverken ensartede hvad angår geografisk afgrænsning, ressourcetildeling og periode for indsatsen. Faktisk er der de fleste steder tale om mere eller mindre permanente indsatser i politikredsens udsatte bydele.

Blandt de interviewede svares der ofte noget i retning af "en gang i 90'erne, men det ligger før min tid" på spørgsmålet om, hvornår indsatsen startede op, og der kan derfor sjældent gennemføres formålinger af indsatserne. Det gør det igen svært at konstatere noget entydigt om udvikling i kriminalitet eller tryghed i et udsat boligområde som følge af en POA-indsats.

Vi har i denne undersøgelse valgt en anden vej, hvor vi i stedet for før- og eftermålinger, analyserer kriminalitetsniveauerne i en række udsatte boligområder henholdsvis med og uden POA-indsatser i årene 2008 og 2009. I det følgende vil vi gennemgå præmisserne for metoderne til og resultater af denne analyse.

## **Afgrænsning af kriminalitetsform, boligområder og periode**

### **Hvilken type kriminalitet taler vi om?**

Hvis man vil undersøge sammenhængen mellem kriminalitet og lokale kriminalpræventive indsatser, må man først gøre sig klart, hvilken type kriminalitet man vil fokusere på. I denne undersøgelse betragtes kriminaliteten først og fremmest som et problem i et boligområde pga. dens tre sideeffekter: Den øger risikoen for beboerne ved at bevæge sig rundt i områderne, den bidrager til utryghed blandt beboerne, og den giver områderne et dårligt omdømme.

Her bliver det mindre relevant at se på al kriminalitet i boligområderne, fordi en del kriminalitet nok foregår i et bestemt boligområde, men samtidig er relativt usynlig for beboerne og derfor ikke har særlig indvirkning på dagliglivet i boligområderne eller områdernes omdømme. Socialt bedrageri eller et klip i kørekortet anmeldt på synderens adresse kan være alvorlige for den enkelte borger, men det er forseelser, der ikke normalt påvirker dagliglivet for beboerne i området, og som antageligt ikke påvirkes synderligt af den type POA-indsatser, vi her undersøger.

Det er derfor mere relevant at se på anmeldelser af det, der af Rigspolitiet betegnes som borgervendt kriminalitet. Dette betegner hærværk, indbrud i beboelse, personfarlig kriminalitet (primært vold, røveri og tyveri). Denne kategori af kriminalitet kan potentielt have stor indvirkning på livet i et boligområde, fordi sådanne lovovertrædelser kan være rettet mod tilfældige beboere eller fælles inventar i områderne. Det er hændelser, der tales om, eller hvis resultat kan ses med det blotte øje – hændelser, der skaber usikkerhed, utryghed og et dårligt omdømme.

### **Hvilke udsatte boligområder?**

Da undersøgelsen er geografisk afgrænset til at omhandle udsatte boligområder, har det været nødvendigt at fremskaffe data om anmeldelser af borgervendt kriminalitet på boligområdeniveau, hvilket vi har gjort for 87 udsatte boligområder, som defineret af

det tidligere Socialministerium.<sup>5</sup>

Denne geografiske afgrænsning for undersøgelsen indebærer nogle usikkerheder, der skyldes, at POA-indsatsernes geografiske udstrækning ikke altid stemmer overens med den afgrænsning af boligområderne, som det tidligere Socialministerium foretog. Ofte vil POA-indsatsen dække et større område end det givne udsatte boligområde, hvilket antageligt svækker indsatsens intensitet i området.

### **Hvornår skal der måles?**

Ligesom det meste andet politiarbejde i Danmark blev POA-indsatserne påvirket af politireformen i 2007. Mange indsatser blev enten styrket, nedprioriteret, lukket eller flyttet, mens enkelte fortsatte uændret. Til gengæld er der mellem 2007 og 2009 ikke sket de store ændringer, mens en række POA-indsatser er blevet sat i gang i 2010 og 2011.

Det er ikke let at danne sig et overblik over POA-indsatserne før 2007, og det påkrævede detektivarbejde med at opsøge de dengang deltagende politifolk er efter interviewundersøgelsen med de ansvarlige for de igangværende POA-indsatser blevet vurderet som for tidskrævende.

Undersøgelsen vil derfor bestå af en sammenligning mellem indsats- og kontrolområder i årene 2008 og 2009. Her er de eventuelle effekter af politireformen i 2007 på POA-indsatserne antageligt slået fuldt igennem, og da meget få indsatser er startet op inden for denne tidsperiode, kan de fleste områder i forhold til tidsfaktoren nogenlunde enkelt rubriceres som indsats- eller kontrolområder.

### **Indsats- og kontrolområder**

Undersøgelsens indsatsområder består af den del af de 90 udsatte boligområder, hvor der i årene 2008 og 2009 har fundet POA sted, jf. vores definition af POA i udsatte boligområder. Ud fra interviewundersøgelsen med de 30 POA-ansvarlige betjente har vi kunnet fastslå, at ud af 87 udsatte boligområder, havde 32 områder haft en POA-indsats i perioden, 33 havde ikke haft nogen

indsats, mens 22 områder ikke med sikkerhed kunne defineres som hverken indsats- eller kontrolområder (se den samlede liste over indsats- og kontrolområder i bilag 1).

### **Effekten af POA på anmeldelsesniveauet i boligområderne**

Inden vi begynder analysen af sammenhængen mellem anmeldelsesniveauerne i de udvalgte boligområder og en eventuel POA-indsats, vil vi først gennemgå de udfordringer, der opstår, når man praktisk vil måle denne sammenhæng.

### **Kriminalitetsniveauet svinger voldsomt i det enkelte område**

Det er ikke kun i showbusiness, at det går op og ned. Også kriminalitetsraterne i afgrænsede boligområder svinger påfaldende meget fra år til år. Anmeldelsesraterne er særligt ustabile, men også sigtelser og domfældelser kan have store årlige udsving. Og jo mindre boligområdet er, desto større vil udsvingene være, fordi kriminalitetsstatistikken her som hovedregel omhandler meget få hændelser og derfor påvirkes voldsomt af blot en mindre stigning eller et mindre fald i kriminelle episoder (se et eksempel på et større og et mindre områdes anmeldelsesrater i rapporten fra CFBU "Beredskabet i Gellerup" s. 13).

### **En uheldig årgang**

Når anmeldelses- og sigtelserater svinger så meget skyldes det antageligt, at en stor del af kriminaliteten udføres af en lille gruppe beboere, der som regel er karakteriseret ved at være unge mænd (Hansen 2009). En voldsom stigning i anmeldelsesraten et år kan så skyldes det, der i politijargon benævnes "en uheldig årgang" - en gruppe unge, der hurtigt kan få de kriminelle aktiviteter til at yngle og statistikken til at gløde.

### **Den kriminelle konstant**

Skal man bedømme en POA-indsats i et enkelt boligområde, er det derfor oplagt at måle over en årrække, fordi man på den måde kan udligne effekten af en uheldig årgang og kan danne sig et bredere billede af indsatsens effekt.



# Danmarkskort med indsats- og kontrolområder



© DEN TOPOSOCIALE GENERALSTAB - EN ENHED UNDER CENTER FOR BOLIGSOCIAL UDVIKLING

Denne undersøgelse opererer derfor med en "kriminal konstant" for indsats- og kontrolområder, der udregnes som det årlige gennemsnit af anmeldelser pr. beboer i årene 2008 og 2009. Bedre endnu skulle vi også her inkludere årene 2007 og 2010, men for 2007 antages det, at effekterne af politireformen på POA endnu ikke er slået igennem, mens det i skrivende stund ikke har været muligt at fremskaffe statistik på anmeldelser i de udsatte boligområder for året 2010.

### **Forskellen mellem antallet af anmeldelser og den faktiske kriminalitet**

Når man benytter anmeldelsesniveauet i et udsat boligområde som indikator for kriminaliteten, er det vigtigt at holde sig for øje, at det kun er den registrerede og ikke den faktiske kriminalitet, man måler på. Forskellen mellem den registrerede og den faktiske kriminalitet betegnes mørketallet. Mørketallet dækker over oplevet kriminalitet, der som følge af frygt for gerningsmanden, mistillid til politi/myndigheder, ligegyldighed eller andet ikke bliver anmeldt til politiet.

### **Mørketallet på landsplan**

Justitsministeriet gennemfører med jævne mellemrum såkaldte offerundersøgelser, hvor et repræsentativt udsnit af den danske befolkning spørges, om de har været udsat for eller været tilskuer til en forbrydelse i det forgangne år, hvilket bl.a. giver mulighed for at estimere mørketallet på landsplan. Mørketallet varierer meget efter typen af forbrydelse, og den seneste offerundersøgelse fra 2009 viste eksempelvis et mørketal for vold på 60 %, for røveri på 27 % for hærværk på 58 % og for tyveri på 31 % (de her angivne procenter betegner andelen af den faktisk forekommende kriminalitet, der ikke er blevet anmeldt) (Kyvsgaard & Balvig 2010). Denne type undersøgelser er altid behæftet med en række usikkerheder, som især vedrører forskellen mellem politiets og de adspurgte borgeres definitioner på kriminalitet.

### **Mørketal i specifikke boligområder**

Vigtigere er det i forhold til nærværende undersøgelse, at offerundersøgelsen blot

dokumenterer gennemsnittet for mørketal på landsplan. I boligområder med en høj andel af resourcesvage beboere er mørketallet antageligt højere, primært som følge af mindre tillid til politiet eller manglende overskud til at anmelde. Der findes imidlertid ingen undersøgelser, der indikerer om denne forskel reelt findes og i så fald, hvor stor den er. Samtidig svinger mørketallet sandsynligvis betragteligt de udsatte boligområder imellem, ligesom mørketallet svinger kraftigt efter typen af kriminalitet. (Sporre & Standar, 2006)

Vil man som i denne undersøgelse sammenligne enkelte udsatte boligområders anmeldelsesstatistik med hinanden for at sige noget om effekten af lokale kriminalpræventive strategier, er det dog ikke kun mørketallet som kilde til misrepræsentation af virkeligheden, der er problemet.

Sagen er, at POA i et afgrænset boligområde alt andet lige øger beboernes tillid til politiet. Et nyligt dansk eksempel på dette er POA-indsatsen i det udsatte boligområde Kløver-Hvedemarken i Sønderborg, der fra 2008 til 2010 signifikant havde øget beboernes tillid til politiet. En survey blandt et repræsentativt udvalg af beboerne kunne således dokumentere, at hvor 46,3 % af beboerne i 2008 havde "ganske stor tillid" eller "meget stor tillid" til politiet var dette tal steget til 78,5 % i 2010 (Lindberg 2010). Læs mere om POA-indsatsen i Sønderborg i casebeskrivelsen.

Denne øgede tillid vil antageligt føre til en højere anmeldelsestilbøjelighed og et fald i områdets mørketal. Således kan POA på paradoks vis føre til en højere anmeldelsesrate, hvilket svækker troværdigheden af en faldende anmeldelsesrate som indikator på en succesfuld indsats. Et mindsket mørketal vil samtidig ikke fremgå af effektmålingen, selvom det må betragtes som en succes.

### **Anmeldelsesniveauer for indsats- og kontrolområder**

Ser vi så på anmeldelsesniveauerne i henholdsvis indsats- og kontrolområder, må man først konstatere, at de to grupper overordnet ligner hinanden meget. Både

Diagram 4.1. Gennemsnitligt antal anmeldelser af borgervendt kriminalitet pr. 1000 beboere i årene 2008 og 2009 i indsatsområderne

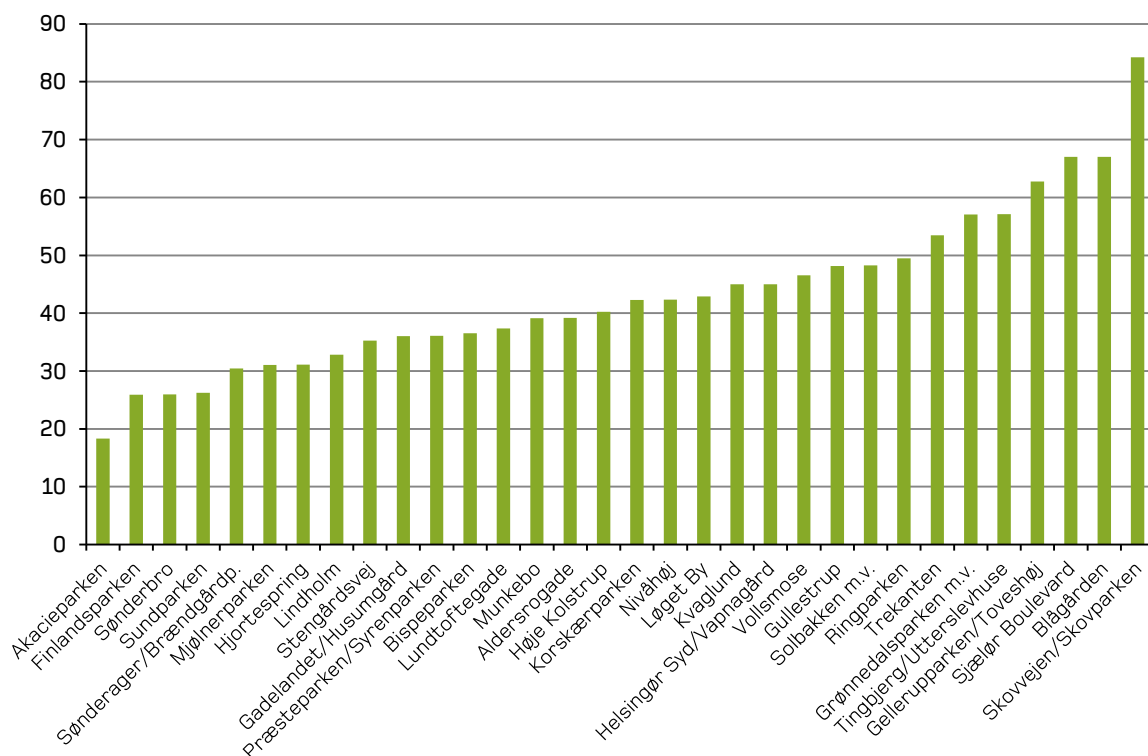
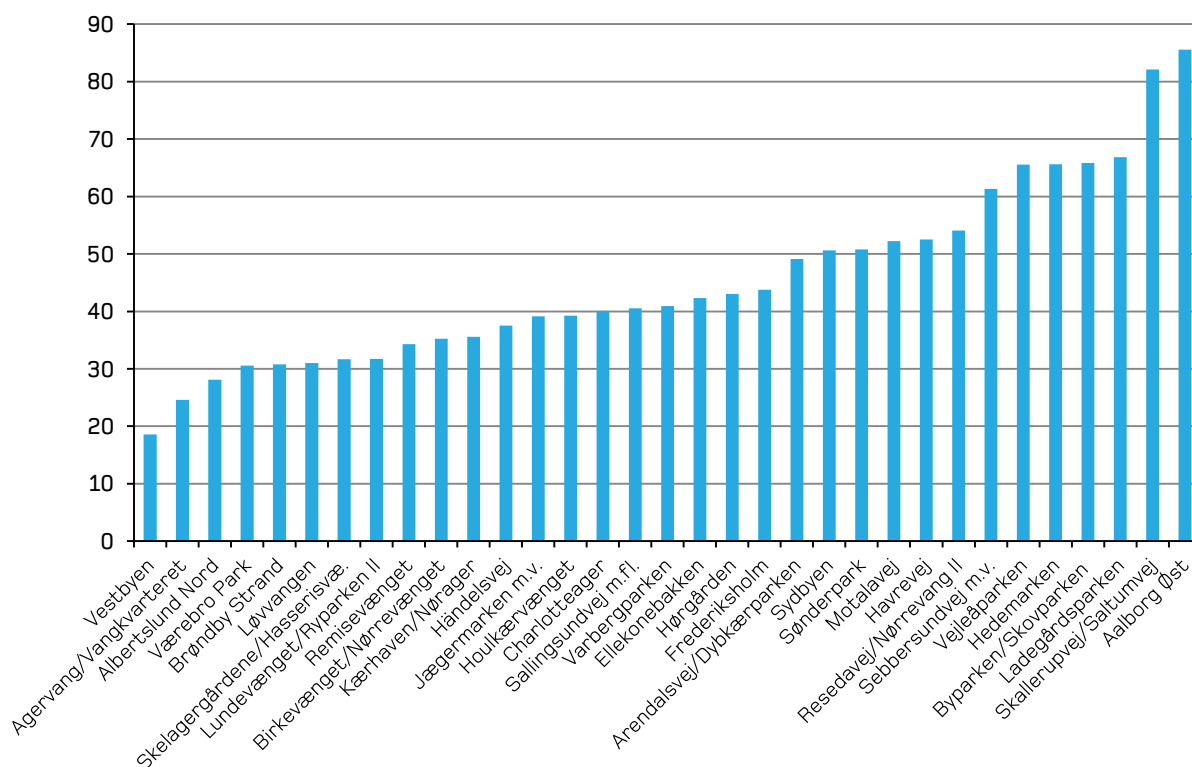


Diagram 4.2. Gennemsnitligt antal anmeldelser af borgervendt kriminalitet pr. 1000 beboere i årene 2008 og 2009 i kontrolområderne



for indsats- og kontrolområder er der stor variation i anmeldelsesfrekvensen:

Beregner man samlet på anmeldelsesniveauerne i årene 2008 og 2009, ser man at gennemsnittet for indsatsområderne ligger på 46,49 anmeldelser pr. 1000 beboere, mens kontrolområderne ligger 4 % lavere på 44,63 anmeldelser pr. 1000 beboere. Forskellen er ikke signifikant og statistisk set er der altså ikke forskel på anmeldelsesniveauerne i indsats- og kontrolområderne i målingsperioden.

### **Fire mulige forklaringer**

Der kan overordnet være fire forklaringer på, at anmeldelsesniveauerne i indsats- og kontrolområder ligger så tæt på hinanden, som tilfældet er:

#### **POA virker ikke?**

Den første forklaring er, at effekten af POA ikke er nævneværdigt bedre end effekten af en ordinær politiindsats i et udsat boligområde. Dette er selvfølgelig en mulighed, men det er tvivlsomt, når der skeles til de næste tre forklaringer.

#### **Mørketallet er højere i kontrolområderne?**

Den anden forklaring er, at mørketallet er lavere i indsatsområderne end i kontrolområderne, og at en større andel af den faktiske kriminalitet her anmeldes. Hvis tilliden til politiet generelt er højere i indsatsområderne end i kontrolområderne som følge af POA-indsatsen (som dokumenteret i Sønderborg), så vil dette alt andet lige mindske mørketallet og forhøje anmeldelsesniveauet, hvilket gør den direkte sammenligning mellem indsats- og kontrolområder skæv. Denne forklaring er blevet styrket i interviewundersøgelsen, hvor der blandt en del af de interviewede nævnes, at politiets samarbejde med lokale aktører i boligområderne i sig selv genererer flere anmeldelser, fordi de lokale samarbejdspartnere får beboerne til i stigende grad at anmelde kriminelle hændelser. Man kan derfor godt antage, at mørketallet er blevet mindsket i indsatsområderne som følge af POA-indsatserne, men fordi vi ikke ved hvor meget mørketallet påvirkes, er

der ingen velbegrunnet måde at tage højde for dette forhold i undersøgelsen.

#### **Indsatsområder er mere disponerede for høje anmeldelsesrater?**

Den tredje, og måske vigtigste forklaring, er også dukket op under interviewundersøgelsen og er på sin vis ganske logisk. Når vi under interviewet har gennemgået de specifikke boligområder med den interviewede betjent, har det været tydeligt, at områderne med POA-indsatser netop var blevet udvalgt, fordi kriminalitetsraterne her var høje, eller fordi der var et beboermæssigt grundlag for at forvente fremtidig kriminalitet (f.eks. en gruppe unge drenge i den kriminelle risikozone). Det betyder, at en stor del af indsatsområderne grundet strukturelle forhold som f.eks. mange unge mænd eller mere lokale forklaringer som en uheldig ungdomskultur antageligt har større udfordringer end kontrolområderne, når det handler om at få antallet af anmeldelser mindsket. Hvis indsatsområderne netop er udvalgt som indsatsområder pga. sådanne forhold, er det naturligt, at niveauet for anmeldelser er på højde med niveauet i kontrolområderne.

Lokale forhold som f.eks. en uheldig ungdomskultur kan der ikke stilles noget op med i denne sammenhæng, hvorimod antagelsen om at indsatsområderne strukturelt set er mere disponerede for kriminalitet end kontrolområderne i det følgende vil blive undersøgt.

#### **POA påvirker kun den mindre alvorlige kriminalitet?**

Den fjerde forklaring er dukket op under interviewundersøgelsen, og vedrører det forhold, at størstedelen af de danske POA-indsatser fokuserer meget målrettet mod grupper af unge, der eksperimenterer med småkriminalitet eller er i risiko for at begynde en kriminel løbebane.

Spørgsmålet bliver derfor, om det er relevant at måle på al borgervendt kriminalitet, eller man med mere mening kan måle på om indsatserne påvirker niveauet af mindre alvorlige forseelser, en fremgangsmåde, der

bl.a. giver frugtbare resultater i CFBU-undersøgelsen "Kriminaliteten ud af boligområderne" (Sigurd & Madsen 2011).

Vi vil for at følge dette spor i det følgende fokusere på niveauerne for hærværk og tyveri i indsats- og kontrolområderne.

### **Er indsatsområderne mere disponerede for kriminalitet end kontrolområderne?**

Hvis indsatsområderne grundet strukturelle forhold som større andel af unge mænd, højere arbejdsløshed etc. er mere disponerede for kriminalitet end kontrolområderne, burde det teoretisk set være muligt at statistisk at tage højde for disse forhold og korrigere for dem, når anmeldelsesraterne sammenlignes.

Antagelsen er altså, at anmeldelsesrater i afgrænsede boligområder hænger sammen med strukturelle forhold som beboernes socioøkonomiske status, aldersfordelingen etc. Dette bygger på en formodning om, at størstedelen af kriminaliteten i et boligområde begås af personer, der bor i eller meget tæt på boligområdet. En række internationale studier har vist, at over 50 % af såvel berigelses- som voldskriminalitet finder sted inden for en afstand af 2 km fra gerningsmandens bopæl, men at der samtidig for den mere kalkulerede kriminalitet, som f.eks. indbrud, oftest vil være en afgrænset bufferzone omkring gerningsmandens bopæl, hvor denne, af frygt for at blive opdaget, ikke begår kriminalitet (Sorensen 2007).

Da de her undersøgte udsatte boligområder er relativt store og for en stor dels vedkommende ligger geografisk isoleret fra omkringliggende bydele, må man altså antage, at en stor del af kriminaliteten i boligområderne begås af områdernes egne beboere. Den grundlæggende præmis for at antage, at kriminaliteten i boligområderne hænger sammen med beboernes socioøkonomiske ressourcer er altså til stede.

### **Socioøkonomiske variabler og anmeldelsesraterne**

Hvis de socioøkonomiske ressourcer kan antages at hænge sammen med anmeldelses-

raterne, er det muligt statistisk at afprøve, hvordan en række udvalgte variabler hænger sammen med anmeldelsesraterne i både indsats- kontrol- og fravalgte boligområder, og hvor stor en del af anmeldelserne de kan forklare. Det vil så være muligt for indsats- og kontrolområderne at regne et forventet anmeldelsesniveau, og måle det faktiske anmeldelsesniveau op mod dette. Herved tager målingen højde for de strukturelle forskelle mellem indsats- og kontrolområder, og vurderingen af POA-indsatsens effekt bliver mere retvisende.

### **På kommunalt plan**

Ovenstående fremgangsmåde lyder måske som endnu et kriminologisk tankespind, men den er med succes blevet anvendt på kommunalt niveau i en undersøgelse af Susanne Clausen fra Justitsministeriets Forskningskontor, som vi har ladet os kraftigt inspirere af (Clausen 2009).

Clausens undersøgelse sigtede mod at forklare de relativt store variationer i kriminalitetsniveauet pr. indbygger mellem kommunerne, og hun gennemførte derfor en statistisk analyse af sammenhængen mellem en række statistiske variabler og det faktisk forekommende antal anmeldelser af straffelovsovertrædelser i kommunerne.

Variablerne var følgende: Befolkningstæthed, urbanisering, fraflytning, udflytning, unge mænd, børn og ældre, efterkommere og indvandrere, husstande med 1 person, enlige kvinder med børn, ejerbolig, højeste fuldførte kompetencegivende uddannelse, personindkomst, personer uden ordinær beskæftigelse, kontanthjælpsmodtagere, børn og unge anbragt, erhvervsbygninger og alkoholbevillinger i politikreds (Clausen 2009).

Undersøgelsen fastslog, at kun tre variabler havde signifikant (stærk) sammenhæng med kriminalitetsniveauet i kommunerne, og at de tilsammen kunne forklare 76 % af den faktisk forekommende kriminalitet:

- Enlige kvinder med børn (sandsynligvis indikator på mange ressourcetsvage beboere i kommunen)
- Unge mænd (unge mænd er de mest aktive, hvad angår kriminalitet)

- Husstande med en person (antagelig indikator på mange ressourcetsvage beboere i kommunen)

Det er her vigtigt at slå fast, at variablerne ikke er årsagsforklaringer til kriminalitet, men er indikatorer på områdernes risiko for kriminalitet. Indikatorerne *enlige kvinder med børn* og *husstande med en person* siger først og fremmest noget om beboernes generelle ressourcer, og ikke noget om at børnene af de enlige mødre bliver kriminelle.

### Socioøkonomiske variabler og anmeldelsesniveauer for udsatte boligområder

Men er det muligt at lave samme øvelse for de udsatte boligområder, der danner bruttolisten i denne undersøgelses effektmåling?

Vi har gjort forsøget og gennemført en multivariat regressionsanalyse først med de af Clausen dokumenterede signifikante variabler, og dernæst med en række statistiske variabler, der er udvalgt ud fra deres teoretiske relevans for anmeldelsesniveauet i udsatte boligområder. Regressionsanalysen gør det muligt at dokumentere, hvor stor forklaringskraft hver enkelt variabel har ift. anmeldelsesniveauet, og der kontrolleres samtidigt for om variablerne indbyrdes korrelerer (er forbundne). Statistikken på boligområdeniveau er indhentet fra Danmarks Statistik.

En vigtig forskel fra Clausens udregninger er, at vi har lavet udregningerne ift. borgervendt kriminalitet, hvor Clausen udregner de statistiske sammenhænge ud fra alle anmeldelser af overtrædelser af straffeloven.<sup>6</sup>

Den stærke signifikante sammenhæng med anmeldelsesniveauerne på kommunalt niveau for de tre variabler *enlige kvinder med børn*, *unge mænd* og *husstande med en person* kan ikke genfindes, når man gennemfører en statistisk regressionsanalyse af variablerne for de 87 boligområder på denne undersøgelses bruttoliste. Kun variabelen unge mænd har signifikant sammenhæng (signifikansniveau 5 %) med anmeldelsesniveauet i boligområderne, men variabelen kan blot forklare 13 % af de faktisk forekommende anmeldelser.

I analysen har vi desuden testet følgende

variabler, der hver især teoretisk set kan antages at hænge sammen med kriminaliteten:

1) Enlige mænd i alderen 15-39 år. Langt størstedelen af den faktisk forekommende kriminalitet på landsplan begås af mænd i aldersgruppen 15-39 år og enlige er antageligt både mere udsatte og mindre underlagt den sociale kontrol, der forekommer i familiemæssig sammenhæng – begge forhold øger denne gruppes risiko for at blive kriminelle (Clausen, Djurhuus & Kyvsgaard 2009).

2) Børn og unge med sociale foranstaltninger. En høj andel børn og unge med sociale foranstaltninger indikerer et ressourcetsvagt boligområde med en antageligt større gruppe unge i den kriminelle risikozone.

3) Indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande er samlet set overrepræsenteret i statistikken over straffelovsovertrædelser på landsplan, også når der kontrolleres for socioøkonomiske forhold. Man skal dog være opmærksom på, at denne gruppe langt fra er ensartet, at overrepræsentationen ikke er stor, og at den kun ses for unge under 20 år fra en række specifikke ikke-vestlige lande (Tranæs & Geertsen 2008). Vi har her testet på hele gruppen, da variabelen ellers ville korrelere med variabelen unge mænd.

4) Unge mellem 15 og 39 år i hverken job eller uddannelse. Unge uden for job eller uddannelse har øget risiko for at blive kriminelle (Clausen, Djurhuus & Kyvsgaard 2009).

### Forskel på indsats- og kontrolområderne?

Det kan konstateres, at ingen af de her testede fire variabler har signifikant sammenhæng med anmeldelsesniveauerne i de her testede udsatte boligområder.

En forklaring på dette kunne imidlertid være, at der netop var etableret POA-indsatser i de mest udsatte boligområder, og at disse områders anmeldelsesniveauer som følge af indsatserne var bragt ned på et gennemsnitligt niveau. For at undersøge denne antagelse, har vi for henholdsvis indsats- og

kontrolområderne testet den statistiske sammenhæng med de syv tidligere undersøgte variabler.

Her viser det sig, at det kun er for variabelen indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, at der er signifikant forskel på indsats- og kontrolområderne. Hvor der i gennemsnit er 31 % beboere med ikke-vestlig baggrund i kontrolområderne, ligger gennemsnittet på 40 % i indsatsområderne.

Der er ikke forskningsmæssigt belæg for at antage, at de forholdsmæssigt flere indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i indsatsområderne, her skulle skabe mere kriminalitet. Det er antageligt kun en meget lille del af denne gruppe, der er overrepræsenteret i kriminalitetsstatistikkerne, hvilket bl.a. Tranæs & Geertsen har vist gør sig gældende for berigelseskriminalitet (Tranæs & Geertsen 2008). Vi har derfor valgt, at se om forskellen mellem kontrol- og indsatsområderne stadig er til stede, når vi skærer gruppen af indvandrere fra ikke-vestlige lande ned til kun at omfatte unge mænd mellem 15 og 39 år (begge inkl.) der ikke er i beskæftigelse eller uddannelse. Personer i denne gruppe er grundet kombinationen af risikofaktorer i større risiko for at blive kriminelle, og den yngre del af gruppen stemmer godt overens med målgruppen i de fleste POA-projekter. Det viser sig imidlertid, at der ikke er signifikant forskel på indsats- og kontrolområderne, hvad angår

andelen af denne gruppe unge mænd.

Vi må derfor samlet set konkludere, at det ikke er strukturelle forskelle mellem indsats- og kontrolområderne, der kan forklare de nogenlunde ensartede anmeldelsesniveauer på trods af POA-indsatserne. Det betyder imidlertid ikke, at der ikke forud for opstarten af POA-indsatserne har været forskel på indsats- og kontrolområderne, hvad angår problemer med kriminalitet, som en del af de interviewede betjente fremhæver. Forklaringen er nok snarere, at en stor del af den lokalt forekommende kriminalitet udspringer af nogle lokale forhold, eksempelvis en særlig aktiv gruppe unge, der ikke afspejles i en generel statistik over områderne.

### Forskel inden indsatsperioden?

Når man ikke kan anvende statistiske variabler til at gøre indsats- og kontrolområder sammenlignelige, er det dog stadig en meget plausibel forklaring, at indsatsområderne netop har fået etableret POA-indsatser pga. deres problemer med kriminalitet, der bundes i lokale forhold.

Derfor er det måske mere retvisende at se på forskellen i anmeldelsesraterne mellem indsats- og kontrolområderne over tid. Usikkerheden ved at gøre dette i denne undersøgelse er som tidligere beskrevet, at det ikke har været muligt at fastslå, hvad der har fundet sted af indsatser i årene før 2007, og at en del af POA-indsatserne har

**Diagram 3.** Antal anmeldelser af borgervendt kriminalitet pr. 1000 beboere i indsats- og kontrolområder i perioden 2001-2009

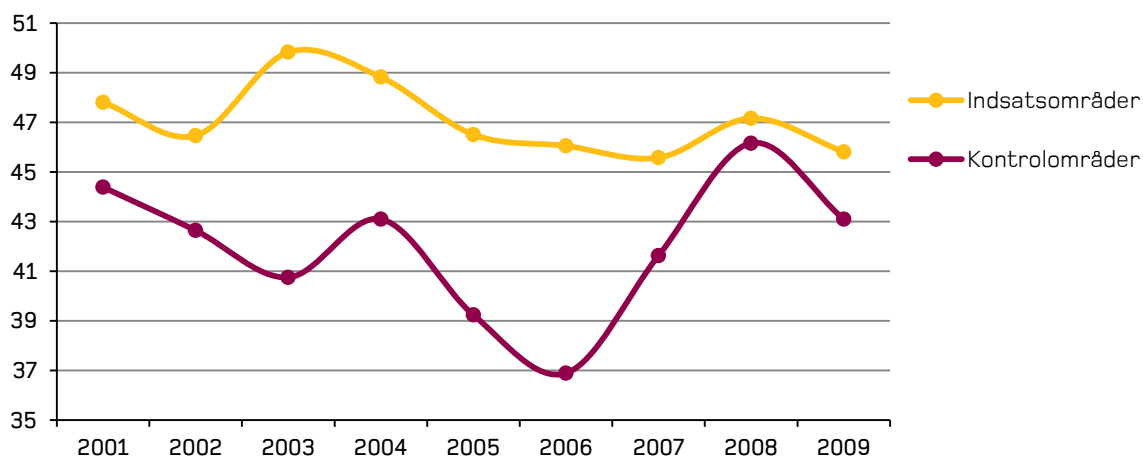
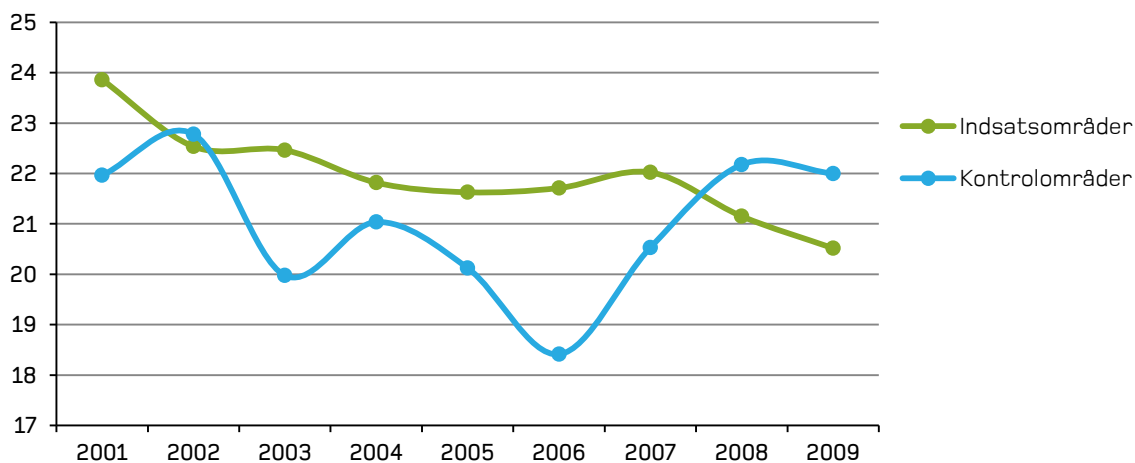


Diagram 4. Antal anmeldelser af hærværk og tyveri pr. 1000 beboere i indsats- og kontrolområder i perioden 2001-2009



været mere eller mindre permanente siden slutningen af 1990'erne.

I diagram 3 ses anmeldelsesniveauerne i indsats- og kontrolområderne tilbage til 2001. Selvom indsatsområderne i hele perioden ligger over kontrolområderne, så er forskellen markant mindre i indsatsperioden og det indikerer umiddelbart, at POA-indsatserne har en effekt, men de mange usikkerheder som denne fremgangsmåde indebærer giver os blot en indikation på dette forhold.

#### Påvirker POA kun den mindre alvorlige kriminalitet?

Diagram 3 viser, at forskellen på anmeldelsesniveauerne for indsats- og kontrolområderne er markant mindre i indsatsperioden end i de foregående år. Dykker man ned i anmeldelsesstatistikken viser det sig, at denne samlede udvikling for antallet af anmeldelser i virkeligheden kan forklares ved udviklingen i anmeldelserne af den i denne sammenhæng "mindst alvorlige" kriminalitet: Hærværk og tyveri:

Diagram 4 viser, at fokuserer man på hærværk og tyveri, så skiller årene 2008 og 2009 sig ud ved, at anmeldelsesniveauet i indsatsområderne her ligger under niveauet i kontrolområderne. Hvor kontrolområderne i gennemsnit ligger på et niveau på 22,09 anmeldelser pr. 1000 beboere, ligger niveauet i indsatsområderne 5,7 % lavere på 18,83

anmeldelser pr. 1000 beboere (se bilag 2).

Ser man samlet på årene inden indsatsen (2001-2007) er billedet imidlertid det modsatte. Her ligger niveauet for anmeldelser i kontrolområderne i gennemsnit på 20,69 anmeldelser om året, mens indsatsområdernes niveau ligger 7,75 % højere på 22,29 anmeldelser pr. 1000 beboere.

Dette er dog igen kun en indikation på effekten af POA-indsatserne, fordi vores viden om det kriminalpræventive arbejde i indsats- og kontrolområder i årene 2001-2007 er for sparsom. Vi vil derfor i det følgende fokusere på forskellen i anmeldelsesniveauet for hærværk og tyveri i indsats- og kontrolområder i indsatsperioden, og undersøge om den samlede forskel på 5,7 % er statistisk signifikant.

Færre anmeldelser af hærværk og tyveri i indsatsområder?

I bilag 2 er anmeldelsesraterne for hærværk og tyveri i årene 2008 og 2009 udregnet som årlige gennemsnit pr. 1000 beboere for indsats- og kontrolområder. Disse tal har vi gennemført en statistisk test på af typen Mann-Whitney U, der er en form for uafhængig T-test, der med fordel kan anvendes på små datasæt.

Testen viste, at der ikke er signifikant forskel på anmeldelsesniveauerne for hærværk



og tyveri i henholdsvis indsats- og kontrolgruppe.

Da denne test har den teoretiske ulempe, at den vægter store og små boligområder lige højt (kun anmeldelsesniveauet for hvert område indgår), har vi derfor efterfølgende gennemført en  $\chi^2$ -test på indsats- og kontrolgruppen. Her puljes indsats- og kontrolgruppen og der udregnes et samlet anmeldelsesniveau for alle områderne. Herefter sorteres områderne efter om de ligger henholdsvis over eller under gennemsnittet, og det testes om der er statistisk sammenhæng mellem områder, der ligger under gennemsnittet og indsatsområderne.

$\chi^2$ -testen viste, at der ikke er signifikant sammenhæng mellem områder med et anmeldelsesniveau for hærværk og tyveri under gennemsnittet og indsatsområderne.

**5** Områderne er udvalgt som følger: Ud af de 150 almindelige boligområder i Danmark med over 700 indbyggere, der fandtes i 2009, er valgt de 87 områder med den største andel beboere uden for arbejdsmarkedet. De 87 områder har tilsammen 187.643 beboere og udgør ca. 3,6 % af den samlede danske befolkning.

**6** 2009 udgjorde anmeldelser af borgervendt kriminalitet 65 % af samtlige anmeldte straffelovsovertrædelser på landsplan ([www.politistatistik.dk](http://www.politistatistik.dk))

## Case Sønderborg

POA har siden 2008 været højt prioriteret i Sønderborgs udsatte boligområder. Et velorganiseret og veldokumenteret samarbejde mellem politi, kommune og fem boligområder viser positive resultater, når det handler om tillid til politiet og en øget tryghed blandt beboerne.

Som konstateret i undersøgelsens indledende del tegner der sig på baggrund af vores interviews et ganske varieret billede af, hvordan POA praktiseres. Forskellene mellem POA-indsatserne er især tydelige i forhold til hvordan og i hvor stor ustrækning, der er etableret et formaliseret samarbejde med interessenter fra boligområderne.

I nogle boligområder indgår betjente i dialog med nøgleaktører i boligområderne på en uformaliseret måde. Det kan f.eks. være fordi, at der er gennem årene er blevet opbygget et godt samarbejde mellem en betjent, der har patruljeret regelmæssigt i området og har etableret et godt samarbejde med eksempelvis en klubleder eller gadeplansmedarbejder, hvor man kan kontakte hinanden uden at det behøves at sættes ind i en formaliseret struktur.

I enkelte andre boligområder finder vi et udpræget formaliseret samarbejde med faste møder og dagsordener, en handleplan for hvordan der skal handles og en bred involvering af interessenter i boligområdet. Dette er tilfældet for Sønderborg, som vil blive analyseret og belyst i denne del af undersøgelsen.

### Organisering

Vender man blikket mod Sønderborg er dette en af de byer, hvor man fra politi, kommune og Sønderborg Andelsboligforenings side har prioriteret POA-indsatsen højt. Dette ses tydeligt afspejlet i det POA-samarbejde, der har været iværksat i flere af kommunens udsatte boligområder de senere år. Siden 2008 har der i Sønderborg-områderne Kløver-Hvedemarken og Stenbjergparken været iværksat POA-indsatser, mens der i februar 2011 er startet en POA-indsats op i det udsatte boligområde Nørager/Søstjernevej m.fl.

Det særligt interessante ved Sønderborg er, at vi her finder en POA-indsats, der i vid udstrækning følger SARA-modellens fire faser og må betragtes som et slags best practice-eksempel på, hvordan POA kan udfoldes.

For Sønderborgs vedkommende er der således formuleret en handlingsplan for:

1) hvad der er baggrunden for at påbegynde en POA-indsats; 2) hvad der er målet for indsatsen; 3) hvilket datagrundlag der handles på; 4) hvilke konkrete initiativer der udføres og af hvem; 5) samt hvem der evaluerer POA-indsatsen, og hvordan dette gøres.<sup>7</sup>

Læser man handlingsplanen for POA-indsatsen i Nørager/Søstjernevej m.fl. fremgår det, at målet med POA-indsatsen bl.a. er at skabe tryggere rammer for områdets øvrige beboere.

Derudover fremgår det, at det data og vidensgrundlag, der ligger til grund for indsatsen kommer fra politiets interne søgesystemer, der viser, at der foregår en del kriminelle hændelser i boligområdet i form af berigelses- og narkokriminalitet. Denne data suppleres med information fra distriktsmøder på den lokale skole i området, hvor en gruppe unge er blevet truet til at udlevere bl.a. penge. Hændelser som ikke altid anmeldes, men som formidles videre som vigtig supplerende information til politiet.

På baggrund af denne problembeskrivelse og viden om kriminaliteten i området, beskrives det endvidere, hvad man konkret vil og kan handle på i POA-indsatsen. Her nævnes i handleplanen bl.a. større synlighed af uniformeret politi i området og opsøgende samtaler med forældre.

Endelig gælder det for POA-indsatsen i Sønderborg, at evalueringsfasen ligesom de tre øvrige faser i SARA-modellen har en vigtig prioritering. Hver af POA-indsatserne for de respektive boligområder bliver således fuldt op af en veldokumenteret tryghedsundersøgelse forankret i Netværkssekretariatet for den boligsociale helhedsplan<sup>8</sup>. Hvad denne evaluering konkret måler på og dokumenterer uddybes senere.

Men hvad gør POA-indsatsen i Sønderborg relevant set ud fra et boligsocialt perspektiv? Hvad kan repræsentanter fra et udsat boligområde konkret bidrage med i en POA-indsats, og hvilke erfaringer kan der udledes af et frugtbart samarbejde mellem politi og et repræsentativt udsnit af et boligområdes nøgleaktører?

## Screenings- og researchfase

Et interessant aspekt ved Sønderborg er, at der er tale om implementeringen af en ensartet POA-indsats, der indbefatter fem almennyttige boligafdelinger i Sønderborg og ikke blot er koncentreret om ét boligområde.<sup>9</sup>

Fælles for POA-indsatserne i de nævnte Sønderborg-områder er, at de er bygget op efter samme måde, hvor de fire faser i SARA-modellen følges, ligesom det stort set er de samme samarbejdspartnere, som tager del i indsatsen i de nævnte boligområder.

Det vil foruden politiet, der er den drivende kraft i samarbejdet, sige en repræsentant fra afdelingsbestyrelse, ejendomsfunktionær, boligsocial medarbejder, gadeplansmedarbejdere, gårdmænd samt repræsentanter fra det lokale erhvervsliv.

Foruden nøglerepræsentanter fra boligområdet er det kendetegnende for POA-indsatserne i Sønderborg, at SSP-området er tænkt aktivt med ind i indsatsen. For den nyligt opstartede POA-indsats i Nørager/Søstjernevej m.fl. deltager kommunens SSP-konsulent, en SSP-lærer fra den lokale skole, Humlehøj Skole, samt en repræsentant fra ungdomsskolen.

Her er det tydeligt, at man i Sønderborg på den ene side har skabt ejerskab med nøgleinteressenter fra boligområdet, og på den anden side har formået at inddrage hovedaktører fra de centrale institutioner i boligområderne. Med andre ord institutioner der er naturlige samarbejdspartnere i SSP-samarbejdet, og som på grund af deres

placering i boligområdet sidder med en væsentlig viden om områdets børn og unge. På den måde kendetegnes POA i Sønderborg ved både at være et udvidet SSP-samarbejde med et områdebaseret fokus og være et samarbejde med et tydeligt boligsocialt præg.

I forhold til involveringen af boligsociale aktører i POA-indsatserne kan det ligeledes konstateres, at særligt deltagelsen af gårdmænd er vigtig i en lokalt forankret POA-indsats. Flere interviewpersoner fremhæver vigtigheden af at involvere gårdmændene aktivt i POA-samarbejdet.

Niels Ole Rasmussen, der er leder af værestedet Kuben i Stenbjergparken og med i POA-indsatsen, fremhæver, at gårdmændenes væsentlige bidrag til POA-indsatsen først og fremmest består i, at de har en meget tæt kontakt til forældrene til børnene i området. De har mulighed for at registrere hændelser i området, som eksempelvis at der ryges hash i flere kælderrum.

Gårdmændene kan bibringe denne viden til politi, beboerrådsgiver og andre samarbejdspartnere ved de månedlige møder, der afholdes i POA-samarbejdet. En information der ikke blot er nyttig viden for politi, men også de øvrige interessenter i samarbejdet.

Dermed er et formaliseret POA-samarbejde med til at sikre spredning og udveksling af viden om, hvad der grundlæggende er af kriminalitetsudfordringer i et udsat boligområde, og som med til at sikre en nærhed omkring problemerne mellem politi og boligområdets repræsentanter.

### Sådan defineres POA i Sønderborg

Den problemorienterede arbejdsmetode er forankret hos politiet og kendetegnes ved, at den inddrager ressourcer/interessenter uden for politiet. POA er funderet i en systematisk analyse af problemets omfang, handlemuligheder, prioritering af handlemuligheder og valg af handlinger, der inddrager alle interessenters kompetencer og muligheder for at gøre noget gennem en "helhedsorienteret løsning". POA anvendes således på mere komplekse problemstillinger, der ikke lader sig løse ved valg af mere traditionelle og sædvanlige metoder. POA er overvejende proaktiv, men indsatsen vil kunne indeholde reaktive handlinger, eksempelvis efterforskning, på-truljevirkosomhed etc. Arbejdsmetoden kan bruges i et afgrænset lokalområde, hvor lokalområdets forskellige aktører har fælles fokus på en konkret problemstilling.

(Tryghedsundersøgelse Kløver-Hvedemarken, 2010: 30)

Et andet gennemgående træk ved vores interviews er, at samarbejdet omtales i positive vendinger. Det kan konstateres, at POA-samarbejdet anses som en metode og fremgangsmåde, der såvel fra et politimæssigt som et boligsocialt perspektiv betragtes som virkningsfuldt.

Det kan konstateres, at POA-indsatsen i Sønderborg tydeligvis er blevet italesat fra politiets side, og der er defineret en fælles forståelsesramme for, hvad POA reelt dækker over. POA er i Sønderborgs tilfælde således en metode, som politiet har kommunikeret ud og formålet at gøre forståelig og anvendelsesorienteret for de interessenter og samarbejdspartnere, der tager del i indsatsen. Her spiller den formaliserende og faste ramme omkring hyppige mødeaktiviteter givetvis en rolle.

Ser vi det fra den politimæssige side, anses POA for politiet i Sønderborg som en optimal fremgangsmåde til at arbejde kriminalitetsforebyggende og med de helt lokale problemstillinger i netop de udsatte boligområder.

**]] POA er et uundværligt arbejdsredskab. Vi bruger udelukkende POA, når vi skal sætte kriminalitetsforebyggende ind i de udsatte boligområder. Vi bruger POA-strukturen, og det er kommunikationen og samarbejdet med de eksterne samarbejdspartnere, der er vigtig. Den model kører vi efter, fordi den virker.**

**Christian Vestskov Lehmann**  
Lokalpolitiet i Sønderborg

Ifølge Christian Lehmann, der er indsatsleder og med i POA-indsatserne i Sønderborg, er det en vigtig styrke ved disse, at den politimæssige viden om et boligområdets kriminalitetsudfordringer optimeres betragteligt ved det brede samarbejde og ved den aktive involvering af eksterne samarbejdspartnere, som eksempelvis en boligsocial medarbejder.

Man opnår, ifølge Christian Lehmann, ganske enkelt et bedre resultat ved at have de lokale aktører med i indsatserne, Christian Lehmann understreger samtidig vigtigheden af at kunne stole på ens samarbejdspartnere og have et velfungerende samarbejde, når

det kommer til at skabe tryghedsskabende initiativer i boligområdet.

### **Problemidentifikation**

Der er ingen tvivl om, at en af gevinsterne ved at lave POA-indsatser er, at politiets får vished og nyttig viden om et begyndende problem i boligområde fra de repræsentanter, der dagligt færdes i boligområderne. Den information der videregives her gør, at politiet alt andet lige kommer til at være mere på forkant med en problematik i boligområderne og har dermed gode forudsætninger for at handle på problemer, mens de er under opsejling.

En af de aktører Lehmann anser som en meget vigtig samarbejdspartner at have med i POA er den boligsociale medarbejder, fordi det er væsentligt at have en repræsentant med, der konkret har fingeren på pulsen i boligområdet. Den boligsociale medarbejder har en tæt og kontinuerlig kontakt til beboere, ejendomsfunktionærer og afdelingsbestyrelse og ved, hvad der dagligt rører sig i området.

Anne-Marie Wolff, som er boligsocial medarbejder i SAB Sønderborg og en af de bærende kræfter i POA-indsatsen, mener det er vigtigt med en deltagelse af repræsentanter fra boligområderne for at have et bredt sigte i POA-indsatsen i udsatte boligområder.

**]] Deltagelsen af ejendomsfunktionærer og afdelingsbestyrelse i POA-indsatser er rigtigt godt. Det gør, at det er det helt nære, der kommer til at fylde, at det er den specifikke hverdag, der er til stede, og det er meget vigtigt. Risikoen er, at det ellers er ansatte der bevæger sig i periferien, der deltager. Det er fint, at de folk er med, men det er også vigtigt med repræsentanter fra boligområdet.**

**Anne-Marie Wolff**  
Sønderborg Andelsboligforening

En af Anne-Marie Wolffs funktioner har været at varetage funktionen som et vigtigt bindeled mellem politi og områdets beboere. Wolff nævner som et eksempel på dette, at hun bl.a. har modtaget indberetninger

fra ejendomsfunktionærerne på hændelser i områder, som f.eks. indbrud i kælderrum eller hærværk, og at disse indberetninger registreres i et internt skema og videreføres til politiet som orientering. Dette er særligt vigtigt i forhold til at få skabt overblik over samtlige hændelser i den enkelte boligafdeling og sikre at vigtig information tilgår politiet.

For Anne-Marie Wolff handler POA om at få opbygget relationer og opnå en større forståelse for hinandens hverdagsliv i boligområdet samt få skabt en indsigt fra boligområdets side i politiets arbejde.

Vigtigheden af at have lokale aktører med nøje kendskab til de unge i området fremhæves også af Jesper Nilson, der som indehaver af det lokale Super Brugsen repræsenterer erhvervslivet i Stenbjergparkens POA-indsats. Ifølge Jesper Nilson er det særligt erfaringsudvekslingen mellem de forskellige aktører, der er en styrke ved POA-samarbejdet og tilføjer:

”Ved at bringe erfaringerne sammen er der samtidig dannet et grundlag for at komme med fælles forslag til, hvordan man f.eks. kan bekæmpe problemer med butikstyveri og problemer med en gruppe, der udviser en negativ adfærd i butikscenteret”.

Ifølge Jesper Nilson er den gensidige anerkendelse mellem de samarbejdende parter en af de centrale grundsten i POA-indsatsen og konstaterer:

**” Den faste og hyppige mødestruktur i POA-indsatsen er et af de elementer, der gør samarbejdet særligt succesfuldt. De deltagende parter i samarbejdet føler, at de bliver hørt og anerkendt af politiet.**

Jesper Nilsson

SuperBrugsen, Kløvermarken Sønderborg

**” Politiet bidrager meget positivt og konstruktivt til POA-indsatsen. Politiets fremgangsmåde med at være lyttende, synlig, informerende og inddragende har stor betydning for det brede ejerskab, der er til POA-samarbejdet.**

Niels Ole Rasmussen

Leder af Værestedet Klubben

En ganske central pointe ved POA i Sønderborg er, at de typer af indsatser og tiltag der er forankret i POA er kendetegnet ved at matche de problemstillinger, der reelt er i boligområderne. Baggrunden for at igangsætte POA i Sønderborg udspringer således ikke i et behov for at bekæmpe nogle store kriminelle hændelser, men er derimod organiseret som mindre afgrænsede indsatser, der tidligt tager fat om nogle problemstillinger, og som har et tydeligt kriminalitetsforebyggende sigte.

Som boligsocial medarbejder Anne Marie Wolff bemærker, så gælder for de udsatte boligområder i Sønderborg, at de befinder sig i light-kategorien af problemer, men at man samtidig ønsker at udfordringerne vedbliver at være i den kategori.

Med andre ord tegner der sig et billede af, at de problemer der er i udsatte boligområder i Sønderborg er proportionelle med de indsatser og tiltag, der iværksættes i regi af POA.

### Problemløsning

POA-indsatsen i Sønderborg har ligeledes været centreret omkring problemer med butiksrøverier og utryghedsskabende adfærd blandt en gruppe unge i boligområderne. Butiksindehaver Jesper Nilson fremhæver særligt to episoder, hvor politiet har været lydhøre og handlende i forhold til problemer i og omkring centeret.

1) Det ene eksempel relaterer sig til problemer med butikstyveri og unge, der har hængt ud i og omkring centeret. I dette tilfælde har politiet handlet konsekvent og hurtigt, idet der er blevet sendt et bortvisningsbrev til forældrene første gang en ung stjæler i en butik. Tiltaget omtales som virkningsfuldt, og betyder at en bortvisning fra f.eks. Super Brugsen i området også omfatter en bortvisning fra andre af områdets butikker. Det andet eksempel knytter sig an til parkeringsområdet omkring centeret, hvor der i en periode har holdt flere biler parkerede uden nummerplader og med punkterede dæk. Dette formidlede butikkerne i centeret videre til politiet, hvorefter problemet hurtigt blev løst.

2) Det andet eksempel er i forhold til en gruppe unge, der i en periode sammen med unge fra nær og fjern var med til at skabe utryghed omkring en busstation i midtbyen. Dette problem blev løst ved at invitere de unge ud i gadeplansteamets lejlighed, hvor det i en fornuftig dialog med de unge blev drøftet, at deres adfærd skabte utryghed for især de ældre beboere i området. Dette dialogsgørende initiativ medvirkede til at episoderne ophørte og blev løst tidligt i forløbet.

Samlet set må disse eksempler betegnes som forholdsvis små afgrænsede episoder og problemer i boligområderne, men den centrale pointe her er, at det er episoder, der er med til at skabe utryghed blandt flere beboere. Ydermere er der tale om tidligt forebyggende indsats, der tager fat om en ung, der stjæler for første gang eller udviser en negativ adfærd. Endelig eksemplificerer de nævnte eksempler på POA i Sønderborg også det tætte samarbejde mellem politi og boligområderne.

### Evaluering

De danske POA-indsatser er som beskrevet meget forskelligartede, hvad angår prioriteringen af de forskellige faser i SARA-modellen. Et element har de dog gennemgående tilfælles, og det er generelt fraværet af en reel evaluering af indsatsen.

Her er POA-indsatsen i Sønderborg en undtagelse, hvor evalueringen af indsatsen har været planlagt inden indsatsen påbegyndtes, og den har samtidig tjent som et aktivt prioriteringsredskab i udformningen af POA-indsatsen.

POA-indsatsen i Sønderborg udspringer oprindeligt af den sociale helhedsplan for fem boligområder i Sønderborg, som blev igangsat i 2008. Et af de første initiativer, der blev taget i forbindelse med etableringen af helhedsplanen, var en relativt omfattende beboerundersøgelse, der bl.a. skulle dokumentere beboernes oplevelse af tryghed, egen sundhed og trivsel. Undersøgelsen kunne bl.a. dokumentere, at en betydelig del af beboerne i flere af områderne følte sig utrygge. Et af områderne med særligt lav tryghed var Kløver-Hvedemarken, og det blev derfor besluttet at iværksætte den tidligere beskrevne POA-indsats i bydelen i 2009 (Lindberg 2010). Året efter kom turen til området Stenbjergparken, hvis tryghedsindeks også lå lavt blandt de fem områder (Lindberg 2011).

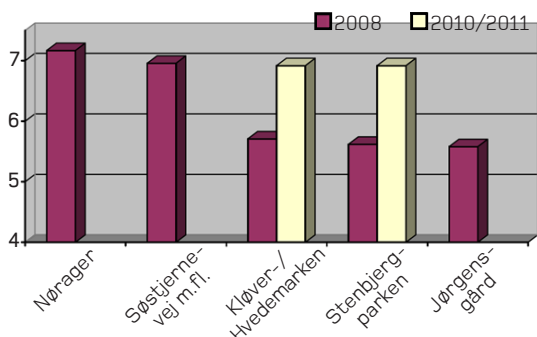
Den indledende tryghedsmåling i 2008 gjorde det muligt efter et års indsats i bydelen at gentage undersøgelsen, og derved dokumentere om indsatsen havde en effekt. Da der denne gang skulle måles særskilt på effekten af POA, blev det besluttet at udarbejde et tryghedsindeks, der udover at

### To eksempler på POA-aktiviteter i Sønderborg

**Tryghedsvandring** er et tydeligt eksempel på et afgrænset og tydeligt kriminalitetsforebyggende tiltag i POA-indsatsen. Her har politi, formand for afdelingsbestyrelse og gårdmænd sammen foretaget vandring i boligområdet for bl.a. at drøfte hvilke fysiske forandringer, der kan gøres for at skabe mere tryghed. Pointen i dette er, at det bliver til en fælles diskussion mellem nøgleinteressenter i POA-samarbejdet, hvor løsningsforslag drøftes og kan kvalificere det fremadrettede arbejde med at gøre boligområderne mere trygge. På den måde tænkes der aktivt i, hvordan man fysisk kan lave ændringer eller nye tiltag, der kan virke fremmende for skabelsen af tryghed i områderne og øge den uformelle sociale kontrol.

**De fem værns dag** har været et samlet arrangement i de udsatte boligområder med deltagelse af politi, hjemmeværn, hæren, falckreddere og brandvæsen, hvor områdernes mange børn og unge er blevet informeret om, hvilke samfundsopgaver og funktioner man eksempelvis som brandmand har. Hensigten med et sådant arrangement er bl.a. at gøre børn og unge i de udsatte boligområder mere vidende om værnens arbejde og samfundsfunktion. Som en opfølgning til dette planlægges det at lave lignende arrangementer i byens udsatte boligområder med fokus på bl.a. et styrket forældreansvar.

**Diagram 5.1.** Samlet tryghedsindeks for 2008 for de fem områder i Sønderborg. For Kløver-/Hvedemarken og Stenbjergparken desuden tryghedsindeks for henholdsvis 2010 og 2011. *Diagram efter Lindberg, 2011).*



undersøge forskellige aspekter af beboernes tryghed også inkorporerede udviklingen i den faktiske kriminalitet (antal anmeldelser) i området. I diagram 5.1 er tryghedsindekset for de fem områder i 2008 afbildet - for Kløver-Hvedemarken også indekset for 2010 og for Stenbjergparken indekset for 2011.

Forandringen efter blot et års indsats i hvert af områderne er tydelig. I Kløver-Hvedemarken dækker den bl.a. over, at 82 % af de deltagende i undersøgelsen i 2010 opfattede sig som generelt trygge, mens dette tal blot lå på 53 % i 2008. Stenbjergparken går tallet fra 43 % til 66 %, og begge udviklinger er statistisk signifikante.

I begge områder er både den generelle, faktiske og subjektive utryghed (læs om forskellen i undersøgelsen) faldet markant (og overvejende signifikant) efter iværksættelsen af POA-indsatsen, samtidig med at tilliden til det lokale politi er steget.

Evalueringen af POA-indsatsen i Sønderborg bygger på en spørgeskema-undersøgelse, der efterfølgende gentages i det givne indsatsområde. Det kræver selvfølgelig nogle ressourcer, som ofte ikke prioriteres i forbindelse med et POA-projekt. Det drejer sig her både om at gennemføre de to spørgeskema-undersøgelser med beboerne i hvert indsatsområde, om interviewundersøgelse med deltagende aktører, om den statistiske analyse og selve rapportskrivningen. En eller flere medarbejdere skal både have de nødvendige forudsætninger for at gennemføre

undersøgelsen, og der skal afsættes tid.

På kort sigt skal der afsættes ressourcer, men det er tydeligt i tilfældet Sønderborg, at denne investering lønner sig på længere sigt. For det første etableres POA-indsatserne de steder, hvor borgernes behov er det største, og hvor indsatsen har størst potentiale for at skabe forandring. For det andet betyder den grundige evaluering og de deraf dokumenterede resultater, at man med god ret kan nedtrappe indsatsen allerede efter et år og flytte den til andre områder med større behov. Alt andet lige giver en sådan tilgang den mest effektive form for POA.

**7** [Handlingsplan fra Syd- og Sønderjyllands Politi \(april 2011\) i forbindelse med den forebyggende indsats i Nørager/Søstjernevej m.fl.](#)

**8** [Tryghedsundersøgelsen gennemføres af Netværkssekretariatet for sundhed og trivsel i boligområderne, der er et samarbejde mellem Den boligsociale helhedsplan, Sønderborg Andelsboligforening og Sønderborg Kommune støttet med midler fra Landsbyggefonden. Se Rubens Lindbergs to undersøgelser: Tryghedsundersøgelse, eftermåling og perspektiv 2008-2010 \(2010\) Kløver-Hvedemarken og Tryghedsundersøgelse, eftermåling og perspektiv 2008-2011 POA Stenbjergparken \(2011\). Netværkssekretariat for sundhed og trivsel i boligområderne. Sønderborg Andelsboligforening og Sønderborg Kommune. 7 2009 udgjorde anmeldelser af borgervendt kriminalitet 65 % af samtlige anmeldte straffelovsovertrædelser på landsplan \(\[www.politistatistik.dk\]\(http://www.politistatistik.dk\)\)](#)

**9** [De konkrete områder for POA-indsatserne i Sønderborg omfatter boligafdelingerne i Sønderborg Andelsboligforening: 1\) Afd. 22 Kløver/Hvedemarken, 2\) Afd. 24 Søstjernevej, Søgræsvej, Korallvej og Konkylievej, 3\) Afd. 30 Stenbjergparken, 4\) Afd. 35 Nørager og 5\) Afd. 33 Jørgensgård. Afdelingerne omfatter i alt 1439 lejligheder og ca. 3200 beboere.](#)





## Case Herlev

Herlev Lokalpoliti har siden 2000 gode erfaringer med at anvende POA i et kriminalpræventivt øjemed. Politiet har etableret et stærkt samarbejde med de lokale aktører med en klar rollefordeling, der giver mulighed for at handle hurtigt.

Lighedspunkterne mellem POA-indsatserne i Sønderborg og Herlev er flere. Der er begge steder et tæt samarbejde med det lokale politi og en række boligsociale aktører, og indsatserne har en formaliseret organisering med faste møder, hvor politiet er nøgleaktøren.

Et af de punkter hvor POA-indsatsen i Herlev dog adskiller sig fra indsatsen i Sønderborg er, at man hos Herlev Lokalpoliti har praktiseret POA siden 2000 og dermed kan trække på erfaringer, der tidsmæssigt rækker flere år tilbage.

Generelt er erfaringerne med at anvende POA i mere end en 10-årig periode gode, og både i Herlev kommune og kommunens udsatte boligområde Hjortegården, hvor den seneste POA-indsats har været i gang, er der oparbejdet en fælles forståelse af, hvordan POA praktiseres, og hvad de enkelte trin i SARA-modellen indebærer.

POA i Herlev er således forankret på flere års nyttige erfaringer og ikke mindst den personbårne indsats, hvor politiassistent og leder af Herlev Lokalpoliti Gitte Larsen har haft hovedansvaret for gennemførelsen af indsatserne. Gitte Larsen har gennem årene fået opbygget et tæt netværk af samarbejdspartnere i kommunen og blandt boligsociale aktører. Det gælder ligeledes for POA-indsatsen i Herlev, at den både har været iværksat i et bredt kommunalt regi ved en storstilet indsats mod hasarderet knallertkørsel, og senest har været implementeret i et udsat boligområde målrettet problemerne omkring en utryghedsskabende ungegruppering i Hjortegården.

I det følges drøftes Herlevs POA-indsats, og hvordan de enkelte faser i SARA-modellen konkret kommer til udtryk. Der tages primært udgangspunkt i den seneste POA-indsats i perioden oktober 2010-april 2011 målrettet en mindre gruppe af utryghedsskabende unge i Hjortegården.

### Organisering

Ligesom i Sønderborgs tilfælde følger man i Herlev SARA-modellen ganske konsekvent. Organiseringen af POA i Herlev er primært centreret omkring et samarbejde mellem en

### Fakta om Hjortegården

Hjortegården er placeret i det nordlige Herlev. Hjortegården udgør sammen med det nærliggende boligområde Birkholm et område på 4077 beboere og er karakteriseret ved at have mange borgere med lavindkomst, på overførselsindkomst, enlige med børn og beboere med indvandrerbaggrund. 30 % af beboerne er indvandrere og efterkommere mod 15 % i Herlev Kommune. Andelen af børn med én forsørger er i Hjortegården på 39 % mod 23 % i Herlev kommune. Gennemsnitlig bruttoindkomst i Hjortegården er på 220.280 kr. mod 265.545 kr. i Herlev Kommune.

mindre gruppe bestående af leder af Herlev Lokalpoliti, kommunens SSP-konsulent, sagsbehandler og gadeplansmedarbejdere fra Hjortegården. Dertil kommer, at der i de forskellige faser af POA-indsatsen typisk inddrages en bredere større kreds af interessenter såsom boligorganisationer, klubpædagoger, og bibliotekarer. Der er særligt i forhold til screening og opstartsfasen, at der trækkes på denne bredere kreds af interessenter, da de ofte sidder med vigtig information om børn og unge i området.

### Problemidentifikation

Ser vi på den seneste POA-indsats i Hjortegården, er det da også tydeligt, at indsatsen er forankret på en grundig screenings- og analysefase. Baggrunden for indsatsen udspringer af en problematik vedrørende en gruppe unge mænd i alderen 15-18 år, der gennem en længere periode brugte et lokalt vaskeri i Hjortegården som tilholdssted. Med chikanerier af forbipasserende og truede adfærd over for beboere skabte de unges ophold i vaskeriet en voksende utryghed. Derudover skabte de unge også konflikter med boligselskabets ejendomsfunktionærer, fordi de unge møblerede vaskeriet med sofaer og bænke fra lokalområdet.

Problemet med unge omkring vaskeriet udviklede sig også til hasarderet knallertkørsel, småkriminalitet, hærværk mod lokalområdet samt enkelte episoder af gaderøverier og vold mod beboere, der satte sig op imod de unge. Samlet set ledte dette til en lang ræk-

ke klager til boligselskabet, en stigning i anmeldelser og sigtelser, og en forværring af forholdet mellem de unge og Hjørttegårdens beboere. Dette gjorde, at Herlev Lokalpoliti besluttede at iværksætte en POA-indsats bl.a. fordi der var en fare for, at problemerne forplantede sig til større gruppe af drenge og søskende, der opholdt sig i nærheden af vaskeriet og var tiltrukket af drengegruppen.

### **Screening- og researchfase**

**Scanning:** Med baggrund i de ovenfor beskrevne problemer identificerede Herlev Lokalpoliti en kerne på omkring otte unge mænd i alderen 15-18 år og iværksatte en scanningsfase af to spor. På den ene side trak man via politiets database (POLSAS) relevant statistisk om målgruppen som bl.a. anmeldelses- og sigtelsesstatistik, så man fik relevant statistisk baggrundsinformation om de unge. På den anden side foretog man interviews med nogle beboere i området for at få indkredset problematikken og få et så fyldestgørende billede af de unge som muligt.

**Interessentanalyse:** Som et led i screeningsfasen foretog politiet endvidere en interessentanalyse af hvilke aktører, det ville være relevante at inddrage i POA-indsatsen. Konkret udmøntede det sig i et samarbejde med gadeplansmedarbejdere, repræsentanter fra socialforvaltningen i Herlev kommune og beboere, og man fik ad den vej bl.a. afdækket den enkelte unges tilknytning til uddannelsesinstitution, arbejdsmarked, fritidsinteresser og familieforhold. Dermed fik man sikret et helhedsorienteret perspektiv på de unge og inddraget forhold omkring den unge, som ikke kun fremgik af politiets database. Et vigtigt kendetegn for flere af de unge mænd var, at de enten ikke var i uddannelse eller i beskæftigelse. På baggrund af dette blev der udfærdiget en form for samlet beskrivelse af de unge, deres adfærdsmønstre og en liste over de forskellige problemer, som de afstedkom.

### **Problemløsning**

Med baggrund i screeningsfasen påbegyndtes en handlingsfase, der primært bestod i

en strategi, hvor man tog udgangspunkt i at arbejde med den enkelte unge i stedet for grupper som helhed, og løb af stablen over en række møder. Samtidigt blev forældrene orienteret om, at politiet var i gang med POA-indsats, hvor deres barn var i målgruppen.

Som et vigtigt led i handlingsdelen med de unge foretog man interviews med den enkelte unge, hvor de blev informeret om, at de var med i et POA-projekt. Det blev fremlagt for den unge, at man fra politiet opfattede de unges adfærd som et problem.

Det er naturligvis ikke muligt at gengive det nærmere indhold af møderne med de deltagende unge, men Gitte Larsen forklarer, at målsætningen med den konkrete POA især handlede om at få antallet af anmeldelser og sigtelser til at falde i Hjørttegården. Møderne med de unge kredsede især om at få afdækket de unges problemer, ressourcer og ønsker til fritid og fremtid og få dem sporet ind på en positiv levevej.

Gitte Larsens overordnede indtryk er, at der har været tale om en forholdsvis vellykket indsats. Status for POA-indsatsen i dag er, at der ikke er problemer i området omkring det pågældende vaskeri, og at gruppen er opløst. Ligeledes er antallet af anmeldelser og sigtelser faldet, og overfor den enkelte unge har der været forskellige grader af succes. I dag er flere af de unge kommet videre i uddannelsessystemet. Gitte Larsens indtryk er, at de unge var meget positivt indstillet over for indsatsen, og at de især var glade for at blive lyttet til.

Gitte Larsen fremhæver i forlængelse heraf, at POA-indsatsen i Herlev er kendetegnet ved at være en fremgangsmåde, der forpligtiger deltagerne, og hvor møderne har fokus på handling, faste aftaler, delegering af opgaver og deadlines. Gitte Larsen ser et vigtigt potentiale i POA, fordi der med denne indsats er skabt et forum, hvor man kan samle trådene, koordinere og videndele mellem flere aktører. Dette er med til at skabe et ejerskab og præcise rammer omkring POA-indsatserne.

Endelig er det, ifølge Gitte Larsen vigtigt,

at politiet indtager rollen som den øverste autoritet i projekterne og er hovedansvarlig for projekternes fremdrift. Denne pointe fremhæves også af gadeplansmedarbejder og leder af Det Flyvende Korps i Hjortegården Michel Papapetros, der finder, at styrken ved POA netop er, at det er politiet, der er den ledende aktør i samarbejdet, og at det er vigtigt at fastholde.

### **Evaluering**

Ser vi på evalueringen af indsatsen bestod den primært ved, at man fra politiets side trak på POLSAS. Her så man fra Herlev Lokalpolitisk side på om antallet af anmeldelser og sigtelser var faldet ved afslutning af POA-indsatsen og sammenlignede dette med situationen, da indsatsen startede op. Gitte Larsen oplyser, at der kan registreres et fald. Til at supplere dette valgte man at bruge et beboermøde som en anledning til at interviewe en række beboere i området for at høre deres vurderinger om indsatsen, og om de følte sig mere trygge. Ligeledes interviewede man boligselskab og fik indberetninger fra interessenter. Der var ligeledes ambitionen at lave en tryghedsundersøgelse i området, men man valgte at prioritere interviews med en række beboere.

# Sammenfatning af cases

Med POA i Herlev og Sønderborg spottes de første tegn på en småkriminell adfærd tidligt og der handles proaktivt overfor børn og unge i den kriminelle risikozone i boligområderne.

## Resultater og erfaringer

I Sønderborg og Herlev er der et tydeligt kriminalitetsforebyggende sigte med POA-indsatserne, idet fokus i samarbejdet mellem politi og nøgleaktører fra boligområderne særligt rettes mod den gruppe af børn og unge, som befinder sig i risikozonen for at udvikle en kriminel løbebane. Et hovedformål i POA-indsatserne i de to belyste cases er således at spotte de første tegn på en utryghedsskabende eller kriminel adfærd hos en gruppe børn og unge og i et

tæt samarbejde med boligområdet proaktivt at få sat forebyggende ind, afdækket årsagssammenhængene og løst problemerne tidligt. Det kan ligeledes konstateres, at POA-indsatserne, særligt i Sønderborgs tilfælde, skaber en øget tillid mellem politi og beboere i de udsatte boligområder, hvor POA har været implementeret.

Derudover er der en række interessante ligheder og forskelle mellem POA-indsatserne i Sønderborg og Herlev, som skal fremhæves:

### Ligheder:

- Begge POA-indsatser har et synligt områdebaseret fokus på det udsatte boligområde, hvilket bl.a. afspejles i den aktive involvering af relevante interessenter fra boligområderne i indsatserne, som eksempelvis gårdmænd, gadeplansmedarbejder eller boligsociale medarbejdere. De lokale nøgleaktører fra boligområderne spiller en væsentlig rolle for POA-indsatserne, både når det handler om at få analyseret problemerne, og når det handler om at få bibragt vigtig viden til politiet.
- POA-indsatserne er metodisk stærke og følger SARA-modellens fire faser om screening, analyse, problemløsning og evaluering forholdsvis stringent. Det fremhæves hos politiet begge steder, at der er tale om en fremgangsmåde, der er virkningsfuld i forhold til det meget tidlige kriminalitetsforebyggende arbejde med børn og unge i boligområderne og i forhold til at få etableret et netværk af de relevante interessenter.
- Politiet indtager rollen som den øverste autoritet i projekterne og er hovedansvarlig for projekternes fremdrift. Det fremhæves begge steder, at styrken ved POA er, at det er politiet, der er den ledende aktør i samarbejdet, og at det er vigtigt at fastholde positionen som den hovedansvarlige aktør.
- Der er en formaliseret mødestruktur med fokus på handling, faste aftaler, delegering af opgaver og deadlines. Erfaringerne fra begge steder er, at POA-tilgangen formår at samle forskellige både boligsociale og kommunale aktører, der fra forskellige vinkler er i berøring med de udsatte boligområdets kriminalitetstruede børn og unge. Dette sikrer den helhedsorienterede tilgang til POA-indsatsen, og der skabes et forum, hvor man kan samle trådene, koordinere og videndele mellem flere aktører. Dette er med til at skabe et ejerskab og præcise rammer omkring POA-indsatserne.

### Forskelle:

- I forhold til den afsluttende evaluering adskiller Sønderborg sig ved at have en omfattende evalueringspraksis bygget op om POA-indsatserne. Tryghedsundersøgelserne i foreløbigt Kløver-Hvedemarken og Stenbjergparken indeholder en før- og eftermåling af beboernes oplevelse af tryghed. I Herlev er evalueringen af indsats centreret omkring interviews med hovedsageligt beboere og en sammenligning af anmeldelses- og sigtelsesstatistik før og efter indsats i Hjortegården, men uden en tryghedsmåling.
- POA-indsatsen i Herlev er centreret om ét boligområde, Hjortegården, og POA har været anvendt også i kommunalt regi siden 2000. POA i Sønderborg dækker fem boligafdelinger, og er startet op første gang i 2008 i Kløver-Hvedemarken.
- I Sønderborgs POA-indsats deltager det lokale erhvervsliv som en vigtig interessent og aktiv deltager i samarbejdet. Det er ikke tilfældet i Herlev.

# Nærbetjenten som POA-aktør

Nærbetjente anvender ofte en form for POA i deres arbejde i udsatte boligområder. Hvordan arbejder nærbetjentene med børn og unge i praksis og hvilke forcer har nærpolitiarbejdet som en form for POA-indsats?



I denne afsluttende del af undersøgelsen fokuseres der på nærbetjentens rolle som POA-aktør uden at dette knyttes til en bestemt case, men fortælles gennem tre betjentes erfaringer og syn på det at være nærbetjent.

Præsentationen af nærbetjenten i det følgende skal ikke læses som en drøftelse af, hvorvidt det har en særlig betydning, at der er placeret en lokalpolitistation i eller tæt på udsatte boligområder, og hvad der i så fald måtte kunne udledes af dette. Præsentationen skal alene læses som en kortfattet drøftelse af, hvad der kendetegner den arbejdsform og tilgang en nærbetjent typisk benytter sig af, når han eller hun arbejder med det kriminalitetsforebyggende arbejde i udsatte boligområder.

Som nævnt indledningsvist kan det konstateres, at flere af de interviewede betjente ikke selv definerer deres arbejde i boligområdet som en POA-indsats, men at de i praksis arbejder med en eller anden form for POA.

Baseret på de interviews vi har foretaget, er der for os at se således et udpræget sammenfald mellem nærbetjentens tilgang til arbejdet i de udsatte boligområder og hovedindholdet i POA.

Når samtalen i flere af vores interviews falder på den enkelte betjents arbejde og opgaver i det udsatte boligområde viser det sig ofte, at samarbejdet med flere interessenter og en screening af en række kriminalitetsproblemer i området er noget, som nærbetjenten praktiserer uden at det nødvendigvis behøver at blive sat i system.

At en nærbetjent i praksis anvender en form for POA uden selv at definere det som noget sådant, viser sig på flere måder. Det kan typisk vise sig ved, at nærbetjenten i forbindelse med sin faste gang i området er i en tæt dialog med eksempelvis en ejendomsfunktionær, boligsocial medarbejder eller gårdmand fra boligområdet og over tid har fået opbygget et netværk og tæt kontakt med disse nøgleinteressenter – et stærkt personbåren netværk der gør, at det man kan udveksle viden på en åben og fortrolig måde.

### **Henning B. Jensen, Trekanten Holstebro**

*Hvad kendetegner nærbetjentens område-baserede arbejde i det udsatte boligområde, og hvilke tilgange til boligområdets udfordringer og problemer anvendes der typisk fra politimæssig side?*

Politiassistent Henning B. Jensen, der er tilknyttet nærpolitistationen i Holstebro, har siden 2000 arbejdet fokuseret med det kriminalitetsforebyggende og integrationsfremmende arbejde hovedsageligt i byens udsatte boligområde Trekanten (ca. 3600 beboere) og er et godt eksempel på en nærbetjent med et områdebaseret fokus i sit arbejde.

Henning B. Jensen har de senere år vundet flere priser for sit vedholdende arbejde med især indvandrerunge i kommunen og er et godt eksempel på en dansk nærbetjent, der må siges at arbejde med POA, uden at han selv definerer eller omtaler sit politimæssige virke i Trekanten i POA-termer.

Et eksempel på hvordan Henning B. Jensen på et uformaliseret plan arbejder med en POA-tilgang viser sig ved de mange boligsociale nøgleinteressenter og kommunens integrationsafsnit, som han gennem årene har fået opbygget et tillidsfuldt forhold til, og som har gjort, at tilliden til ham som nærbetjent har vokset støt siden 2000.

Blandt de boligsociale nøgleaktører Henning Jensen har et tillidsfuldt samarbejde med, nævner han især byens boligorganisationer. Et konkret resultat af samarbejdet med boligorganisationer viser sig bl.a. ved, at Henning B. Jensen har været med til at finde fritidsjobs til flere unge i Trekanten, hvor de unge aflønnes af boligselskabet for bl.a. at rydde op i området og holde det i pæn stand. Derudover nævner Henning B. Jensen sit tætte netværk til især skoler, forældre og viceværter i området samt samarbejdet med kommunens SSP-konsulent.

Et væsentligt særkende ved Henning B. Jensens virke som nærbetjent er, at hans kreds af interessenter og samarbejdspartnere i Trekanten foruden boligorganisationer, skoler, gadeplansmedarbejdere mv. også indbefatter et tæt kontakt til beboerne, herun-

der særligt forældre til de unge i området. Henning nævner, at meget af hans fokus er rettet mod de 12-14-årige, hvor det gælder om at tage fat om de små hændelser før de vokser sig store.

Et vigtigt element i Henning B. Jensens arbejde med de unge i Trekanten er at bruge så meget tid som muligt sammen med dem også i de perioder, hvor de typisk har fri fra skoler og kan have et særligt behov for at have nogle meningsfulde og sunde fritidsaktiviteter. Et eksempel på en sådan aktivitet er "Sommer i Trekanten", hvor der i samarbejde med bl.a. Trivselshuset i boligområdet samt SSP-koordinator arrangeres aktiviteter for børn i sommerferien.

Henning B. Jensens intensive arbejde med børn og unge i Trekanten suppleres af en række integrationsfremmende initiativer, der især viser sig ved et tæt og tillidsfuldt samarbejde med flere indvandrerfamilier i boligområdet. Et eksempel på dette er hjemmebesøg i familierne og oplysende mødeaktiviteter som eksempelvis møder med kvindegupper i området.

#### **Lau Jensen, Lindholm i Nykøbing Falster**

Et andet eksempel på en nærbetjent med et tæt forgrenet netværk af samarbejdspartnere i et lokalt boligområde er tidligere vicepolitidirektør og SSP-koordinator Lau Jensen. Lau har været ansat ved politiet gennem 37 år er nu projektmedarbejder ved den sociale helhedsplan "Restart Lindholm", der er et udsat boligområde i Nykøbing Falster.

Ligesom i Henning Jensens tilfælde er Lau Jensens arbejde som nærbetjent drevet af det personlige engagement og lysten til at arbejde med børn og unge fra et udsat boligområde. Meget af Laus arbejde foregår i en tæt dialog med de lokale aktører, og hans erfaringer med dette er gode:

"Jeg synes vores samarbejde med lokale aktører er godt udbygget [...] Vi har udvalgt os nogle samarbejdspartnere i form af boligforeninger, SSP, gadeplansmedarbejdere og projektledere i de forskellige ejendomselskaber. Dem besøger vi jo, vi kører forbi og hilser på dem og sørger for på den måde,

at vores samarbejdspartnere har nem adgang til os".

Lau fremhæver i forlængelse heraf vigtigheden af at sætte tidligt ind mod de spirende tegn på en kriminel adfærd blandt boligområdets børn og unge og særligt have et opmærksomt øje for lige det tidspunkt, hvor der kan spores en begyndende negativ adfærdssændring.

"Lige omkring de unge, hvis vi ikke får fat i dem lige når de begynder at glide skævt, så kan det jo gå grueligt galt i løbet af tre måneder. Der skal du altså være på hele tiden, der skal du spotte dem med det samme, hvis de er på vej ud på et skråplan og stille og roligt få dem hevet tilbage til der hvor de skal være, uden at de faktisk selv opdager, at de har været på vej ud i noget skidt. Der er det allerbedste."

Meget af Lau Jensens arbejde er koncentreret omkring arbejdet med aktivitetshuset i området, der har en vigtig forebyggende funktion i boligområdet. Initiativet til at arbejde med de unge i huset udspringer af et ønske fra Lau selv, og som han mener har haft betydning for en positiv tillidsopbygning mellem politi og de unge fra området. Lau understreger samtidig, at indsatsen og det kriminalitetsforebyggende arbejde generelt ikke er noget, der kan dokumenteres:

"Alt det her vi går og laver, det er jo forebyggende, men det er jo ikke målbart [...] Jeg vover den påstand, at det er godt vi er der, men målbart, det er det ikke."

#### **Per Franck, Vollsmose**

Spørgsmålet er om der er nogen forskel på at være nærbetjent i et mindre udsat boligområde som eksempelvis Lindholm i Nykøbing Falster i sammenligning med landets største udsatte boligområde Vollsmose med dets ca. 10.000 beboere?

Har nærbetjenten f.eks. andre funktioner og opgaver i et stort udsat boligområde, og bruger man som nærbetjent andre metoder og tilgange til arbejdet med børn og unge, når der er tale om et så befolkningsmæssigt stort boligområde som Vollsmose?

Overordnet kan vi konstatere, at arbejdet

som nærbetjent i et stort boligområde i vid udstrækning ligner nærbetjentens arbejde i et lille udsat boligområde.

Den væsentligste forskel er naturligvis, at omfanget af problemer og kriminalitetsudfordringer er større i et udsat boligområde alene af den grund, at der bor langt flere børn og unge i Vollsmose end i f.eks. Lindholm eller Gullestrup. Dette ses også tydeligt afspejlet i de politimæssige ressourcer der tilknyttes arbejdet i boligområderne. I Lindholm er der tilknyttet 1 betjent - lokalpolitistationen i Vollsmose har aktuelt tilknyttet 16 betjente.

Men bortset fra disse øjensynlige og logiske forskelle er de metoder og typer af samarbejder en nærbetjent i Vollsmose benytter sig af i vid udstrækning de samme, som kollegaen i Lindholm trækker på.

Det vil konkret sige en tilgang med fokus på det dialogsøgende og synlige politiarbejde, hvor det handler om at få opbygget og fastholde et personligt kendskab til børn og unge i området og få skabt et godt netværk til beboerforeninger, klubber, skoler og andre relevante aktører fra boligområdet, hvor nærhed og hyppig kontakt er nøgleordene.

Dette er nogle af de principper, som leder af nærpolitiet i Vollsmose Per Franck fremhæver som særligt vigtige i forhold til den områdebaserede politiindsats. Ifølge Per Franck er det som nærbetjent vigtigt at være opsøgende overfor alle typer af børn og unge i Vollsmose – det vil sige både den lille og særligt hårde kerne af unge samt den store gruppe af børn og unge, som ikke umiddelbart befinder sig i risikozonen for at udvikle en kriminel løbebane, men hvor det er vigtigt at have øje for de første indikationer på dette.

Dette praktiserer man konkret ved at cykle og gå rundt i området og erfaringerne med disse fremgangsmåder er gode. Der ligger således, ifølge Per Franck, et vigtigt signal i at cykle rundt, fordi man på den måde både udstiller en form for sårbarhed og åbenhed til alle, der bor og færdes i boligområdet.

Et interessant aspekt, som Per Franck fremhæver ved arbejdet som nærbetjent

i Vollsmose er, at man politimæssigt har opdelt det store boligområde i fire mindre geografisk afgrænsede zoner. En væsentlig bevæggrund for dette er ønsket om at sikre en politimæssig nærhed omkring enkelte bebyggelser og blokke i området. Rationalet er, at beboerforeninger i hver af de fire zoner i Vollsmose her kan vende problemer med f.eks. hashklubber med de betjente, der har ansvaret for at dække dette afgrænsede boligområde i Vollsmose.

Per Franck konstaterer i forlængelse af dette, at samarbejdet med især klubpædagoger, ejendomsfunktionærer og opsøgende gademedarbejdere spiller en meget vigtig rolle for politiets arbejde i området og i forhold til at sikre et ejerskab omkring de fælles udfordringer i Vollsmose.

Politiets samarbejde med de centrale boligsociale nøgleaktører kommer til udtryk på flere måder. I Vollsmose er der en formaliseret mødestruktur omkring ugentlige fokusmøder (også kaldt mandagsmøder) mellem primært politi, socialforvaltning og klubleder, hvor der drøftes centrale problemer med unge i boligområdet. I relation hertil er viden- og erfaringsudvekslingen i SSP-regi af meget stor betydning og skal ses i sammenhæng med fokusmøderne.

Derudover er der etableret et samarbejde mellem politi og en række af de store idrætsklubber, som f.eks. den lokale fodboldklub. Her har der bl.a. været arrangeret fodboldturneringer mellem politi og kriminelle og ikke-kriminelle unge, hvor brandvæsen også har deltaget. I øvrigt er det et særligt kendetegn ved flere af de store udsatte boligområder, at lokale sportsklubber spiller en vigtig rolle i det relationsopbyggende arbejde og er med til at skabe sammenhængskraft. Det er eksempelvis tilfældet i Gellerup, hvor den lokale fodboldklub ACFC udgør et naturligt samlingspunkt for områdets børn og unge.

Udover tilstedeværelsen i de forskellige typer samarbejder i Vollsmose finder Per Franck, at det i arbejdet som nærbetjent i et stort boligområde er særligt vigtigt, at de tre centrale politimæssige kerneopgaver om forebyggelse, operative handlinger og

efterforskning er samlet ét sted.

Per Franck fremhæver det som en styrke ved lokalpolitiarbejdet i Vollsmose, at man har mulighed for at arbejde forebyggende, operationelt og efterforskningsmæssigt, og at det dermed er de samme betjente, som varetager forskellige typer af disse politimæssige kerneopgaver. Det er således vigtigt for beboerne og de unge i området at se og konkret opleve, at politiet kan have flere funktioner, pointerer Per Franck.

I stedet for at skulle tilkalde politigården i Odense i forbindelse med f.eks. en operativ handling, har det stor betydning, at man i boligområdet ved, at den operative funktion er tilknyttet lokalpolitiet i Vollsmose. Per Franck nævner, at der ligger et vigtigt signal i det ene øjeblik at kunne agere som opsøgende og dialogsøgende i det kriminalitetsforebyggende arbejde og i det andet øjeblik kunne handle konsekvent og reaktivt i situationer, der kræver dette.



# Litteratur og interviewpersoner

## Litteraturliste

- Balvig, Flemming & Britta Kyvsgaard (2010): *Udsathed for vold og andre former for kriminalitet. Offerundersøgelserne 2005-2009 med delvis opdatering for 2010*. Københavns Universitet, Justitsministeriet, Det Kriminalpræventive Råd og Rigspolitiet
- Clausen, Susanne; Merete Djurhuus & Britta Kyvsgaard (2009): *Udredning til brug for Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet*. Justitsministeriets Forskningskontor
- Clausen, Susanne (2009): *Kriminalitetsniveauet i kommuner og politikredse – baseret på ny kommuneinddeling og ny politikredsinddeling*. Justitsministeriets Forskningskontor
- Hammerich, Mette (2007): *Problemorienteret politiarbejde – når tjenesten tillader det*. Afgangspjekt ved Diplomuddannelsen i kriminologi.
- Hansen, Knud Erik; Anette Heron Hansen; Hakan Kalkan & Winnie Rasmussen (2009): *Om at bo sammen i et multietnisk boligområde*. Statens Byggeforskningsinstitut
- Hoff Hansen, Christine & Karin Nymann (2011): *Lokalsamfundsanalyse 2011. Sundt venskab Lille Birkholm, 1,2, 3 og Hjortegården*. Herlev Kommune
- Holmberg, Lars (2006): *Hvad virker – og hvad virker ikke i politiarbejde?*, i Britta Kyvsgaard (red.) *Hvad virker – hvad virker ikke? Kundskabsbaseret kriminalpolitik og praksis*, pp. 41-66. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
- Lindberg, Ruben (2010): *Tryghedsundersøgelse, eftermåling og perspektiv 2008-2010 Kløver-Hvedemarken*. Netværkssekretariatet for sundhed og trivsel i boligområderne, Sønderborg Andelsforening og Sønderborg Kommune
- Lindberg, Ruben (2011): *Tryghedsundersøgelse, eftermåling og perspektiv 2008-2011 POA Stenbjergparken*. Netværkssekretariatet for sundhed og trivsel i boligområderne, Sønderborg Andelsforening og Sønderborg Kommune
- NIRAS (2011): *Nærmiljø-sundhedsprofil for Lille Birkholm 1,2,3 og Hjortegården. Forebyggelsesindsatser i nærmiljøet*, NIRAS og Herlev Kommune.
- Odgaard Christensen, Klavs & Nikolaj Avlund & Majken Rhod Larsen (2010): *Beredskabet i Gellerup. En effektiv strategi mod kriminalitet i et udsat boligområde*. Center for boligsocial udvikling
- SFI Campbell (2008): *Problemorienteret politiarbejde er effektivt*, i *Hvad virker? Evidens om effekter, 2008:5*, SFI Campbell ved SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Sigurd, Frederik Mühldorff & Mette Fabricius Madsen (2011): *Kriminaliteten ud af boligområdet. Effekten af boligsociale helhedsplaners arbejde med kriminalitetstruede og kriminelle børn og unge*. Center for Boligsocial Udvikling
- Sorensen, David W.M. (2007): *Kriminalitetsrejsen – om indbrudstyves mobilitet*, *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab, 94:2*, 143-159
- Sporre, Tove & Robert Standar (2006): *Konsten att läsa statistik om brottslighet*. Brottsförebyggande Rådet
- Tranæs, Torben & Lars Pico Geerdsen (2008): *Forbryderen og samfundet. Livsvilkår og uformel straf*, Rockwoolfondens Forskningsenhed, Gyldendal
- Weisburd, David; Cody W. Telep; Joshua C. Hinkle & John E. Eck (2008): *The Effects of Problem-oriented Policing on Crime and Disorder*, *Campbell Systematic Reviews, 2008:14*

## Interviewpersoner

**Allan Laustsen** Vicepolitiinspektør ved Holstebro Lokalpoliti

**Allan Aarslev** Politikommissær ved Østjyllands Politi

**Anders Pilegaard** Politikommissær ved Den Kriminalpræventive Sektion ved Københavns Vestegns Politi

**Anne Marie Wolff** Beboerrådgiver og ansat ved SAB Sønderborg og repræsentant for de udsatte boligområder i POA-indsatserne i Sønderborg

**Arne Storgaard** Vicepolitikommissær ved Nordsjællands Politi

**Asger Willumsen** Politiassistent ved Roskilde Politi

**Birk Nielsen** Politiassistent ved Den Kriminalpræventiv Sektion ved Københavns Vestegns Politi

**Bjarne Rosendal** SSP-konsulent ved Skoleforvaltningen i Herning Kommune

**Bjørn Poulsen** Faglig leder og kriminolog ved Nordsjællands Politi

**Carsten Corfitzen** Vicepolitikommissær ved Nordjyllands Politi

**Christian V. Lehmann** Gruppefører og indtrængningsleder ved Sønderborg Politi, POA og forebyggelse i Sønderborg

**Christine Hoff Hansen** Projektmedarbejder ved Herlev Kommune

**Claus Nørgaard** Vicepolitiinspektør ved Silkeborg Lokalpoliti

**Erik Kærgaard** Vicepolitikommissær ved Hjørring Politi

**Gitte Larsen** Leder af Herlev Lokalpoliti

**Henning Jensen** Politiassistent ved Holstebro Politi og tilknyttet det kriminalitetsforebyggende arbejde i det udsatte boligområde "Trekanten" i Holstebro

**Ib Vittrup** Taastrup Lokalpoliti

**Jan Kurt Larsen** Vicepolitikommissær ved Den Kriminalpræventive Afdeling ved Fyns Politi

**Jesper Nilson** Repræsentant for det lokale erhverv (Super Brugsen) i POA-indsatsen i Stenbjergparken i Sønderborg

**Jørgen Pedersen** Politikommissær ved Det Kriminalpræventive Sekretariat ved Midt- og Vestjyllands Politikreds

**Karl Johan Gregersen** Vicepolitikommissær ved Esbjerg Øst Nærpoliti

**Karsten Hansen** Vicepolitiinspektør ved Herning Lokalpoliti

**Kristian Hæsum** Politiassistent, Forebyggende Afdeling ved Herning Politi

**Kuno Jensen** Politiinspektør og leder af Det kriminalpræventive Sekretariat ved Sydøstjyllands Politi

**Lars Andersen** Politiassistent ved Holbæk Politi

**Lau Jensen** Tidligere vicepolitikommissær ved Sydsjælland og Lolland-Falsters Politi

**Mette Hammerich** Kriminolog dipl. ved Det Kriminalpræventive Sekretariat ved Nordsjællands politi

**Mette Stigsen** Politiassistent ved Ringsted Politi

**Michel Papapetros** Leder af Det Flyvende Korps i Hjortegården, Herlev



**Morten Frederiksen** Vicepolitikommissær ved Ishøj Lokalpoliti

**Niels Ole Rasmussen** Leder af værestedet Klubben i Stenbjergparken i Sønderborg og en nøgleaktør i POA-samarbejdet

**Paul Vestergaard-Lau** Politiinspektør ved Viborg Lokalpoliti

**Per Frank** Leder af Vollsmose Lokalpoliti

**Peter Andreasen** Vicepolitikommissær ved Den Kriminalpræventive Afdeling ved Københavns Politi

**Poul Jacobsen** Vicepolitikommissær ved Brøndby lokalpoliti

**Ralf Larsen** Vicepolitikommissær ved Thisted Lokalpoliti

Bilag

Antal anmeldelser af borgervendt kriminalitet i indsatsområderne i perioden 2001–2009

Områdenavn	By/bydel	Antal beboere	Antal anmeldelser af borgervendt kriminalitet									I snit pr.1000 beboere 2008–2009
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Akacieparken	Valby	1.202	58	29	27	43	50	32	44	24	20	18,30
Aldersrogade	Ydre Nørrebro	4.188	126	87	126	132	125	141	146	150	178	39,16
Blågården	Indre Nørrebro	1.068	21	21	18	33	21	34	38	27	51	36,52
Bispeparken	Bispebjerg	3.699	136	148	189	221	222	217	264	279	217	67,05
Husumgård	Husum	1.083	29	33	36	31	40	35	37	32	46	36,01
Lundtoftegade	Ydre Nørrebro	2.571	89	88	114	102	89	116	126	93	99	37,34
Mjølnerparken	Ydre Nørrebro	2.013	21	19	44	117	110	95	113	90	35	31,05
Sjælør Boulevard	Sjælør	1.910	126	155	131	102	146	107	98	126	130	67,02
Tingbjerg/Utterslevhuse	Tingbjerg	6.084	268	277	334	379	329	354	302	329	366	57,12
Hjortespring	Herlev	5.142	154	200	192	230	166	156	150	130	190	31,12
Nivåhøj	Nivå	1.499	64	37	73	51	98	36	50	64	63	42,36
Vapnagård	Helsingør	5.810	239	256	224	185	175	238	172	246	277	45,01
Ringparken	Slagelse	1.931	55	84	86	102	106	71	71	80	111	49,46
Lindholm	Nykøbing F.	1.112	44	44	40	63	34	24	28	24	49	32,82
Solbakken m.v.	Odense	1.430	85	100	70	86	166	93	85	68	70	48,25
Vollsmose	Odense	9.471	475	501	468	520	533	562	518	437	445	46,56
Kvaglund	Esbjerg	2.411	254	152	193	133	136	111	95	127	90	45,00
Østerbyen	Esbjerg	1.261	54	56	52	58	76	54	50	44	47	36,08
Stengårdsvej	Esbjerg	1.944	103	90	78	62	61	56	53	71	66	35,24
Høje Kolstrup	Aabenraa	1.205	60	55	44	68	65	81	30	50	47	40,25
Korskærsparken	Fredericia	1.869	90	143	133	96	91	76	95	70	88	42,27
Sundparken	Horsens	1.315	79	24	55	36	30	32	38	26	43	26,24
Sønderbro	Horsens	1.118	41	32	45	22	21	23	33	36	22	25,94
Munkebo	Kolding	1.443	62	68	42	38	44	51	48	72	41	39,15
Skovvejen/Skovparken	Kolding	2.440	114	132	200	157	109	119	156	245	166	84,22
Finlandsparken	Vejle	2.260	76	72	50	58	74	69	45	57	60	25,88
Løget By	Vejle	1.796	96	120	113	130	126	90	59	88	66	42,87
Gullestrup	Herning	1.111	53	46	63	56	28	46	32	49	58	48,15
Sønderager	Herning	1.313	74	42	56	49	49	38	46	46	34	30,46
Trekanten	Holstebro	3.543	157	168	207	154	145	100	134	195	184	53,49
Grønnedalsparken m.v.	Skanderborg	1.157	92	85	46	52	67	65	75	69	63	57,04
Gellerupparken/Toveshøj	Aarhus	7.292	606	525	621	520	360	532	583	503	412	62,74

Antal anmeldelser af borgervendt kriminalitet i kontrolområderne i perioden 2001–2009

Områdenavn	By/bydel	Antal beboere	Antal anmeldelser af borgervendt kriminalitet									I snit pr.1000 beboere 2008–2009
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Frederiksholm	Sydhavnen	3.978	131	141	195	157	133	142	141	162	186	43,74
Händelsvej	Sydhavnen	1.425	22	45	58	54	24	51	45	52	55	37,54
Hørgården	Sundby	1.394	92	54	47	52	63	40	51	45	75	43,04
Lundevænget/Ryparken II	Ryparken	1.450	26	28	22	41	35	44	41	52	40	31,72
Remisevænget	Sundby	2.668	132	126	92	111	89	70	89	102	81	34,30
Brøndby Strand	Brøndby Strand	7.370	185	265	269	286	313	218	164	228	226	30,80
Værebros Park	Gladsaxe	2.830	104	102	98	94	77	83	77	85	88	30,57
Albertslund Nord	Albertslund	1.671	73	28	35	41	30	24	36	60	34	28,13
Hedemarken	Albertslund	1.769	64	88	115	102	96	52	84	121	111	65,57
Charlotteager	Høje Taastrup	1.783	47	63	66	83	90	77	76	68	75	40,10
Vejleåparken	Ishøj	4.837	223	241	203	268	233	181	307	376	258	65,54
Agervang/Vangkvarteret	Holbæk	1.523	56	35	62	43	38	26	46	35	40	24,62
Ladegårdsparken	Holbæk	726	100	58	62	32	31	27	37	39	58	66,80
Sønderpark	Ringsted	1.122	58	61	42	62	60	50	45	55	59	50,80
Motalavej	Korsør	1.962	106	93	137	112	64	74	74	102	103	52,24
Sydbyen	Slagelse	929	56	49	51	77	44	62	60	49	45	50,59
Birkevænget/Nørrevænget	Nakskov	1.092	28	40	40	27	28	20	27	29	48	35,26
Byparken/Skovparken	Svendborg	1.611	92	89	73	82	93	96	86	90	122	65,80
Jægermarken mv	Svendborg	881	24	30	32	29	40	29	29	35	34	39,16
Varbergparken	Haderslev	929	125	75	39	37	34	21	50	47	29	40,90
Kærhaven/Nørager	Sønderborg	1.322	16	22	21	20	31	31	43	53	41	35,55
Arendalsvej - Dybkærparken	Silkeborg	1.130	66	80	69	50	53	57	80	58	53	49,12
Resedavej/Nørrevang II	Silkeborg	1.692	101	154	87	114	72	63	83	92	91	54,08
Havrevej	Thisted	1.324	57	80	98	82	68	75	66	72	67	52,49
Ellekonebakken	Viborg	992	25	24	43	37	35	46	53	48	36	42,34
Houkærvænget	Viborg	1.172	165	102	60	53	62	74	61	44	48	39,25
Blå-, Fyr-, Ravn- og Hvidkildevej	Aalborg	2.507	116	71	68	110	97	164	164	212	217	85,56
Sallingsundvej m.fl	Aalborg	1.949	133	91	78	82	99	97	101	70	88	40,53
Sebbersundvej mv	Aalborg	1.117	70	56	49	93	54	59	74	85	52	61,32
Skallerupvej/Saltumvej	Aalborg	944	77	54	46	47	64	63	74	98	57	82,10
Skelagergårdene/Hasserisvænget	Aalborg	1.027	25	51	30	29	34	47	53	35	30	31,65
Løvvangen	Aalborg	2.983	86	80	78	94	97	64	103	101	84	31,01
Vestbyen	Hjørring	1.264	43	41	36	44	27	37	35	33	14	18,59

Antal anmeldelser af hærværk og tyveri i indsatsområderne i perioden 2001-2009

Område	Antal beboere	Hærværk 2008	Tyveri 2008	Hærværk 2009	Tyveri 2009	Hærværk og tyveri 2008-2009 i snit pr. år pr. 1000 beboere
Akacieparken	1.202	8	3	4	6	8,74
Aldersrogade	4.188	30	53	19	59	19,22
Bispeparken	1.068	1	6	7	9	10,77
Blågården	3.699	62	101	24	103	39,20
Gadelandet/Husumgård	1.083	4	11	13	12	18,47
Lundtoftegade	2.571	19	24	16	36	18,48
Mjølnerparken	2.013	63	10	4	11	21,86
Sjælør Boulevard	1.910	21	43	29	57	39,27
Tingbjerg/Utterslevhuse	6.084	48	51	50	40	15,53
Hjortespring	5.142	20	57	53	44	16,92
Nivåhøj	1.499	16	8	5	11	13,34
Helsingør Syd	5.810	57	43	51	62	18,33
Ringparken, Slagelse	1.931	19	24	42	22	27,71
Lindholm	1.112	6	11	8	17	18,88
Solbakken mv	1.430	9	26	7	27	24,13
Vollmose	9.471	77	102	71	79	68,23
Kvaglund	2.411	17	39	22	21	39,25
Præsteparken/Syrenparken	1.261	9	9	11	14	11,06
Stengårdsvej	1.944	14	14	15	8	21,16
Høje Kolstrup	1.205	9	4	8	7	7,49
Korskærparken	1.869	20	14	27	18	30,04
Sundparken	1.315	9	7	10	7	14,76
Sønderbro	1.118	7	11	8	3	10,05
Munkebo	1.443	10	15	0	16	8,40
Skovvejen/Skovparken	2.440	32	48	33	39	33,63
Finlandsparken	2.260	12	6	11	18	13,08
Løget By	1.796	17	19	11	20	30,15
Gullestrup	1.111	11	16	17	10	20,56
Sønderager/Brændgårdparken	1.313	7	17	8	13	6,35
Trekanten	3.543	36	48	45	44	74,76
Grønnedalsparken mv	1.157	13	14	22	10	3,11
Gellerupparken/Toveshøj	7.292	89	144	81	142	31,27

Antal anmeldelser af hærværk og tyveri i kontrolområderne i perioden 2001-2009

Område	Antal beboere	Hærværk 2008	Tyveri 2008	Hærværk 2009	Tyveri 2009	Hærværk og tyveri 2008-2009 i snit pr. år pr. 1000 beboere
Frederiksholm	3.978	22	64	23	76	23,25
Händelsvej	1.425	12	16	12	19	20,70
Hørgården	1.394	8	13	20	32	26,18
Lundevænget/Ryparken	1.450	5	15	1	7	9,66
Remisevænget	2.668	19	40	10	33	19,12
Brøndby Strand	7.370	25	99	33	96	17,16
Værebros Park	2.830	13	37	17	29	16,96
Albertslund Nord	1.671	22	14	11	13	17,95
Hedemarken	1.769	22	50	27	46	40,98
Charlotteager	1.783	9	22	7	17	15,42
Vejleåparken	4.837	49	136	32	99	32,66
Agervang	1.523	5	8	12	12	12,15
Ladegårdsparken	726	9	11	14	19	36,50
Sønderpark	1.122	14	12	21	14	27,18
Motalavej	1.962	27	14	53	17	28,29
Sydbyen	929	12	10	9	16	25,30
Birkevænget/Nørrevænget	1.092	10	5	19	16	22,89
Byparken/Skovparken	1.611	25	16	45	17	31,97
Jægermarken mv	881	10	5	6	12	18,73
Varbergparken	929	7	18	2	3	16,15
Kærhaven/Nørager	1.322	2	9	4	6	7,94
Arendalsvej	1.130	21	10	16	13	26,55
Resedavej/Nørrevang II	1.692	25	32	21	33	32,80
Havrevej	1.324	19	18	14	19	26,44
Ellekonebakken	992	15	6	3	3	13,61
Houkærvænget	1.172	6	15	14	14	20,90
Blå-, Fyr-, Ravn- og Hvidkildevej	2.507	37	33	23	38	26,13
Sallingsundvej m.fl	1.949	12	19	5	38	18,98
Sebbersundvej mv	1.117	17	23	10	17	29,99
Skallerupvej/Saltumvej	944	33	19	9	22	43,96
Skelagergårdene/Hasserisvænget	1.027	1	14	4	11	14,61
Løvvangen	2.983	18	12	10	27	11,23
Vestbyen, Hjørring	1.264	11	4	5	4	9,49