



Baggrundsnotat om prioritering af Københavns Kommunes kriminalpræventive aktiviteter - forslag til en fremgangsmåde

05-07-2012

Nærværende notat beskriver hvordan der kan udarbejdes forslag til en prioritering eller rangering af den kriminalpræventive indsats. Konkret beskrives en fremgangsmåde til at prioritere eller rangere de kriminalpræventive aktiviteter, som er opgjort i forbindelse med etableringen af Sikker By området, og som løbende opdateres af styregruppen for Sikker By. Samlet har kommunen godt 90 kriminalpræventive aktiviteter svarende til mere end 200 mio. kr.

Sagsnr.
2012-95648

Dokumentnr.
2012-510848

Sagsbehandler
Lars Ethelberg Nielsen

Notatet er bygget op omkring følgende afsnit:

1. Baggrund
2. Forudsætninger for en prioritering
3. Systematik for en prioritering
4. Fremgangsmåde for en prioritering
5. Vidensgrundlag for en prioritering

1. Baggrund

Borgerrepræsentationen besluttede januar 2010, at der skal fremlægges forslag til mulige effektiviseringer og prioriteringer af den kriminalpræventive indsats. Formålet er at styrke grundlaget for en løbende vurdering af hvilke af kommunens kriminalpræventive aktiviteter, som i særlig grad understøtter de besluttede målsætninger for området. Den administrative Sikker By styregruppe udarbejdede efterfølgende en prioritering og rangering af budgetønsker til forhandlingerne om budget 2011. Der blev ikke udarbejdet forslag til en prioritering af kommunens eksisterende kriminalpræventive aktiviteter.

I forlængelse heraf besluttede Borgerrepræsentationen den 10. februar 2011 en samlet model for effektmåling af de kriminalpræventive aktiviteter (Sikker By effektmodel). Modellen indgår i Sikker By programmet og indebærer, at alle aktiviteter (med budget større end 0,5 mio. kr.) løbende skal udarbejde dokumentation af resultater og effekter. Opfølgningen skal bidrage til:

- At formidle viden om resultater og effekter af den kriminalpræventive indsats, samt sætte fokus på de politiske mål og på om indsatsen giver et kvalitetsløft til området.
- At kvalificere den løbende koordinering og vidensdeling mellem forvaltningerne og de konkrete aktiviteter i bydelene med fokus på resultater og udviklingsbehov.
- At supplere eventuelle længerevarende og opsamlende evalueringer.

Med effektmodellen og øvrige løbende afrapporteringer og målinger (Tryghedsindeks, Afrapportering af urolige områder, Nøgletal for kriminalitet m.fl.) har kommunen taget første skridt til at oparbejde et vidensgrundlag, som kan kvalificere og styrke den løbende fokusering og prioritering af den kriminalpræventive indsats og aktiviteter inden for og på tværs af forvaltningsområder.

Center for Sikker By

Rådhuset
1599 København V

Telefon
3366 2739

E-mail
let@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800077

Første afrapportering af resultater og effekter blev forelagt Økonomiudvalget i marts 2012. Økonomiudvalget besluttede samtidig, at der skal udarbejdes et forslag til hvordan en konkret prioritering af det kriminalpræventive område kan gennemføres, dvs. en fremgangsmåde til prioritering eller rangering af kommunens kriminalpræventive aktiviteter. Formålet er at tydeliggøre de *delelementer* eller *trin*, som indgår i en prioritering af området, og i den forbindelse klargøre forudsætningerne og systematikken for et eventuelt prioriteringsforslag.

2. Forudsætninger for en prioritering

Der findes ikke en entydig, fuldstændig objektiv metodik, som kan bruges til at afgøre en prioritering af aktiviteter inden for det kriminalpræventive område. Der vil altid være forskellige indfaldsvinkler og rationaler, som kan bringes i spil i forhold til prioriteringen af én type kriminalpræventiv aktivitet over for én anden, eller i afvejningen mellem for eksempel en primær forebyggelsesindsats indsats (f.eks. feriecamps, socialrådgivere på skoler), en tidlig opsporende indsats (f.eks. second chance eller kontingentfritagelse i klubber i udsatte byområder) eller indsatser for allerede kriminelle eller kriminalitetstruede børn og unge (f.eks. Den korte snor, 18+ centre). Samtidig peger forskningen på en række forskellige faktorer, som enten skaber ”sårbarhed” over for kriminel adfærd eller ”beskytter” mod kriminel adfærd. Faktorer som kommunen i dag i høj grad påvirker i større eller mindre grad gennem de igangsatte kriminalpræventive aktiviteter.

En prioritering af den kriminalpræventive indsats vil i udgangspunktet være baseret på en afvejning mellem dokumenteret viden og subjektive erfaringer. På den ene side arbejder kommunen kontinuerligt med at dokumentere resultater og effekter for så mange konkrete aktiviteter som muligt, samt inddrager resultater og erfaringer fra forskningen herunder cost-benefit analyser m.v. På den anden side er det værdifuldt at inddrage mere subjektive vurderinger og erfaringer om de aktiviteter, som forvaltningerne vurderer mest effektfulde i forhold til at realisere kommunens målsætninger på området. En prioritering eller rangering vil således oftest være baseret på en grad af skøn, der kvalificerer og kvalificeres af en mere målbar dokumentation.

Prioriteringen vil tage udgangspunkt i de aktiviteter, som indgår i kommunens liste over kriminalpræventive aktiviteter. Det er dog ikke i alle tilfælde, hvor det er muligt at måle en kvantitativ effekt, og hvor der kan udledes en direkte effekt fra den pågældende aktivitets indsatser. Der vil således være konkrete aktiviteter, hvor der ikke foreligger eller vil kunne udarbejdes målbar dokumentation for effekten. I sådanne tilfælde kan inddrages mere subjektive vurderinger og erfaringer fra aktivitetsansvarlige i forvaltningerne. For så vidt angår en stor del af SSP indsatsen kan det være vanskeligt at dokumentere den direkte effekt. Selvom SSP-organisationen ikke indgår i prioriteringen, som en konkret aktivitet, så er det vigtigt at erfaringer fra SSP inddrages i vurderingen.

3. Systematik for en prioritering

En prioritering eller rangering kan ses som et værktøj til at konkretisere kommunens praktiske forståelse af kriminalitetsforebyggelse: Hvilke aktiviteter og indsatser er særlig vigtige for at understøtte realisering af de fælles målsætninger (effekt mål)? Det er i den forbindelse vigtigt at skelne mellem forskellige typer af forebyggelse. Det Kriminalpræventive Råd har udarbejdet en model for forebyggelse, der tager udgangspunkt i at opdele kommunernes aktiviteter i forhold til på hvilket niveau de bidrager til forebyggelse:¹

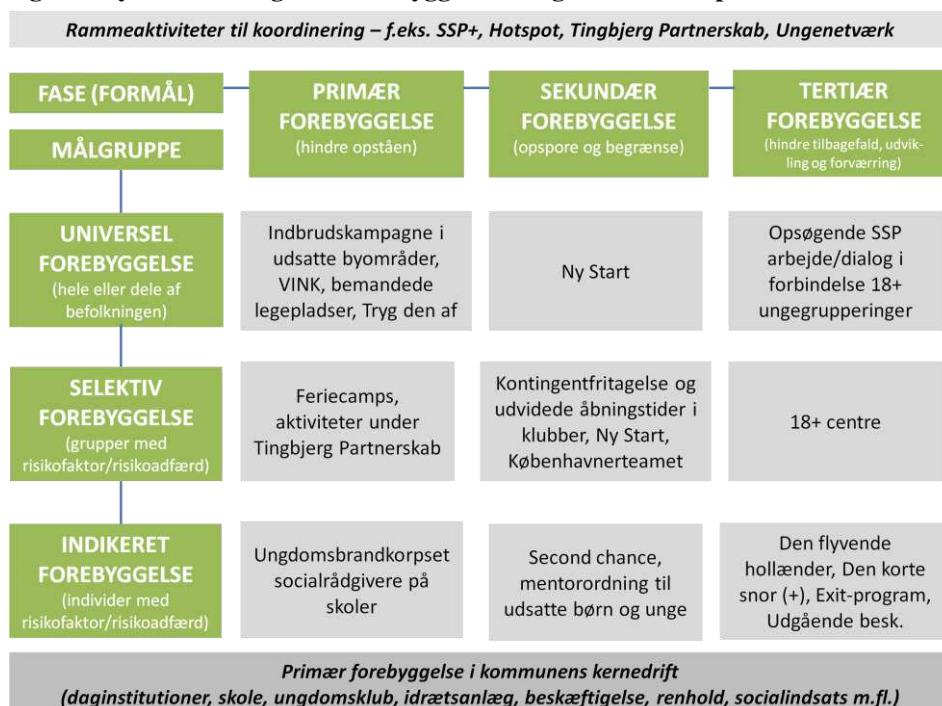
1. **Tryghed:** At reducere den oplevede utryghed i kommunen i relation til kriminalitet
Københavns Kommune måler dette via Tryghedsindekset, som fra 2011 til 2012 viser et væsentligt fald i antallet af områder med behov for en markant eller intensiveret tryghedsindsats.
2. **Opbygning:** At skabe gode, trygge og udviklende rammer for alle borgere i kommunen
Københavns Kommune har f.eks. sat fokus på at styrke kernetjenesten herunder skole-, ungdoms- og fritidstilbud i de udsatte byområder.
3. **Forebyggelse:** At forebygge konkrete problemer og hændelser dog ikke kun snævert set kriminalitetsproblemer men med et bredere sigte.
Eksempelvis bidrager Københavns Kommunes indsats med socialrådgivere på skoler til en tidlig bredspektret forebyggelsesindsats.
4. **Kriminalitetsforebyggelse:** At forhindre eller reducere forekomsten af kriminelle hændelser gennem f.eks. målrettede, opøgende indsatser mod kriminalitetstruede unge og ungdomsmiljøer
Københavns Kommune har en lang række aktiviteter specifikt målrettet at forhindre eller reducere kriminalitetsadfærd blandt børn og unge – eksempelvis gadeplansindsats i udsatte boligområder, den korte snor, centre for kriminelle og kriminalitetstruede unge mellem 18 og 25 år m.fl.

Prioriteringen omfatter som nævnt de aktiviteter, som indgår i kommunens opførelse af kriminalpræventive aktiviteter. Den indeholder primært aktiviteter til kriminalitetsforebyggelse men ligeledes aktiviteter, som bidrager til at skabe øget tryghed i byen, samt forebyggelsestiltag.

For så vidt angår den kriminalitetsforebyggende indsats skelner Socialstyrelsen mellem forskellige former for forebyggelse (primær, sekundær og tertiær) og forskellige målgrupper (brede grupper af befolkningen, særlige grupper med risikoadfærd og individer med risikoadfærd). Det anbefales, at kommunens aktiviteter opdeles på disse forebyggelseskategorier inden der gennemføres en konkret prioritering. I figur 1 er vist *eksempel* på hvordan udvalgte kriminalpræventive aktiviteter fordeler sig på de 9 forebyggelseskategorier.

¹ Socialstyrelsen, Forebyggelse af kriminalitet blandt børn og unge, 2012.

Figur 1. Systematisering efter forebyggelseskategorier - eksempel



Man kan således vælge at prioritere eller rangere aktiviteter inden for de enkelte kategorier i forhold til hinanden. Man kan også vælge at prioritere aktiviteter på tværs af kategorier i forhold til hinanden, for eksempel mellem den primære, sekundære eller tertiære forebyggelse. Den enkelte kriminalpræventive aktivitet kan indgå under flere kategorier.

Udover de 9 forebyggelseskategorier er figur 1 udbygget med en særskilt kategori bestående af såkaldte rammeaktiviteter til koordinering af den kriminalpræventive indsats – lokalt såvel som centralt. Endeligt er den særlige betydning af kommunens almindelige kernerdrift illustreret nederst, som et grundlæggende fundament for de kriminalpræventive aktiviteter. Selvom kernerdriften ikke indgår i selve prioriteringen er det vigtigt at være opmærksom på hvordan denne er en vigtig faktor til forebyggelse af kriminel adfærd. I en prioritering af aktiviteter bør derfor indgå overvejelser om hvordan de enkelte kriminalpræventive aktiviteter understøtter kernerdriften.

Der er ligeledes mulighed for at fokusere prioriteringen omkring indsatser og aktiviteter inden for afgrænsede udsatte by- eller boligområder. Eksempel på opdeling af aktiviteter på kommunens udsatte byområder er vist i figur 2.

Figur 2. Systematisering efter udsatte byområder – eksempel



Hvis udgangspunktet er kommunens udsatte byområder indebærer prioriteringen at igangværende aktiviteter, som helt eller delvist er målrettet udviklingen i et bestemt byområde, rangeres i forhold til hinanden. Rangeringen baseres bl.a. på hvordan aktiviteterne understøtter kommunens overordnede målsætninger for tryghed og kriminalitet samt evt. særlige målsætninger for det pågældende område.

Uanset om der prioriteres aktiviteter *inden for* eller *mellem* forebyggelseskategorier (figur 1) eller aktiviteter indenfor geografiske områder (figur 2) er det vigtigt, at inddrage kvantitativ såvel som kvalitativ viden i vurderingen.

4. Fremgangsmåde for en prioritering:

Nedenfor er beskrevet de forskellige trin man kan gennemgå for at gennemføre en prioritering eller rangering af den kriminalpræventive indsats.

1) Første trin er at identificere kommunens overordnede mål for den kriminalpræventive indsats, samt tilhørende vigtigste udfordringer.

Udgangspunktet kan for eksempel være et eller flere af de fælles Sikker By målsætninger:

- En stigning i trygheden i Københavns byområder – *antallet af områder med behov for markant eller intensiveret indsats i Tryghedsindekset falder med minimum 50 %.*
- Lavt niveau af personfarlig eller alvorlig kriminalitet – *andelen af 14-25-årige i kommunen, der sigtes for personfarlig eller alvorlig kriminalitet, skal fastholdes på niveau med eller nedbringes i forhold til gennemsnittet for de 4 største kommuner.*
- Exit-programmet – *minimum 60 % af alle 18-25-årige, som har gennemført exit-forløb, er inden for en periode på 2 år efter forløbets afslutning ikke dømt for alvorlig eller personfarlig kriminalitet.*

- Ingen institutioner eller serviceydelser skal lukke ned ved episoder med uro eller krise i et område.

I den forbindelse kan det overvejes om der skal lægges særlig vægt på en eller flere af ovennævnte forebyggelseskategorier (primær, sekundær eller tertiær samt universel, selektiv eller indikeret forebyggelse).

2) Med udgangspunkt i den seneste forskning identificeres dernæst de væsentligste faktorer/metoder til at forebygge kriminalitet (førstegangs såvel som gentagen kriminalitet).

Det inkluderer både faktorer/årsager som typisk skaber kriminel adfærd (sårbarhedsfaktorer), samt faktorer, som fungerer som personligt værn mod at børn og unge ender i kriminalitet (beskyttelsesfaktorer). Af væsentlige risikofaktorer for at unge begår kriminalitet kan nævnes: droppet ud af skolen, fattigdom, unge med børnesag, ingen ungdomsuddannelse, udsat for psykologisk mishandling, alkohol eller stofmisbrug, forældre udsat børnene for vold, forældre er arbejdsløse og/eller separerede (Kilde: Socialstyrelsen, s. 18)

3) Derefter opdeles de kriminalpræventive aktiviteter i relevante emneområder/kategorier, inden for hvilke de enkelte aktiviteter kan prioriteres i forhold til hinanden.

Aktiviteterne kan for eksempel inddeles efter hvilken type forebyggelse indsatsen er målrettet (figur 1 ovenfor) eller inddeles efter hvilken by- eller boligområder aktiviteten er målrettet (figur 2). Formålet er at gøre selve prioriteringen mere overskuelig og sikre større ensartethed i de aktiviteter som sammenlignes i prioriteringen (rangeres).

Det kan vælges at fokusere prioriteringen omkring udvalgte forebyggelseskategorier, således at det kun er aktiviteter som er målrettet primær forebyggelse, og/eller aktiviteter målrettet tertiær forebyggelse, som prioriteres eller rangeres i forhold til hinanden. En mulighed er også at sætte særlig fokus på et eller flere af kommunens egne særlige fokusområder. Et eksempel herpå er kommunens aktiviteter målrettet gruppen af kriminelle og kriminalitetstruede unge mellem 18 og 25 år, som i særlig grad har til formål at hindre tilbagefald, udvikling og forværring af kriminalitet (tertiær forebyggelse).

4) De kriminalpræventive aktiviteter rangordnes dernæst i forhold til hinanden inden for de enkelte emneområder/kategorier.

Rangordningen bør tage udgangspunkt i en vurdering af i hvilken grad de understøtter 1) kommunens målsætninger for det kriminalpræventive område (jf. punkt 1) og 2) de identificerede faktorer til forebyggelse af kriminalitet eller faktorer der øger beskyttelsesressourcer (jf. punkt 2).

Rangeringen baseres på tilgængelig dokumentation for resultater og effekter samt øvrig viden og erfaringsopsamling (evalueringer m.v.). I den udstrækning der ikke foreligger dokumenterbar viden kan mere subjektive erfaringer inddrages, f.eks. fra lokale aktivitetsansvarlige og øvrige aktører med særlig viden om den pågældende indsats.

Det er ikke muligt præcist at fastlægge hvor meget objektiv dokumentation bør vægte i forhold til subjektive erfaringer i rangeringen. Selvom dokumenterbar viden i størst mulig grad bør inddrages vil det i tvivlstilfælde oftest være et spørgsmål om at foretage det bedst mulige skøn givet den tilgængelige viden (kvantitativ såvel som kvalitativ). I selve rangeringen bør inddrages en vurdering af hvordan de enkelte aktiviteter understøtter kommunens kernerdrift (jf. figur 1 ovenfor)

5) Næste skridt er at kvalificere rangordningen med viden om aktiviteterernes udgift (brutto og netto).

De enkelte aktiviteterets samlede udgift og enhedspris (pr. ung/deltager m.v.) opgøres, og aktiviteterne rangordnes herefter inden for de enkelte emneområder. Der betyder, at der laves to separate rangeringer – én vedrørende den faglige effekt og resultater, jf. ovenfor, og én vedrørende den økonomiske effekt.

I tilknytning hertil kan der for udvalgte aktiviteter foretages en opgørelse af de omkostninger for samfundet, som medfølger såfremt den konkrete indsats ikke iværksættes. Målet er at sættes fokus på de omkostninger, som kommunens indsats er med til at spare for samfundet, herunder stat, region og kommune, gennem det kriminalpræventive arbejde. Denne form for cost/benefit analyser kan f.eks. målrettes særligt udvalgte aktiviteter inden for 18+ området, og bruges til at kvalificere en rangering af aktiviteter.

6) Afslutningsvis kan der udarbejdes en samlet prioritering af aktiviteter inden for de enkelte emneområder/kategorier.

I den forbindelse kan det vælges at give prioritet til den faglige prioritering (vurdering i forhold til resultater og effekter) over den økonomiske rangering, eller omvendt. Der kan for eksempel udarbejdes en top 5–10 liste over de mest prioriterede aktiviteter – de aktiviteter som vurderes at have størst faglig effekt og samtidig er økonomisk fordelagtige. Alternativt kan rangeringerne præsenteres særskilt.

5. Vidensgrundlag for en prioritering

- Dokumentation af resultater og effekter for konkrete kriminalpræventive aktiviteter (Sikker By effektmodel m.v.)
- Diverse kvantitative og kvalitative evalueringer af konkrete aktiviteter
- Tryghedsindeks
- Afrapportering af urolige områder
- Det socio-økonomiske københavnerkort
- Sociale belastningsindeks
- Cost-benefit analyser – f.eks. den korte snor+ og exit-programmet
- Forskningsanalyser inden for det kriminalpræventive område
- Bechmarking af nøgleindikatorer for kriminalitet og tryghed på tværs af kommuner