

Kort udgave af evalueringsrapport

10 punktsplanen på Indre Nørrebro – evaluering

Af Anne Kathrine Kirkegaard & Henning Hansen. CASA

Indledning

Officielt blev 10 punktsplanen for Indre Nørrebro lanceret i en pressemeddelelse 5. februar 2004. Initiativet var en reaktion på urolighederne på Indre Nørrebro i sommeren 2003 i forbindelse med mordet på en italiensk turist. Desuden havde der været ballade Blågårdens Bibliotek og man overvejede at få vagter.

I juni 2005 blev der foretaget en revision af 10 punktsplanen, fordi den tilsyneladende ikke havde været i stand til at dæmme op for uro i bydelen. På et fællesmøde mellem de tre forvaltninger blev der lavet en klar opstramning af planen. Der blev indsat en styregruppe med en repræsentant fra tre forvaltninger: SOF, BUF og KFF. Desuden blev der ansat to koordinatore fra henholdsvis BUF og SOF, som skulle medvirke til, at føre beslutningerne ud i livet og sørge for at aktiviteterne blev koordineret bedre.

Endelig blev der etableret en "Indre Nørrebro Pulje" på 300.000 kr. pr. år (150.000 kr. i 2005). Puljen finansieres af BUF og alle kan ansøge om midler til lokale projekter, initiativer, kultur- og fritidsaktiviteter m.v. for de unge på Indre Nørrebro.

Datagrundlag og indhold

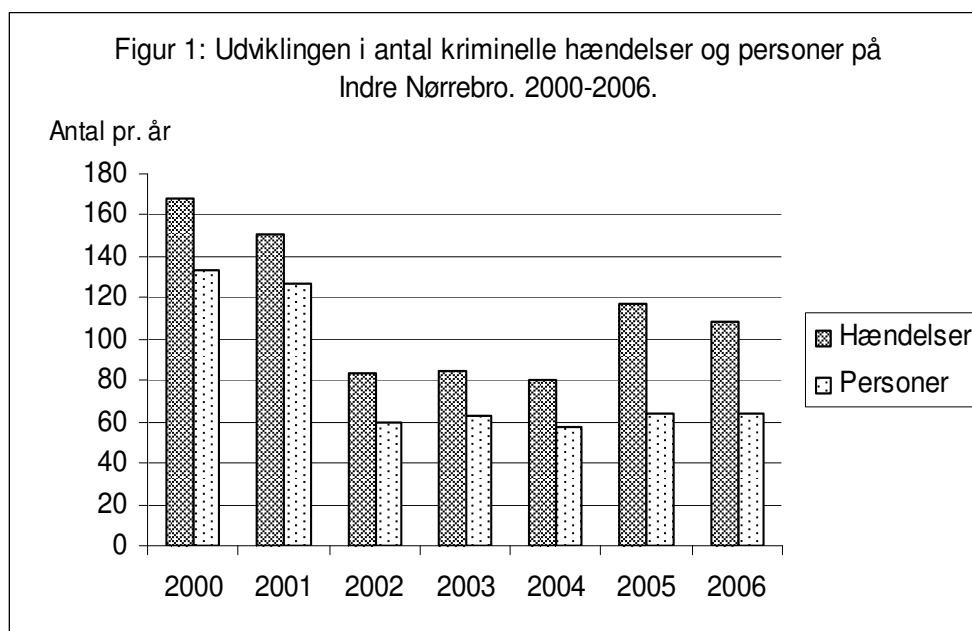
Evalueringen er udarbejdet på grundlag af datamaterialer fra forskellige kilder. a) Dokumentarisk materiale, som er blevet stillet til rådighed for evaluator, herunder rapporter, evalueringer af enkeltindsatser, mødereferater og statistisk materiale. b) Der er gennemført en lang række interviews med forskellige aktører i indsatsen på Indre Nørrebro. c) Der er gennemført en medieanalyse på databasen "Info-media", som indeholder artikler fra alle større danske dagblade i perioden 1999-2006.

Evalueringen består af følgende fem dele.

- Udviklingen i Indre Nørrebro
- Medierne
- Enkeltindsatser
- Samarbejde
- Konklusion

Udviklingen i kriminalitet

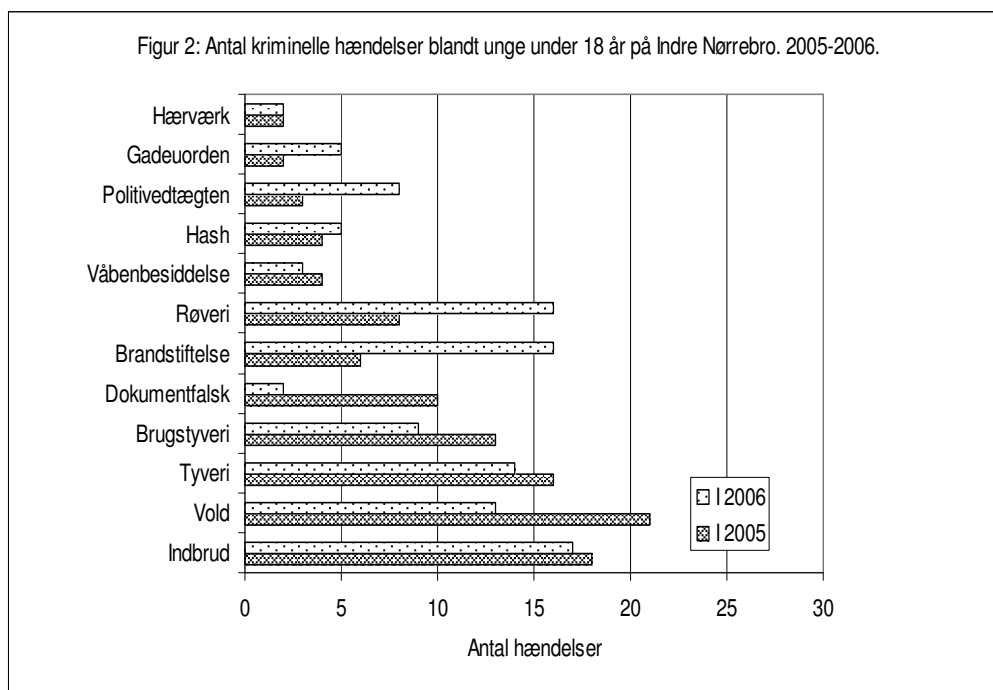
En vigtig baggrund for 10 punktsplanen var kriminaliteten blandt unge på Indre Nørrebro. Spørgsmålet er om kriminaliteten er blevet værre eller bedre. Socialforvaltningen modtager indberetninger fra Den Sociale Døgnvagt, når unge fra Indre Nørrebro har været involveret i sager om noget kriminelt, fx at de er blevet afhørt af politiet, i retten eller de er blevet fremstillet i Dommervagten. I visse tilfælde er der dog tale om, at de unge optræder som vidner eller forurettede. SOF opererer både med 'antal hændelser' og 'antal personer', idet en person kan have været indblandet i flere hændelser i løbet af et år. Men den samme person er kun registreret en gang i samme sag, selv om vedkommende er blevet afhørt flere gange. Der er derfor altid flere hændelser end personer.



Kilde: SOF Nørrebro

Figur 1 viser et fald i antal hændelser i perioden fra 2000 til 2002, men en stigning igen i perioden 2004-2005. Tallene for 2006 omfatter kun de første 9 måneder, så derfor er grund til at formode, at der også vil være en stigning i antal hændelser fra 2005 til 2006. Antallet af personer viser også et fald i perioden 2000 til 2002, men derefter har antallet holdt sig meget konstant på ca. 60 personer pr. år. Vi kan desuden konkludere, at der har været en stigning i antal hændelser pr. person i perioden 2004-2006, dvs. de samme personer er blevet pågrebet for flere hændelser. Til sammenligning kan det nævnes, at kriminaliteten blandt unge i hele København har været konstant stigende i perioden 2001-2005.

Et andet aspekt af kriminaliteten er, hvilke former for kriminalitet, der er tale om. I det følgende har vi opdelt sigtelseerne efter straffelovsbestemmelserne, dvs. vold, indbrud osv.



Kilde: SOF Nørrebro

Figur 2 viser, at der er tale om et relativt bredt kriminalitetsbillede. De hyppigste kriminalitetstyper er vold, indbrud, tyveri, røveri og brandstiftelse, mens hærværk og gadeuorden mv. ikke optræder særlig hyppigt. Figur 2 viser også, at der kan være stor forskel på kriminalitetsbilledet fra år til år. Eksempelvis er var der en del røveri og brandstiftelse i 2006, men ikke så meget i 2005 – omvendt var der meget dokumentfalsk og vold i 2005, men ikke i 2006. Nogle af kriminalitetsformerne kan henføres til enkelte episoder og personer. Eksempelvis er brandstiftelse i 2006 knyttet til særlige omstændigheder, og det samme gælder dokumentfalsk i 2005. Der er nogle kriminalitetsformer, som er nogenlunde konstante, fx indbrud og tyveri, mens andre kriminalitetsformer svinger meget fra år til år. Der er derfor en del tilfældigheder over kriminalitetsbilledet, når man betragter statistikken meget kortsigtet.

Hvis man skal sammenfatte indtrykkene af kriminalitetsudviklingen på Indre Nørrebro de seneste par år kan man ikke entydigt svare godt eller dårligt. Ifølge statistikken er der klart sket en stigning i antal hændelser siden 2004, men nærmest et uændret antal personer. Men når man interviewer personer på Indre Nørrebro, som har god føling med kriminaliteten blandt unge, så er indtrykket mere nuanceret. Nogle mener det er gået bedre og andre mener det er gået dårligere. Politiet har bl.a. indtryk af, at det er gået bedre, men peger på at der hele tiden opstår nye grupper af unge, som skaber problemer og laver kriminalitet. De fleste interviewpersoner mener i øvrigt, at der er blevet mere roligt og trygt på Indre Nørrebro i løbet af de sidste par år. Der er dog enkelte områder og begivenheder, som skaber uro, men det er som regel stedspecifikt eller afgrænset til en kortere periode.

De unges uddannelse og beskæftigelse

En anden vigtig problemstilling omkring de unges situation på Indre Nørrebro er spørgsmålet om uddannelse og beskæftigelse. Formålet med 10 punktsplanen er bl.a. at restgruppen (uden uddannelse) skal reduceres mest muligt, dvs. de unge skal helst være enten i arbejde eller i uddannelse.

Ungdommens Uddannelsesvejledning laver statistik over de 15-18 åriges beskæftigelsesstatus. Desværre foreligger der ikke særskilte tal for Indre Nørrebro. I stedet må man betragte Nørrebro og Østerbro samlet og derfor må der tages et vist forbehold for tolkningen af tallene.

Tabel 1: De 15-18 åriges uddannelses- og beskæftigelsesstatus på Nørrebro og Østerbro. 2005-2006.

	Juni 2005	Juni 2006	Forskel
I beskæftigelse	88	118	+30
Under uddannelse:			
Erhvervsuddannelse	281	283	+2
Gymnasial uddannelse	1172	1036	-136
Anden uddannelse/skole	110	89	-21
Anden aktivitet	19	20	+1
Restgruppen*	327	336	+6
I alt	1997	1882	-115

* Målgruppen for Ungdommens Uddannelsesvejledning

Tabel 1 viser, at der er kommet 30 flere i beskæftigelse i perioden 2005-2006, men til gengæld er der færre under uddannelse, især gymnasial uddannelse. Men denne nedgang i gymnasial uddannelse skyldes primært en nedgang i det samlede antal unge på 115. Tabel 1 viser også, at målgruppen eller restgruppen, der hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse er steget med 6 personer, til trods for at der er færre i aldersgruppen. Samlet set kan man konstatere det positive, at der er kommet flere unge i beskæftigelse, men det negative er, at der er færre under uddannelse og restgruppen er ikke blevet mindre – tværtimod. Men man må tage det forbehold, at tallene vedrører både Nørrebro og Østerbro, og ikke kun Indre Nørrebro.

Hvis man sammenligner udviklingen med København som helhed, er den mere positiv på Nørrebro/Østerbro. Især er beskæftigelsen blandt de unge steget på Nørrebro/Østerbro, mens den er faldet i København som helhed. Desuden er målgruppen/restgruppen steget kraftigt i København som helhed, men kun minimalt på Nørrebro/Østerbro. Men de personer som sidder konkret og skal skaffe job og uddannelse til de unge peger på, at der er en gruppe unge, som har store problemer. Men det påpeges også, at besværlighederne ikke kun refererer til de unge og deres vilje og kvalifikationer, men at det også er svært at få arbejdsgiverne til at beskæftige unge med indvandrerbaggrund.

Medlemstal i klubber

I forbindelse med 10 punktsplanen er klubberne og medlemstallet i klubberne blevet vigtigt. Det var hensigten, at en del af de unge skulle

integreres i klubberne. Spørgsmålet er derfor, hvordan medlemstallene i klubberne har udviklet sig?

Tabel 2: Antal indskrevne i klubber på Indre Nørrebro.

	9-13 år	14-17 år	I alt
Juli 2005	264		
Januar 2006	205	140	345
April 2006	189	134	323
Juli 2006	203	138	341
Oktober 2006	221	131	352

Kilde: Oplysninger fra BUF

Antallet af indskrevne i klubber har tilsyneladende været nogenlunde konstant de seneste par år på ca. 350, men i april 2006 var tallet dog nede på 323. I forhold til juli 2005 har der været en nedgang i antal indskrevne i fritidshjem på 43. Udover de ca. 140 medlemmer af ungdomsklubber, er der 38 medlemmer i alderen 18-19 år og 19 medlemmer i alderen 20-24 år. Kvisten har derudover 233 voksenmedlemmer på 25 år og derover.

Det har været et mål at øge antallet af ”brobygninger” (nye medlemmer) på Indre Nørrebro. Der er desværre ikke statistik over disse ”brobygninger”, men der har været flere initiativer. Kvisten har eksempelvis etableret en åben IT-café med ca. 30 unge, som skal ”lokke” nye grupper af unge ind i klublivet. Klubberne på Indre Nørrebro har haft et fælles tilbud til piger, hvor der også har deltaget ca. 30 piger. Formålet har været at sætte specielt fokus på piger i klubberne. Klubberne på Indre Nørrebro har arrangeret særlige ferieaktiviteter i efterårsferien og vinterferien for alle børn og unge. Det har betydet kontakt til 200-300 børn og unge. Endelig har den matrikelløse Detach, som en del af sit formål at få ”indsluset” børn og unge i klubberne. Vi har ikke tal for, hvor mange det drejer sig om.

Brobygningsindsatsen har også betydet, at klubberne er begyndt at lave nogle flere tilbud for dem, som ikke allerede er inde i klubberne. Eksempelvis har Kvisten indrettet motionsrum, et opfinderhold, et keramikhold og et gocart-hold, som skal være med til at tiltrække nye grupper af unge.

Medierne

Der er en udbredt oplevelse af, at Indre Nørrebro har været underlagt en særlig bevågenhed fra mediernes side, samt at dækningen ofte har været unuanceret og med et negativt fokus i sammenligning med andre bydele. Ydermere er der en oplevelse af, at Indre Nørrebro har særlig politisk bevågenhed, og at Københavns politikere opnår en betragtelig del af deres information fra medierne, hvilket på godt og ondt ses som en vigtig del af baggrunden for de politiske tiltag, der iværksættes i bydelen.

For at få et indtryk af mediernes behandling af Nørrebro, er der gennemført en analyse af artikler i de vigtigste trykte medier, dvs. de landsdækkende aviser ved hjælp søgedatabasen ”Infomedia”. der er optalt avisartikler fra

Politiken, Ekstra Bladet, BT, Berlingske Tidende, Jyllandsposten og Information. Desværre har det ikke været muligt at bruge søgeordet 'Indre Nørrebro', men i stedet er analysen lavet på stedet 'Nørrebro'.

Tabel 3: Antal artikler i landsdækkende dagblade*. 1998-2006.

	1998/99	2000/01	2002/03	2004/05	2006
Demonstrationer	10	0	46	6	27
Autonome	0	1	10	2	63
Uroligheder	122	54	13	2	9
Kriminalitet	9	0	3	2	0
Ungdomskriminalitet	1	5	8	5	3
Mord	9	9	83	72	44
Vold	41	48	34	6	13
Røveri	1	7	22	2	1
Hærværk	88	14	2	1	3
Narkokriminalitet	0	4	5	9	13
Sociale problemer	0	1	0	0	0
Etniske grupper	1	0	1	2	0
Integration	0	4	11	9	5

* Politiken, Berlingske Tidende, Jyllandsposten, Information, BT og Ekstra Bladet.

Kilde: Info-media

Tabel 3 viser et meget varieret billede af mediernes dækning. 'Uroligheder' fylder eksempelvis meget i 1998/99, men ikke ret meget i de seneste år. 'Autonome' er pludselig kommet på dagsordenen i 2006, ligesom demonstrationer o.l. sikkert vil påvirke 2006 mere end tabellen angiver, fordi der er uroligheder omkring Ungdomshuset. 'Mord' har fyldt meget i 2002/03 og de efterfølgende år på grund af de meget omtalt mord på den italienske turist Antonio Curra i 2003 og mordet på café Rust i 2005.

Derimod er 'Vold' og 'Hærværk' emner, som var meget i medierne i begyndelsen af perioden, men som ikke har betydet ret meget de senere år. 'Røveri' var et emne i 2002/03, men ikke rigtig de andre år. Til gengæld er 'Narkokriminalitet' blevet et større emne. De sociale problemer er næsten ikke et emne, der omtales i forbindelse med Nørrebro, og integration og etniske problemer er heller ikke store emner i de landsdækkende medier.

Hvis man skal se på, hvor meget kriminalitet og uro fylder i det samlede medie billede af Nørrebro, kan man beregne hvor stor en procentdel disse artikler udgør af det samlede antal artikler om Nørrebro. I den følgende tabel indgår kun artikler om uroligheder og kriminalitet.

Tabel 4: Procentdel af samtlige artikler i landsdækkende dagblade*, som omhandler uro og kriminalitet. 1998-2006.

	1998/99	2000/01	2002/03	2004/05	2006
Nørrebro	65 %	36 %	33 %	45 %	25 %
Vesterbro	39 %	18 %	8 %	-	6 %
Østerbro	2 %	2 %	9 %	-	2 %
København	2 %	4 %	8 %	10 %	9 %

* Politiken, Berlingske Tidende, Jyllandsposten, Information, BT og Ekstra Bladet.

Kilde: Infomedia

I hele perioden fra 1998 til i dag, har der overordnet set været en faldende tendens i andelen af artikler omhandler uro og kriminalitet på Nørrebro.

Hvor andelen af artikler omhandlende uro og kriminalitet i perioden 1998-1999 er på 65 %, er den i perioden 2004-2005 faldet til 45 %, og med et yderligere fald i 2006 til 25 %. Tabel 4 viser også sammenlignelige tal fra Vesterbro og Østerbro, samt for København som helhed. Tabellen bekræfter opfattelsen af, at medierne tegner et billede af Nørrebro som en bydel med relativt meget uro og kriminalitet. Der er nogle svingninger fra år til år, men billedet er klart, at Nørrebro adskiller sig fra Vesterbro og Østerbro.

I evalueringens interview kommer det frem hos mange aktører, at de synes medierne er blevet "blidere" ved Nørrebro i de senere år. Der er ikke længere så meget negativ omtale, som der var tidligere. Der er endda begyndt at dukke positive historier om Nørrebro op i medierne. Men mange holder forsigtigt vejret og frygter, hvornår den næste negative historie dukker op, fx i forbindelse med rydningen af Ungdomshuset på Jagtvej. Strategien for mange af de interviewede er tilsyneladende at holde lav profil og undlade at sige for meget til medierne.

Enkeltindsatser

10 punktsplanen for Indre Nørrebro indeholder både elementer af samarbejde og en række særlige enkeltindsatser. Disse enkeltindsatser spænder meget vidt og består af både projekter, puljer og initiativer. Evalueringen af enkeltindsatserne er foregået som selvevalueringer, men desværre foreligger der ikke evalueringer af alle enkeltindsatserne.

Blandt de meget brede samarbejdsindsatser på Indre Nørrebro indtager SSP og Ungeforum en særstilling. Det lokale SSP er et formelt forum, som også findes i andre bydele, mens Ungeforum er noget særligt for Indre Nørrebro. Det konkluderes at SSP fungerer med mange deltagere, men med varierende indsats. Flere deltagere synes SSP er lidt passivt i denne periode. Ungeforum, som omfatter en meget bred vifte af personer, som beskæftiger sig med børn og unge på Indre Nørrebro er inde i en periode, hvor man forsøger at finde en ny form med faglige arrangementer. Nogle ønsker at Ungeforum skal udvikle sig til et bredere borgerforum.

Der findes flere brede samarbejdsarrangementer på Indre Nørrebro, fx fritidskampagnen, Nørrebro Festival og Nytårsaften på Dr. Louises Bro, som har til formål at sætte fokus på indsatserne på Indre Nørrebro. Disse arrangementer er nu i fast gænge og der er som regel mange deltagere. I de seneste par år har Indre Nørrebro Puljen været et godt supplement til samarbejdet, fordi det har været en "gulerod" for samarbejdet. Det vurderes at være værdifulde aktiviteter for børn og unge på Indre Nørrebro.

Der er etableret særlige indsatser for at tackle problemerne med udsatte børn og unge tidligere. De tre nævnte indsatser er alle foregået i et samarbejde mellem SOF og BUF. Evalueringer af indsatserne viser, at der på den ene side er skabt en kontakt mellem SOF og skoler eller institutioner i forbindelse med "bedre samspil" og skoleskalker-projektet. Men på den anden side er der ikke påvist store konkrete resultater i form flere socialpædagogiske fripladser eller reduceret skoleskalkereri.

Der har været iværksat flere indsats for at skaffe de unge i beskæftigelse eller uddannelse. Ungdommens Uddannelsesvejledning har været det vigtigste instrument, men SOF og Gadepulsen har også deltaget i indsatsen. Det har været en succes med de unge, der er blevet visiteret til 'Spydspidsen', idet næsten alle er kommet i beskæftigelse eller i lære.

Der har også været en del bestræbelser på at inddrage familierne i arbejdet med at gøre en indsats for de udsatte børn og unge. Det er især SOF og Gadepulsen, der har haft fokus på dette aspekt. Gadepulsen er tilsyneladende ved at få opbygget et godt forældresamarbejde med den nye målgruppe. Derimod er forældre-netværkscaféen ikke rigtig blevet realiseret og IT-undervisning af fædre er blevet stoppet.

Der er klart blevet oprustet omkring indsatsen for at få børn og unge inddraget i klubberne på Indre Nørrebro. Det gælder især de utilpassede børn og unge, som hidtil ikke har benyttet klubberne i særligt stort omfang. Detach har været på gaden og været opsøgende over for de unge, men det er uvist, hvor mange unge de har fået "sluset" ind i klubberne. Desuden har Kvistens åbne IT-café tilbud tiltrukket ca. 30 unge, som sikkert ellers ikke ville være kommet ind i klubben. Endelig er der ved at ske noget i Meinungsgadekvarteret, hvor flere unge nu har meldt sig ind i klubben RY 27.

Der findes spredte evalueringer af klubbernes ferieaktiviteter, som det dog er vanskeligt at tolke noget entydigt på. I nogle af aktiviteterne i klubberne var der kun få eller ingen gæster. I andre af aktiviteterne deltog kun klubbernes medlemmer. Der er dog eksempler på at nogle af deltagerne i ferieaktiviteterne efterfølgende har meldt sig ind i en klub, men ikke oplysninger om, hvor mange børn og unge, der er blevet medlemmer af klubberne i forbindelse med ferieaktiviteterne.

Sportsaktiviteter er tilsyneladende ret populære blandt børn og unge på Indre Nørrebro. Fodboldturneringerne i Nørrebrohallen er meget velbesøgte. Det samme er hockeyturnering og skøjtebanen på Blågårds Plads, som arrangeres af KFF og kulturhuset Blågården. Disse arrangementer samler alle former for børn og unge, og ikke kun de utilpassede. Det samme er tilfældet med den nye sportshal i Korsgade, som åbnede officielt den 17. november 2006. Endnu er det for tidligt at sige noget om sportshallens virkning på de utilpassede børn og unge, men umiddelbart ser det lovende ud.

Kulturhuset Blågården har planlagt en række arrangementer for børn og unge, men nogle af disse arrangementer er ikke blevet gennemført p. gr. af manglende interesse fra politikere, manglende bevillinger og udskiftning i personalegruppen. Til gengæld har Blågården i perioden fra august 2005 frem til slutningen af 2006 afholdt en række andre arrangementer i samarbejde med andre, ligesom det har været initiativtager til gennemføre

workshops omkring opstarten af Korsgadehallen. Endelig har Kulturhuset deltaget i møder og løsninger omkring uro på Blågårds Plads.

Den samlede vurdering af enkeltindsatserne på Indre Nørrebro er, at der har været mange gode indsatser og initiativer, men en del af det er ikke blevet til noget. Årsagerne hertil er mange, men manglende ressourcer og strukturændringer er nogle af dem. Desværre mangler der også dokumentation for nogle af indsatserne, fx hvor mange der er blevet meldt i klubber eller andre aktiviteter i forlængelse af fritidskampagner og ferieaktiviteter. Men samarbejdet omkring enkeltindsatserne har generelt været positivt og Indre Nørrebro-puljen har været en ”gulerod” for samarbejdet.

Samarbejde og videndeling

En afgørende intention med 10-punktsplanen har været at forbedre mulighederne for formelt samarbejde på tværs af Indre Nørrebro. Denne ambition har i særlig grad gjort sig gældende i forhold til samarbejdet mellem BUF samt SOF og i mindre grad KFF. I et samarbejdsperspektiv har 10-punktsplanen konkret betydet etableringen af henholdsvis en styregruppe, bestående af en ledende repræsentant fra hver forvaltning, samt to faste koordinatore fra henholdsvis BUF og SOF.

For såvel styregruppen som koordinatorene har den centrale opgave været at etablere et tættere og mere målrettet samspil mellem SOFs individuelle relationsarbejde og fritids- og ungdomsklubbernes forebyggende opsøgende gadeplansarbejde. Ambitionen om et bredere og bedre samarbejde har således ikke kun været afgrænset til embedsmandsniveau, men har også været rettet mod de enkelte institutioner i bydelen og konkrete projekter, der er blevet iværksat for at forbedre indsatsen overfor de utilpassede børn og unge.

Det er en udbredt opfattelse, at samarbejdet er blevet bedre, om end der ikke er enighed om, hvorvidt dette kan tilskrives 10-punktsplanen direkte. Der er dog mange som peger på, at 10-punktsplanen godt kan ses som udgangspunkt for en generel ”mental” ændring i bydelen til fordel for et større samarbejde på tværs. I denne henseende peges der på, at den større åbenhed på det politiske plan imellem forvaltningerne er en tendens som afspejler sig hele vejen ned gennem systemet til institutioner, personale, brugere og borgere.

For selve 10-punktsplanen er der eksplicit formuleret en række dimensioner som et bredere og bedre samarbejde skal beskæftige sig med. Herunder hører formuleringen af en klar opgave- og ansvarsfordeling, samt at der sikres en tæt dialog mellem forvaltningerne lokalt.

For det andet gælder det for et tættere samarbejde mellem forvaltningerne, at samarbejdet mellem institutioner, skoler, forvaltningerne og SSP skal indledes tidligere, så indsatsen bliver mere forebyggende, så man undgår at

utilpassede børn lærer af de større børn og indleder en tidlig kriminel løbebane.

For SOF gælder det specifikt, at der skal samarbejdes med fritids- og ungdomsklubberne om i højere grad at inkludere unge med særlige behov i klubaktiviteterne. Dernæst skal SOF i samarbejde med forældrene inddrage fritids- og ungdomsklubber i udmøntningen af handleplaner, hvor der er behov. Og endelig skal SOF og klubberne i højere grad samarbejde om en forstærket beskæftigelsesindsats, hvor det handler om at finde fritidsjobs, praktikpladser og ordinært arbejde til de utilpassede unge.

Det er kendetegnende for samarbejdet på Indre Nørrebro, at det overordnet har en bred tværfaglig profil. Det varierer meget, i hvor stor grad de enkelte aktører deltager i formaliserede samarbejdsfora med fast mødeaktivitet. Det skyldes i høj grad en personlig, men også ofte en institutionel stillingtagen til, hvordan et samarbejde mest effektivt opnår resultater.

Det er således kendetegnende for samarbejdet på Indre Nørrebro, at det er præget af en stor variation i virkemidler. Der er både tale om stærkt formaliserede samarbejdsfora og om mindre formaliserede, som grænser til det uformelle med en hurtig (formel og uformel) videndeling, samt en række forskellige kombinationer og vekselvirkninger mellem disse virkemidler. Særligt når det kommer til vekselvirkningerne kan det være svært at afgøre, hvad der er formelt og hvad der er uformelt samarbejde? Hvornår videndeler man? Hvornår fører viden til handling?

Man kan overordnet se samarbejdet på Indre Nørrebro som præget af en stærk målrationelitet. Når samarbejde på formelt niveau ofte kan lede til frugtesløse diskussioner og en ufrugtbar påpasselighed i forhold til, hvad der kan siges og hvad der ikke kan siges, så kan det tit hjælpe at tage en uformel og faglig snak, hvor man har fokus på problemets løsning. Det er en udbredt erfaring blandt aktørerne på Indre Nørrebro, at vekselvirkningen mellem formelt og uformelt samarbejde gør arbejdet mere fleksibelt og mere handlingsorienteret.

Men selvom de forskellige aktører finder vekselvirkningen mellem formelle og uformelle samarbejdsrelationer givtig, så er det vigtigt at vurdere om mulighederne for samarbejde indenfor en formel ramme er blevet bedre med 10-punktsplanen. En formalisering af samarbejdsrelationer behøver ikke at være begrænsende for handling og fleksibilitet. Godt nok indebærer en formalisering af samarbejdsrelationer en større skriftlighed, men det indebærer også en større grad af forpligtelse og ansvar, samt muligheden for erfaringsopsamling og kompetenceudvikling på tværs af forvaltninger, institutioner og medarbejdere.

Er samarbejdet så blevet bedre på baggrund af 10-punktsplanen? Er samarbejdet blevet mere formaliseret? Er der kommet en højere grad af forebyggelse ("brandsikring"), således at fødekæden til uromagere og kriminelle løbebaner brydes?

10 punktsplanen peger på nogle præcise samarbejdsrelationer, der skal blive bedre:

- Et tættere samarbejde mellem Socialforvaltningen og klubberne omkring koordineringen af gadeplansarbejdet, så det bliver mere målrettet.
- Der skal iværksættes et tættere samarbejde mellem forvaltningerne, institutionerne og SSP, således at den forebyggende indsats bliver startet tidligere.
- SOF skal samarbejde tættere med klubberne omkring at inkludere unge med særlige behov i de etablerede klubaktiviteter.
- SOF skal arbejde for en større inddragelse af klubberne i udmøntningen af handleplaner.
- SOF og Ungdommens Uddannelsesvejledning skal samarbejde om en forstærket beskæftigelsesindsats.

Samarbejde mellem Socialforvaltning og klubber omkring det opsøgende gadeplansarbejde

Klubberne har delvist i forbindelse med revideringen af klubstrukturen, delvist i forbindelse med 10-punktsplanen fået pålagt opgaven, at forstærke indsatsen på gadeplan. Evalueringen viser, at der helt klart er sket et forbedret samarbejde mellem socialforvaltning og klubberne på gadeplansarbejdet. Det handler primært om relationerne mellem Detach og Gadepulsen, som helt klart er gode og positive. Det giver sig bl.a. udslag i samarbejdet omkring Meinungsgade-indsatsen, hvor begge er deltagere. Det giver sig også udtryk i det gode samarbejde mellem Gadepulsen og Kvisten, hvor Detach har sin base. Vi har udsagn fra både Gadepulsen og Kvistens leder om, at der også samarbejdes konkret på gadeplan i det daglige.

Der er imidlertid andre aktører i bydelen, som bedriver opsøgende gadeplansarbejde, heriblandt de frivillige (Fædregruppen) og boligsociale projekter samt politiets kriminalpræventive medarbejder. Spørgsmålet er, om det samlede gadeplansarbejde er tilstrækkeligt koordineret på Indre Nørrebro. Vi har i hvert fald informationer om, at der ikke er noget samarbejde mellem Fædregruppens gadearbejde og Gadepulsen. I planen for Spiderhouse/Fædregruppens fremtid har styregruppen for 10 punktsplanen imidlertid foreslået møder mellem Fædregruppen og Gadepulsen, som måske kan være et skridt i retning af et samarbejde i fremtiden.

Samarbejde mellem forvaltningerne, institutionerne og SSP om en tidligere indsats

Det mest konkrete element i det brede samarbejde omkring en tidligere indsats overfor udsatte børn og unge er de såkaldte "bekymringsbreve". Disse bekymringsbreve er i en periode blevet sendt ud til forældrene, men de ringede ikke tilbage. I stedet har man nu sadlet om, så bekymringsbrevene i stedet er blevet til bekymringsbesøg, som primært foretages af politiets kriminalpræventive medarbejder. Vi kan således

konstatere, at samarbejdet omkring bekymringsbreve/besøg har fungeret i praksis.

Der er også etableret et samarbejde mellem socialforvaltningen og skoler/institutioner omkring underretninger. SOF har udarbejdet eller revideret en "vejledning og handleguide" til skoler og institutioner. Desuden har medarbejdere fra SOF været ude på en række skoler og institutioner for at præsentere og vejlede personalet om muligheder og retningslinjer for udsatte børn og unge. Dette arbejde skal i høj grad ses i forbindelse med en tidligere indsats overfor udsatte børn og unge.

Det er værd at nævne politiets kriminalpræventive medarbejder, som er en væsentlig institution i bydelen. Han har fungeret i flere år og har tilsyneladende en meget bred samarbejdsflade i bydelen og nyder stor tillid. Men spørgsmålet er, om den kriminalpræventive medarbejder kunne gøre endnu større gavn for den tidlige indsats, hvis SSP havde en mere aktiv rolle på Indre Nørrebro og var mere bevidst om, hvad han kunne bruges til ude i institutioner og skoler.

Samarbejde mellem Socialforvaltningen og klubberne

I forhold til SOFs samarbejde med klubberne omkring indslusningen af unge med særlige behov, så må man konkludere at dette samarbejde fungerer. På det konkrete plan kan man nævne både det formelle og det uformelle samarbejde, der er etableret mellem Gadepulsen og Kvisten. Der er bl.a. etableret et forpligtende samarbejde om at "sluse" Gadepulsens ungegrupper ind i ungdomsklubben Kvisten. Det er der foreløbig positive erfaringer med.

Klubbernes indsats over for de udsatte børn og unge er i høj grad blevet lagt i Kvisten, som også har fået flere ansatte. RY27 har dog også gjort nogle tiltag, men det er vanskeligt at bedømme, om det har haft nogen større betydning.

En anden årsag til manglende samarbejde mellem socialforvaltningen og klubberne kan være Gadepulsens afgrænsede arbejdsområde. Selv om Gadepulsen er aktivt involveret i indsatsen omkring Meinungsgade, så er det et klart indtryk, at de primært arbejder på den vestlige del af Nørrebrogade.

I forhold til SOFs samarbejde med klubberne omkring udmøntningen af handleplaner, så må udarbejdelsen af Handleguiden omkring proceduren for underretninger og kvitteringer igen nævnes som et positivt tiltag. Den har løsnet op for nogle af de indestængte frustrationer, som institutionslederne gennem årene har fået oparbejdet.

Til gengæld har der ikke været enighed mellem klubberne og SOF om hvem der skal sørge at opnå samtykke fra forældrene til sagsindsigt, så klubberne kan deltage mere i det konkrete samarbejde med Socialforvaltningen omkring udmøntningen af handleplanerne. Lederen af

Kvisten giver direkte udtryk for, at det ikke er lykkedes at inddrage forældrene tilstrækkeligt, mens man både i Stjerneskuddet og Skt. Johannesgården hele tiden har haft fokus på det almindelige samarbejde med forældrene, men ikke specielt i forhold til de utilpassede unge med særlige behov.

Endelig har SOF skulle samarbejde med klubberne omkring en forstærket beskæftigelsesindsats, som skulle finde praktikpladser, fritidsjobs og ordinært arbejde til de utilpassede unge. Her er det meget svært overhovedet at få øje på et samarbejde på tværs af forvaltningerne. Der foregår indenfor Socialforvaltningen flere samarbejder med fokus på at bringe de utilpassede unge i beskæftigelse, og mellem Socialforvaltningen og Ungdommens Uddannelsesvejledning løber der et generelt samarbejde omkring beskæftigelse. Men i forhold til klubberne er det kun IT-cafeen i Kvisten, som har en antydning af beskæftigelsesindsats, og i denne indsats er Socialforvaltningen ikke engang involveret. Så hvad angår intentionen om en styrket beskæftigelsesindsats i et samarbejde mellem SOF og klubberne, så er denne tilsyneladende ikke blevet indfriet.

Samlet vurdering af samarbejdet

Indre Nørrebro er kendt for sin samarbejdsånd og den har eksisteret i mange år i bydelen. 10-punktsplanen i sig selv, med dens styregruppe og koordinatører, er det vigtigste tiltag i forbindelse med 10-punktsplanens betydning for et bedre og mere formaliseret samarbejde på tværs af bydelen. Samarbejdet mellem forvaltningerne på dette niveau har alt andet lige en betydning nedad i systemet og ud til institutionerne. Der er med styregruppen og koordinatørerne etableret et tværfagligt niveau, som lægger en formaliseret dimension til det almindelige samarbejde på tværs af bydelen.

Der er også en del eksempler på et forbedret samarbejde i de institutioner og projekter, som skal tage sig af de utilpassede børn og unge. Der er eksempel på, at der etableret et egentligt samarbejdsprojekt i et bestemt område i bydelen. Men der er også aktører i bydelen, som synes de er blevet skubbet lidt ud på sidelinjen. Det gælder især nærpolitiet, som har sin vigtigste samarbejdsrelation via SSP.

Konklusion

10 punktsplanen er blevet hverdag på Indre Nørrebro. Det har vi kunnet mærke, når vi har kontaktet forskellige aktører, for at opnå et interview eller noget materiale i forbindelse med evalueringen. 10 punktsplanen er ikke noget man tænker over i det daglige, og flere af interviewpersonerne skal lige komme i tanke om, hvad det nu er planen går ud på. De fleste kan huske, at det drejer sig om samarbejde mellem forvaltningerne og noget med at få de unge ind i klubberne.

Når man spørger om 10 punktsplanen har betydet en forskel eller en forbedring, er der en del, der lige skal tænke sig om. Det er svært at svare på. For manges vedkommende består hverdagen af konkrete handlinger, og

spørgsmålet er om man ville have gjort det samme uden 10 punktsplanen. Når man så kommer til at tale nærmere om, hvad der er sket på Indre Nørrebro de sidste par år, så dukker der alligevel en del ting op omkring 10 punktsplanen og de tiltag, som planen har givet anledning til. Strukturændringerne i forvaltningerne i begyndelsen af 2006 har dog ikke gjort det lettere at vurdere, hvad der er 10 punktsplanens fortjeneste.

Organisering

Arbejdet med 10 punktsplanen har siden starten i 2004 været ledet af en styregruppe på 3 personer – en fra hver forvaltning: SOF, BUF og KFF. Siden sommeren 2005, hvor 10 punktsplanen blev revideret og strammet op, har der været ansat to koordinatore – en fra SOF og en fra BUF, men ikke nogen fra KFF. Koordinatorerne har varetaget det praktiske arbejde med at føre beslutninger ud i livet og indsamle nødvendige oplysninger til Styregruppen. Desuden har der været tilknyttet en sekretær for Styregruppens leder fra SOF. Styregruppen har jævnligt afholdt møder med deltagelse af koordinatorene.

Det er evaluators indtryk fra de dokumenter vi har set og de interview vi har foretaget, at organiseringen af arbejdet har fungeret tilfredsstillende. De to koordinatore har været i stand til at samarbejde indbyrdes, ligesom de har været i stand til at koordinere indsatsen i hver deres bagland. Der er udtrykt gennemgående tilfredshed med koordinatorenes indsats.

Det gennemgående problem i organiseringen af indsatsen har været det asymmetriske forhold at KFF har deltaget på reduceret kraft, fordi KFF ikke har afsat særlige ressourcer på samme måde som SOF og BUF. KFF har dog været repræsenteret i Styregruppen hele tiden, men KFFs repræsentant har hele tiden vidst, at hans forvaltning ikke bakkede ressourcemæssigt op om arbejdet.

Udviklingen på Indre Nørrebro

Det samlede billede af udviklingen på Indre Nørrebro i forbindelse med 10 punktsplanen er, at der har været en høj grad af stabilitet i bydelen. Der er stort set ro og tryghed i bydelen, selv om kriminaliteten er gået lidt op de seneste par år, når man måler på antal hændelser, mens der ikke er flere unge, der har været involveret i kriminalitet. Det går tilsyneladende bedre med beskæftigelse blandt de unge, men der er ikke flere i uddannelse. Der er blevet udfoldet visse bestræbelser på at få de utilpassede ind i klubberne, men det er usikkert, hvor mange det drejer sig om. Indsatsen er koncentreret omkring Kvisten og den nyoprettede matrikelløse klub Detach.

Det er imidlertid ikke muligt klart at påvise, at den konstaterede udvikling er et resultat af 10 punktplanen og indsatsen på Indre Nørrebro. Der er mange andre faktorer, som kan spille en rolle.

Medierne

En analyse af de landsdækkende avisers dækning af Indre Nørrebro de seneste 6-7 år viser, at søgeordene 'uro' og 'kriminalitet' viser relativt

mange artikler for Nørrebro. Det har desværre ikke været muligt at indsnævre analysen til kun at omfatte Indre Nørrebro. I sammenligning med andre bydele som Vesterbro og Østerbro, så fylder artikler om uro og kriminalitet rigtig meget på Nørrebro. Samtidig viser analysen, at der har været en vis forbedring de senere år. Især søgeord som vold og hærværk giver færre udslag. Til gengæld har Nørrebro været ramt af et par opsigtsvækkende mordsager i de senere år, som tegner sig for rigtig mange artikler og de bliver ved med at dukke op.

I interviewene kommer det frem hos mange aktører, at de synes medierne er blevet "blidere" ved Nørrebro i de senere år. Der er ikke længere så meget negativ omtale, som der var tidligere. Der er endda begyndt at dukke positive historier om Nørrebro op i medierne. Men mange holder forsigtigt vejret og frygter, hvornår den næste negative historie dukker op, fx i forbindelse med rydningen af Ungdomshuset på Jagtvej. Strategien for mange af de interviewede er tilsyneladende at holde lav profil og undlade at sige for meget til medierne.

Enkeltindsatser

Indsatsen på Indre Nørrebro i tilknytning 10 punktsplanen består af en lang række enkeltindsatser, hvoraf en del er blevet evalueret af projekterne selv. Der er imidlertid også en del af indsatserne, som ikke er blevet evalueret, men hvor der blot foreligger nogle notater om status på indsatsen.

Den samlede vurdering af enkeltindsatserne på Indre Nørrebro er, at der har været mange gode initiativer, men en del af det er ikke blevet til noget. Årsagerne hertil er mange, men manglende ressourcer og strukturændringer er nogle af dem. Desværre mangler der også dokumentation for nogle af indsatserne, fx hvor mange der er blevet meldt i klubber eller andre aktiviteter i forlængelse af fritidskampagner og ferieaktiviteter. Umiddelbart er der ikke nogen klar dokumentation for, at enkeltindsatserne har virket i forhold til målsætningerne. Men det betyder ikke, at indsatserne har været nyttesløse, idet indsatserne i mange tilfælde har virket positivt på samarbejdet i bydelen, som er vigtigt i en større sammenhæng.

Samarbejde og videndeling

Et vigtigt formål med 10 punktsplanen har været at forbedre samarbejdet mellem forvaltningerne, især mellem SOF og BUF. I evalueringen har vi klart kunnet forstå, at dette mål er nået. Den store uenighed, der prægede de to forvaltninger før 10 punktsplanen og som gik hele vejen ned igennem organisationen, er blevet afløst af samarbejdsvilje og en række konkrete samarbejdsaktiviteter. Det forbedrede forvaltningssamarbejde fremhæves af næsten alle dem, vi har interviewet.

Konkret er samarbejdet blevet forbedret fordi Socialforvaltningen og Gadepulsen på den ene side har etableret et samarbejde om udsatte børn og unge med både skoler og klubber på den anden side. Især samarbejdet mellem Kvisten og Gadepulsen fremhæves af mange, som "murbrækkeren". I fremtiden er der mulighed for at udbygge samarbejdet,

fordi BUF er ved at blive decentraliseret, således at både SOF og BUF får tilnærmet deres struktur, samtidig med at Indre Nørrebro er ved at blive slået sammen med Ydre Nørrebro.

Samarbejdet mellem KFF og de øvrige forvaltninger har tilsyneladende ikke ændret sig væsentligt og er ikke fremtrædende på forvaltningsniveau. Men på det konkrete plan er der samarbejdsprojekter i bydelen og den nye sportshal i Korsgade har etableret en bestyrelse med folk fra de øvrige forvaltninger med interesse for udsatte børn og unge.

Som nævnt ovenfor har 10 punktsplanen betydet en positiv udvikling i samarbejdet mellem forvaltningerne indbyrdes og med klubberne, men hvordan er det gået med det bredere samarbejde i bydelen? På nogle punkter er der fremskridt at spore, men der er også områder, hvor der er problemer.

Det positive samarbejde opleves omkring nogle af de fælles indsatser, som efterhånden er blevet etableret i bydelen og som også har adresse til de utilpassede børn og unge. I flæng kan nævnes Nørrebrofestival, Nytårsaften på Dr. Louises bro, fritidskampagnen og sportsarrangementer, som involverer mange deltagere i forvaltninger og institutioner. Disse aktiviteter skaber dels ro og sammenhæng i bydelen og dels er det en slags reklame for de forskellige fornuftige tilbud, som bydelen har til børn og unge. I denne sammenhæng skal det nævnes, at den særlige Indre Nørrebro Pulje har fungeret efter sin hensigt med at fremme samarbejdet i bydelen.

De negative holdninger til 10 punktsplanen er især fremkommet fra samarbejdspartnere, som føler de er blevet kørt lidt ud på et sidespor i forbindelse med 10 punktsplanen. Nærpolitiet er nok den skarpeste kritiker, men også folk inden for det frivillige og boligsociale arbejde føler sig lidt udenfor. Det skyldes primært at SSP og Ungeforum, som tidligere har været nogle markante samarbejdsfora, er blevet tømt lidt for indhold, som følge af 10 punktsplanen. Aktiviteterne er blevet ført over i forvaltningerne og klubberne, men her deltager nærpolitiet og de frivillige projekter ikke. I stedet oplever nogen, at SSP og Ungeforum er blevet nogle "snakkeselskaber", hvor der ikke sker ret meget konkret. Nogle af deltagerne lidt frustrerede over disse ændringer og deltager derfor ikke så ofte i møderne.

Der er behov for at få reformuleret SSP og Ungeforum, som samarbejdsorganer i bydelen. De er vigtige for det uformelle samarbejde, som er særligt effektivt i forbindelse med "brandslukning". Hvis folk holder op med at komme i de brede samarbejdsfora, så udtørrer kilderne til meget af det uformelle samarbejde. I den senere tid har man dog forsøgt at arrangere interessante møder med fagligt indhold i Ungeforum, for at finde frem til en form, hvor de relevante folk har lyst til at komme.

Klubberne

Klubberne på Indre Nørrebro har været meget i fokus i 10 punktsplanen, fordi de var skydeskive for megen kritik tidligere. Dengang passede de sig selv og undgik efter manges mening de utilpassede unge i bydelen. Men 10 punktsplanen har ført til flere vigtige initiativer på klubområdet. Nu samarbejder klubberne i et klubbydelsforum på Indre Nørrebro og de har sat midler af til et gadearbejde i form af en matrikelløs klub "Detach". Gadearbejdet skal kortlægge behovet for tilbud samt "lokke" børn og unge ind i klubberne.

En anden vigtig ændring er, at Kvisten har skiftet leder, og dette lederskifte har været grobund for en vigtig ændring i forhold til de utilpassede unge. Den nye leder har en helt anden holdning til utilpassede unge og Kvisten er ved at skifte karakter fra tidligere at være en udpræget voksenklub til nu at blive en ungdomsklub. Kvisten tilbyder nu aktiviteter, som går mere i retning af de utilpassede unge, fx motionsaktiviteter og IT-café. Desuden er der etableret et formaliseret samarbejde med Gadepulsen om at inkludere deres ungdomsgrupper til Kvisten.

Kvisten er blevet centrum for klubarbejdet med utilpassede unge. Detach har base i Kvisten og der er forslag om at "Spiderhouse"/Fædregruppens klubaktiviteter skal ind under Kvistens "paraply". Men det har samtidig betydet, at der ikke er sket de store ændringer i de andre klubber. På det seneste ser det dog ud til, at den anden ungdomsklub RY 27 er ved at få nye medlemmer fra gruppen af utilpassede i det urolige Meinungsgadekvarter.

Har 10 punktsplanen gjort en forskel?

Det store spørgsmål i denne evaluering er, om 10 punktsplanen har gjort en forskel? Det korte svar er 'ja', og det skyldes at samarbejdsrelationerne mellem forvaltningerne og klubberne er blevet meget bedre. Det er næsten alle de interviewede enige om.

Derimod er det ikke muligt at dokumentere eller hævde at den relative ro og tryghed, der har været i bydelen, skyldes 10 punktsplanen. Tværtimod er kriminaliteten tilsyneladende steget de sidste par år – i hvert fald når man tæller hændelser, og restgruppen af unge, der hverken er i uddannelse eller beskæftigelse er sandsynligvis uændret. Det er også svært at påvise, at enkeltindsatserne har opnået resultater, bortset fra nogle enkelte områder.

Det er klubområdet, der især er blevet styrket via Kvisten, Detach og Gadepulsen, men endnu kan man ikke dokumentere, at der er kommet ret mange flere af de utilpassede unge ind i klubberne. Man mangler stadig ordentlige tilbud til de unge på den østlige side af Nørrebrogade, fx i form af egnede lokaler i Guldberg Skole.

Det negative er, at nogle af aktørerne i bydelen føler sig kørt lidt ud på et sidespor i forbindelse med 10 punktsplanen. Det gælder især de frivillige og de boligsociale projekter samt nærpolitiet. De deltager ikke så aktivt længere.

Det er evaluators samlede vurdering, at der med 10 punktsplanen er lagt et godt fundament til samarbejde på tværs af bydelen, og at det kan udstrækkes til at dække hele Nørrebro. BUF og SOF har nu fået samme struktur, og det giver gode muligheder for at samarbejde på hele Nørrebro for at forbedre vilkårene for de udsatte børn og unge. Den samarbejdsånd der nu er til stede bør videreføres og udbygges til også at omfatte KFF og andre aktører.