

RAPPORT

ERFARINGSOPSAMLING

SATSPULJeprojektet til forebyggelse af
rekruttering af børn og unge til
bandekriminalitet

**Det
Kriminalpræventive
Råd**


ALS RESEARCH

**ERFARINGSOPSAMLING VEDRØRENDE SATSPULJE-
PROJEKTET TIL FOREBYGGELSE AF REKRUTTERING AF
BØRN OG UNGE TIL BANDEKRIMINALITET**

Udarbejdet af Als Research
for Det Kriminalpræventive Råd

Forfattet af: Mia Kathrine Jensen

København 2025

ISBN: 978-87-93373-69-3

Als Research ApS
Ny Vestergade 1, 2.
1471 København K
www.alsresearch.dk

INDHOLD

1	FORORD	1
2	BAGGRUND OG FORMÅL FOR ERFARINGSOPSAMLINGEN	3
3	DATAGRUNDLAG OG METODE	7
4	HOVEDFUND OG ANBEFALINGER	10
5	KORT OM MODELLEN OG MÅLGRUPPEN	15
6	ERFARINGER RELATERET TIL DEN TVÆRFAGLIGE ORGANISERING	26
7	ERFARINGER RELATERET TIL INDSATSSPORET	44
8	OPSSUMMERING OG PERSPEKTIVERING	55
9	LITTERATURLISTE	70

1 FORORD

Denne rapport fremlægger resultaterne af Als Researchs erfaringsopsamling vedrørende satspuljeprojektet til forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet. Initiativet blev gennemført i to runder i perioden 2018 - 2023 i et samarbejde mellem Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Social- og Boligstyrelsen samt syv kommuner: Fredericia, Ishøj, København, Slagelse, Gribskov, Helsingør & Høje Taastrup Kommune.

Erfaringsopsamlingen er gennemført i perioden juni - december 2024 og på opdrag fra Det Kriminalpræventive Råd (DKR). DKR har med erfaringsopsamlingen ønsket at opnå viden om, hvordan kommuner kan arbejde med helhedsorienterede og tværsektorielle forebyggelsesindsatser for udsatte og kriminalitetstruede børn og unge samt deres familier.

Erfaringsopsamlingens primære data udgøres af en interviewundersøgelse blandt relevante aktører fra de syv deltagende kommuner. Hertil er der gennemført en literaturgennemgang af eksisterende viden på feltet med henblik på at perspektivere til lignende indsatser.

Der skal rettes en tak til informanterne, som har bidraget til undersøgelsen med deres erfaringer og indsigter. Ligeledes rettes en tak til erfaringsopsamlingens følgegruppe, der har bistået Als Research med kvalitetssikring af interviewguides, gennemlæsning og kommentering af rapporten mv.

Erfaringsopsamlingen er udført af chefkonsulent Jacob Als Thomsen og konsulent Mia Kathrine Jensen. Stud. psych. Astrid Jensen har bistået i relation til dataindsamling, efterbehandling af datamateriale mv.

Ansvar for resultater, konklusioner og anbefalinger påhviler alene Als Research.

København, december 2024

Jacob Als Thomsen

Adm. direktør, Als Research

2 BAGGRUND OG FORMÅL FOR ERFARINGSOPSAMLINGEN

2.1 Baggrund

Med satspuljeaftalen for 2018 blev der således afsat midler til "Forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet". Initiativet blev forankret i Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) og gennemført i et samarbejde med Social- og Boligstyrelsen (SBST).

Som led heri blev der udmeldt en pulje, som kommuner kunne søge med henblik på over en tre-årig projektperiode at udvikle, afprøve og implementere en kommunal tværfaglig og helhedsorienteret familieindsats til forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet. Initiativet har kørt i to projektrunder med deltagelse af i alt syv kommuner: Den første runde forløb fra 2018-2021 med deltagelse af Slagelse, Ishøj, Fredericia og Københavns Kommune. I anden runde deltog Høje Taastrup, Helsingør og Gribskov Kommune. Samlet er der givet kr. 48,6 mio. i tilskud til de syv kommuner til kapacitetsopbygning og iværksættelse af nye metoder under initiativet herunder med opkvalificering af de involverede kommunale fagprofessionelle og med implementeringsunderstøttelse fra SIRI og SBST¹.

Kort fortalt bygger initiativet på en helhedsorienteret forståelse på to niveauer: En faglig helhedsorienteret tilgang i det konkrete arbejde med barnet/den unge og deres familier samt tværfagligt samarbejde mellem myndighederne i den kommunale organisering af initiativet². I forlængelse heraf er initiativet tilrettelagt i to spor: 1) Et organisatorisk spor bestående af tværfaglig organisering i et kerneteam og

¹ Graden af implementeringsstøtte har dog varieret fra første til anden runde. Se mere herom i afsnit 5.

² Kilde: En introduktion til initiativet 'Forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet' (SIRI).

med opbakning fra faglig ledelse og styregruppe og 2) et indsatsspor bestående af koordineret opsporing af de unge og deres familier, tværfaglig familieudredning samt iværksættelse af en helhedsorienteret, familierettet indsats. Se Kapitel 5 for en mere udførlig beskrivelse af initiativets organisering og metoder.

Initiativets første runde er evalueret af Rambøll Management Consulting ved en midtvejsevaluering med fokus på implementeringserfaringer i de deltagende kommuner samt ved en slutevaluering med fokus på indsatsens virkning for de unge og deres familier³. Helt overordnet viser evalueringerne, at de involverede kommunale fagpersoner, ledere og chefer har været særdeles tilfredse med initiativet, som de vurderer positivt både i relation til den tværfaglige organisering i kommunen og i relation til den familierettede indsats. På trods heraf peger evalueringen på, at der på tidspunktet var begrænsede udsigter til en forankring af initiativet i kommunerne, da det ansås for at være (for) omkostningstungt den relativt begrænsede målgruppe taget i betragtning.

Med henblik på at dokumentere initiativets resultater for børnene/de unge og deres familier har Rambølls evaluering bl.a. målt på en række indikatorer herunder fx skoletrivsel, skolefravær, fritidsjob/job, kriminalitet, forældres beskæftigelse mm. Evalueringens analyser bygger på data fra progressionsmålinger, som er indsamlet som led i evalueringen, og på registerdata om indsatsgruppen i sammenligning med en referencegruppe. Evalueringen viser, at den generelle trivsel blandt børnene/de unge er steget i løbet af indsatsperioden. Ligeledes finder evalueringen, at der er sket et fald i børnenes/de unges skolefravær indsatsperioden, som dog ikke er signifikant anderledes end udviklingen i referencegruppens skolefravær.

³ Rambøll (2020): Midtvejsevaluering af initiativet 'Forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet', samt Rambøll (2022): Afsluttende evaluering. Evalueringerne kan tilgås på MÆRKs (Nationalt Center Mod Æresrelaterede Konflikter) ved at klikke her:

<https://nc-maerk.dk/publikationer-og-materialer/2020/august/forebyggelse-af-rekruttering-af-boern-og-unge-til-bandekriminalitet/>

Herudover finder evalueringen hverken en positiv eller negativ udvikling for de børn/unge og deres familier, som har deltaget i initiativet. De udeblevne resultater for målgruppen tilskrives bl.a. en for kort indsatsperiode samt driftsforstyrrelser som følge af Covid-19 pandemien. Initiativets anden implementeringsrunde fra 2021-2023 er ikke omfattet af evalueringen. Ifølge evalueringen skyldes dette forsinkelse fortrinsvist relateret til Covid-19 nedlukningerne⁴.

2.2 Erfaringsopsamlingens formål

På baggrund af ovenstående har nærværende erfaringsopsamling til formål at afdekke kommunernes erfaringer med at implementere indsatsmodellen med et særligt fokus på deltagerkommunerne fra runde 2, da disse kommuners erfaringer ikke er belyst ved Rambølls evaluering af initiativet. Desuden skal erfaringsopsamlingen kaste lys over hvordan, og i hvilket omfang, kommunerne i begge runder har valgt at implementere elementer fra indsatsmodellen i deres videre drift; herunder at belyse, hvad der ligger til grund for kommunernes valg om at videreføre specifikke elementer frem for andre. Dette skal - suppleret med viden fra andre lignende indsatser - kunne bruges til at give anbefalinger til andre kommuner, som overvejer at implementere tværfaglige og helhedsorienterede samarbejdsmodeller eller elementer i deres arbejde.

Rapporten henvender sig til beslutningstagere på såvel nationalt som kommunalt niveau, som ønsker viden om, hvordan kommuner kan arbejde helhedsorienteret med kriminalitetsforebyggelse samt andre aktører, der arbejder med eller interesserer sig for kriminalitetsforebyggelse. Der udarbejdes i forlængelse af rapporten en light-publikation, der i kort og læsevenlig form vil videreformidle rapportens hovedfund og anbefalinger.

⁴ Rambøll (2022)

2.3 Rapportens opbygning

Rapporten er opbygget således, at det efterfølgende Kapitel 3 angiver undersøgelsens datagrundlag og metode, mens Kapitel 4 indeholder undersøgelsens hovedfund og anbefalinger.

I Kapitel 5 beskrives kort initiativets samlede model samt målgruppen for indsatsen.

Kapitlerne 6 og 7 afdækker kommunernes erfaringer med implementering af samarbejdsmodellen i relation til hhv. det organisatoriske spor samt indsatssporet. Kapitlerne indeholder ligeledes redegørelser for, hvorvidt delelementer af initiativet er overgået til drift i kommunerne og i givet fald hvilke og hvordan.

Foruden at indeholde en opsummering og perspektivering fremhæves i Kapitel 8 perspektiver og opmærksomhedspunkter, der mere overordnet knytter sig til afprøvning og forankring af lignende kommunale initiativer.

3 DATAGRUNDLAG OG METODE

3.1 Datagrundlag

Det samlede datagrundlag for denne rapport udgøres af kvalitative interviews med de involverede aktører i initiativet. Hertil er der gennemført en litteraturgennemgang med fokus på tværfaglige og helhedsorienterede indsatser samt forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet. Derudover trækker rapporten fra viden fra Rambølls midtvejs- og slutevaluering af initiativet.

Interviewundersøgelsen

De kvalitative data udgøres af 23 semistrukturerede gruppe- og individuelle interviews af 1-1,5 times varighed. Informanterne består af 12 tidligere kerneteammedlemmer, 8 projektledere/teamledere, 5 centerchefer/afdelingsledere, 1 tovholder for videreførelse af projektet.

Informanterne fordeler sig i kommunerne på følgende vis:

Kommune A: 1 afdelingsleder, 1 projektleder, 2 tidligere kerneteammedlemmer

Kommune B: 1 centerchef, 1 projektleder, 6 tidligere kerneteammedlemmer

Kommune C: 1 centerchef, 1 projektleder, 1 tidligere kerneteammedlem

Kommune D: 1 afdelingsleder, 1 projektleder, 2 tidligere kerneteammedlemmer

Kommune E: 1 centerchef, 1 teamleder

Kommune F: 1 projektleder, 1 faglig leder, 1 tidligere kerneteammedlem, 1 tovholder for det videreførte projekt

Kommune G: 1 projektleder

Herudover er der udført 2 interviews med hhv. en repræsentant fra Social- og Boligstyrelsen og en repræsentant fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration.

Informanterne er rekrutteret med hjælp fra Det Kriminalpræventive Råd, som har leveret kontaktinformation på centrale aktører i kommunerne, eksempelvis tidligere projektledere, som har kunnet pege på øvrige relevante informanter i kommunerne. Interviewene er foretaget i august og september 2024 og er gennemført face-to-face og online.

Litteraturgennemgangen

Formålet med litteraturgennemgangen har været at underbygge og udvide viden fra datamaterialet ved at sammenligne med lignende indsatser med ønsket om at give en mere generel viden og inspiration til andre kommuner, der ønsker at arbejde tværfagligt og helhedsorienteret med forebyggende indsatser.

Litteraturgennemgangen baserer sig på en kombination af en gennemgang af en litteraturliste tilvejebragt af DKR samt eksplorative søgninger efter relevant supplerende litteratur med afsæt i 'grå litteratur', dvs. litteratur som ikke kan fremsøges i traditionelle forskningsdatabaser, da det ikke er udgivet af universitetstilknyttede forskere og/eller i forskningstidsskrifter. Den grå litteratur omfatter fx kortlægninger og evalueringer af virksomme indsatser og metoder foretaget på vegne af styrelser, ministerier, kommuner, NGO'er og fonde mv.

3.2 Metodiske overvejelser

Først og fremmest skal det understreges, at der her er tale om en retrospektiv erfaringsopsamling, som har til formål at belyse kommunernes erfaringer med

implementering af indsatsen, herunder oplevede fordele og barrierer ved samarbejdsmodellen mv. Undersøgelsen sigter ikke mod at afdække, om initiativet har haft en effekt for målgruppen og i givet fald hvilken.

Als Research har tilstræbt at udføre interviews med repræsentanter for forskellige faggrupper i kommunerne herunder både tidligere kerneteammedlemmer (sagsbehandlere, kontaktpersoner mv), faglige ledere, projektledere/teamledere samt afdelingsledere/centerchefer. I nogle kommuner har der imidlertid været stor personaleudskiftning, hvilket desværre har begrænset rekrutteringsgrundlaget og det samlede datagrundlag. For så vidt angår disse kommuner tages der forbehold for den perspektivbegrænsning, som dette har medført.

Der har været et ønske om, at rapporten inkluderer progressionsdata for de deltagende børn/unge og deres familier fra runde 2, da kommunerne i anden runde ikke indgik i evalueringen af initiativet. Det har dog ikke været muligt at få udleveret sådanne data fra kommunerne bl.a. med henvisning til persondatabeskyttelse. Herudover er det vores indtryk, at det er meget forskelligt, med hvilken systematik kommunerne har tilgået dokumentation af indsatsens resultater.

Ligeledes har det ikke været muligt at få indsigt i kommunernes budgetberegninger mv. forbundet med en eventuel forankring af projektet.

Der gøres opmærksom på, at citater kan være forkortede og/eller korrigerede for grammatiske eller sproglige fejl, dog aldrig på en sådan måde, at de foretagne rettelser har ændret betydningen af det sagte.

4 HOVEDFUND OG ANBEFALINGER

I det følgende opsummeres i punktform først undersøgelsens hovedfund relateret til kommunernes erfaringer med at implementere modellen samt om og i givet fald hvordan, dele af modellen er overgået til drift i kommunerne. Derefter præsenteres enkelte opmærksomhedspunkter og anbefalinger for det fremadrettede arbejde med forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet. Anbefalingerne retter sig dels til kommunerne, dels til statslige aktører og andre bevillingsgivere.

På baggrund af de kvalitative data på tværs af kommunerne viser undersøgelsen, at:

- De involverede kommunale aktører oplever overordnet set, at den helhedsorienterede tilgang og den tværfaglige organisering, som understøtter den, har været meningsfuld og konstruktiv. Det gælder både i relation til arbejds- gange og processer internt i kommunen og i relation til det familierettede arbejde med målgruppen i indsatsen.
- Den tværfaglige organisering opleves at understøtte vidensdelingen blandt fagpersonerne på tværs af fagområder, hvilket vurderes at styrke kvaliteten af kommunernes tilbud til borgerne. Ligeledes peges der på, at organiserin- gen muliggør hurtig handling, hvilket vurderes at have stor betydning for ar- bejdet med målgruppen af kriminalitetstruede børn og unge.
- Særligt peges der på, at den håndholdte og intensive kontakt til familierne, som initiativet muliggjorde, opleves at gøre en reel forskel for børnene/de unge og deres familier, og at tillidsrelationen, som opnås mellem

fagpersoner og familier, er en vigtig forudsætning for, at de familierettede indsatser, der iværksættes, opnår den ønskede virkning.

- På trods af de overordnede positive erfaringer, er der, med få undtagelser, relativt lidt, der er blevet forankret i kommunerne. Dette skyldes hovedsageligt, at initiativets samarbejdsmodel med ét kerneteam dedikeret til relativt få borgere, er for omkostningsfuld at overføre til drift. Mens nogle informanter fremhæver værdien af den tværfaglige videns- og kompetenceopbygning, som projektet har tilført kommunen, er det vores vurdering, at den er personbåret og særdeles sårbar over den relativt høje grad af personaleudskiftning, som finder sted i kommunerne.
- I forlængelse af ovenstående finder vi, at der i meget lille - om nogen - grad er udarbejdet materiale, fx metodehåndbog, vejledning eller lign., der kan understøtte overlevering af initiativets metoder, tilgange og viden til nye medarbejdere i kommunerne.
- Den løsningsbaserede tilgang LØFT, som har været en del af kompetenceudviklingen for de involverede medarbejdere, har dog som et isoleret element vundet indpas i og er blevet forankret blandt en bredere medarbejderskare i flere kommuner (LØFT-tilgangen beskrives nærmere i afsnit 5.3).
- Det har været forskelligt, hvordan og med hvilken stringens, kommunerne har dokumenteret en eventuel virkning for målgruppen. I enkelte kommuner har man ved projektafslutning kunnet påvise en positiv virkning for målgruppen i form af flere børn/unge i fritidsjobs, uddannelse eller arbejde, afsluttede sager i kommunen mv., men det har som led i undersøgelsen ikke været muligt at indhente progressionsdata for målgruppen. Det vurderes at være en svaghed ved initiativet, at der ikke er gennemført mere systematisk

dokumentation for indsatsens virkning, særligt i runde 2, som potentielt ville kunne styrke sandsynligheden for at opnå finansiering til en forankring af initiativet.

- Der kan være uhensigtsmæssige følgevirkninger af projektets midlertidige karakter, for så vidt at både de kommunale fagpersoner og de deltagende familier kan opleve frustration forbundet med ophør af projektet. For de udsatte familier i projektet, som ofte har en problemfyldt relation til offentlige myndigheder med 'i bagagen', kan det opleves som et tillidsbrud, at den tætte kontakt til fagpersonerne i kommunen ophører.

Med afsæt i undersøgelsens resultater anbefales følgende:

- At lignende kommunale initiativer organiseres på tværs af faggrupper, så der kan sættes helhedsorienteret, hurtigt og målrettet ind. De kommunale fagpersoner oplever, at den tværfaglige organisering kan være med til at hæve kvaliteten af kommunernes tilbud til borgerne bl.a. ved at fremme vidensdeling og kommunikation på tværs af faggrupper samt ved at muliggør, at der kan sættes helhedsorienteret ind, så den enkelte families behov kan imødekommes bedst muligt. Kommunale initiativer rettet mod at forebygge rekruttering til bandekriminalitet kan derfor med fordel baseres på lignende tværgående organiseringer, gerne med et fast kerneteam der, hvis muligt, er fysisk placeret samme sted.
- At skabe rammer, der understøtter opbygning af tillidsfulde relationer mellem familier og kommunale fagpersoner, hvilket fremhæves som et afgørende element for at skabe en reel forskel for familierne. Erfaringsopsamlingen viser, at det med initiativet har været muligt at tilbyde familierne en

mere intensiv kontakt og mere fleksibilitet, end hvad kommunen typisk ellers kan tilbyde, og at det gør det muligt, at opbygge trygge og tillidsfulde relationer til de involverede børn og unge samt deres familier. Det anbefales på den baggrund, at fremtidige indsatser tilrettelægges på en måde, hvor det er muligt at have én fælles indgang til kommunen og en tæt og hyppig opfølgning, så engagementet kan fastholdes, og der kan opbygges de nødvendige tillidsfulde relationer.

- At værdien af systematisk og grundig evaluering af fremtidige lignende initiativer og indsatser ikke underkendes. Dette gør sig gældende for initiativer på det kriminalitetsforebyggende område bredt set, men særligt hvad angår initiativer til forebyggelse af rekruttering til bander er der behov for mere solid viden om, hvad der rent faktisk virker, også i et langsigtet perspektiv. Ikke mindst fordi de kriminalitetsforebyggende effekter ofte først viser sig efter nogen tid, er der et betydeligt behov for at sandsynliggøre den økonomiske gevinst, det kan have at investere i forebyggelse på kommunalt såvel som nationalt niveau.
- At forankring medtænkes fra start ved initiativer, som har et forankrings-sigte, ligesom kommuner bør gøre sig klart, hvad det vil kræve ressource-mæssigt at overføre projektet til drift. Derudover bør både statslige og kommunale beslutningstagere, der iværksætter initiativer, såvel som kommuner, der deltager i eller afprøver indsatser af midlertidig karakter, overveje, hvilke implikationer ophør af projektet kan have for den berørte målgruppe samt lægge en plan for at imødegå eventuelle uhensigtsmæssige følger.
- At der overvejes mere langsigtede og systematiske strategier for opfølgning og dokumentation af en given indsats' virkninger. Det gør sig særligt gældende på et område som kriminalitetsforebyggelse, hvor eventuelle

resultater forventeligt først vil vise sig efter nogen tid. Generelt anbefales det at styrke dokumentationspraksis og så vidt muligt tænke mere langsigtet, end de ofte korte projektorienterede tidshorisonter tillader.

- At skriftlig dokumentation af metoder, tilgange mv. prioriteres højere med henblik på overlevering af viden mv. til nye medarbejdere med henblik på at minimere de negative konsekvenser ved videns- og kompetencetabet ved personaleudskiftning.
- Der er behov for, at forebyggelsen sker tidligt, og inden den unge bliver dybt involveret i kriminalitet. Dermed er mulighederne for at påvirke udviklingen og reducere kriminalitetsrisikoen større. Erfaringerne i kommunerne viser, at initiativet var mere virksomt for unge i risiko for kriminalitet end for unge, der var meget involveret i det. Det anbefales på den baggrund, at der i afgrænsning af målgruppen til lignende forebyggende initiativer er et særligt fokus på den tidlige forebyggelse.

5 KORT OM MODELLEN OG MÅLGRUPPEN

Som beskrevet indledningsvist har initiativet til formål at hjælpe kommunerne med at implementere en koordineret og helhedsorienteret tilgang til at forebygge rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet. Den helhedsorienterede og tværsektorielle tilgang skal bl.a. medvirke til, at børn/unge og familier med komplekse problemstillinger oplever at få et mere koordineret og sammenhængende sagsforløb, som bedre understøtter barnet/den unges og familiens udvikling i en positiv retning. Det kan fx være en kriminalitetstruet ung med problemer i relation til skolegang og fritidsliv, hvis forældre måske har svage forældrekundskaber og samfundsforståelse, måske også har ringe tilknytning til arbejdsmarkedet, økonomiske udfordringer og begrænsede danskundskaber mv. I sådanne familier er der ofte sager i forskellige kommunale forvaltninger/afdelinger, og der er også ofte ringe tillid eller tiltro til kommunen, hvorfor behovet for en bedre koordineret og mere sammenhængende tværfaglig indsats er betydelig⁵.

Helt overordnet er den tværfaglige samarbejdsmodel tilrettelagt med afsæt i et organiserings- og et indsatsspor og indeholder herudover et kompetenceudviklingsforløb for de involverede medarbejdere i metoder og værktøjer til at understøtte arbejdet i begge spor. Hertil har kommunerne særligt i første runde modtaget betydelig implementeringsstøtte og sparring fra SIRI og SBST; implementeringsstøtten i anden runde har været mere begrænset, dog på den måde, at de inden for de tildelte midler har kunnet tilkøbe undervisning, supervision eller andet, der har givet mening for at støtte op om at implementere den lokale indsats.

⁵ Kommunernes Landsforening (2021): Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere: Hvorfor og hvordan.

I det følgende beskrives kort samarbejdsmodellen, som er udviklet, afprøvet og implementeret i kommunerne.

5.1 Organiseringssporet

I initiativet består organiseringssporet af tværfaglig organisering på tværs af sektor- og myndighedsområder med afsæt i et kerneteam og med ledelsesopbakning fra et tværfagligt ledelsesnetværk samt styregruppe. Figur 1 illustrerer den tværfaglige organisering i den enkelte kommune.



Fig. 1. Den tværfaglige organisering af samarbejdsmodellen. Illustrationen er en forenkling af modellen, som fremgår af SIRIs puljebeskrivelse. Kilde: SIRI, En introduktion til initiativet 'Forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet'.

Kerneteamet

Helt centralt i initiativet er kerneteamet, som udgør familiens indgang til kommunen, og som forestår opsporing og udredning af familier samt iværksættelse af foranstaltninger og indsatser. Kerneteamets sammensætning varierer fra kommune til kommune, men består typisk af 3-5 medlemmer og oftest med repræsentanter fra børn- og ungeafdelingen, beskæftigelse samt socialafdelingen⁶. SSP-samarbejdet er som oftest stærkt repræsenteret i initiativet; i enkelte kommuner har modellen konkret været forankret i SSP/det kriminalpræventive team, i andre har en repræsentant for SSP enten været medlem i kerneteamet eller en tæt samarbejdspartner hertil.

Ofte er kerneteamet organiseret i 'makkerpar' fx således, at to rådgivere med hver deres myndighedsområde arbejder sammen som familiekoordinatorer for et givent barn/ung og dennes familie. Oftest har kerneteamet fysisk samlokation med henblik på at understøtte den tværfaglige vidensdeling og styrke samarbejdet i teamet.

Tværfagligt ledelsesnetværk og styregruppe

I samarbejdsmodellen er der lagt op til etableringen af et tværfagligt ledelsesnetværk bestående af 4-5 faglige ledere med personaleansvar for ét eller flere kerneteammedlemmer og med ansvar for initiativets implementering og daglige fremdrift. Evalueringen af første runde af initiativet viste, at flere kommuner fandt det tværfaglige ledelsesnetværk overflødigt og nedlagde det efter en periode eller slet ikke oprettede det⁷.

⁶ I initiativets store kommune Københavns Kommune bestod kerneteamet dog af 13 medlemmer.

⁷ Rambøll (2022)

Ligeledes er der med modellen lagt op til etableringen af en styregruppe, som har det overordnede ledelsesmæssige og strategiske ansvar for projektets implementering, fremdrift og resultater. Evalueringen af initiativet viste, at styregruppen har været velfungerende i de fleste kommuner, og at den "kan spille en nyttig rolle i understøttelse af det tværfaglige samarbejde, da gruppen kan træffe økonomiske og organisatoriske beslutninger i fællesskab og derved sikre, at initiativet får de nødvendige rammer og muligheder."⁸ Også kommunerne i runde 2 giver overordnet udtryk for, at styregruppen har haft en vigtig rolle i forhold til at sikre ledelsesmæssig fælles fodslag på tværs af de involverede afdelinger og ikke mindst i relation til at signalere, at opbakningen til det tværfaglige samarbejde også kommer fra øverste niveau.

Samtidigt indikerer erfaringsopsamlingens data, at ledelsesnetværkets og styregruppens respektive roller og opgaver nogle steder har været uklare. En anbefaling i evalueringen var således også at afklare og konkretisere de forskellige roller og opgaver for de to organisatoriske enheder. Det er uklart, om dette er sket forud for implementeringen i anden runde.

5.2 Indsatssporet

Initiativets indsatsspor indeholder tre faser: 1) Opsporing af børn/unge i risiko for rekruttering til bandekriminalitet og deres familier; 2) Tværfaglig udredning af familierne og deres ressourcer, udfordringer og behov; 3) Iværksættelse af en målrettet, koordineret familierettet indsats med afsæt i en samlet familiehandleplan⁹. Endvidere indeholder indsatsporet værktøjer til brug i hver af de tre faser. Figur 2 illustrerer sammenhængen mellem indsatsporets tre faser og værktøjer.

⁸ Ibid.

⁹ Dette afsnit tager afsæt i indsatsbeskrivelsen, som den fremgår af Rambølls evaluering af initiativet (2020 & 2022)

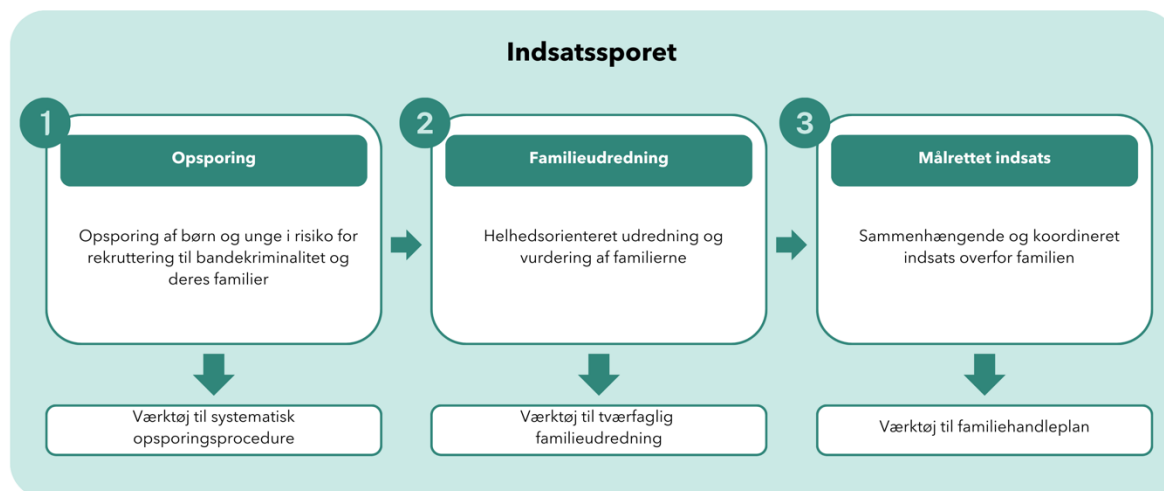


Fig. 2. Indsatssporets tre faser og værktøjer. Illustrationen er en forenkling af modellen, som fremgår af initiativets afsluttende evaluering. Kilde: Rambøll (2022)

I opsporingsfasen skal kommunerne identificere børn og unge i risiko for rekruttering til bandekriminalitet, informere og motivere familierne til at deltage i initiativet, indhente familiernes samtykke til at deltage og overdrage familiernes sager i kommunen til kerneteamet.

I udredningsfasen udarbejdes en sammenhængende, tværfaglig udredning med afsæt i en gennemgang af familiens sager og journaler, en afdækning af familiens ressourcer og udfordringer, samt en vurdering af familiens samlede situation og barnet/den unges primære behov. På baggrund heraf udarbejdes en koordineret og helhedsorienteret familiehandleplan.

I indsatsfasen iværksættes relevante tilbud og foranstaltninger til de enkelte familiemedlemmer på baggrund af udredningsfasen og den udarbejdede handleplanen. I indsatsfasen er der hyppig opfølgning på familiens situation og evt. tilpasning af handleplan, tilbud og foranstaltninger.

5.3 Kompetenceudvikling

Som en del af initiativet indgår også en fælles kompetenceudvikling af de fagprofessionelle, der skal koordinere og udføre det familierettede arbejde i kommunerne. Den fælles kompetenceudvikling omfatter fire temaer: 1) Samarbejde og relationel koordinering; 2) Udredning og certificering i screening; 3) Værktøjer og metoder til den familierettede indsats samt 4) Et vidensspor med opkvalificering i viden om målgruppen på tværkommunale netværksmøder.

Figur 3 på efterfølgende side giver et overblik over de kurser, som medarbejderne har fået under de fire temaer.

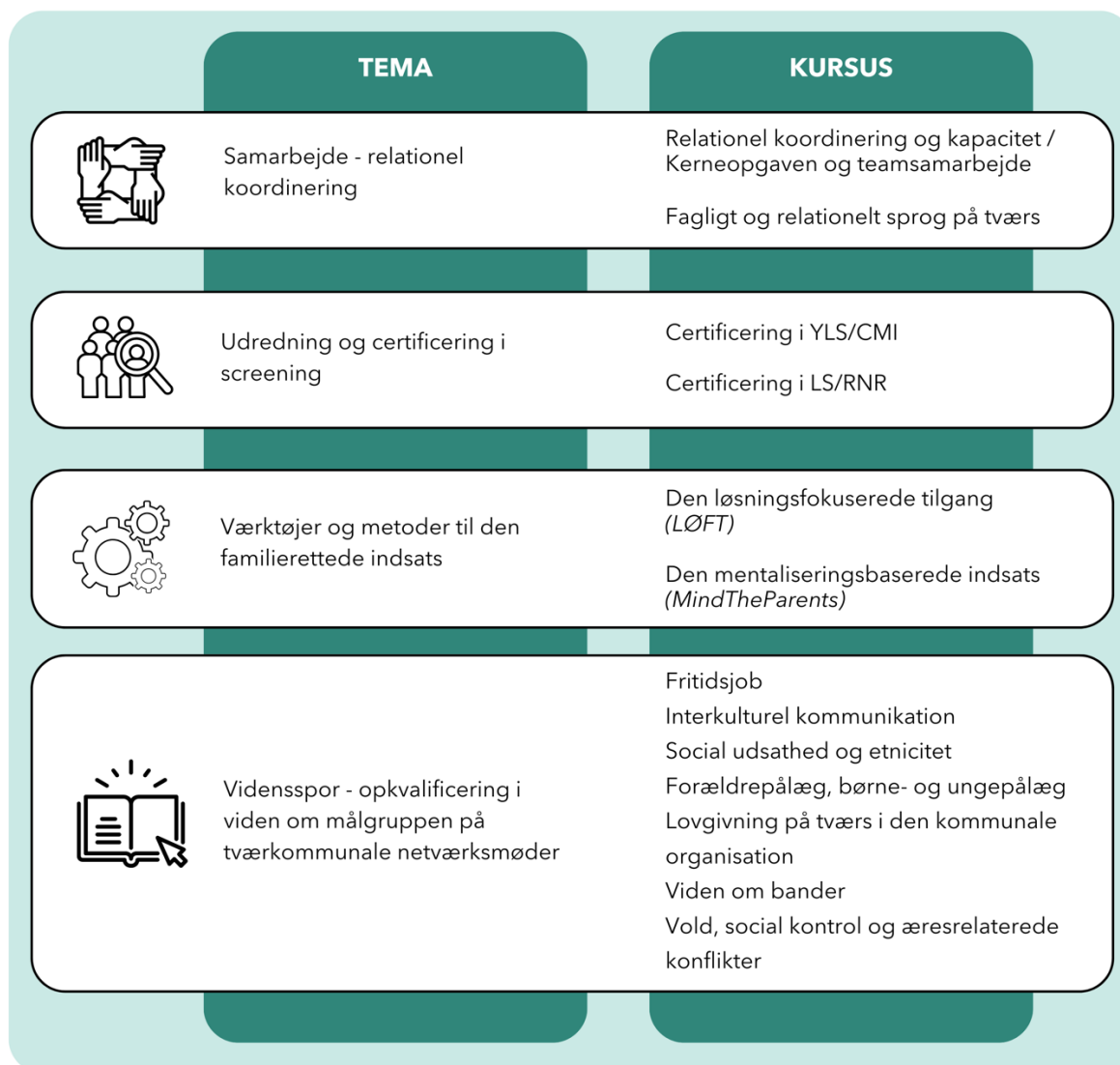


Fig. 3. Kompetenceudviklingsforløbet i initiativet. Modellen er en forenklet gengivelse af modellen i Rambølls midtvejsevaluering. Kilde: Rambøll (2020).

Om Den løsningsfokuserede tilgang¹⁰

LØFT er en løsningsfokuseret tilgang, som er særligt velegnet til at arbejde med børn, unge og familier, hvor samarbejdet er udfordret af komplekse problemstillinger, og motivationen for udvikling er lav.

¹⁰ Kilde: Social- og Boligstyrelsen (2023b), Rambøll (2022)

Som et mindset indebærer LØFT, at de fagprofessionelle flytter fokus fra barnet/den unge og familiens problemer og mangler til løsninger og ressourcer samt muligheder for at involvere borgernes netværk. Som en samtalemetode har tilgangen fokus på familiens personlige succeser og ressourcer som fundament for at bevæge sig mod en ønsket fremtid.

Om MindTheParents¹¹

Som led i initiativet er de involverede fagpersoner uddannet i at facilitere og lede det mentaliseringsbaserede gruppeforløb for forældre Mind TheParents.

MindTheParents er et gruppeforløb udviklet til forældre til unge, der har risikoadfærd som stoffer, begyndende kriminalitet eller generel mistrivsel. Programmet giver forældrene konkrete værktøjer til deres forældreskab, herunder til at forstå og håndtere de unges uhensigtsmæssige og destruktive adfærd, samt lære nye strategier til at støtte deres børn ved hjælp af mentaliseringsteknikker.

Om YLS/CMI og LS/RNR¹²

YLS-CMI er et standardiseret værktøj, der kan anvendes af fagpersoner til at vurdere risiko-, behovs- og responsivitetsfaktorer hos kriminelle og kriminalitetstruede unge i alderen 12-17 år. Det kan også anvendes til at udarbejde en behandlingsplan for den unge.

YLS-CMI understøtter anvendelsen af RNR-principperne (Risk-Need-Responsivity). RNR-principperne tilskrives, at indsatsens intensitet skal tilpasses den unges risiko for tilbagefald til kriminalitet, at indsatsen rettes mod dynamiske risikofaktorer

¹¹ Kilde: centerformentalisering.dk

¹² Socialstyrelsens brochure: Ud af ungdomskriminalitet. Målrettet indsats og dokumentation

relateret til den unges kriminalitet, det vil sige risikofaktorer, der kan ændres, samt at der vælges den mest effektive metode til at afhjælpe den unges problemstillinger, og at indsatsen tilpasses den enkelte unges kontekst, forudsætninger og karakteristika.

5.4 Om målgruppen

Målgruppen for initiativet har været socialt udsatte børn og unge primært med anden etnisk baggrund end dansk, som er i risiko for at blive rekrutteret til bandekriminalitet samt deres familier¹³. Mere specifikt har initiativet rettet sig mod børn og unge i alderen 6 til 22 år, som er bosat i et udsat boligområde, udviser risikoadfærd i forhold til bandekriminalitet, og som SSP-konsulenter eller fagprofessionelle i kommunen skønner har en relation til/i bandemiljøet. Erfaringsopsamlingen viser, at det i praksis har været nødvendigt at tilpasse målgruppen til den lokale kontekst i den enkelte kommune.

Det fremgår af midtvejsevalueringen, at kommunerne i første runde havde været usikre på, hvem der mere præcist var omfattet af en 'risiko for rekruttering til bandemiljøer', og derfor havde udviklet lokale inklusionskriterier under de overordnede rammer, fx et kriterium om kompleks familiesag (sager i flere afdelinger/forvaltninger) eller niveauplacering af barnet/den unge på en skala ift. bekymring for bandekriminalitet¹⁴. Også i erfaringsopsamlingen giver informanter udtryk for, at det har været vanskeligt i praksis at vide, hvem der konkret er i risiko for rekruttering til bandekriminalitet.

I relation til tolkningen af 'risikoadfærd i forhold til bandekriminalitet' viser data, at man i nogle af kommunerne i løbet af indsatsperioden har ændret tilgangen i

¹³ SIRI: En introduktion til initiativet 'Forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet'

¹⁴ Rambøll (2020)

opsporingen af børn/unge til at have et mere forebyggende end reagerende fokus. Ved midtvejsevalueringen havde eksempelvis 41% af de indskrevne unge tidligere været sigtet/og eller dømt for kriminalitet og/eller idømt forbedringsforløb eller straksreaktion, mens andelen af tidligere sigtede/dømte ved slutevalueringen var faldet til 16%¹⁵.

Både midtvejs- og den afsluttende evaluering anbefaler, at målgruppen uddybes og præciseres så inklusionskriterierne matcher de udfordringer med rekruttering til bandekriminalitet, som kendetegner den lokale kontekst. At det giver mening at tage afsæt i lokale forhold understreges af erfaringerne i anden runde i Gribskov Kommune. Her havde langt hovedparten af de børn og unge, for hvem initiativet vurderedes at være relevant, etnisk dansk baggrund, og udfordringerne med rekruttering var snarere relateret til rockermiljøet end til bandegrupperinger. Følgelig var der i denne kommune relativt få familier med anden etnisk baggrund end dansk i initiativet.

Evalueringen viser, at den største andel (53%) af de indskrevne børn/unge var i aldersgruppen 15-17 år. Til dette giver informanterne på tværs af kommuner generelt udtryk for, at det kan være værdifuldt at sætte tidligere ind over for de kriminalitetstruede børn og unge, da en tidlig forebyggende indsats vurderes at være mere virksomt end indsatser for fx en ung på 16 år, der allerede har "oplevet mange år med forældre, som ikke har gode forældrekompetencer"¹⁶.

I relation til forældrene viser data fra midtvejs- og slutevalueringen, at en uventet stor andel af dem (37,5%) var i ordinær beskæftigelse. Denne erfaring gør sig også gældende i runde 2. I begge runder er der således kommuner, der oplever, at ledighed hos forældrene har fyldt så lidt, at det ikke har været meningsfyldt at have

¹⁵ Rambøll (2020) & Rambøll (2022)

¹⁶ Ibid.

en medarbejder fra beskæftigelsesafdelingen fast tilknyttet kerneteamet. I enkelte kommuner har man derfor midt i projektperioden 'sadlet om' og fx erstattet beskæftigelseskonsulenten med en familierådgiver.

Overordnet viser vores undersøgelse, at erfaringerne med organiseringen af initiativet i runde 2 ikke adskiller sig væsentligt fra de erfaringer, der er gjort i runde 1, og som er grundigt beskrevet i midtvejsevalueringen af initiativet. Om dette skyldes, at implementeringserfaringerne fra runde 1 ikke er videregivet tids nok til kommunerne i anden runde til at kunne bringes i spil, er uklart. Dog fortæller en af projektlederne i runde 2, at det havde været gavnligt at have haft blik for forældrenes beskæftigelsesstatus, inden man i kommunen implementerede en organisation med et kerneteam med en fast tilknyttet beskæftigelseskonsulent.

6 ERFARINGER RELATERET TIL DEN TVÆRFAGLIGE ORGANISERING

I det følgende belyses de deltagende kommuners erfaringer, som relaterer sig til initiativets organiseringsspor. Som det fremgår af Kapitel 3, har der i dataindsamlingen været et relativt større fokus på at tilvejebringe indsigter fra kommunerne i runde 2 (Helsingør Kommune, Høje Taastrup Kommune og Gribskov Kommune), da erfaringerne fra disse kommuner ikke har indgået i evalueringen af initiativet. Overordnet har vi dog ikke fundet grundlæggende forskelle på erfaringerne i kommunerne i de to runder. I det følgende afrapporteres der på tværs af kommunerne i begge runder, dog på den måde, at det fremhæves, hvis og når der ses betydelige forskelle mellem de to runder. Hvor relevant understøttes fundene af eksisterende viden om og erfaringer med helhedsorienterede kommunale indsatser på socialområdet, som beskrevet i litteraturen på området.

6.1 Den tværfaglige organisering opleves at styrke kommunens indsats for borgeren

Overordnet set peger erfaringsopsamlingens data på, at de involverede kommunale aktører på tværs af de to runder har været meget tilfredse med den tværfaglige organisering og samarbejde i løbet af projektperioden. Det gælder på såvel chefniveau, som på fagleder- og kerneteamniveau. Mens det tværfaglige samarbejde ikke har været uden udfordringer i projektperioden, er tendensen i data klar: Langt de fleste informanter giver udtryk for, at når den tværfaglige kommunale organisering fungerer, har den været meningsfuld for de kommunale aktørers interne samarbejdsprocesser og arbejdsgange, ligesom den opleves at bidrage til at styrke den familierettede indsats for målgruppen.

Først og fremmest oplever medarbejderne i kommunerne, at det tætte og tværfaglige samarbejde i kerneteams har bevirket en mere intensiv vidensdeling på tværs af afdelinger, som opleves at styrke kvaliteten af de beslutninger og tiltag, der iværksættes for og med den unge og dennes familie. For udsatte familier med komplekse problemstillinger og sager i flere forvaltninger er det en velkendt udfordring, at forskellige og samtidige myndighedskrav fra kommunen kan opleves som uoverskuelige og uden mål og sammenhæng¹⁷. Her oplever fagpersonerne i initiativet, at den tværfaglige organisering har bidraget til en bedre koordinering af tiltag og foranstaltninger på tværs af afdelinger, hvilket har resulteret i mere målrettede og sammenhængende sagsforløb for familierne.

”Altså vi har stået med unge og familier, hvor der har været rigtig mange udfordringer, og de er blevet kaldt til mange møder, både på skolen og hos os. De er i virkeligheden virkelig presset. Forældrene er måske også arbejdsløse, så de bliver også presset til at skulle søge jobs, de skal i praktik og alt muligt andet, hvor vi gik ind og arbejdede med at sige: ‘Det, du skal lige nu som mor eller far, det er at være mor og far og kunne håndtere det, der foregår omkring dit barn’. Så det var det her med at have blikket for, at vi [på tværs af forvaltninger, red.] ikke alle sammen sender presbolde afsted samtidig. Det er der, hvor jeg tænker, at det virkelig er lykkedes. (...) Vi har kunnet hele tiden kigge på, hvordan sørger vi for, at vi kan skabe stabilitet i familien, og hvordan sørger vi for, at vi ikke skaber et modpres med de indsatser, vi laver, der i virkeligheden er i bedste mening, men som bare ikke spiller sammen.”

- Projektleder, runde 2

¹⁷ Kommunernes Landsforening (2021), VIVE (2024): Tværfagligt samarbejde om en helhedsorienteret indsats
- En vidensindsamling med fokus på nordiske erfaringer og virkninger af samarbejdet

I interviewundersøgelsen peger flere informanter på tværs af kommunerne på, at en af de primære styrker ved initiativets organisering har været, at den har bidraget til mere smidige og effektive arbejdsgange, som har gjort det muligt at handle hurtigt. Flere fortæller, at der i projektperioden var kortere vej fra ord til handling, og det vurderes at være særligt virksomt for de unge og deres familier, at den rette indsats har kunnet iværksættes på det rigtige tidspunkt.

Særligt for målgruppen af kriminalitetstruede unge vurderes effektive arbejdsgange og hurtig handling at have stor betydning. De unges virkelighed og hverdag beskrives af et kerneteammedlem som 'dynamisk', deres motivation for forandring kan være flygtig, og det kan være afgørende at gribe dem, når muligheden viser sig.

"Deres motivationsvindue kan være så snævert, når de først er inde [i et kriminelt miljø, red.]. Så hvis de en dag, eller over en kortere periode, er utrygge eller bliver motiveret for noget andet... jamen kan vi ikke handle i det vindue, så taber vi dem, for så er de tilbage. Hvis vi ikke kan skabe et alternativ, når motivationen er der, så mister vi dem igen."

- Socialrådgiver og kerneteammedlem, runde 2

Endelig peges der på, at det tætte samarbejde på tværs af afdelinger har bidraget til at styrke de fagprofessionelles indsigter i og forståelse for forskellige faglige perspektiver, metoder og mål. Fordelen herved er, at den enkeltes monofaglighed udfordres, og at der mere systematisk tænkes andre faglige perspektiver ind i arbejdet med målgruppen. Fra et medarbejderperspektiv kan dette medvirke til en øget faglig bredde hos den enkelte, som har potentiale til at styrke kvaliteten af den borgernære indsats, ikke mindst fordi medarbejderne i højere grad formår at se og vurdere mulige løsninger, som ligger uden for deres egne faglige værktøjskasser.

”Der er rigtig mange medarbejdere, der har lært hinandens fagligheder at kende og har fået en forståelse for, hvad man kan og ikke kan indenfor egen og andre lovgivninger. Så det har virkelig styrket kendskabet til og forståelsen for hinanden og forståelsen af, hvordan man spiller hinanden gode ind i de forskellige arbejdsopgaver, man nu har.”

- Projektleder, runde 2

”Det, der er særligt her, det er at have de forskellige faglige perspektiver, og det er også at have skole- og uddannelsesfokus med. Det er ikke fordi, at en rådgiver for familieafdelingen ikke tænker det, men det er jo ikke det, vi primært er uddannede i, så det at have en ungeguide som har uddannelses- eller skolefokus, praktikfokus, jobfokus... Det har været rigtig godt for den her målgruppe, for de unge under 18 år, hele tiden at arbejde med beskæftigelsesdelen som en vej ud af det her. Jeg synes, vi har fået meget større kendskab til hinandens områder.”

- Afdelingsleder, runde 2

6.2 Forudsætninger og barrierer for den tværfaglige organisering

Der findes efterhånden en del forskellige evalueringer, vidensindsamlinger mv., som beskæftiger sig med tværfagligt samarbejde om helhedsorienterede indsatser for borgere med komplekse problemstillinger. Særligt relevante i denne sammenhæng er VIVEs omfattende vidensindsamling ”Tværfagligt samarbejde om en helhedsorienteret indsats” (2024), der er baseret på en litteraturgennemgang af danske og øvrige nordiske undersøgelser publiceret i perioden 2011-2023 samt Oxford Research & LEADs ”En kortlægning af helhedsorienterede indsatser i 40 kommuner” (2020), som er baseret på 40 interviews med kommunale direktører på

tværs af landet. Når disse publikationer fremhæves som centrale er det for det første, fordi deres fund baserer sig på tværgående erfaringer fra mange og forskellige tværfaglige samarbejdsmodeller for helhedsorienterede indsatser, og for det andet, fordi mange af deres centrale fund i relation til virksomme mekanismer korresponderer i betydelig grad med den kvalitative dataindsamling i nærværende undersøgelse. Dette vidner om, at satspuljeprojektets organisering hviler på et stærkt fagligt grundlag, og at man, med den valgte organisering, har haft et blik for de drivkræfter og barrierer, som har vist sig i arbejdet med andre helhedsorienterede og tværfaglige kommunale indsatser.

6.2.1 Fællesfaglig forståelse og mål

På tværs af litteraturen peges der på, at udviklingen af et praksisfællesskab på grundlag af en fællesfaglig forståelse er en vigtig forudsætning for det tværfaglige samarbejde¹⁸. Udviklingen af en sådan fællesfaglig forståelse udfordres typisk i kommunerne af forskellige fagkulturelle forståelser, målsætninger og syn på borgerne, som på sin side har afsæt i de forskellig fagområders lovgivning. Særligt peges der på de forskellige faglige målsætninger og forståelser, der udspringer af hhv. LAB-lovgivningen på den ene side og serviceloven på den anden, hvor den første fordrer, at der stilles krav til borgerne, mens den anden har fokus på tilbud¹⁹.

I erfaringsopsamlingens datamateriale peger en projektleder i en af kommunerne eksempelvis på, at "forskellige faggruppers blik på hinanden og på opgaven" opleves at være en af de primære udfordringer ved den tværfaglige organisering. Informanten giver videre udtryk for, at det lykkedes at skabe et tværfagligt mindset i kerneteamet, men at det var "kontinuerligt hårdt arbejde at lede" for både team- og projektlederen. Også kerneteammedlemmerne fortæller, at det har taget tid at

¹⁸ VIVE (2024) og Oxford & LEAD (2020)

¹⁹ Kommunernes Landsforening (2021)

opnå den nødvendige fællesfaglige forståelse på tværs af forskellige faggrupper. Denne informant fortæller fx:

”Da jeg kom ind i projektet, havde de brugt meget lang tid på at finde ud af, hvad det her projekt skulle være for noget. Der var en rigtig lang indflyvning, og der var mange, der ville noget forskelligt. Det er jo forskellige faggrupper, der mødes, og så kan man bare meget nemt komme til at føle sig trådt over tæerne (...) Men vi fandt ligesom en ånd med, at vi fokuserer på det, der virker - altså kun på det, der virker - både hos os selv og hos de unge. Og det gjorde bare, at de unge følte sig set, og at vi som fagfolk faktisk også gjorde.”

- KUI-vejleder og kerneteammedlem, runde 2

I VIVEs vidensindsamling fremhæves det, at et stærkt monofagligt grundsyn kan være hæmmende for det tværfaglige samarbejde, for så vidt at medarbejderne fx ikke oplever at være motiveret for det tværfaglige samarbejde eller ikke kan se værdien af andre faglighedens bidrag til en fælles opgave. Erfaringsopsamlingens data viser imidlertid ikke, at dette har været en uoverkommelig barriere for kommunerne som helhed i satspuljeprojektet. Til dette bør der dog knyttes nogle bemærkninger.

For det første er der i projektet, som led i den fælles kompetenceudvikling, arbejdet meget indgående med relationelle kompetencer og kapacitet. Mens særligt én af kommunerne fremhæver, at dette har haft en positiv effekt på medarbejdernes evner for det tværfaglige samarbejde, kan det også med rimelighed antages at have haft en eller anden grad af positiv betydning for de øvrige kommuner.

For det andet har der været betydelig personaleudskiftning i flere af de deltagende kommuner - også i løbet af projektperioden. Det er således ikke

utænkeligt, at der i erfaringsopsamlingens datagrundlag er en overrepræsentation af medarbejdere, som har været motiveret for og haft positive oplevelser med den tværfaglige organisering.

For det tredje: Mens erfaringsopsamlingen overordnet set ikke finder, at stærk monofaglighed har været en betydelig barriere for den tværfaglige organisering, er vi stødt på et enkelt eksempel på, at samarbejdet mellem fagpersoner på social- og beskæftigelsesområderne har været udfordret, og hvor nogle informanter giver udtryk for, at repræsentanter fra beskæftigelsesafdelingen, trods betydelig viden om bandekriminalitet, ikke har været inkluderet i teamsamarbejdet på hensigtsmæssig vis. Det kan være vanskeligt at sige noget entydigt om, hvad der ligger til grund for oplevelserne. Ifølge en analyse udarbejdet af Social- og Boligstyrelsen, omhandlende drivkræfter og barrierer for helhedsorienterede kommunale indsatser, kan forskellige fortællinger om andre faggruppers faglighed og tilgange medføre fordomme og mytedannelse, som kan hæmme medarbejdernes lyst til inddrage andre fagligheder i det fælles arbejde²⁰. Citatet nedenfor indikerer, at der i hvert fald i nogle kommuner kan eksistere betydelige kulturelle barrierer for det tværfaglige samarbejde.

”Jeg tror også, at det handler om en manglende forståelse for hele LAB-området, altså beskæftigelsesdelen, hvor der har været en kultur om, at Jobcenter kun er nogle, der presser de unge med regler og lovgivning. Der var en, der sagde helt konkret: ‘Jeg gider ikke den lortelovgivning.’ Så en manglende forståelse for hinandens områder, eller i hvert fald for beskæftigelsesområdet, synes jeg, der er.”

- Sagsbehandler og kerneteammedlem, runde 2

²⁰ Ibid.

6.2.2 Klare rammer, roller og ansvarsfordeling

Foruden nødvendigheden af en fællesfaglig forståelse peger litteraturen også på, at det har stor betydning, at der i den tværfaglige organisering er en tydelighed omkring roller, beslutningskompetencer og ansvarsfordeling på tværs af organisationen, og at dette er et vigtigt ledelsesansvar²¹. Erfaringsopsamlingen viser, at manglen på tydelighed omkring disse forhold kan bidrage til faglig utryghed blandt kerneteammedlemmerne, hvilket følgende citat illustrerer:

"Altså, der har jo ikke været klare rammer. På den måde har jeg nogle gange skulle opfinde lidt, hvordan jeg selv gør det. Jeg har så virkelig været heldig, at jeg har arbejdet med den her målgruppe før, for ellers havde jeg godt nok været smidt lidt for løverne. Og så har min egen leder jo heller ikke været repræsenteret i teamet og kommer ikke til de tværfaglige møder. Egentlig ved jeg heller ikke, hvad han nødvendigvis skulle gøre der, men jeg ville bare nogle gange have ønsket, at han vidste, hvad jeg lavede i det. Det har gjort, at jeg har været usikker på, hvor meget er mit, og hvor meget er nogle andres [ansvar]."

- KUI vejleder og kerneteammedlem, runde 2

Citatet illustrerer ydermere vigtigheden af, at kerneteammedlemmerne har adgang til faglig sparring og ledelsesmæssig opbakning på deres eget kompetenceområde.

I særlig en af kommunerne i første runde viser det kvalitative datamateriale vigtigheden af, at den nære ledelse har stærke tværfaglige ledelseskompetencer samt indsigt i og blik for værdien af de forskellige fagområder repræsenteret i teamet. Her peger informanter på, at teamledelsen ikke oplevedes at skabe klare rammer

²¹ Social- og Boligstyrelsen (2023a): Seks kritiske succesfaktorer for implementering af helhedsorienteret indsats for udsatte voksne; VIVE (2024); Oxford & LEAD (2020)

for det tværgående samarbejde, ligesom kerneteammedlemmerne oplevede, at der var uklarhed om deres egne roller, og hvordan deres egen specifikke faglighed kunne og skulle bringes i spil.

”Jeg tror, at en af de helt store udfordringer i vores projekt var, at ledelsen ikke vidste noget om myndighedsopgaven, altså hvad man laver i en kommune som socialrådgiver, og det gav nogle kæmpestore udfordringer. Det var meget uklart, hvad vores opgave var, eller hvad det var, vi skulle. Jeg havde fornemmelsen af, at der var rigtig mange, der gerne ville have noget ud af projektet, og der var ikke nogen, der sagde: ”Det her skal vi, og det her skal vi ikke”. Det var meget stressende.”

- Sagsbehandler og kerneteammedlem, runde 1

Det har endvidere stor betydning for en vellykket organisering, at der er klarhed om, hvor beslutningskompetencerne ligger, og at der, såfremt disse ikke ligger i kerneteamet, er en umiddelbar adgang for kerneteammedlemmerne hertil. I litteraturen om helhedsorienterede kommunale indsatser understreges betydningen af agile beslutningsprocesser. Her peges på, at det kan have betydelige fordele, at de medarbejdere, der har ansvar for at koordinere den borgernære indsats, har myndighed til at træffe afgørelser og igangsætte løsninger, så den rette indsats iværksættes på det rigtige tidspunkt²². Ligeledes peger initiativets midtvejs- og slutevaluering samt nærværende erfaringsopsamlings interviewmateriale på, at det er en styrke, at der i kerneteamsene har været medarbejdere med beslutningskompetencer på vegne af den afdeling eller forvaltning, de repræsenterer. Det har gjort det muligt at træffe afgørelser, iværksætte tiltag og bevilge tilbud *i teamet*

²² Oxford Research & LEAD (2020); Kommunernes Landsforening (2021); Social- og Boligstyrelsen (2023a), Socialt udviklingscenter (2023): Opgang til opgang. Radikal tværfaglighed, og relationel velfærd som en vej til job og livskvalitet for udsatte familier i Gellerup

uden at skulle sende den unge/familiens sag videre til andre afdelinger og/eller ledelseslag.

6.2.3 Ledelsesmæssig prioritering, tid og kompetenceudvikling

Litteraturen peger på, at ledelsesmæssig opbakning til og prioritering af det tværfaglige samarbejde, ressourcer til det daglige samarbejde samt kompetenceudvikling også er afgørende forudsætninger for det tværfaglige samarbejde²³.

Den tværfaglige samarbejdsmodel er organiseret netop med henblik på at sikre ledelsesmæssig prioritering i alle lag, kompetenceudvikling af de berørte medarbejdere samt tid til sparring og vidensdeling i det daglige samarbejde. Erfaringsopsamlingens datamateriale viser eksempelvis, at kerneteammedlemmerne generelt har oplevet gode muligheder for sparring og vidensdeling på tværs i teamet, og at dette har været særligt værdifuldt – både for kvaliteten af det tværfaglige samarbejde og for kvaliteten af den borgernære indsats. Den styrkede tværfaglige vidensdeling har fundet sted på formaliseret vis ved kalendersatte møder og arbejdsgange, men også mere ad hoc; i relation til det sidste fremhæver flere informanter, at kerneteamets fysiske samlokation opleves at styrke vidensdelingen og samarbejdet i teamet²⁴.

I de fleste af de deltagende kommuner giver kerneteammedlemmerne endvidere udtryk for en oplevelse af, at det tværfaglige samarbejde har haft en relativ høj grad af ledelsesmæssig prioritering, hvilket kommer til udtryk på flere måder:

Først og fremmest har kerneteamsene kunnet arbejde med en nedsat sagsstamme, hvilket ifølge informanterne har haft afgørende betydning for den

²³ VIVE (2024)

²⁴ Fysisk samlokation som en organisatorisk fordel er ligeledes et centralt fund i VIVE (2024) og Oxford & LEAD (2020).

tværfaglige organisering, fordi der har kunnet afsættes tid til hyppige møder og mere intensiv vidensdeling i det daglige arbejde²⁵. Herudover peger flere informanter på en oplevelse af, at der har været kortere vej fra ord til handling, og at satspuljemidlerne også har gjort det nemmere at få bevilling til tiltag og løsninger for familierne.

Den fælles kompetenceudvikling for de involverede fagpersoner har udgjort en væsentlig del af det samlede initiativ. På det organisatoriske spor har kompetenceudviklingen bl.a. haft til formål at understøtte udviklingen af den fællesfaglige forståelse samt styrke medarbejdernes evner for det tværfaglige samarbejde.

Erfaringsopsamlingen viser, at der i nogle af kommunerne har været et stærkt fokus på at udvikle den relationelle kapacitet i kommunen. Særligt i Helsingør Kommune i runde 2 giver informanterne, såvel centerchef som projektleder og kerne-teammedlem, udtryk for, at netop dette fokus haft stor betydning for, at det er lykkedes at skabe et fællesfagligt mindset i kerneteamet.

”Det har ligesom smittet af på måden at kigge på hinanden på. Ikke at jeg vil sige, at det bare kører fuldstændig på skinner, men det har virkelig givet rigtig mange medarbejdere en forståelse for hinandens arbejde. Det der med det tværfaglige samarbejde og relationel koordinering på tværs af centre, det bliver bare rigtig vigtigt især i komplekse sager, som de her jo oftest er.”

- Projektleder, runde 2

²⁵ Betydningen af et nedsat caseload understreges i flere evalueringer af helhedsorienterede indsatser herunder Kora (2017a), Kora (2017b) VIVE & Oxford (2020) m.fl.

”Jeg tror, vi er blevet klogere på hinandens roller. Hvad er det, vi kan tilbyde hinanden, og hvad er det egentlig, vi gør.”

- Kerneteammedlem, runde 2

6.2.4 Øvrige vigtige forudsætninger

Endelig peger erfaringsopsamlingens resultater på enkelte øvrige forhold og faktorer, som har været vigtige drivkræfter eller barrierer for implementeringen af den tværfaglige organisationsmodel.

For det første giver flere informanter udtryk for, at det kan være udfordrende at arbejde med kriminalitetstruede unge og deres familier, og at arbejdet forudsætter, at fagpersonerne har viden om målgruppen og dens udfordringer, stærk motivation for at arbejde med den og en vis resiliens.

I relation hertil bemærker nogle af informanterne, at der kan være en fordel forbundet med, at der blandt fagpersonerne tættest på borgerne er nogle med anden etnisk baggrund end dansk. I nogle tilfælde kan dette understøtte tillidsrelationen mellem de etniske minoritetsfamilier og kommunen, fordi familierne oplever at tale med nogle, der deler og forstår deres kulturelle eller etniske baggrund. Det skal dog også bemærkes, at der for kommunen kan være et dilemma forbundet hermed, idet rådgiverne kan blive mødt med en forventning om, at der på grund af en fælleskulturel baggrund kan tages særlige hensyn i familiens sag. Følgende citat fra et kerneteammedlem med anden etnisk baggrund end dansk eksemplificerer tydeligt dilemmaet:

”Jeg tror også, at de føler, at man forstår dem lidt bedre, fordi man er fra samme sted, og det gør også, at de ligesom falder lidt mere til ro. Det gør en forskel, og det gør også en positiv forskel, men det gør også, at

man skal være varsom i forhold til hvilken type relation, man har med dem, fordi de kan jo godt tro, at man har en lidt tættere relation (...) Hvis jeg har haft [borgere fra samme oprindelsesland, red.], giver jeg dem væk, fordi de tror automatisk: "Nå ja, du er en af os, og du kan jo godt lige gøre sådan og sådan." (...) Jeg bliver ikke presset af det, men der er jo nogen, der godt kan føle sig presset, specielt hvis de kender nogle af deres familiemedlemmer og sådan. Det kommer lidt an på, hvordan man selv er som person."

- Sagsbehandler og kerneteammedlem, runde 2

For det andet står det klart, at personaleudskiftning er en væsentlig udfordring for kommunerne, særligt i relation til et initiativ som dette, hvor en betydelig mængde viden er akkumuleret i et relativt lille team, og hvor den tværfaglige organisering forudsætter et godt teamsamarbejde kendetegnet ved tætte faglige relationer og tillid medarbejderne imellem. I dette lys er den tværfaglige organisering personbåret og derfor sårbar overfor personaleudskiftninger, der kan udfordre den fællesfaglige forståelse og -kultur blandt medarbejderne, der, som nævnt, tager tid at opbygge. Videre, når viden og kompetencer er koncentreret hos få personer, kan selv begrænset personaleudskiftning føre til permanent tab af viden og kompetencer.

"Der er ikke ret mange tilbage [i kommunen, red.]. Der er mig, jeg er tilbage, men jeg sidder også i en helt anden post, men ellers er der jo ingen tilbage. Altså folk er videre, så den viden går tabt, fordi det er meget personbåret. Også på ledelsesniveau. Når et projekt bliver afsluttet, hvis lederen så ikke er der de næste 10 år, jamen så er der ingen, der husker eller inddrager det i fremtidige beslutninger, selv om der måske har været nogle gode takter."

- Projektleder, runde 1

I et mere langsigtet perspektiv har dette implikationer for forankringen af både viden, kompetencer og metoder og af det mere overordnede *tværfaglige mindset*, som flere informanter oplever som et af de tilbageværende positive aftryk af initiativet.

6.3 Forankringserfaringer på det organisatoriske spor

Som det fremgår indledningsvist peger evalueringen af initiativets første runde på en central udfordring: At udsigterne til at forankre samarbejdsmodellen i kommunerne efter projektets afslutning var begrænsede, primært fordi organiseringen i tværfaglige kerneteams med få sager ansås for at være for ressourcekrævende²⁶. Indsatsen vurderedes ganske enkelt at være for omkostningstung i forhold til antallet af borgere, der blev hjulpet.

Erfaringsopsamlingen viser, at denne udfordring også har vist sig at være tilfældet i praksis, både for kommunerne i første og i anden runde. På tværs af de to runder er det således kun i begrænset omfang, at kommunerne har overført samarbejdsmodellens organisering til drift, og dette er vel at mærke på trods af, at langt de fleste involverede aktører har oplevet den tværfaglige organisering som værdifuld.

En undtagelse ses dog i Høje Taastrup kommune, hvor man har valgt at forankre den tværfaglige organisering med både kerneteam, styregruppe og en koordinationsgruppe omend i en 'light-version'. Når der er tale om en light-version, er det bl.a., fordi medarbejderne ikke arbejder fuld tid i teamet, men er 'udlånt' fra deres respektive afdelinger på et specifikt timetal, fordi mødekadencen i de forskellige grupper er en del lavere end i projektperioden, og fordi sagstallene for rådgiverne

²⁶ Rambøll (2022)

- omend nedsatte i forhold til normalen - ikke er så lave som i projektperioden. Hertil er der sket den justering, at forebyggelsesperspektivet er udvidet, således at der ikke alene er blik for forebyggelse af rekruttering til bander men forebyggelse af kriminalitet blandt børn og unge mere bredt.

Ifølge projektlederen i kommunen er der flere forhold, der har været afgørende for, at det i denne kommune er lykkedes at videreføre modellen til drift: Først og fremmest er det lykkedes at udarbejde en model, som har kunnet implementeres inden for driftsbudgettet²⁷. Herudover har der været stærk opbakning til projektet i alle lag af kommunen fra medarbejderniveau til byrådet, bl.a. fordi projektet opleves at imødekomme et konkret og synligt behov i kommunen for at håndtere uroskabende ungegrupperinger. Endelig og ikke mindst har der i projektledelsen været et tidligt og skarpt blik for forankring og - med henblik herpå - en bevidsthed om vigtigheden af at dokumentere resultaterne af indsatsen:

"Jeg tror, at det har betydning, at man stringent dokumenterer og har en masse data og tal, man kan vise. Og at man rider hurtigt den dag, pengene udløber og har mulighed for at sætte en politisk sag på og sige: 'Vi har de her resultater, det vil koste sådan og sådan at videreføre det: Ja eller nej'. Jeg tror, det er en fordel, at vi har gjort det på den måde. Forinden havde vi også brugt det sidste halve år på at sætte i pipeline til, hvordan vi kunne få det her implementeret i driften. Både med medarbejderne, men også med centercheferne og med de forskellige ledere på mellemniveauet."

- Projektleder, runde 2

²⁷ Der er dog tilført ekstra midler på den måde, at en ekstra bevilling til familieafdelingen på kr. 1 mio. er blevet prioriteret til indsatsen.

I Gribskov Kommune fra runde 2 fortæller projektlederen, at man også her har kunnet dokumentere gode resultater for de unge og familierne, og at der generelt opleves at være stor velvilje til at videreføre projektet. På trods heraf lykkedes det ikke at forankre initiativet, da kommunen ikke har kunnet finansiere den meromkostning på årligt kr. 2,5 mio., som en én til én videreførelse af initiativet forventes af ville beløbe sig til²⁸.

I stedet har man i kommunen etableret en fast tværfaglig mødeflade (hver 14. dag) for de tidligere kerneteammedlemmer, som skal understøtte vidensdeling og mulighederne for tværfaglig sparring om målgruppen. På trods af dette giver nogle af de tidligere kerneteammedlemmer udtryk for, at man i kommunen er tilbage til *'square one'*; dette fordi, der ikke længere er det formelle samarbejde i teamet om en fælles opgave, og fordi dét, som opleves at være den helt centrale virksomme mekanisme, nemlig den lave sagsstamme, er fjernet.

I den tredje kommune i runde 2, Helsingør Kommune, understreger projektlederen, at initiativet, om end det ikke er formelt forankret i organiseringen, på anden vis har sat sig tydelige spor i kommunens organisering og praksis for tværfagligt samarbejde. Særligt peges der her på et betydeligt styrket og mere systematisk samarbejde mellem SSP, familieafdelingen og Jobcentret om de mere komplekse familiesager, samt at der mere systematisk indgår overvejelser om kriminalitet som en potentiel trussel i sager om udsatte børn og unge. Den styrkede tværfaglighed er ifølge projektlederen forankret hos de faglige ledere i de respektive afdelinger,

²⁸ Ifm. kommunens egen evaluering af projektet opstillede kommunen tre scenarier for videreførelse af initiativet, hhv. *'Ønskedrømmen'* med en udvidet model, som indebærer en udvidelse af projektet med yderligere 1 kontaktperson, 1 socialrådgiver og 2 deltids gadeplansmedarbejdere til kr. 4 mio. årligt; videreførelse af projektet med de samme ressourcer som under projektperioden til kr. 2,5 mio. årligt; samt en *'light-udgave'* med allokering af 1 rådgiver (unge under 18) og 1 kontaktperson til arbejdet med at forebygge banderekrutering. Kilde: Gribskov evaluering Final

og der arbejdes for at udbrede den tværfaglige forståelse til de relevante fagpersoner i afdelingerne.

Mens der ikke er tale om egentlig formel organisatorisk forankring (på nær i Høje Taastrup Kommune), indikerer erfaringsopsamlingen, at der generelt er flere aftryk af den tværfaglige organisering at spore i kommunerne i anden runde end i første. Årsagerne hertil er ikke klare. Datamaterialet indikerer eksempelvis ikke, at der skulle være sket et skift i projektholders tilgange til understøttelse af forankringspotentialerne i kommunerne.

En mulighed er, at den tid, der er gået mellem projektafslutningen og erfaringsopsamlingens dataindsamling, kan have haft betydning for i hvilken grad, der endnu er tværfaglige organisatoriske snitflader tilbage i kommunerne, som fx den faste tværfaglige mødeflade i Gribskov Kommune nævnt ovenfor.

Mens man ikke kan tale om en egentlig idriftsættelse af den oprindelige tværfaglige samarbejdsmodel, bør det nævnes, at man i Københavns Kommune har iværksat et nyt projekt med afsæt i erfaringerne fra den. Det nye projekt kaldet *Helhedsorienteret Familieindsats* har som formål at brede den tværfaglige metode ud til flere fagpersoner i kommunen, frem for at den ligger hos et relativt lille team. På denne måde sigtes der mod at modvirke den sårbarhed overfor personaleudskiftning, der har været et grundvilkår for den oprindelige samarbejdsmodel. Det nye projekt adskiller sig ved, at der ikke er ét kerneteam om flere familier, men at hver familie i målgruppen har et kerneteam bestående af de rådgivere og fagpersoner fra forskellige afdelinger, som er relevante for familien; herunder med en fast repræsentation af en børne- og ungerådgiver samt jobrådgiver og med deltagelse af eksempelvis mentor, familiebehandler eller andre fagpersoner, hvor det er relevant.

Da der er tale om et stort projekt med relativ lang indkøringstid, er det for tidligt at sige noget om projektets virkning. Dog vurderer projektlederen, at der ligger en klar styrke i, at den organisatoriske model omfatter langt flere medarbejdere i kommunen, og at der er potentiale for, at modellen kan blive bæredygtig.

7 ERFARINGER RELATERET TIL INDSATSSPORET

Som beskrevet i afsnit 5.2 er initiativets indsatsspor bygget op om tre faser: Opsporing, udredning og iværksættelse af indsatser for målgruppen på baggrund af en familiehandleplan. I det følgende beskrives først kommunernes erfaringer med implementering af indsatssporet, herunder i hvilket omfang og hvordan elementer herfra er overgået til drift i kommunerne. Herefter peges der på de forhold eller faktorer, informanterne understreger som forudsætninger for, at de familieindrettede indsatser kan lykkes.

7.1 Indsatssporets tre kerneelementer

7.1.1 Opsporing og rekruttering

På tværs af implementeringsrunderne har kommunerne anvendt en flerstrengt strategi til opsporing af børn/unge og familier, som hovedsageligt har bestået af følgende:

- Gennemgang af §115-listen i samarbejde med politiet²⁹
- Gennemgang af eksisterende sagsstammer hos rådgivere og kontaktpersoner
- Opsøgende kontakt til børn/unge i målgruppen
- Der er skabt opmærksomhed om initiativet internt i kommunen
- Der er etableret kontakt til eksterne aktører (fx væresteder, klubber)

²⁹ §115-listen henviser til Retsplejelovens §115, hvoraf det fremgår, at politiet og myndigheder må dele oplysninger om enkeltpersoners private forhold med andre myndigheder, hvis delingen anses for at være nødvendig af hensyn til bl.a. det kriminalitetsforebyggende samarbejde. På §115-listerne optræder unge, som er antruffet af politiet og for hvem, der er bekymring for kriminalitet.

- Børn/unge er blevet pålagt deltagelse gennem dom ved Ungdomskriminalitetsnævnet.

I Høje Taastrup kommune, hvor initiativet er overgået til drift i en nedskaleret version, er den systematiske opsporing ligeledes bevaret. I denne kommune mødes politiet fortsat hver anden uge med det tværfaglige ungeteam og gennemgår §115-listen. På et mindre formaliseret niveau giver projektlederen i Helsingør Kommune udtryk for, at der nu er et generelt øget vidensniveau på tværs af faggrupper, hvilket vurderes at styrke fagpersonernes viden om, hvem man skal kontakte, hvis man har en bekymring om et potentielt kriminalitetstruet barn/ung.

Opsporingsmetoden har stor betydning for hvilke børn/unge, der rekrutteres til initiativet og hvor udfordrede, deres familier er. Som tidligere nævnt har oplevelsen i flere kommuner været den, at den initiale opsporingsmetode i nogle tilfælde førte til rekruttering af unge, hvis kriminalitetsudfordringer vurderes at være for store til meningsfuldt at blive håndteret af indsatsen. Flere af kommunerne i runde 2 peger således på, at det er vigtigt at gøre sig klart, hvem målgruppen for initiativet er, og i hvilken grad opsporingen skal være informeret af det forebyggende fremfor det indgribende sigte.

Flere kommuner i runde 2 har haft gode erfaringer med at rekruttere en målgruppe, som ikke er for langt inde i kriminalitet, da det netop er for denne målgruppe, at det præventive arbejde bliver relevant.

”Vores erfaring var, at vi startede ud med en ret udfordret målgruppe, og de har været lidt sværere at lykkes med, hvor vi har haft noget nemmere ved at arbejde med den mellemgruppe, som er som ikke er helt så indfanget i kriminalitet og i bandemiljøet. Der er en del af de unge, som vi startede ud med, som ikke har formået at komme ud af deres

kriminalitet, fordi de simpelthen var for langt inde. Det giver god mening at arbejde tidligt, ja helt ned i 12-14 årsalderen, for reelt at kunne forebygge.”

- Afdelingsleder, runde 2

I denne forbindelse fremhæver informanter på tværs af kommuner værdien af den tidlige forebyggende indsats. Der er blandt informanterne forskellige opfattelser af, hvor tidligt, man som kommune bør sætte ind med forebyggende foranstaltninger. Nogle, som den ovenfor citeret afdelingsleder, angiver 12-14 årsalderen, mens andre peger på, at udfordringerne allerede er at spore – og ideelt set bør arbejdes med – allerede i børnehavealderen. I litteraturen peges der på, at forebyggelse allerede fra fødslen mindsker risikoen for, at barnet får en kriminel løbebane; f.eks. via hyppige besøg af en sundhedsplejerske i de første år af barnets liv samt forældretræning³⁰.

Endvidere er det en vigtig pointe, at børnene/de unges alder har betydning for i hvilket omfang, arbejdet med forældrene vurderes at være en virksom metode. En af de interviewede centerchefer giver fx udtryk for, at mentaliseringsforløb for forældre ”var sådan set rigtig fornuftigt”, men at det kom på et alt for sent tidspunkt i familiernes liv.

” [Forældrene, red.] kom bare ind på et tidspunkt, hvor de for længst havde opgivet at have kontrol med deres egne børn. Altså, de unge lever utrolig autonomt, og deres forældre var nærmest... altså, de var jo godt klar over, at de skulle gøre noget, men de var virkelig magtesløse. Det var jo ikke forældre, som var stolte af, at deres børn var involveret i kriminalitet, men de var meget opgivende i forhold til, hvordan de skulle

³⁰ Christoffersen et al. (2011): Tidlig identifikation af kriminalitetstruede børn og unge. Socialforskningsinstituttet.

kunne skabe en forandring for deres unge. Så på den måde blev det vanskeligt at styrke forældreskabet for de her forældre. Det virkede som om, vi kom alt for sent ind.”

- Centerchef, runde 1

I forlængelse heraf fremhæver en rådgiver på 18+ området i et interview, at de unge over 18 år ofte ikke ønsker, og derfor ikke vil give samtykke til, at forældrene inddrages i deres sag.

Uagtet præcis hvornår, der bør sættes ind, er der en klar og tværgående opfattelse i kommunerne af, at tidlig forebyggelse er mere virksomt end indgribende foranstaltninger. Et opmærksomhedspunkt i denne forbindelse er dog, at tidlig forebyggelse bør håndteres på en sådan måde, at børnene/de unge og deres familier ikke oplever tiltag og indsatser som stigmatiserende, hvilket i værste fald kan være kontraproduktivt³¹. Det bør også understreges, at jo tidligere der sættes ind, desto bredere bliver det forebyggende sigte, og desto mindre giver det mening at tale om forebyggelse specifikt i relation til rekruttering til bandekriminalitet.

Nogle informanter giver i forlængelse af ovenstående udtryk for, at det kan være hensigtsmæssigt at undlade at tale om 'bander' og 'bandekriminalitet', da mange forældre ikke ved eller ikke vil anerkende, at problemerne hos deres barn/ung er så store, at der er en bekymring for bandeinvolvering, og følgelig kan blive skræmt væk fra relevante hjælpetilbud.

”Den er ret svær at sælge til familier, der står med deres lille purk og tænker: ”Jamen han er ikke engang kriminel, så hvorfor skal vi begynde

³¹ Qvortrup et. al (2019): Kriminalitet og etniske minoriteter Del II - en kortlægning af årsagsforklaringer. Aalborg Universitet. Udgivet af Det Kriminalpræventive Råd. Der henvises her til 'stemplingsteorien', som kort opsummeret beskriver det fænomen, at når en befolkningsgruppe stemples som problematisk, f.eks. som potentielle kriminelle, kan det føre til, at de faktisk bliver mere kriminelle.

at snakke om bander? Nej, det skal vi ikke være en del af." Så jeg tænker, at man lige skal overveje, hvad det er for en "vare", man prøver at sælge, fordi det er rigtig, rigtig skræmmende for familierne, hvis man begynder at nævne ordet bander. Så hvis man vil have dem med som medspiller, så skal man nok sige, at det handler om noget andet, fx at fremme trivsel, god skolegang osv.

- Projektleder, runde 1

7.1.2 Tværfaglig udredning

Som led i initiativet blev der udviklet et værktøj til tværfaglig udredning af familierne, som består af seks dele, der systematisk samler op på og anskueliggør relevante oplysninger om familien. De seks dele er: Indsamling af stamoplysninger; opsamling af journalnotater; gennemgang af iværksatte indsatser og tidslinje; udarbejdelse af risiko-/behovsniveau med afsæt i YLS/CMI & LS/RNR; udarbejdelse af samlet tværgående vurdering og handleplan.

Som det fremgår, er der tale om et omfattende værktøj, og evalueringen af initiativets første runde viste også, at udsigterne til forankring af værktøjet var begrænsede, da det oplevedes at være for ressourcekrævende at videreføre. Erfaringsopsamlingens data bekræfter, at dette også er oplevelsen for kommunerne i runde 2. Mens enkelte informanter sætter pris på det helhedsorienteret indblik i familiens historik og kontakt til kommunen, som værktøjet har kunnet bidrage med, er der generel enighed om, at det er for ressourcekrævende at håndtere, hvorfor det ikke er overgået til drift i nogen af kommunerne.

7.1.3 Familiehandleplaner og familierettede indsatser

Vores litteraturgennemgang viser, at inddragelsen af borgerne er et kerneelement i langt de fleste af de kommunale helhedsorienterede indsatser for udsatte familier³². Det fremhæves i litteraturen, at det er vigtigt at fastlægge indsatsmålene i samarbejde med familierne, så den enkeltes perspektiv, ressourcer og drømme kan guide forløbet, hvilket vurderes at øge deres ejerskab til og motivation for samarbejdet og sikrer, at man arbejder hen imod fælles mål. I nærværende initiativ er der således også lagt op til, at den tværfaglige udredning danner udgangspunktet for udarbejdelsen af en familiehandleplan, som bl.a. skal afdække familiens egne ønsker, behov og ressourcer³³.

Initiativets midtvejsevaluering indikerer, at kommunernes vurderinger af familiehandleplanen har været forskellige. Nogle opfattede familiehandleplanen som et brugbart værktøj, hvor familien kunne få sat ord på deres egne mål, samt hvad der skulle til for at opnå disse mål. Omvendt oplevede enkelte, at familiehandleplanen var svær at benytte, da der indgik flere forvaltninger og familiemedlemmer, hvilket øgede kompleksiteten og gjorde det vanskeligere at fokusere planen. Det står ikke klart i hvilket omfang, kommunerne har overført den tværfaglige familiehandleplan til drift i kommunen, eftersom der få steder er en organisering til at opretholde den. I én af kommunerne fremhæver en informant, at udarbejdelse af en familiehandleplan forudsætter samtykke fra familien, da informationer om familiens forhold deles på tværs af fagforvaltninger. Her anfører informanten, at man gerne benytter tværfaglige familiehandleplaner "når man kan", underforstået når familien giver samtykke hertil.

Om konkrete familierettede indsatser og tiltag, er det alene det mentaliseringsbaserede program MindTheParents, som så at sige udgør et 'nyt' tilbud til

³² Kommunernes Landsforening (2021), Oxford Research & Lead (2020), VIVE (2024) m.fl.

³³ SIRI: En introduktion til initiativet 'Forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet'

målgruppen. Data indikerer, at forløbet overordnet set ikke er forankret i kommunerne, idet der efter endt projektperiode ikke er medarbejderressourcer til at afholde sådanne forløb for forældremålgruppen.

Med undtagelsen af MindTheParents kan det siges, at initiativet overordnet set ikke indeholder særlige indsatser målrettet målgruppen af børn/unge eller deres familier, og at man derfor ikke kan tale om forankring i relation hertil. Som en centerchef i en af kommunerne udtrykker det:

”Projektet har ikke bibragt, at man kan noget andet, end man ellers kan, så ja, vi gør altid det, vi skal, og det har det her projekt ikke ændret på.”

- Centerchef, runde 2

Erfaringsopsamlingens data vidner dog om, at de øvrige involverede aktører i kommunerne mere generelt og i høj grad oplever, at de med initiativet har kunnet arbejde med målgruppen på en anderledes og langt mere intensiv og virksom måde, end hvad de ellers har haft ressourcer til i det daglige. Dette uddybes i det følgende.

7.2 Virksomme mekanismer i det familierettede arbejde

På baggrund af erfaringsopsamlingens data kan der fremhæves særlige forhold og faktorer, som vurderes at være virksomme for det familierettede arbejde, som har fundet sted i projektperioden. I denne forbindelse peges der særligt på tillidsrelationen mellem familien og de fagprofessionelle i kommunen og i forlængelse heraf den nødvendige tid og fleksibilitet til at opnå denne tillid.

7.2.1 Tillidsrelationen

Erfaringer fra andre helhedsorienterede kommunale indsatser peger ligeledes på den tillidsfulde relation som et kerneelement i arbejdet med udsatte familier bredt set³⁴ såvel som i relation til det kriminalitetsforebyggende arbejde mere specifikt³⁵. I erfaringsopsamlingen giver informanterne på tværs af kommunerne også udtryk for, at tillidsrelationen mellem familierne og de kommunale fagpersoner er central for indsatsens succes. Flere peger på, at familierne ofte har haft mange og vanskelige forudgående oplevelser med det offentlige system, der kan opleves som komplekst, uigennemskueligt og langsomt. Mødet med kommunen er følgelig for mange udsatte familier forbundet med betydelige forbehold - hvis ikke decideret skepsis - ligesom der hos flere kan være en angst for, at kommunen sætter hårdt ind og fjerner børnene.

For at kunne tilbyde en helhedsorienteret indsats, der tager afsæt i familiens resourcer, behov og ønsker, er der derfor behov for at opnå en tillidsrelation, så familien tør at åbne sig, være ærlige og indgå i et reelt samarbejde med de kommunale fagpersoner om deres udfordringer og behov. At etablere én indgang til kommunen via kerneteamet vurderes at forenkle familiens kontakt til kommunen og understøtter oparbejdelsen af den nødvendige tillidsrelation.

I forlængelse heraf peger informanterne på, at de delvist overlappende faktorer tid, fleksibilitet og vedholdenhed er vigtige for tillidsrelationen og dermed for familiernes motivation for at samarbejde med kommunen om forløbet. I relation til tidsfaktoren giver flere informanter udtryk for, at det har været vigtigt for

³⁴ Bl.a. VIVE (2020): Helhedsindsats for udsatte familier - Virkninger og erfaringer med indsats i Gladsaxe Kommune 2016-2019; Social udviklingscenter (2023): Opgang til opgang, Radikal tværfaglighed og relationel velfærd som en vej til job og livskvalitet for udsatte familier i Gellerup; Kora (2017a): Helhedsorienteret indsats for udsatte familier - En analyse med udgangspunkt i erfaringer fra Furesø Kommune,

³⁵ Oxford Research (2018); Andersen et al. (2015)

tillidsrelationen, at de har kunnet afsætte tid til mere intensiv kontakt med familierne samt tæt og hyppig opfølgning, ligesom det i nogle kommuner har krævet både tid og vedholdenhed at betrygge familierne tilstrækkeligt til, at de ville give deres samtykke til at deltage i initiativet. Flere informanter beskriver desuden kontakten med børnene/de unge som udfordrende og kendetegnet ved, at børnene/de unge ofte ikke dukker op til aftalte møder mv. I denne forbindelse understreger informanterne vigtigheden af, at man som fagperson 'bliver ved', så de unge får en oplevelse af, at der er en voksen, der vil dem og er vedholdende og insisterende i relation til de aftaler, der indgås.

Ydermere i relation til tidsperspektivet peges der på, at initiativets primære formål, at forebygge rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet, ikke kan klares med et "quick fix", men kræver en målrettet og langsigtet investering, som rækker ud over projektperiodens tre år. Flere informanter fortæller i denne sammenhæng, at projektperioden var for kort til at kunne nå at skabe reelle forandringer for målgruppen.

Endelig peges der på betydningen af fleksibilitet for tillidsopbygningen med familierne. Fleksibilitet skal her både forstås som en tidslig fleksibilitet og som en fleksibilitet i relation til fagpersonens vante roller i opgaveløsningen. Den tidslige fleksibilitet handler både om at kunne og ville handle hurtigt, når behovet og muligheden er der (jf. afsnit 6.1), og om de centrale fagpersoners tilgængelighed fx efter almindelig kontortid. I denne forbindelse er det værd at bemærke, at man i en af kommunerne valgte at udlicitere mentorordningen for de kriminalitetstruede unge over 18 år til en ekstern leverandør, da denne vurderedes at kunne løfte opgaven bedre end kommunens egne støtte-/kontaktpersoner, blandt andet i forhold til at kunne være tilgængelige for de unge også efter kl. 16 og i weekender. Formelt set gled indsatsen for 18+ på denne måde ud af satspuljeprojektet. Det er dog en væsentlig pointe, at man med denne justering oplevede at opnå særdeles gode

resultater, herunder at en betydelig del af de 40 involverede unge kom i arbejde (19 unge) eller uddannelse (10 unge), mens 4 er gået i Exit³⁶.

I forhold til fleksibilitet i opgaveløsningen fortæller flere informanter, at det i projektperioden har været muligt at gøre andet og mere for familierne, end man vanligtvis ville kunne. Som beskrevet i afsnit 6.1, er familierne ofte presset på flere forskellige fronter, og opfattelsen hos flere fagpersoner er, at det kan være nødvendigt at hjælpe familierne med de mest akutte problemer, før der kan findes overskud i familien til at håndtere en egentlig indsats. Enkelte informanter giver udtryk for, at der i projektet ikke har været hjemmel til at "øge serviceniveauet", men i praksis synes det dog alligevel at være det, der er sket. En af de interviewede projektledere beskriver, at det fra kommunens side også handler om at 'vise sig relevant' for familierne; med andre ord at vise familien, at man kan hjælpe med meget, og meget forskelligt, for på denne måde at vinde deres tillid:

"Det, der virkede godt, var, at dem som kom hos borgerne, ikke var særlig 'kommunale' på den måde (...) Fra vores side var der meget praktisk hjælp, og det var virkelig praktisk hjælp, til hvad end det kunne være. Og det havde den store effekt, at vi oplevede [familierne, red.], når de havde deres dårligste dage. Og vi oplevede, at det giver en anden tillid, at man er der, når det brænder på. På den måde fik vi også en særlig stærk relation til mødrene til de kriminalitetstruede unge, hvilket betød, at vi også kunne hjælpe dem med deres jobcentersag bedre, end hvis vi bare havde siddet i møder med dem."

- Projektleder, runde 1

³⁶ 13 af de 40 unge var ifølge informanten involverede i bandegrupperinger, mens de øvrige var en del af/tæt på kriminelle miljøer.

Efter endt projektperiode er oplevelsen, med få undtagelser, at det ikke længere er muligt at opretholde den samme intensive og håndholdte kontakt til familierne, særligt fordi rådgivernes sagsstamme er tilbage til normalen, hvorfor også muligheden for at handle hurtigt og fleksibelt opleves at være betydeligt begrænset. Herudover fortæller flere, at det efter endt projektperiode ikke længere er muligt at tænke i kreative løsninger for og med familierne.

8 OPSUMMERING OG PERSPEKTIVERING

8.1 Opsummering

Med afsæt i den kvalitative dataindsamling finder vi, at de kommunale informanter overordnet set oplever, at den tværfaglige organisering er meningsfyldt og bidrager til at styrke kommunens arbejde med og for familierne i initiativet. Erfaringerne fra kommunerne i runde 2 ligner dermed overordnet de erfaringer, der er beskrevet i midtvejs- og slutevalueringen af runde 1. Hertil giver fagpersonerne udtryk for, at den håndholdte og intensive indsats opleves at gøre en reel forskel for børnene/de unge. Det er dog forskelligt, hvordan og med hvilken stringens kommunerne har dokumenteret udviklingen hos målgruppen. I enkelte kommuner har man ved projektets afslutning kunnet påvise en positiv virkning i form af flere børn/unge i fritidsjobs, uddannelse eller arbejde, afsluttede sager i kommunen mv., men i det store hele har det ikke, som led i erfaringsopsamlingen, været muligt at indhente progressionsdata for målgruppen. Det skyldes, i vores vurdering, at der i kommunerne har været relativt lidt opmærksomhed på at sikre systematisk dokumentation af indsatsens resultater, og dette vel at mærke i en form, som kan gøres tilgængelig for andre interessenter.

Samtidigt viser erfaringsopsamlingen, at kommunerne, på trods af de positive erfaringer, ikke har kunnet finde finansiering til den merudgift, der er forbundet med opretholdelsen af organiseringen i et kerneteam. Initiativet har derfor kun i meget lille grad kunnet forankres i kommunerne. Dog har Høje Taastrup Kommune videreført organiseringen i en "light-version", og Københavns Kommune har videreført en del af erfaringerne fra initiativet i et nyt projekt med en anden type af organisering, som er forankret hos en betydeligt bredere gruppe af medarbejdere. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at sige noget om en eventuel virkning af disse tiltag. I relation til delelementerne i initiativet finder erfaringsopsamlingen, ligesom

evalueringen, at den løsningsfokuserede tilgang LØFT, har vundet indpas i og er blevet udbredt til flere medarbejdere i flere af de deltagende kommuner.

8.2 Opmærksomhedspunkter

Erfaringsopsamlingen rejser nogle centrale spørgsmål og opmærksomhedspunkter, som vi vurderer er vigtige at forholde sig til, når der i kommunerne afprøves initiativer og indsatser af midlertidig karakter, som det eksempelvis har været tilfældet med satspuljemidlerne, med henblik på en eventuel forankring. Når målgruppen for projekterne er udsatte borgere, der ofte har mindre gode oplevelser med det offentlige system i bagagen, er overvejelserne desto mere påkrævet.

8.2.1 Ressourcespørgsmålet

I initiativets slutevaluering estimeres de samlede omkostninger af en kommunal indsats, der bruger initiativets organiseringsmodel og tilgang med ét kerneteam, til at være kr. 2.874.000 i alt per driftsår³⁷. Hertil vil komme mindst kr. 80.000 for opkvalificering af fem medarbejdere i LØFT-metoden og den mentaliseringsbaserede indsats samt estimerede opstartsomkostninger på ca. kr. 214.000³⁸. I evalueringen skønnes det således, at en lignende indsats med ét kerneteam vil koste kommunerne ca. kr. 6 mio. over to år³⁹.

Med andre ord har man med satspuljeprojektet Forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet afprøvet en organisatorisk samarbejdsmodel, som forudsætter enten frigørelse af ressourcer ved en omprioritering af

³⁷ Rambøll (2022)

³⁸ Den beregnede model forudsætter, at kommuner adopterer et komprimeret opkvalificeringsforløb, og at de har mulighed for at uddanne personale sammen med andre kommuner (ibid).

³⁹ Beregningen forudsætter, at antallet af indskrevne børn/unge er den samme som under initiativperioden dvs. ca. 20 børn/unge og 22-23 forældre i gennemsnit per kommune. Prisen pr. barn/ung vil da være kr. 151.000 om året over en toårig periode.

kommunens økonomi eller tilførsel af nye midler. Som det fremgår af afsnit 6.3, er det eksempelvis ikke lykkedes Gribskov Kommune at finde finansiering i kommunens budget til at drifte organiseringen, end ikke i en langt billigere 'light-model', på trods af at man oplevede at opnå gode resultater med initiativet. Afprøvning af et initiativ, der forudsætter en organisationsmodel, som kommunerne med deres i forvejen pressede økonomi generelt set ikke har råd til at virkeliggøre, er derfor tankevækkende.

I denne forbindelse giver flere informanter udtryk for, at projektet har gjort det muligt at gøre en reel forskel for nogle – om end relativt få – børn/unge og familier, som ellers er særdeles vanskelige at nå, og at der heri ligger en klar værdi, om end det af informanterne medgives, at der 'set fra et helikopterperspektiv' er tale om en dyr indsats ift. de konkret opnåede resultater.

Samtidigt er der, som tidligere beskrevet, en klar bevidsthed i kommunerne om, at forebyggelse af kriminalitet kan 'betale sig', ikke blot fra et menneskeligt men også et samfundsøkonomisk perspektiv. Det økonomiske rationale for kriminalitetsforebyggelse understøttes af forskning på området, som viser, at der er betydelige samfundsmæssige omkostninger forbundet med kriminalitet og dermed også meget at spare ved at forebygge, at personer bliver involveret i det. En opgørelse fra Justitsministeriets Forskningskontor, der viser udvalgte samfundsøkonomiske omkostninger som følge af kriminalitet begået af medlemmer af kriminelle grupperinger, peger eksempelvis på, at rockere og bandemedlemmer i 2016 kostede samfundet mindst kr. 314 mio⁴⁰. Omkostningerne relaterer sig bl.a. til Kriminalforsorgens og politiets udgifter til exitprogrammer (kr. 20 mio.), politiets udgifter til

⁴⁰ Justitsministeriets Forskningskontor (2018): Udvalgte samfundsøkonomiske omkostninger som følge af kriminalitet begået af medlemmer af kriminelle grupperinger

sigtelser (kr. 69 mio.), Kriminalforsorgens udgifter til indsættelser (kr. 186. mio.) mv⁴¹. Undersøgelsen tager udgangspunkt i personer, der i året 2016 var registreret som enten rockere eller bandemedlemmer i Politiets Efterforskningsstøttedatabase (PED). I det pågældende år var der mellem 1300 og 1400 personer registreret i PED på et givent tidspunkt⁴².

Hertil finder en svensk undersøgelse, at ét medlem af en kriminel gruppering koster det svenske samfund ca. dk. 1,3 mio. årligt (omregnet til danske kroner), når der foruden udgifter til politi, Kriminalforsorg, domstole, exit mv. indregnes tabt arbejdsfortjeneste, udgifter behandling af sygdom og skader mv⁴³. Og endelig ift. det økonomiske rationale kan der peges på forskning, der viser, at de positive effekter af kriminalpræventive indsatser har været markant undervurderede, fordi kriminel adfærd smitter. Det betyder, at mindre kriminalitet hos én person gør, at andre i samme omgangskreds også vil blive mindre tilbøjelige til at begå kriminalitet⁴⁴.

Af andre typer af virkning peger ledere og chefer i interviews på, at initiativet i løbet af projektperioden har bidraget til at styrke medarbejdernes blik for værdien af tværfagligt samarbejde mere generelt, hvilket opleves at være gavnligt for kommunens overordnede udvikling i denne retning. En af de interviewede center-

⁴¹ Der indgår ikke omkostninger vedrørende befolkningens bekymring, tryghed mv. eller omkostninger forbundet med langsigtede konsekvenser (f.eks. tilknytning til arbejdsmarkedet) hverken for ofre eller gerningsmænd. Ibid.

⁴² Der er løbende udskiftning i de personer, der optræder i PED, forstået på den måde at nogle i løbet af året udtræder af listen og nye kommer til.. Det kan derfor ikke siges præcist, hvor mange personer tegner sig for de samlede årlige omkostninger. Se også: Ribe (2017): Flowet i rocker- og bandemiljøer, Justitsministeriets Forskningskontor

⁴³ Lundmark-Nilsson & Nilsson (2012) Vänd dem inte ryggen. Socioekonomisk analys av destruktiva subkulturer, Fryshuset.

⁴⁴ Dustmann & Landersøe (2021): Child's Gender, Young Fathers' Crime, and Spillover Effects in Criminal Behavior, Journal of Political Economy, Volume 129, Number 12

chefer peger således på, at der i løbet af projektperioden er oparbejdet erfaringer og viden, som vurderes at være gavnlige for kommunen også i et længere perspektiv:

”Den erfaring, der er samlet op i projektet, måden at tilgå det kriminalitetsforebyggende arbejde, det kan man jo ikke tage ud af folk, bare fordi projektet stopper, og fordi vi ikke har råd til, at folk har lave sagsstammer. Den viden er der jo. Men det er klart, når du ikke kan opretholde en organisering ind i det, og du ikke har medarbejderressourcerne til at have de lave sagsstammer og til at kunne friholde de her mennesker til at organisere sig og kun specialisere sig i det her, jamen så er det da klart, det bliver bare mere udtyndet. Det bliver tynd saftvand eller tynd leverpostej, altså det gør det jo.”

- Centerchef, runde 2

Og selvom det kan siges, med afsæt i citatet ovenfor, at man ikke kan tage den opnåede viden ”ud af folk”, kan man godt tage folkene ud af kommunen. Set i lyset af, at der er relativt lidt – om nogen – metodedokumentation for projektet, er den opnåede viden og kompetencer særdeles personbåret og dermed sårbar over for den relativt store personaleudskiftning i kommunerne. At personaleudskiftningerne medfører et videns- og kompetencetab i kommunerne fremstår klart i flere interviews:

”Hele vores kerneteam er væk. Vi har en rådgiver tilbage, som stadigvæk er her, men er langtidssygemeldt, og ellers er kerneteamet og den viden væk. (...) Vi ville gerne have lavet en drejebog for, hvordan man kan arbejde med den her målgruppe baseret på nogle af de erfaringer, vi havde gjort, så vi også kunne inkorporere det fremadrettet. Men vi nåede simpelthen aldrig i mål med det. Det var et større projekt, end vi

måske lige havde set.”

- Projektleder, runde 1

Skal viden og metoder forankres hos medarbejderne i kommunerne på en mere bæredygtig måde, er der således behov for at sikre, at de for det første spredes ud til en større gruppe af medarbejdere, og for det andet dokumenteres i en metodehåndbog, drejebog, vejledning eller lignende, der kan understøtte systematisk overlevering til nye medarbejdere.

8.2.2 Projektets midlertidighed

I forlængelse af ovenstående knytter der sig overvejelser om projektets midlertidige karakter. Det ligger implicit i den projektorienterede tilgang, at der er tale om et tidsligt afgrænset forløb, som i en given periode får styrket fokus (jf. også ovenfor citeret centerchef). Der er ubetvivleligt fordele herved, som erfaringsopsamlings resultater også viser, ligesom den midlertidige projektilgang mere bredt oftest tjener det formål at afprøve initiativer og tiltag for i første omgang at undersøge, om de har den ønskede effekt. Samtidigt står det klart, at midlertidigheden omvendt har nogle mindre hensigtsmæssige følgevirkninger.

Nogle af kerneteammedlemmerne har fx oplevet projektets midlertidighed som en decideret udfordring. For nogle har frustrationen over at vende tilbage til ”normale vilkår” efter i en periode at have arbejdet på en måde, som opleves reelt at gøre en forskel for målgruppen, været særdeles stor. Nogle beskriver en følelse af demotivation og magtesløshed, fordi de nu har et klart billede af, hvad der skal til for effektivt at arbejde forebyggende med de unge, men at de ikke længere har mulighed for at gøre det, da deres almindelige case load ikke tillader det. Enkelte har sågar efter endt projektperiode overvejet at forlade deres stilling.

Herforuden giver nogle af kerneteammedlemmerne udtryk for, at en midlertidig indsats for udsatte familier i værste fald kan være kontraproduktivt. Familiernes systemskepsis fremhæves i denne forbindelse, ligesom også tiden, det har taget at opbygge den nødvendige tillid i relationen mellem familien og kommunen fremhæves. Ophøret af den hyppige og fleksible kontakt, som er en forudsætning for den tillidsbaserede relation, kan for nogle familier opleves som et tillidsbrud, som bekræfter dem i, at kommunen ikke er "til at stole på". Sker dette, kan samarbejde med familierne potentielt blive endnu mere skrøbeligt, end det var inden projektet.

8.2.3 Dokumentation

Som det fremgår af afsnit 6.3, vurderes det at være vigtigt for at opnå opbakning fra det politiske niveau, at man som kommune kan dokumentere gode resultater af den givne indsats. Slutevalueringen af initiativets første implementeringsrunde har således også skullet tilvejebringe viden om indsatsens virkning for de unge og deres forældre målt på en række parametre herunder generel trivsel, uddannelse, fritidsjob, fritidsaktiviteter, kriminel og risikopræget adfærd og for forældrenes vedkommende forælderrollen og deres beskæftigelsesgrad⁴⁵. Evalueringen viser dog overordnet set hverken en positiv eller negativ udvikling blandt de deltagende børn/unge og deres forældre og tilskriver de udeblevne resultater 'implementeringsfejl' i form af en for kortvarig indsatsperiode og omfattende driftsforstyrrelser grundet Covid-19 pandemien.

Det bemærkes i denne forbindelse, at der alene er evalueret på den del af initiativet, som var under udvikling i projektperioden (runde 1), mens der ikke er foretaget en evaluering af runde 2, hvor der faktisk forelå en færdig model til afprøvning,

⁴⁵ Rambøll (2022). Slutevalueringen tager afsæt i progressionsmålinger udført undervejs i projektperioden samt analyser af registerdata om indsatsgruppen i sammenligning med en referencegruppe,

hvilket vurderes at være beklageligt⁴⁶. I anden runde har der ikke været de samme krav til kommunerne om at måle på de ovenfor nævnte parametre, og det er vores indtryk, at det har været relativt forskelligt, hvordan og med hvilken stringens kommunerne har dokumenteret initiativets eventuelle virkning for målgruppen, hvilket også fremgår af kommunernes slutevalueringsrapporter til SIRI.

Som tidligere nævnt giver projektledere i to af kommunerne fra anden runde udtryk for at have kunnet dokumentere positive resultater af initiativet. Vi har dog i erfaringsopsamlingen kun kunnet få kvantitative data, fx om antallet af afsluttede ungesager med baggrund i indsatsen, fra én kommune. Herudover peger erfaringsopsamlingens kvalitative data på, at informanterne generelt ikke har viden om, hvordan det er gået de unge og familierne siden indsatsen, herunder i hvilket omfang man faktisk har haft held med at forebygge rekruttering af børnene/de unge til bandekriminalitet. Ingen af de adspurgte kommunale repræsentanter har således efter endt projekt trukket data på, om de unge (fortsat) optræder på §115-listerne, har fået en afgørelse ved UKN eller en dom mv. I lyset af den betydning, som med rette kan tillægges dokumentation af en given indsats' virkning for sandsynligheden for at sikre finansiering til forankring af den, er der i kommunerne bemærkelsesværdig lidt viden om og fokus på dokumentation af initiativets virkning for målgruppen.

Det bør samtidigt bemærkes, at initiativets samlede model består af mange og forskellige indholdselementer, som knytter sig til både organiseringen i kommunen og til den familierettede indsats. Når mange indholdselementer afprøves samtidigt i én model, er det i et evalueringsperspektiv vanskeligt at isolere og identificere, hvilke dele af initiativet der er særligt virksomme for initiativets formål om at forebygge rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet. Når det er sagt, indikerer det kvalitative datamateriale, at den håndholdte, hyppige og vedblivende kontakt

⁴⁶ At det forholder sig sådan skyldes, ifølge en repræsentant fra projektholder, projektforsinkelser.

til børnene/de unge og familierne vurderes at være særligt virksomt, ligesom de interviewede fagprofessionelle understreger de positive virkninger af den tværfaglige koordinering i teamet.

Endelig må det fremhæves, at projektets midlertidighed udfordrer mulighederne for at påvise en eventuel mere langsigtet effekt af initiativet. Det er en velkendt udfordring ved evalueringer af indsatser på det sociale område, at effekten af disse ofte først viser sig på lang sigt, mens der, på grund af projektets tidshorisont, måles på kort sigt. Nogle informanter giver således også udtryk for, at målgruppens udfordringer ofte er så store, at det kræver betydeligt længere tid at skabe vedvarende forandringer i deres liv.

Samlet set peges der således på to centrale opmærksomhedspunkter, som knytter sig til projekttilgangen, som kendetegner nærværende og lignende midlertidige indsatser: At kommuner bør overveje, hvilke implikationer ophør af projektet kan have dels for den berørte målgruppe, dels for de involverede medarbejdere, samt hvad der skal til for at imødegå eventuelle uhensigtsmæssige følger. Såfremt initiativet, som nærværende initiativ, har et sigte om forankring, bør forankring medtænkes fra start, ligesom kommuner i denne forbindelse bør gøre sig klart, hvad det vil kræve ressourcemæssigt at overføre projektet til drift.

For det andet bør der, særligt hvad angår forebyggende kommunale indsatser, tænkes i mere langsigtede strategier for opfølgning og dokumentation. Der er i kommunerne en generel erkendelse af, at kriminalitetsforebyggelse 'betaler sig' og et udtalt ønske hos fagpersoner, såvel som ledere og chefer, om at styrke det kriminalitetsforebyggende arbejde på børne- og ungeområdet. Samtidigt er erkendelsen på tværs af kommunerne, at økonomien er så presset, at den kun levner plads til "brandslukning".

Skal der investeres mere langsigtet i kriminalitetsforebyggelse, er der som udgangspunkt behov for at dokumentere effekten af de afprøvede indsatser, også på længere sigt, med henblik på at sandsynliggøre den økonomiske gevinst, det vil have for kommunerne at investere i forebyggelse. Som det er nu, betyder den traditionelle relativt kortsigtede projekthorisont på oftest 3-4 år – såvel hos den finansierende part som i kommunen – at mere langsigtede og bæredygtige virkninger af forebyggende indsatser hverken afsøges eller dokumenteres.

8.3 Perspektivering til litteratur og andre erfaringer

Foruden at afdække erfaringerne med at implementere initiativet – særligt i kommunerne i runde 2 – samt belyse om og i givet fald hvilke delelementer, der er overgået til drift, har erfaringsopsamlingen skullet perspektivere til lignende indsatser med henblik på at understøtte anbefalinger til kommuner, der fremadrettet ønsker at arbejde tværfagligt og helhedsorienteret med forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet. Til dette formål er der lavet en litteraturgennemgang med fokus på hovedsageligt grå litteratur, herunder evalueringer, vidensopsamlinger og lignende.

Overordnet finder vi i vores gennemgang af litteratur, at der er meget lidt viden at hente om lignende helhedsorienterede indsatser til forebyggelse af bandekriminalitet. Som beskrevet i Kapitel 6 om initiativets tværfaglige organisering, findes der efterhånden en del viden om erfaringer og virkninger af helhedsorienterede kommunale indsatser mere bredt set og den tværfaglige kommunale organisering, som understøtter dem. Der kan eksempelvis peges på analysen af erfaringerne med den helhedsorienterede indsats for udsatte familier i Furesø Kommune⁴⁷, evalueringen af Herning Kommunes Sverigesprogram⁴⁸, evalueringen af

⁴⁷ Kora (2017a)

⁴⁸ Kora (2017b)

helhedsindsats for udsatte familier i Gladsaxe Kommune⁴⁹, evalueringen af frikommuneforsøget 2016-2020⁵⁰, evalueringen af fra Opgang til Opgang i Gellerup⁵¹ m.fl. foruden hhv. VIVEs vidensopsamling og Oxford Research & Leads kortlægning af tværfagligt samarbejde om helhedsorienterede indsatser, som der særligt henvises til i kapitlet.

Der gøres dog opmærksom på, at de helhedsorienterede indsatser har et fokus på udsatte familier bredt set og sigter ikke specifikt mod at forebygge ungdomskriminalitet eller rekruttering til bander, hvorfor erfaringerne ikke specifikt orienterer sig i denne retning. Dog kan det ikke udelukkes, at de helhedsorienterede indsatser kan have en positiv effekt i relation til at forhindre rekruttering af børn og unge til bander i de involverede kommuner, for så vidt at der opnås positive virkninger i relation til fx børns skolefravær og unges beskæftigelse (Opgang til Opgang), børnene/de unges mentale styrker (Furesø Kommune), bedre trivsel og øget livsstring hos forældrene (Gladsaxe Kommune, Opgang til Opgang) mv. Der kan dog ikke siges noget om de mere langsigtede virkninger for de børn og unge, som har været involveret i indsatserne.

Ligeledes findes der en del viden om, hvad der kendetegner de unge i kriminelle grupperinger og bander, herunder i forhold til baggrunds- og risikofaktorer, samt hvordan og hvorfor de tiltrækkes af bandemiljøet. Her kan særligt fremhæves en undersøgelse foretaget af Justitsministeriets Forskningskontor i 2011⁵² samt en lidt

⁴⁹ VIVE & Oxford Research (2020): Helhedsindsats for udsatte familier – Virkninger og erfaringer med indsats i Gladsaxe Kommune 2016-2019

⁵⁰ VIVE (2021): Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren – Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)

⁵¹ Social udviklingscenter (2023): Opgang til Opgang. Radikal tværfaglighed og relationel velfærd som en vej til job og livskvalitet for udsatte familier i Gellerup

⁵² Pedersen & Lindstad (2011): Første led i fødekæden? En undersøgelse af børn og unge i kriminelle grupper. Justitsministeriets Forskningskontor. Der gøres opmærksom på, at undersøgelsen skelner mellem unge, der

nyere forskningsopsamling fra 2018 over national og international viden om unge i bander⁵³.

I disse undersøgelser peges der bl.a. på, at de unge, der tiltrækkes af kriminelle grupperinger og/eller bander oftest: er unge mænd; har opvækst i udsatte boligområder; har en minoritetsetnisk baggrund; er venner med/omgås andre med erfaringer med kriminalitet; har en gadeorienteret livsstil; har haft problemer i skolen/uddannelsesforløbet; og har svage prosociale værdier, dvs. ikke tager afstand over for norm- og regelbrud. Hertil, og som den væsentligste *individuelle risikofaktor* i forhold til at indgå i en kriminel gruppe, fremhæves dét at have forældre, der holder ringe opsyn og ikke ved, hvad deres børn foretager sig, når de ikke er hjemme⁵⁴.

Når mangelfuldt forældreopsyn er særligt interessant i denne sammenhæng, er det bl.a., fordi erfaringsopsamlingens data også indikerer, at manglende forældreopsyn og -kompetencer vurderes at være et betydeligt forhold hos i hvert fald en del af de børn og unge, som deltog i initiativet, hvilket på sin side understreger betydningen af at arbejde med forældrenes mestrings- og forældreevner. Dog er det i denne sammenhæng et vigtigt fund, at der i givet fald bør sættes ind betydeligt tidligere, end det var tilfældet i initiativets indsatsperiode.

Den ovenfor nævnte undersøgelse viser samtidigt, at de *livsstilsbetingede risikofaktorer* er mere afgørende for risikoen for kriminalitet end de individuelle faktorer. Hvad de unge bruger deres fritid på, hvem de tilbringer tid med, og hvor de

indgår i mere løst strukturerede kriminelle grupperinger og egentlige bandemedlemmer. Dog peges der på, at unge i kriminelle grupper er mere i farezonen for at blive rekrutteret til organiserede bander end andre, hvorfor det giver mening at være særligt opmærksom på denne gruppe i det kriminalpræventive arbejde.

⁵³ Petersen og Ladefoged (2018): Unge i bandegrupperinger. Hvad ved vi – og hvad ved vi ikke? En forskningsopsamling over national og international viden om unge i bander. DPU, Aarhus Universitet

⁵⁴ Pedersen & Lindstad (2011)

opholder sig, spiller således en større rolle for omfanget af kriminalitet og involvering i kriminelle grupper end deres selvkontrol, moralske værdier og relationerne til forældre og skolen⁵⁵. Dette tyder på, at indsatser, der har blik for de sociale sammenhænge, som de unge indgår i, kan vise sig særligt virksomme.

Endelig understreger undersøgelserne, at der generelt vides meget lidt om, hvad der faktisk virker i relation til at forebygge rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet, og at dette gælder såvel nationalt som internationalt. At det forholder sig sådan, kan hænge sammen med, at der knytter sig nogle centrale metodiske udfordringer til egentlig effektmåling af initiativer til forebyggelse af kriminalitet herunder særligt i relation til rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet. For det første er der, for så vidt rekruttering til bander angår, tale om små målgrupper, hvorfor det vil være vanskeligt at påvise signifikante effekter af en given indsats. For det andet, og det er vigtigt at understrege, bliver langt de fleste børn og unge med de identificerede risikofaktorer *ikke* bandekriminelle. Dette gør det metodisk set vanskeligt at definere og afgrænse målgruppen, ligesom det vil være vanskeligt at påvise, at fraværet af fremtidig kriminalitet hos den enkelte ung er et resultat af indsatsen⁵⁶.

I relation til kommunalt forankrede bandeforbyggende indsatser bør dog nævnes evalueringen af Socialstyrelsens indsats "En vej ind", som blev afprøvet i tre kommuner: Odense, Aalborg og Halsnæs i 2017⁵⁷. 'En vej ind' er en gruppebaseret indsats for unge, der er i risiko for rekruttering til rocker- eller bandekriminalitet,

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Forskning viser, at risikoscreening som et prædiktivt værktøj er forbundet med usikkerhed og fremviser en betydelig mængde såvel "false positives" som "false negatives". Armstrong, D. (2006): *Becoming criminal: the cultural politics of risk*, International Journal of Inclusive Education

⁵⁷ Oxford Research (2018)

og som anvender mentorforløb samt værktøjerne ART (Aggression Replacement Therapy), MI (Motivational Interviewing) og Livsførelseslisten⁵⁸.

Mens der ikke er tale om en egentlig effektmåling, peger evalueringen af En vej ind på, at indsatsen har opnået gode resultater, herunder at de unge igennem indsatsen opnår bedre trivsel, mestrer deres liv bedre, er mindre kriminelle og i mindre risiko for rekruttering til rocker- og/eller bandegrupperinger⁵⁹. Som afgørende for indsatsens succes peges der på den tillidsbaserede relation mellem mentor og den unge, hvorfor også behovet for kompetente mentorer, der forstår at engagere de unge og skabe gode relationer, understreges. Herudover fremhæves det i evalueringen, at de kommuner, der har haft mulighed for at hjælpe de unge med nogle af deres praktiske problemer, det være sig fx i relation til bolig, uddannelse, kontanthjælp mm., har haft større succes end dem, der ikke har haft denne mulighed, og at indsatsen på denne måde kommer til at minde om en helhedsorienteret indsats, hvor mentorerne hjælper på flere forskellige områder i de unges liv⁶⁰. Også her er antagelsen, at det kan være nødvendigt at rydde de mere akutte problemer af vejen, før man kan arbejde med de problematikker, som er projektets egentlige formål.

Det bemærkes, at målgruppen for initiativet er alvorligt kriminalitetstruede unge fortrinsvist over 18 år, og at der ifølge metodebeskrivelsen også ses unge med "modkulturelle identiteter som fx 'bandemedlem' eller lignende i målgruppen",

⁵⁸ Livsførelseslisten (LFL) er et værktøj, der organiserer og fokuserer samtalen med den unge om forskellige selvvalgte udfordringer. Værktøjet hjælper med at identificere udfordringerne og udvikle strategier for, hvordan den unge og mentoren kan tackle dem sammen (ibid).

⁵⁹ De unges progression er målt ved hjælp af Ungestjernen (Outcomes Star) samt ved spørgeskemaer til deltagere og mentorerne.

⁶⁰ Ibid.

hvorfor indsatsen også i en vis grad må siges at være reaktiv såvel som forebyggende⁶¹.

Indsatsens metodebeskrivelse angiver et driftsbudget for En vej ind på ca. kr. 500.000 pr. hold omfattende 5-9 unge⁶². Der er ikke undersøgt, hvorvidt hele eller dele af indsatsen er forankret i kommunerne, ej heller hvilken betydning omkostningerne har haft for kommunernes eventuelle idriftsættelse af indsatsen.

Samlet viser perspektiveringen til lignende erfaringer og litteratur på området, at der findes en del viden om kriminalitetsforebyggelse herunder også forebyggelse af ungdomskriminalitet, ligesom der er noget viden om, hvad der kendetegner bandemedlemmerne og miljøet. Der findes dog overraskende få egentlige evalueringer af indsatser som specifikt sigter mod at forebygge rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet, ligesom der fortsat mangler evidens for, hvad der faktisk virker i relation til at stoppe fødekæden til banderne.

⁶¹ Ibid.

⁶² Driftsbudgettet dækker administration, interne og eksterne møder, koordinering, løbende kompetenceudvikling, forberedelse, alt det borgernære arbejde, herunder indkøb af eksterne undervisere og FVU, samt udgifter til aktiviteter. Det drøftes pt., om det er muligt at nedbringe omkostningerne ved ordningen. Defac-tum (2018): En Vej Ind. Metodebeskrivelse

LITTERATURLISTE

Andersen, M.B, et al. (red.). (2015): Forebyggelse af rocker- og banderelateret kriminalitet, Det Kriminalpræventive Råd.

Armstrong, D. (2006): Becoming criminal: the cultural politics of risk, International Journal of Inclusive Education

Christoffersen, M.N. et al. (2011): Tidlig identifikation af kriminalitetstruede børn og unge. Socialforskningsinstituttet

Defactum (2018): "En Vej Ind". Metodebeskrivelse

Dustmann, C. & Landersøe, R. (2021): Child's Gender, Young Fathers' Crime, and Spillover Effects in Criminal Behavior, Journal of Political Economy, Volume 129, Number 12

Ribe, M. Ø. (2017): Flowet i rocker-/bandemiljøerne, Justitsministeriets Forskningskontor

Justitsministeriets Forskningskontor (2017): Udvalgte samfundsøkonomiske omkostninger som følge af kriminalitet begået af medlemmer af kriminelle grupperinger

Kommunernes Landsforening (2021): Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere. Hvorfor og hvordan.

Kora (2017a): Helhedsorienteret indsats for udsatte familier En analyse med udgangspunkt i erfaringer fra Furesø Kommune

Kora (2017b): Slutevaluering af Herning Kommunes Sverigesprogram

Lundmark-Nilsson, E. & Nilsson, I. (2012): Vänd dem inte ryggen. Socioekonomisk analys av destruktiva subkulturer, Fryshuset.

Mørck, L.L. (2018): Brobygning og fællesskabende praksis - udvikling af metoder til helhedsorienteret forebyggelse.

Oxford Research (2018): Evaluering af metoder til forebyggelse af rekruttering til rocker- og/eller bandegrupperinger

Oxford Research & LEAD (2020): En kortlægning af helhedsorienterede indsatser i 40 kommuner.

Pedersen, M.L. & Lindstad, J.M. (2011): Første led i fødekæden? En undersøgelse af børn og unge i kriminelle grupper. Justitsministeriets Forskningskontor.

Petersen, K.E. & Ladefoged, L. (2018): Unge i bandegrupperinger. Hvad ved vi - og hvad ved vi ikke? En forskningsopsamling over national og international viden om unge i bander. DPU, Aarhus Universitet

Qvortrup, S. et al (2019): Kriminalitet og etniske minoriteter Del II - en kortlægning af årsagsforklaringer. Aalborg Universitet. Udgivet af Det Kriminalpræventive Råd.

Rambøll (2020): Midtvejsevaluering af initiativet 'Forebyggelse af rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet'

Rambøll (2022): Afsluttende evaluering.

SFI (2015): På vej mod ungdomskriminalitet. Hvilke faktorer i barndommen gør en forskel?

Simonsen, M. & Skipper, L. (2023): Kvantitativ evaluering af fra Opgang til Opgang, Aarhus Universitet

Social- og Boligstyrelsen (2023a): Seks kritiske succesfaktorer for implementering af helhedsorienteret indsats for udsatte voksne

Social- og Boligstyrelsen (2023b): Indsatsbeskrivelse. Styrket familiebehandling i udsatte familier.

Socialt udviklingscenter (2023): Opgang til opgang, Radikal tværfaglighed og relationel velfærd som en vej til job og livskvalitet for udsatte familier i Gellerup.

VIVE & Oxford Research (2020): Helhedsindsats for udsatte familier – Virkninger og erfaringer med indsats i Gladsaxe Kommune 2016-2019.

VIVE (2021): Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren – Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)

VIVE (2024): Tværfagligt samarbejde om en helhedsorienteret indsats – En vidensindsamling med fokus på nordiske erfaringer og virkninger af samarbejdet