

FORSØG MED HOT SPOT-POLITIARBEJDE

**CECILIE VIVIENNE ATTERMANN
JUSTITSMINISTERIETS FORSKNINGSKONTOR
JANUAR 2017**

ISBN: 978-87-93469-03-7

FORORD

Mange har bidraget til, at undersøgelsen, som denne rapport omhandler, har kunnet gennemføres. Rune Holst Scherg og Maria Bislev fra Rigspolitiets Nationale Forebyggelsescenter har stået for at iværksætte og gennemføre hot spot-forsøget. De har også, sammen med en tidligere medarbejder i Justitsministeriets Forskningskontor, Tanja Tambour Jørgensen, stået for at designe forsøget. Det er Østjyllands, Fyns og Københavns Vestegns Politi, der er indgået i selve forsøget, og politikredsens medarbejdere har velvilligt deltaget i interviews og delt ud af deres iagttagelser, oplevelser og erfaringer.

Der er også flere, der har bidraget til undersøgelsesrapporten. Tanja Tambour Jørgensen har skrevet dele af rapporten, mens Britta Kyvsgaard har stået for den endelige redigering. Anne-Julie Boesen Pedersen og Malthe Øland Ribe, også fra Justitsministeriets Forskningskontor, har udarbejdet effektmålingen.

Endelig skal det nævnes, at TrygFonden har bevilget midler til evalueringens gennemførelse.

RESUMÉ

For politiet kan viden om, at kriminalitet har en tendens til at være koncentreret på et fåtal områder, være yderst nyttig, da det giver mulighed for at fokusere politimæssige ressourcer der, hvor problemerne er størst. Rigspolitiet har derfor udviklet et operativt koncept, som har haft til formål at oplyse om, hvad der karakteriserer kriminalitetskoncentrerede områder, også kaldet hot spots, og hvilke indsatser der har vist sig effektive at gennemføre i sådanne områder.

Inden konceptet eventuelt udrulles nationalt, har Rigspolitiet ønsket at afprøve og evaluere det for at opnå viden om dets anvendelighed og indsatsernes effekt. Det er sket med henblik på at undersøge, om hot spot-politiarbejde er en effektiv strategi til at forebygge kriminalitet i en dansk kontekst, hvor der kun i få områder forekommer lige så megen kriminalitet som i de hot spots, de internationale undersøgelser, der har påvist en præventiv effekt af hot spot-indsatser, omhandler. Rigspolitiet har derfor iværksat et forsøg i tre politikredse. Det er dette forsøg, denne rapport omhandler.

Rapporten består af to dele. Det drejer sig om dels en procesevaluering, der er baseret på observationsstudier af arbejdet med hot spots og af interviews med dem, der har deltaget heri, og dels en effektmåling, der undersøger, om hot spot-indsatserne har en kriminalpræventiv effekt på de former for kriminalitet, forsøget omhandler. Procesevalueringen giver mulighed for at afdække hot spot-politiarbejdet og giver et grundlag for at tolke resultatet af effektmålingen, idet den belyser, hvorvidt andre forhold kan have influeret på resultaterne.

Procesevalueringen peger på, at politikredsene bakker op om at arbejde ud fra en hot spot-baseret tilgang, blandt andet fordi det kan være med til at effektivisere politiets begrænsede ressourcer. De store ressourcemæssige udfordringer, der var i forsøgsperioden grundet øget grænsekontrol, har dog sat visse begrænsninger for forsøget, da det har medført et mindre ledelsesmæssig fokus på forsøget og på at allokere ressourcer hertil samt generelt indebåret mindre intensive indsatser, end der ville kunne forventes på det andet tidspunkt.

Forsøget er videre begrænset af, at de udpegede områder ikke i alle tilfælde opleves som reelle hot spots af politikredsene. En grundlæggende forudsætning for, at hot spot-politiarbejdet betragtes som meningsfuldt, er således, at hot spottene opfattes som områder, der har store kriminalitetsproblemer – både i sig selv og set i forhold til politikredsens øvrige områder.

Såfremt et udpeget område ikke anses for at være et hot spot i ovennævnte mening, har det betydning for engagementet i forhold til at gennemføre indsatser i området.

I rapporten peges der på forskellige måder, hvorpå man fremover muligvis vil kunne forbedre udpegningen og identificeringen af hot spots og dermed sikre opbakning til at gennemføre særlige indsatser i disse områder.

Sammenlagt er der gennemført 71 indsatser i de 15 udpegede forsøgsområder. Disse indsatser varierer i forhold til fokus, omfang og tidspunkt for igangsættelse. Ikke alle indsatser kan betegnes som nye, idet der i en tredjedel af forsøgsområderne er arbejdet med indsatser, der var igangsat før forsøget, og som fortsatte uforandret under forsøget. I stort set alle forsøgsområder er der dog (også) blevet igangsat nyetablerede og/eller relancerede indsatser.

Nogle indsatser sigter på at forebygge ved optrappe risikoen ved at begå kriminalitet – fx gennem øget politipatruljering eller ved at øge lokale aktørers opsyn og kontrol. Andre sigter på at gøre målet for kriminalitet mindre tilgængeligt eller mindre attraktivt, mens enkelte sigter på at demotivere gerningsmanden.

Af effektmålingen fremgår det, at der ikke har kunnet måles en generel kriminalpræventiv effekt af de gennemførte indsatser. Det betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at hot spot-indsatser ikke er en effektiv strategi til at forebygge kriminalitet i de udpegede områder. En række forhold kan således have haft betydning for, at det ikke har været muligt at måle en positiv effekt af indsatserne:

- At politiets ressourceproblemer grundet bevogtningsopgaver og grænsekontrol har medført mindre ledelsesmæssig fokus på forsøget og færre ressourcer til intensive indsatser.
- At de udpegede områder ikke i alle tilfælde har været vurderet som meget belastede kriminalitetsmæssigt, hvilket har influeret på interessen, entusiasmen og lysten til at allokere ressourcer til forsøget og sikre indsatsernes gennemførelse.
- At indsatserne ikke i alle tilfælde har været nye.
- At nogle af indsatserne ikke har været mere intensive end de tidligere.
- At nogle af indsatserne er blevet igangsat relativt sent i forsøgsperioden.
- At indsatserne ofte har fokuseret på mindre områder inden for hot spottet frem for hele hot spottet.
- At ikke alle indsatser er blevet implementeret efter hensigten.

Endvidere kan datamæssige begrænsninger i form af relativt begrænset kriminalitet i områder have haft betydning for, at der ikke har kunnet måles en generel præventiv effekt, ligesom en øget anmeldelsestilbøjelighed eller en ændret registreringspraksis i forsøgsområderne kan have det.

Effektevalueringen viser imidlertid også, at der er sket en mindskning i omfanget af motorkøretøjskriminalitet og hærværk i forbindelse med forsøget. De mange vanskeligheder vedrørende implementeringen af hot spot kan skabe usikkerhed omkring dette resultats gyldighed. På den anden side

kan det ikke afvises, at der er tale om en reel effekt, idet mange af de gennemførte indsatser er af en art, som specielt kan forventes at påvirke disse former for gadekriminalitet.

INDHOLDSSFORTEGNELSE

Forord.....	2
Resumé.....	3
Indholdssfortegnelse	6
1. Indledning	7
2. Om forsøget	8
2.1. Rigspolitiets koncept	8
2.2. Udpegningen af hot spots	9
3. Tidligere forskning.....	10
4. Evalueringsdesign	11
4.1. Effektmålingens data og metode	12
4.2. Den kvalitative undersøgelses datagrundlag	13
5. Procevaluering	14
5.1. Forsøgets opstartsfasen.....	14
5.2. Organisering	15
5.3. Arbejdet med geografiske hot spots	16
5.3.1. Meningsfulde hot spot-indsatser	16
5.3.2. Forslag til mulige forbedringer ved udpegningen af hot spots	17
5.4. De gennemførte hot spot-indsatser	18
5.4.1. Omfang og igangsættelse af indsatser.....	19
5.4.2. Indsatsernes fokus	21
5.4.3. Indsatsernes indhold.....	22
6. Effektmåling	25
6.1. Karakteristik af kriminaliteten.....	26
6.2. Effektanalyse	27
7. Opsamling og diskussion	30
8. Bilag 1: Detaljerede outputs af DiD.....	34

1. INDLEDNING

Dansk Politi ønsker i højere grad at være videns- og analysestyret. Der er da også mange områder, hvor den internationale politiforskning gennem årene har vist, at politiarbejdet kan styrkes ved at anvende specifikke metoder eller tilgange. Et af disse områder er hot spot-politiarbejde. Over de seneste årtier har flere undersøgelser således demonstreret, at politiindsatser, som er fokuseret på et mindre geografisk område, hvor der bliver begået meget kriminalitet – hot spots – reducerer forekomsten af kriminalitet i området.¹ Et fokus på hot spots er ikke helt nyt for det danske politi,² men der har ikke været en overordnet og samlet forståelse af, hvad der karakteriserer et hot spot og en effektiv hot spot-indsats.

Med henblik på at omsætte den foreliggende viden om hot spot-politiindsatser til en effektiv arbejdspraksis i dansk politi har Rigspolitiets Nationale Forebyggelsescenter udviklet et operativt koncept herfor. Inden konceptet eventuelt udrulles nationalt, har Rigspolitiet imidlertid ønsket at afprøve og evaluere det for at opnå viden om dets anvendelighed og indsatsernes effekt i en dansk kontekst, hvor hot spots i de fleste tilfælde er karakteriseret ved at være noget mere 'lunkne' end især dem, de internationale undersøgelser beskriver.³

Det er meget sjældent, at der gennemføres egentlig, videnskabelig baseret forsøgsvirksomhed på politiområdet eller på det retlige område i det hele taget. Men medio 2015 iværksatte Rigspolitiet et forsøg med hot spot-indsatser i tre politikredse. Det er dette forsøg, denne rapport omhandler.

Mens Rigspolitiet har haft ansvaret for den praktiske gennemførelse af forsøget, har Justitsministeriets Forskningskontor haft ansvaret for at gennemføre en evaluering heraf. Evalueringen består af to dele, dels en procesevaluering, der kvalitativt afdækker politikredsenes arbejde med hot spot-indsatser og konceptets anvendelighed, og dels en effektmåling, der belyser, om hot spot-indsatserne mindsker kriminaliteten i hot spottene. Procesevalueringen giver både mulighed for at afdække hot spot-politiarbejdet og et grundlag for at tolke resultatet af effektmålingen, idet den belyser forhold, der kan have haft en betydning herfor.

¹ Braga, A.A., A.V. Papachristos & D.M. Hureau: "The effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis." *Justice Quarterly*, 31(4), 633-663, 2014; Weisburd, D. & J. Eck: "What can police do to reduce crime, disorder, and fear?" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 42-65, 2004; Weisburd, D. & C.W. Telep: "Hot spots policing: What we know and what we need to know". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 30 (2), 200-220, 2014; Jørgensen, T.T.: *Hot Spots – En effektevaluering af Københavns Politis særlige indsats mod vold i nattelivet*. København: Justitsministeriets Forskningskontor, 2010.

² Heltberg, T.: *Hot spot – et eksempel på vidensbaseret politiarbejde*. Rigspolitiet, Operativ udvikling. Artikel #4, 2012; Jørgensen, T.T.: *Hot Spots – En effektevaluering af Københavns Politis særlige indsats mod vold i nattelivet*. København: Justitsministeriets Forskningskontor, 2010.

³ Braga, A.A., A.V. Papachristos & D.M. Hureau: "The effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis." *Justice Quarterly*, 31(4), 633-663, 2014; Weisburd, D. & C.W. Telep: "Hot spots policing: What we know and what we need to know". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 30 (2), 200-220, 2014.

2. OM FORSØGET

Forsøget har omfattet Østjyllands Politi, Fyns Politi og Københavns Vestegns Politi. Kredsene er valgt ud fra kriterier om tættere bymæssig bebyggelse samt en forventning om at kunne lokalisere forskellige typer hot spots inden for kredsene.

2.1. Rigspolitiets koncept

Rigspolitiets operative koncept for hot spot-politiarbejde er udarbejdet på baggrund af foreliggende forskning på området og en afdækning af den eksisterende praksis i danske politikredse. Konceptet er baseret på en problemorienteret tilgang til politiarbejde og har form af en manual, som skal guide politiets arbejde med hot spot-indsatser.

Det operative koncept består af to dele. Første del belyser formålet med problemorienteret politiarbejde i hot spot-områder og giver en overordnet beskrivelse af og forklaring på fremgangsmåden. Anden del består af en række konkrete vejledninger, der mere detaljeret beskriver, hvordan de enkelte dele i processen kan gennemføres i praksis. Til vejledningerne hører en række skemaer, som det er påtænkt, at politiet skal udfylde løbende under arbejdsprocessen. Endvidere er der i konceptet skitseret tre danske eksempler på hot spot-indsatser.⁴

Den problemorienterede tilgang indebærer, at der lægges vægt på at analysere kriminelle hændelser for at klarlægge sammenhænge og mulige årsager. Disse analyser udgør fundamentet for at udarbejde og iværksætte relevante, målrettede indsatser. I praksis gennemføres analyserne ved at kortlægge kendetegn ved de kriminelle hændelser som eksempelvis gerningssted, gerningstidspunkt, modus, karakteristika ved de forurettede og karakteristika ved gerningspersoner. Arbejdstilgangen er således kendetegnet ved at fokusere bredt på problemer frem for blot på den enkelte hændelse. Endvidere er tilgangen kendetegnet ved at være proaktiv, da der netop fokuseres på at forebygge fremtidig kriminalitet. Dette adskiller sig fra politiets traditionelle arbejdstilgang, der ofte er mere reaktiv hændelsesstyret, idet der reageres på allerede forekommet kriminalitet.⁵

Frem for at gennemføre den samme indsats i alle hot spots er der valgt en problemorienteret tilgang for at kunne skræddersy indsatserne til det enkelte hot spots kriminalitetsproblem for bedre at kunne forebygge kriminaliteten i de enkelte områder.

Den problemorienterede tilgang er i konceptet implementeret via den såkaldte SARA-model, der er et akronym for fire arbejdsfaser:

⁴ Disse er senere blevet suppleret med yderligere eksempler på forskellige former for hot spot-indsatser, der med afsæt i best practice og forskningsbaseret viden virker lovende.

⁵ Holmberg, L.: "Hvad virker og hvad virker ikke i politiarbejde?" i Britta Kyvsgaard (red.) *Hvad virker - hvad virker ikke? Kundskabsbaseret kriminalpolitik og praksis*, 41-66. Jurist- Økonomiforbundets Forlag, 2006.

- Scanningsfasen, hvor et hot spot identificeres, og hvor et eller flere af hot spottets kriminalitetsproblemer sættes i fokus for det videre arbejde.
- Analysefasen, hvor der arbejdes frem mod en dybere forståelse af det prioriterede kriminalitetsproblem/de prioriterede kriminalitetsproblemer.
- Responsfasen, hvor en skræddersyet analysebaseret hot spot-indsats udarbejdes og implementeres.
- 'Assesment'-fasen, hvor indsatsens effekt evalueres og vurderes.

I forsøget er scanningsfasen udført af Rigspolitiet i dialog med Justitsministeriets Forskningskontor, mens politikredse har været ansvarlige for udførelsen af analyse- og responsfasen. Evalueringen, der omtales i denne rapport, indgår som en del af assesment-fasen.

2.2. Udpegningen af hot spots

I de tre kredse, som deltager i forsøget, er de enkelte hot spots udpeget på baggrund af en kortlægning af mindre geografiske områder, hvor der ifølge anmeldelser til politiet er begået relativt mange lovovertrædelser. Udpegningen af hot spottene er sket på baggrund af registrerede anmeldelser af gadekriminalitet, der her er en samlet betegnelse for anmeldelser af vold, røveri, trusler, hærværk og visse former for tyveri, herunder tyveri af og fra motorkøretøj (se tabel 1). For at sikre den geografiske afgrænsning af hot spottene er det udelukkende anmeldelser, hvor gerningsstedet som minimum er registreret med et vejnavn, som hot spottene er identificeret på baggrund af.

De data, der er brugt til at identificere hot spottene, angår anmeldelser i en treårig periode fra d. 1. maj 2012 til og med d. 30. april 2015.

De centrale kriterier for identifikation er:

- En kriminalitetshyppighed på minimum 100 politianmeldte hændelser over 36 måneder.
- En geografisk udbredelse på maksimum 270 meter i radius.
- En afstand mellem hot spottene på minimum 200 meter.

På baggrund af de opstillede kriterier er der identificeret 36 hot spots i de tre politikredse. Af disse er fem lokaliseret i særligt udsatte boligområder, men idet der allerede foregår adskillige, forskelligartede indsatser i sådanne områder, er de ekskluderet fra forsøget. I forsøget indgår derfor i alt 31 hot spots, hvoraf 11 ligger i Østjyllands politikreds, 10 i Fyns politikreds og de resterende 10 i Københavns Vestegns politikreds.

10 af de 31 hot spots er lokaliseret i midtbyområder, 7 omkring butikcentre, 7 andre omkring banegårds-/stationscentre, 3 ved togstationer og 4 ved boligområder eller et hospital.⁶

⁶ Se beskrivelsen af kriminaliteten i hot spottene i afsnit 6.1.

Tabel 1: Definition på gadekriminalitet

Vold	Simpel vold (§ 244)
	Alvorligere vold (§ 245)
	Kvalificeret vold (§ 246)
Røveri	Røveri mod andre (§ 288, stk. 1)
	Særligt farligt røveri mod andre (§ 288, stk. 2)
	Røveri mod forretning (§ 288, stk. 1)
	Særligt farligt røveri mod forretning (§ 288, stk. 2)
	Røveri mod tankstation (§ 288, stk. 1)
	Særligt farligt røveri mod tankstation (§ 288, stk. 2)
Trusler	Trussel på livet (§ 266)
Hærværk	Hærværk (§ 291, stk. 1)
	Groft hærværk (§ 291, stk. 2)
	Groft hærværk, uagtsomt (§ 291, stk. 3)
Tyveri	Trickyveri (§ 276)
	Tyveri fra taske mv. (§ 276)
	Tyveri af taske mv. (§ 276)
	Tyveri fra restauration (§ 276)
Tyveri af og fra motorkøretøj	Tyveri fra motorkøretøj (§ 276)
	Brugstyveri af motorkøretøj (§ 293 a)
	Tyveri af motorkøretøj (§ 276)

For at øge sandsynligheden for at kunne finde en præventiv effekt af forsøget er det centralt, at evalueringen foretages på et tilstrækkeligt stort datagrundlag. Imidlertid er kriminalitetens omfang i Danmark relativt begrænset, hvilket bevirker, at der findes ganske få hot spots med lige så megen kriminalitet som hot spots i eksempelvis USA. Koncentrationen af kriminalitet er derfor ret beskedden i nogle af de udpegede hot spots i forsøget. Et af formålene med forsøget er imidlertid netop at undersøge, hvorvidt hot spot-politiarbejde også har en kriminalpræventiv effekt i en dansk kontekst med et relativt lavt kriminalitetsniveau.

3. TIDLIGERE FORSKNING

Hot spot-politiarbejde er hyppigt blevet afprøvet og undersøgt. Den samlede viden fra de større reviews og metaanalyser peger alle på, at hot spot-politiarbejde er en effektiv strategi til at mindske kriminalitet.⁷ Det findes kun få skandinaviske effektevalueringer af hot spot-politiarbejde, men de bekræfter overvejende de internationale resultater på området.⁸

⁷ Braga, A.A.: "The effects of hot spots policing on crime". *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, 578 (1), 104-125, 2001; Braga, A.A., A.V. Papachristos & D.M. Hureau: *The effects of hot spots policing on crime*. Campbell Systematic Reviews, 2012; Braga, A.A., A.V. Papachristos & D.M. Hureau: "The effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis." *Justice Quarterly*, 31(4), 633-663, 2014; Telep, C.W. & D. Weisburd: "What is known about the effectiveness of police practices in reducing crime and disorder?"

På trods af enkelte studier der stikker ud⁹, ses en altovervejende tendens til, at en problemorienteret tilgang til hot spot-politiarbejde er den mest optimale.¹⁰

Selv om forskningen samlet set peger på, at hot spot-politiarbejde er en effektiv strategi til at reducere kriminalitet, er det ikke fuldstændigt klart, om resultaterne kan overføres til en dansk kontekst. For det første er langt størstedelen af evalueringerne af hot spot-politiarbejde gennemført i USA. For det andet er hot spot-politiindsatserne hovedsageligt gennemført i byer, der er betydeligt større end de danske.¹¹

I forbindelse med forskningen i hot spots har det hyppigt været diskuteret, hvorvidt der finder en kriminalitetsforskydning sted, hvor kriminaliteten blot flyttes til et andet område, som resultat af den fokuserede politiindsats. Forskningen peger dog samlet set på, at dette ikke er tilfældet, men at der faktisk oftere sker en spredning af indsatsens nytte, således at omkringliggende områder også oplever en reduktion i kriminaliteten.¹²

4. EVALUERINGSDESIGN

For at kunne undersøge hvorvidt en indsats har en selvstændig indflydelse på omfanget af kriminalitet, er det nødvendigt at anvende et design med en kontrafaktisk tilgang, dvs. hvor der anvendes forsøgs- og kontrolgrupper, som er sammenlignelige med hensyn til alle andre karakteristika end modtagelse af indsatsen. Det ideelle design til en sådan effektmåling er at gennemføre et randomi-

der?" *Police Quarterly*, 15(4), 331-357, 2012; Weisburd, D. & C.W. Telep: "The efficiency of place-based policing". *Evidence Based Policing*, 17, 247-262, 2010; Weisburd, D. & C.W. Telep: "Hot spots policing: What we know and what we need to know". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 30, 200-220, 2014.

⁸ Andersson, M. & D. Malmgren: "Malmö city problem-oriented-policing-project on micro crime places". *CEPOL European Police Science and Research Bulletin*, (6), 4-10, 2012; Frogner, L., H. Andershed, O. Lindberg & M. Johansson: "Directed Patrol for Preventing City Centre Street Violence in Sweden — A Hot Spot Policing Intervention." *European Journal of Crime Policy Research*, 19(4), 333-50, 2013; Jørgensen, T.T.: *Hot Spots – En effektevaluering af Københavns Politis særlige indsats mod vold i nattelivet*. København: Justitsministeriets Forskningskontor, 2010; Marklund, F. & S. Merenius: *Brottsförebyggande polisarbete i "hot spots"*. Resultat och erfarenheter från två projekt mot personrån och misshandel, (5), Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 2014.

⁹ Såsom Groff, E.R., J.H. Ratcliffe, C.P. Haberman, E.T. Sorg, N.M. Joyce & R.B. Taylor: "Does what police do at hot spots matter? The philadelphia policing tactics experiment." *Criminology*, 53(1), 23-53, 2015.

¹⁰ Braga, A.A., A. V. Papachristos & D.M. Hureau: "The effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis." *Justice Quarterly*, 31(4), 633-663, 2014; Weisburd, D. & C.W. Telep: "Hot spots policing: What we know and what we need to know". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 30(2), 200-220, 2014; Weisburd, D., C.W. Telep & A.A. Braga: *The Importance of Place in Policing. Empirical Evidence and Policy Recommendations*. BRÅ, 2010.

¹¹ Weisburd, D. & Telep, C.W.: "Hot spot policing: What we know and what we need to know". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 30(2), 200-220, 2014; Braga, A.A., A.V. Papachristos & D.M. Hureau: "The effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis." *Justice Quarterly*, 31(4), 633-663, 2014.

¹² Bowers, K., S. Johnson, R. Guerette, L. Summers & S. Poynton: "Spatial displacement and diffusion of benefits among geographically focused policing initiatives". *Campbell Systematic Reviews*, 7(3), 2011; Braga, A.A., A.V. Papachristos & D.M. Hureau: "The effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis." *Justice Quarterly*, 31(4), 633-663, 2014.

seret, kontrolleret forsøg, således at der sker en tilfældig fordeling af de områder, indsatsen udføres i, og dem, hvor indsatsen ikke udføres. Meget ofte er et sådant design imidlertid ikke muligt af praktiske og/eller etiske årsager.

Det unikke ved dette projekt er, at det har været muligt at gennemføre det som et randomiseret, kontrolleret forsøg i de tre politikredse. Via lodtrækning er det således afgjort, i hvilke af de 31 udpegede hot spots, indsatsene skal udføres, og i hvilke der ikke skal. Det er udelukkende i forsøgsområderne, at hot spot-indsatserne skal iværksættes, mens der i kontrolområderne ikke skal gennemføres særlige indsatser. Det betyder, at politiet alene skal foretage det arbejde, de plejer at gøre, i kontrolområderne.

For så vidt muligt at sikre at forsøgsområderne har samme karakteristika som kontrolområderne, er hot spottene før den tilfældige fordeling blevet inddelt i par i forhold til kriminalitetens art og omfang samt karakteristika ved områderne (midtby, indkøbscenter eller banegård). Endvidere er det søgt at danne par inden for samme politikreds, således at en kreds ikke ender med udelukkende at have forsøgsområder, mens en anden ender med alene kontrolområder. Efter opdelingen i par er fordelingen mellem forsøgs- og kontrolområder foretaget tilfældigt via terningekast. Hermed sikres, at der ikke er systematiske forskelle mellem forsøgs- og kontrolområde, og at det bliver muligt at estimere kausale effekter.

Af de 31 hot spots er 15 på denne måde tilfældigt udvalgt som forsøgsområder, mens de resterende 16 er udvalgt som kontrolområder. Af forsøgsområderne ligger fire i Østjyllands politikreds, mens fem ligger i Fyns politikreds og seks i Københavns Vestegns politikreds.

4.1. Effektmålingens data og metode

I effektanalyserne anvendes anmeldelsesdata fra politiet. Der indgår oplysninger om, hvilken type kriminalitet anmeldelsen vedrører, hvor kriminaliteten har fundet sted, og hvornår den har fundet sted. Ved hjælp af oplysninger om gerningsstedet er det muligt at afgrænse data således, at udelukkende kriminalitet begået i forsøgs- og kontrolområderne indgår i analyserne. Såfremt der er tilstrækkelig mange observationer, vil det videre være muligt at undersøge effekten i forhold til forskellige former for kriminalitet. De typer af kriminalitet, som indgår i analyserne, er de samme, som er anvendt til udpegnings af hot spottene, jf. tabel 1. Endvidere er butikstyveri inkluderet, eftersom nogle af de gennemførte indsatser har rettet sig mod denne kriminalitetsform, jf. senere.

For at tage højde for at kriminalitetsniveauet i forsøgs- og kontrolområderne næppe var fuldstændigt ens, inden indsatsene blev gennemført, estimeres en effekt ikke ved udelukkende at måle kriminalitetsniveauet efter udførelsen af indsatsen, men som en ændring i kriminalitetsniveauet. Til dette anvendes *difference-in-difference* analyse. I sådanne analyser undersøges forskellen mellem

udviklingen i anmeldelsesniveauet i forsøgsområderne og udviklingen i anmeldelsesniveauet i kontrolområderne.

Der foretages derfor en måling *inden* indsatsperioden i både forsøgs- og kontrolområderne. Da de enkelte indsatser i projektet typisk har karakter af tiltag med en 'her og nu'-virkning, er det ikke – som ved mange andre forsøg – nødvendigt med en observationsperiode i forlængelse af indsatsen, men denne *svares til* indsatsperioden. En positiv effekt vil således være udtryk for, at der er en større reduktion (eller mindre vækst) i antallet af anmeldelser over perioden i forsøgsområderne end i kontrolområderne.

For at vurdere, om forskellen mellem udviklingen i antallet af anmeldelser i henholdsvis forsøgsområderne og kontrolområderne må betragtes som et tilfældigt udsving eller som effekt af de gennemførte hot spot-indsatser, anvendes den sædvanlige test for statistisk signifikans. Det indebærer, at der stilles krav til om, at sandsynligheden for, at den fundne forskel beror på tilfældigheder, skal være mindre end 5 pct., før forskellen betragtes som en reel effekt af indsatserne.

Indsatsperioden i forsøget er 15. januar – 15. september 2016, mens før-perioden er 15. januar 2015 – 15. september 2015.

4.2. Den kvalitative undersøgelses datagrundlag

En vigtig forudsætning for at kunne knytte en eventuel effekt til selve forsøget er, at det implementeres som planlagt og beskrevet. Det er helt centralt, at der ikke foregår en form for selektion, hvor de enkelte politikredse eller de enkelte betjente beslutter at agere anderledes end det, der er besluttet. Hvis det eksempelvis beslutes at gennemføre en særlig indsats i et af de områder, der er udtrukket til kontrolområde, eller hvis indsatsen ikke gennemføres som planlagt i forsøgsområderne, vil det ikke være muligt at måle effekten af selve indsatsen. Sådanne typer af afvigelser forekommer hyppigt ved planlagte forsøg.

For at øge anvendeligheden af studiet er effektmålingen suppleret med en procesevaluering, der sætter fokus på den praktiske gennemførelse af indsatserne, det operative koncepts anvendelighed og indsatsernes metodiske fidelitet, dvs. om indsatsen er tro mod konceptet. Procesevalueringen fokuserer på, om projektdeltagerne har gennemført alle led i problemanalysen, og om de har identificeret og inddraget de relevante interessenter. Ligeledes afdækker procesevalueringen, hvordan konceptet passer ind i politiorganisationens dagligdag og ressourcer, og om der undervejs i forløbet optræder uregelmæssigheder, der kan påvirke forsøget og skabe usikkerhed omkring resultaterne af effektmålingen.

Procesevalueringen er dermed af væsentlig betydning for tolkning af resultaterne af effektevalueringen: Hvis der fx viser sig ikke at være en kriminalpræventiv effekt af hot spot-indsatsen, giver procesevalueringen et godt belæg for at afgøre, om den manglende effekt skyldes, at indsatsen reelt ikke virker, eller om det kan skyldes, at indsatsen ikke er gennemført, som den burde.

Procesevalueringen er baseret på observationsstudier af 17 arbejdsgruppemøder og fire workshops. Ydermere er der gennemført 14 enkeltmandsinterviews og 7 gruppeinterviews med dem, der har deltaget i forsøget.¹³ Informanterne repræsenterer politikredsenes ledelse, analyseenheder, forebyggelsessektioner eller -sekretariater, specialpatroljer og lokalpoliti. I nogle tilfælde er samme person blevet interviewet flere gange for blandt andet at afdække processen med arbejdet med hot spots.

For at belyse hvilke indsatser der allerede forekom i kontrol- og forsøgsområderne, og hvilke indsatser der blev iværksat under forsøget, er der gennemført 21 enkeltmandsinterviews med informanter, der har et godt kendskab til et eller flere af de udpegede områder. Derudover er alle hot spottene blevet besøgt, ligesom der er foretaget observationsstudier vedrørende de 7 mest omfattende indsatser. Endeligt er der indhentet beskrivelser og registrerede opgørelser over indsatser i både forsøgs- og kontrolområderne.

5. PROCESVALUERING

5.1. Forsøgets opstartsfasen

Forsøget er blevet præget af uforudsete hændelser og nye, ressourcekrævende politiopgaver. Det blev planlagt på et tidspunkt, hvor en øget grænsekontrol endnu ikke var gennemført, mens opstartsfasen i høj grad kom til at afspejle denne ændring. Det kom til at betyde, at der på et tidspunkt var tvivl om muligheden for overhovedet at igangsætte forsøget, ligesom det kom til at betyde, at det blev vanskeligere at allokere de nødvendige ressourcer til forsøget, vanskeligere at fastholde et ledelsesmæssigt fokus på forsøget og vanskeligere at holde fokus og gennemføre intensive indsatser.

Forsøget blev annonceret d. 25. juni 2015, da de tre politikredse blev inviteret til at deltage. I invitationen blev der blandt andet angivet, hvor mange ressourcer man skulle forvente at sætte af til forsøget.

D. 23. oktober 2015 blev tre arbejdsgrupper, der var udpeget af de tre politikredse, præsenteret for de identificerede hot spots og Rigspolitiets operative koncept. Frem til d. 11. november 2015 kunne arbejdsgrupperne – efter godkendelse af Rigspolitiet – foretage mindre justeringer af de geografiske

¹³ Antallet af informanter ved hvert interview er bestemt både ud fra praktiske hensyn og ud fra muligheden for at interviewe flere, der har deltaget i samme arbejdsfase.

afgrænsninger af hot spottene. Eksempelvis kunne en sidegade eller bygning inddrages eller udelades ud fra pragmatiske overvejelser i forhold til at skulle gennemføre hot spot-indsatser. Planen var, at hot spot-indsatserne skulle igangsættes d. 1. december 2015 og forløbe frem til d. 1. juni 2016. Da politikredsene – grundet de nævnte nye ressourcekrævende opgaver og en kort tidsfrist – ikke havde nået at gennemføre forarbejdet til hot spot-indsatserne inden det tidspunkt, blev forsøget udskudt til igangsættelse d. 15. januar 2016 med et forløb hermed frem til 15. september 2016.

Procesevalueringen peger på, at det kan være hensigtsmæssigt at forlænge opstartsfasen for forsøg og nye indsatser af denne art med henblik på at sikre bedre tid til at udarbejde de analyser, som indsatserne skal udformes på baggrund af, og for at kunne nå at inddrage eventuelle interne og eksterne samarbejdspartnere. Den peger videre på, at det er vigtigt, at der er fuld klarhed over, hvilke ressourcer et forsøg eller en indsats kræver, samt hvilke kompetencer der skal involveres på hvilket tidspunkt, så der på forhånd kan afsættes mandskab mv. Procesevalueringen har også vist, at implementeringen styrkes, såfremt den pågældende indsats bidrager til at opfylde politiets fokusområder, hvilket også gør det lettere at kunne allokere ressourcer og få ledelsesmæssig opbakning.

5.2. Organisering

I hver kreds blev der udpeget en ankerperson, som skal sikre fremdriften af arbejdet ved at arrangere arbejdsgruppemøder og facilitere det videre arbejde med de enkelte hot spots. Generelt vurderes dette at have fungeret godt. Det understreges, at det er en klar fordel, at rollen som ankerperson er fastlagt allerede inden, arbejdet med hot spot-projektet påbegyndes, og at der sikres en ankerperson med de rette kompetencer. Specielt er evnen til at arbejde problemorienteret, til at koordinere på tværs af politiorganisationens afdelinger og til at indgå i netværk med eksterne samarbejdspartnere vigtig.

Som nævnt forudsætter arbejdet med hot spots en problemorienteret tilgang, hvilket medfører et behov for forskellige kompetencer og dermed et samarbejde på tværs af politikredsenes afdelinger i forhold til analyse- og responsfasen. Hvor analysefasen fordrer en analytisk tilgang, er der i responsfasen i højere grad behov for en mere praktisk baseret viden for at kunne igangsætte indsatser udarbejdet på baggrund af analysen. Analysefasen er derfor primært udført af politikredsenes Efterretnings- og Analyseenheder foruden forebyggelsesafdelinger eller -sekretariater, mens responsfasen overordnet er udført af forebyggelsesafdelinger og lokalpoliti og i nogle tilfælde beredskab, specialpatruljer og hundepatruljer.

I arbejdet med hot spots har det vist sig relevant med en glidende overgang mellem de forskellige arbejdsfaser, så personer, der tidligt skal bidrage til arbejdet, bistår med sparring til dem, der inddrages senere i arbejdsprocessen, også fordi det skaber mulighed for, at problemstillingen og mulige indsatser ansues fra forskellige perspektiver. Omvendt kan også de, der skal udarbejde og gennem-

føre indsatserne, med fordel inddrages i analysefasen. Det kan være med til at afgrænse det analytiske arbejde og til at underbygge analyserne ved at inddrage en praktisk erfaring, men det kan også indebære en tendens til, at erfaringer og subjektive opfattelser kommer til at fylde meget i analysen.

En mere glidende overgang mellem de forskellige arbejdsfaser og processer giver også mulighed for at skabe ejerskab og motivation. Specielt vurderes det relevant at inddrage dem, der skal udarbejde og gennemføre indsatserne, i scanningsfasen, hvor hot spottene identificeres, da en forudsætning for at arbejdet med hot spot er, at de udpegede områder både har et reelt kriminalitetsproblem og opleves som sådanne.

Det er dog samtidig vigtigt at være opmærksom på kun at inddrage relevante personer i arbejdsgruppen, dels for ikke at trække unødigt på ressourcer og dels for at undgå, at arbejdsgruppen bliver for stor, da ”det giver for meget fnidder fnadder”.

Endvidere kan samarbejdet mellem personer og afdelinger med forskellige kompetencer indebære forskellige arbejdstilgange, hvilket kan besværliggøre samarbejdet. Det kan derfor være en fordel tidligt at sikre en fælles forståelse af projektet. I forsøget skete dette ved, at Rigspolitiet afholdte en workshop om best practice, hvilket var med til at konkretisere det problemorienterede hot spot-politiarbejde og gøre arbejdet mere håndgribeligt i forhold til dets praktiske udførelse.

5.3. Arbejdet med geografiske hot spots

De hot spots, som politikredsene har arbejdet med i forsøget, blev identificeret og udpeget centralt på forhånd. I analysefasen blev dette generelt set som en fordel, da det skabte gode rammer for analysearbejdet, mens det i responsfasen kan opfattes som en ulempe, at man ikke lokalt har været inddraget i denne afgrænsning, jf. følgende.

5.3.1. Meningsfulde hot spot-indsatser

Overordnet er der blandt de interviewede en generel opbakning til at arbejde med en hot spot-baseret tilgang, da det kan være med til at effektivisere politiets begrænsede ressourcer. En grundlæggende forudsætning for, at hot spot-politiarbejdet betragtes som meningsfuldt, er dog, at områderne af dem, der skal gennemføre indsatserne, anses som belastede med hensyn til koncentrationen af kriminalitet, og at områderne vurderes at være præget af mere kriminalitet end politikredsens øvrige områder.

Såfremt man lokalt ikke mener, at et udpeget område udgør et hot spot, kan det være vanskeligt at argumentere for behovet for at iværksætte særlige indsatser netop dér, ligesom engagementet og motivationen kommer til at mangle, hvis nogen oplever, at iværksættelse af en indsats alene gøres for forsøgets skyld.

Det er her vigtigt at holde sig for øje, at netop i en forsøgssituation vil der være andre områder end forsøgsområderne, der er belastede af kriminalitet, idet kontrolområderne i sagens natur skal være lige så belastede. Dette perspektiv kan være svært at fastholde i det daglige arbejde, fordi det ofte bryder med de rutiner og tilgange, der er de gængse. Det er et forhold, der ofte vanskeliggør en planlagt gennemførelse af et forsøg.

Politikredsens begrænsede mandskabsmæssige ressourcer, der under forsøgets gennemførelse blev yderligere skærpet som følge af øget grænsekontrol, har utvivlsomt gjort det særlig svært at fastholde perspektivet, ligesom det har betydet, at der ikke altid blev gennemført intensive og omfangsrige indsatser i områderne.

Nogle hot spots er også gennem det praktiske arbejde hermed blevet mindre 'hotte', idet politikredsene ofte har ekskluderet nogle af de former for kriminalitet, der var forudsat inkluderet. Det skyldes, at de forskellige former for gadekriminalitet kan variere med hensyn til blandt andet tid og sted. For at have en mere fokuseret indsats har politiet derfor have valgt at sætte ind over for kun nogle former for gadekriminalitet.

Endvidere er hot spottene udpeget på baggrund af anmeldt gadekriminalitet i de forudgående 36 måneder. Der kan således i løbet af perioden have været en faldende tendens i den anmeldte kriminalitet, som betyder, at ikke alle områderne nødvendigvis kan betragtes som aktuelt belastede af kriminalitet.

Endvidere er der i forsøget bevidst inkluderet mange områder med henblik på dels at kunne gennemføre en robust effektevaluering med et stort datagrundlag og dels at undersøge, om hot spot-politiarbejde har en kriminalpræventiv effekt i en bred dansk kontekst, hvor kriminalitetens omfang er relativt begrænset.

5.3.2. Forslag til mulige forbedringer ved udpegningen af hot spots

For at sikre en engageret indsats er det, jf. ovenstående, generelt vigtigt, at udpegede hot spots både har et reelt kriminalitetsproblem og opleves som reelle hot spots af dem, der arbejder ude i praksis. Dette kan muligvis i højere grad sikres, såfremt der ved identificeringen af hot spottene ikke alene fokuseres på det samlede antal kriminelle hændelser i en given periode, men også på kriminalitetsudviklingen. Det vil kunne vise, om kriminalitetsproblemet er stabilt, eller om det er mindskende.

En mulighed er også at tage højde for seriehændelser ved udpegningen af hot spots og i højere grad inkludere en parameter om kriminalitetens grovhed.¹⁴ Jo alvorligere kriminaliteten er, desto færre anmeldelser skal der til, før det vurderes at udgøre et kriminalitetsproblem.

Det kan muligvis også i nogle områder være relevant at fokusere på enkelte kriminalitetsformer frem for en bred vifte, idet forskellige former for kriminalitet kan kræve forskellige former for kriminalpræventive indsats. Omvendt kan en mulighed også være at inddrage andet end anmeldte forbrydelser ved afgrænsningen af hot spots, f.eks. også inkludere antallet af opkald til politiet eller hændelsessager frem for blot de skarpe sager.

For at sikre aktualiteten af de udpegede hot spots kan det muligvis også være en fordel at inddrage et kvalitativt supplement til den kvantitative udpegning. Specielt kan det være relevant at inddrage personer med lokalkendskab, da det gør det muligt at tage højde for forhold, der ikke fremgår af statistikken. Det kan eksempelvis være forhold, som bevirker, at kriminaliteten fremover må forventes at blive reduceret, hvorfor en hot spot-indsats ikke er nødvendig.

Det bør også tages i betragtning, at vurderingen af, om et område besidder et kriminalitetsproblem, kan være kontekstbestemt. En vis mængde kriminalitet kan anses som et problem i ét område, men ikke i et andet. Opfattelsen afhænger af det generelle kriminalitetsniveau i politikredsen og i det lokale område.

5.4. De gennemførte hot spot-indsatser

Af Rigspolitiets koncept fremgår det, at en hot spot-indsats er kendetegnet ved at være målrettet et geografisk afgrænset område med en høj koncentration af kriminalitet. Dvs. at hot spot-indsatser, ifølge konceptet, ikke udgør en bestemt type af indsats, da alle politimæssige indsats i princippet kan være en hot spot-indsats, så længe de fokuserer på at mindske kriminaliteten i et afgrænset område. En høj grad af diversitet er da også kommet til udtryk under forsøget, eftersom indsatserne spænder fra en øget hyppighed af politipatruljering over ændringer af stedet for politipatruljeringens udførelse og fokus, til indsats iværksat på baggrund af et samarbejde med eksterne aktører som fx kommuner, lokalforeninger og butikker.

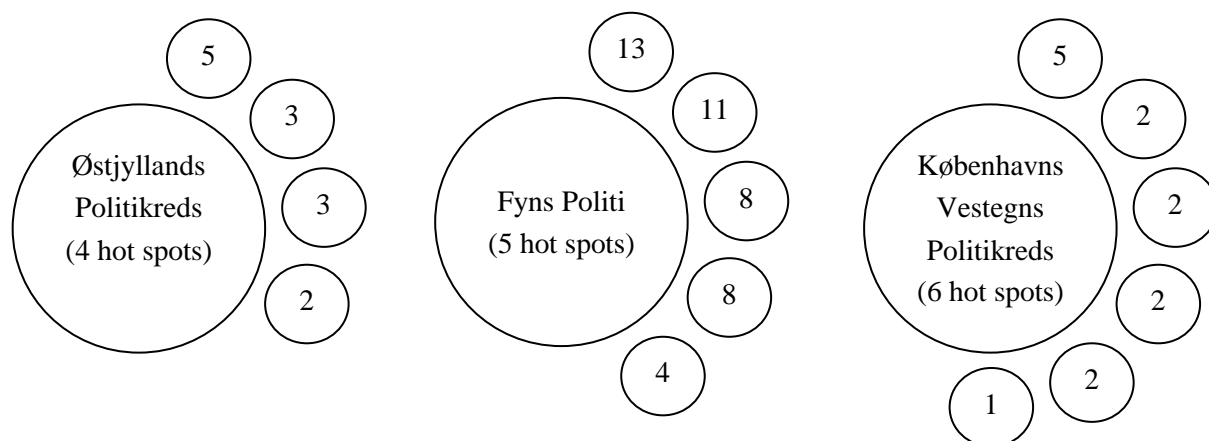
Konceptet har således muliggjort udarbejdelsen af forskellige hot spot-indsatser, hvilket kan tilskrives konceptets problemorienterede tilgang, hvor kriminalitetens karakter og omfang har været bestemmende for de gennemførte indsats i det enkelte hot spot.

¹⁴ I andre lande arbejdes med et 'crime harm index', der er baseret på stregheden af den udmålte straf for de enkelte lovovertrædelser, se Sherman L., P.W. Neyroud & L. Neyroud: "The Cambridge Crime Harm Index: Measurement Total Harm from Crime Based on Sentencing Guidelines". *Policing – A journal of Policy and Practice*, 10(1), 2016.

5.4.1. Omfang og igangsættelse af indsatser

I hvert af de 15 udpegede forsøgsområder er der gennemført 1-13 hot spot-indsatser. Som figur 1 viser, er der gennemført 2-5 indsatser i områderne i Østjyllands politikreds, mens der er gennemført 4-13 indsatser i forsøgsområderne i Fyns politikreds og 1-5 i områderne i Københavns Vestegns politikreds. I gennemsnit er der gennemført 4,7 hot spot-indsatser per forsøgsområde.

Figur 1. Antal indsatser gennemført i de udpegede forsøgsområder.¹⁵



Det skal understreges, at antallet af gennemførte indsatser ikke nødvendigvis afspejler intensiteten af de kriminalpræventive indsatser i de enkelte hot spots. Det skyldes, at indsatserne spænder bredt fra eksempelvis en forøgelse af uniformeret patruljering over afholdte interessentmøder mellem politi og eksterne aktører med henblik på at debattere, hvordan de eksterne aktører via deres tilstedeværelse kan være med til at forhindre kriminalitet, til at tjekke, om overvågningskameraer fungerer efter hensigten.

Af de i alt 71 gennemførte hot spot-indsatser er det ikke alle, der kan karakteriseres som nye.¹⁶ Otte af indsatserne blev igangsat før forsøgets påbegyndelse og er ikke efterfølgende blevet ændret. Disse indsatser er gennemført i fem af forsøgsområderne, men i fire af disse er der også blevet gennemført nye eller relancerede indsatser. Det er således alene i ét forsøgsområde, der ikke er gennemført nye indsatser. Dette skyldes, at politiet vurderede, at andre områder, som ikke indgår i forsøget, var præget af både mere og alvorligere kriminalitet, hvorfor politiet i stedet valgte at fokusere på disse områder.

¹⁵ Indsatser, der er iværksat for at styrke politiets datakvalitet, samt afholdte interessentmøder og tryghedsvandring er ikke talt med, da disse ikke i sig selv forventes at kunne have en kriminalpræventiv effekt. I enkelte tilfælde er samme indsats talt med flere gange, såfremt den gennemføres i flere hot spots.

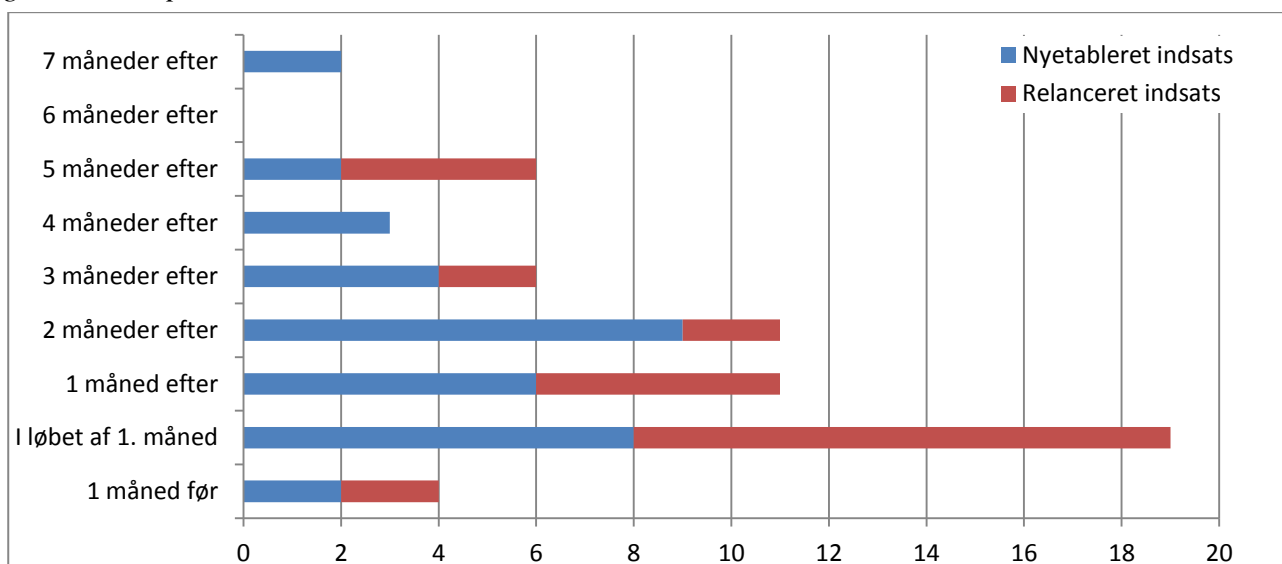
¹⁶ Det har vist sig vanskeligt nøjagtigt at afdække, hvilke indsatser der tidligere er blevet gennemført i forsøgsområderne. Det skyldes, at tidligere operationsbefalinger ikke nødvendigvis gemmes, og at ikke alle tiltag og indsatser journaliseres under egen journalkode. I nogle tilfælde er oplysningen baseret på den interviewedes erindring om gennemførte tiltag. Antagelig vil de interviewede dog kunne huske i hvert fald større og mere omfattende politiaktioner. I evalueringen er der søgt at verificere oplysningerne ved at interviewe flere fra de enkelte politikredse.

Foruden de indsats, der ikke kan karakteriseres som nye, består de gennemførte indsats af 37 nyetablerede og 26 relancerede indsats. De nyetablerede indsats er defineret ved, at de ikke tidligere har været gennemført i det specifikke hot spot, mens de relancerede indsats er igangværende indsats, som efter forsøgets påbegyndelse er blevet ændret og tilpasset for at gøre indsatsen mere målrettet og/eller intensiv. I de fleste hot spots er der gennemført både nye og relancerede indsats.

Valget mellem at relancere eller iværksætte nye indsats har beroet på, hvilke indsats der allerede forekom i de enkelte hot spots, og om det blev vurderet, at disse med fordel kunne ændres og tilpasses hot spottets kriminalitetsproblem. Nye indsats er iværksat, når politiet og/eller eksterne aktører eksempelvis har vurderet det nødvendigt at angribe kriminalitetsproblemet fra andre vinkler.

Det bemærkes, at politiet ikke ser politipatruljeringer og -tilsyn¹⁷ som nye indsats i det omfang, politiet allerede før forsøgets begyndelse mere eller mindre målrettet har udført disse i forsøgsområderne. Såfremt der er sket et skift i fokus i henhold til fx kriminalitetsform, tid og sted, eller såfremt politiet har valgt at opstille et nyt eller tilrettet krav til antallet af patruljeringer eller tilsyn, betragtes disse som relancerede indsats.

Figur 2. Tidspunktet for de nyetablerede og relancerede indsatsers igangsættelse i forhold til forsøgets starttidspunkt.¹⁸



¹⁷ Tilsyn indebærer 5-15 minutters besøg eller observation af bestemte steder som fx en butik, bar eller et torv, hvor politiet vurderer, at der er risiko for kriminalitet.

¹⁸ Tidspunktet for en af de nyetablerede indsatsers igangsættelse kendes ikke. Indsatsen bestod af en temadag for en forretnings afsatte.

Som figur 2 viser, varierer tidspunktet for hot spot-indsatsernes igangsættelse. Frem til en måned efter forsøgets start var knap en tredjedel af de nyetablerede indsatser og omkring halvdelen af de relancerede indsatser igangsat. I op til fire måneder efter indsatsperiodens begyndelse var over to tredjedele af både de nye og relancerede indsatser igangsat, mens alle relancerede indsatser var igangsat et halvt år efter forsøgets start. Først i september 2016 blev de sidste nyetablerede indsatser igangsat, hvilket vil sige i samme måned, som forsøget stoppede.

5.4.2. *Indsatsernes fokus*

Det er alene i tre af forsøgsområderne, indsatserne har fokuseret på gadekriminalitet generelt. I to af disse områder rettede indsatserne sig mod formodede gerningspersoner bag størstedelen af gadekriminaliteten, mens fokus i det tredje område er den gadekriminalitet, der begås i de sene aften- og nattetimer.

I de 12 øvrige forsøgsområder sigter de gennemførte indsatser på at forebygge enkelte former for gadekriminalitet. I fem af områderne vedrører indsatserne udelukkende tyveri fra personer, mens indsatserne i seks andre områder derudover inkluderer enten butikstyveri,¹⁹ tyveri fra og af motorkøretøj, vold, både hærværk og vold eller både hærværk og tyveri fra og af motorkøretøj. I ét forsøgsområde har de gennemførte indsatser udelukkende fokus på hærværk.

Forsøgsområdets geografiske omfang er i en del tilfælde blevet reduceret. I nogle områder har politiet således valgt udelukkende at fokusere på et indkøbscenter, en gågade og dens butikker eller en gade med mange barer, diskoteker mv., mens indsatserne i andre tilfælde er begrænset til én bestemt bar eller enkelte butikker inden for hot spottet. Dette er typisk sket på baggrund af en opgørelse over, hvor kriminaliteten i overvejende grad er begået eller – hvis det ikke har været muligt at indkredse det typiske gerningssted – hvor politiet erfaringsmæssigt vurderer kriminaliteten finder sted. I enkelte tilfælde har politiet valgt at fokusere på et bestemt område ud fra en formodning om, at gerningspersonerne bag gadekriminaliteten i hot spottet har en relation til dette sted.

I få tilfælde har politiet valgt at udvide hot spottets geografiske afgræsning. Eksempelvis har politiet i et tilfælde fundet det meningsfyldt også at besøge nærliggende diskoteker og barer, når der alligevel udføres patruljering i hot spottet – også fordi disse steder var kendt som typiske gerningssteder. Såfremt politiet har valgt at samarbejde med handelsstandsforeninger retter indsatsen sig heller ikke kun mod butikker beliggende inden for hot spottet, men i stedet mod de butikker, der er repræsenteret i foreningen.

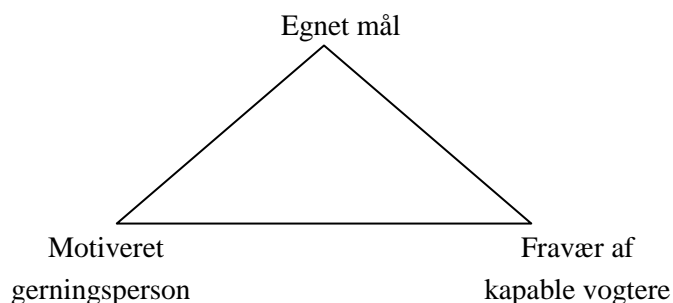
¹⁹ Butikstyveri er ikke inkluderet i de former for gadekriminalitet, som hot spottene er udpeget på baggrund af, jf. tabel 1. Såfremt eksterne samarbejdspartnere, der har deltaget i hot spot-arbejdet, har haft en opfattelse af, at butikstyverier udgjorde et stort problem i området, er de blevet inkluderet i indsatsen.

5.4.3. Indsætsernes indhold

Hot spot-arbejde bygger på en antagelse om, at områder, hvor der forekommer megen kriminalitet, besidder bestemte situationelle karakteristika, der får kriminalitet til at udspille sig lige netop der. Teoretisk kan hot spot-arbejdet forstås ud fra rutineaktivitetsteorien,²⁰ som politikredsene præsenteres for i Rigspolitiets koncept.

Ifølge denne teori er forudsætningen for, at kriminalitet finder sted, et sammenfald i tid og sted for tre betingelser for kriminalitetens forekomst, jf. figur 3. For det første kræver kriminalitet en person, der er motiveret for at begå kriminalitet, og som har evnen til at realisere sine kriminelle tilbøjeligheder. For det andet kræver kriminalitet, at der i situationen er en person eller genstand, der udgør et egnet mål for den kriminelle gerning, og for det tredje kræver det, at der i situationen er et fravær af vogtere, der kan gribe ind og forebygge kriminaliteten. Er der blot én af de tre betingelser, der mangler, vil det forhindre, at den kriminelle handling begås.²¹ Kriminalitet kan således forebygges ved at rette indsats mod konteksten for en given handling, dvs. ved at ændre de forhold, hvorunder kriminelle handlinger begås.

Figur 3. Situationelle betingelser for kriminalitet.



I forsøget har enkelte indsatses fokuseret på flere af de tre betingelser på én gang. Som eksempel kan nævnes en indsats, hvor uniformerede betjente henvendte sig til borgere med det formål at gøre opmærksom på risikoen for tyveri i området, samtidig som de uddelte postkort med forskellige oplysninger om, hvordan borgeren bedst kunne beskytte sig mod tyveri. Betjentene udgør i sig selv kapable vogtere i denne situation, men der sigtes også på at gøre borgerne opmærksomme på, hvordan de undgår at udgøre egnede mål for en tyv. Langt de fleste indsatses har dog alene sigtet mod at ændre én af betingelserne for kriminalitet.

²⁰ Cohen, L.E. & M. Felson: "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach." *American Sociological Review*, 44, 588-608, 1979; Felson, M.: *Crime and Everyday Life: Implications and Insights for Society*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press, 1994.

²¹ Cohen, L.E. & M. Felson: "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach." *American Sociological Review*, 44,588-608, 1979.

Foruden de ovennævnte indsatser har politikredse gennemført kortere møder med forskellige eksterne aktører, ligesom der er gennemført tryghedsvandring uden efterfølgende tiltag samt tiltag, der har til formål at forbedre politiets datakvalitet. Disse tiltag kategoriseres ikke som hot spot-indsatser i denne evaluering, eftersom de ikke vurderes at ville kunne have en kriminalpræventiv effekt.

I alt er der gennemført 38 hot spot-indsatser, der alene eller blandt andet sigter mod at forebygge kriminalitet ved at *synliggøre eller øge tilstedeværelsen af kapable vogtere*. Sådanne indsatser kan vedrøre enten den primære eller den sekundære sociale kontrol. Mens den sekundære sociale kontrol er den kontrol, professionelle udøver, er den primære den, alle mennesker bevidst eller ubevidst udøver og udsættes for gennem socialt samvær, og som kan mindske risikoen for konflikter og afvigende adfærd.²² Af de 38 indsatser er der kun én, der kan siges at vedrøre den primære sociale kontrol. Indsatsen bestod i at fjerne graffiti fra en tunnel, idet det antages, at potentielle gerningspersoner kan opfatte omfattende graffiti som om, området ikke er under opsyn.²³ Ved at signalere, at der holdes øje med området, forventes det, at potentielle gerningspersoner oplever en større risiko ved at begå den kriminelle handling på det specifikke sted.

Flere tilsvarende former for indsatser er debatteret i løbet af forsøget – typisk i tilfælde, hvor området har haft flere tydelige tegn på hærværk eller på anden måde ikke har fremstået ryddeligt. Eksempelvis er det overvejet at opsætte flere skraldespande, renovere cykelstativer og fjerne ødelagte og ejerløse cykler. Disse tiltag nåede enten ikke at blive igangsat i indsatsperioden eller blev ikke igangsat grundet økonomiske hensyn.

De øvrige 37 indsatser på dette område retter sig således mod at *øge tilstedeværelsen af kapable vogtere*. I enkelte tilfælde har indsatsen bestået i at opsætte overvågningskameraer eller tjekke funktionsdueligheden af allerede opsatte kameraer. I de resterende tilfælde har det drejet sig om at øge tilstedeværelsen af politi eller professionelle eksterne aktører.

Indsatser, der sigter mod at øge tilstedeværelsen af kapable vogtere, er gennemført i næsten alle af de udpegede områder. Mens hot spottets karakteristika dermed næppe har været afgørende for, hvorvidt denne indsats gennemføres, har tidspunktet for indsatsens gennemførelse og dens fokus derimod varieret i forhold til hvor og hvornår kriminaliteten typisk foregår. Det kan videre nævnes, at indsatserne i de fleste tilfælde har været gennemført af både politi og eksterne samarbejdspartnere.

²² Balvig, F.: *Kriminalitet og social kontrol*. København: Columbus, 1995.

²³ Wilson, J.Q. & G.L. Kelling: "The police and neighborhood safety: Broken Windows". *Atlantic Monthly*, 127, 29–38, 1982.

Indsatser, der sigter mod at øge tilstedeværelsen af politi, spænder bredt. Af de mere omfangsrige indsatser kan nævnes patruljering gennemført af otte uniformerede og civilklædte politibetjente i tidsrummet mellem kl. 22-06 på 14 udvalgte aftener i løbet af den halvårslige indsatsperiode. Af de mindre indsatser kan nævnes en lille øgning af omfanget af politipatruljeringer.

Indsatserne, der sigter mod at øge tilstedeværelsen af eksterne aktører, handler i alle tilfælde om at styrke vagters, dørmænds og butiksansattes rolle som kapable vogtere. Dette er blandt andet sket ved at påpege typiske gerningssteder og -tidspunkter, den typiske profil for de forurettede og gerningspersonerne samt gerningspersonernes modus. Af de mere omfangsrige indsatser kan nævnes en ændring af et rengøringspersonales arbejdstid, så personalet var til stede i det tidsrum, hvor der typisk blev begået kriminalitet. Af de mindre indsatser kan nævnes oprettelse eller opdatering af telefonkæder mellem butikker med henblik på at orientere hinanden om personer med mistænkelig adfærd.

Fælles for indsatserne, der har haft til formål at styrke den sekundære sociale kontrol, er, at de vedrører enten tidspunktet for kontrollanternes tilstedeværelse, antallet og/eller synligheden af kontrollanter samt deres mulighed for at gribe ind, såfremt en kriminel handling finder sted.

I alt er der gennemført 25 hot spot-indsatser, der alene eller blandt andet har haft til hensigt at *forbygge kriminalitet ved at gøre det potentielle mål for kriminalitet mindre egnet*. Det er sket ved at besværliggøre muligheden for at begå den kriminelle handling mod egnede mål og ved at gøre egnede mål mindre attraktive.

I forsøget har strategien om at besværliggøre muligheden for at begå den kriminelle handling i enkelte tilfælde manifesteret sig ved etablering eller tydeliggørelse af diskretionslinjer ved kassediske eller billetautomater, hvorved gerningspersoner har sværere ved at aflure pinkoder. I andre tilfælde har den manifesteret sig ved, at borgere er gjort opmærksomme på risikoen for kriminalitet i bestemte situationer, og ved at påpege, hvad de eventuelt selv kan gøre for at forebygge kriminalitet. Dette er gjort via oplysningskampagner bestående af pressemøder, der er blevet efterfulgt af enkelte lokale eller regionale avisartikler, uddeling af flyers og postkort, afholdelse af oplæg for borgere og/eller reklamer på elektroniske bytavler og kommuners hjemmesider.

I nogle tilfælde har oplysningskampagnerne været rettet mod bestemte grupper af borgere. Det er sket i tilfælde, hvor hot spot-analyserne viste, at det typisk er én persongruppe, der er udsat for kriminaliteten, eksempelvis ældre medborgere som især er udsatte for lomme- og tasketyverier.

I andre tilfælde har oplysningskampagnerne været stedspecifikke i den forstand, at der eksempelvis er opsat skilte om risikoen for bestemte former for kriminalitet. Det er sket, hvor kriminaliteten har været særlig koncentreret på bestemte områder inden for hot spottet. Fx blev der opsat skilte om

risikoen for indbrud i biler på bestemte parkeringsarealer, ligesom der blev opsat plakater på typiske gerningssteder for lommetyverier.

Indsatser, der retter fokus mod egnede mål, adskiller sig fra indsatser, der sigter på at øge tilstedeværelsen af de kapable vogtere, ved at effekten heraf ikke på samme måde er begrænset til hot spottet eller forsøgsperioden. De potentielle forurettede vil således – gennem den indsigt, de har fået – være i stand til at reducere deres risiko for at blive udsat for kriminalitet på andre steder og tidspunkter.

Endelig har seks af indsatserne alene eller blandt andet haft til hensigt at *forbygge kriminalitet ved at gøre potentielle gerningspersoner mindre motiverede for at begå en kriminel handling*.

I nogle tilfælde har sådanne indsatser bestået i møder med personer, der formodes at være i risiko for at begå en stor del af den kriminalitet, der fokuseres på. Dette har været muligt, når de formodede gerningspersoner har været tilknyttet samme kommunale tilbud, eksempelvis en ungdomsklub. Til møderne blev blandt andet konsekvenserne af at begå kriminalitet, herunder risikoen for frihedsstraf og de reducerede muligheder for at få et arbejde fremover, diskuteret. I andre tilfælde har indsatserne bestået i at ændre en rute for kommunens SSP-medarbejdere med det formål at være særligt opmærksomme på de unge i området, der er alvorlig truede af kriminalitet. Der har også været fokuseret på at mindske risikoen for kriminalitet ved at bortvise potentielle gerningspersoner fra bestemte steder eller ved at fjerne opholdssteder for dem. Sidstnævnte er sket ved at fjerne siddepladser og ændre lukketider for det sted, gerningspersonerne var tilknyttet.

Opsummerende retter de gennemførte indsatser sig således hyppigst mod at øge tilstedeværelsen af kapable vogtere, men mange indsatser har også sigtet på at gøre mulige mål for kriminalitet mindre attraktive og egnede. Kun ganske få af indsatserne har rettet sig mod de formodede eller potentielle gerningspersoner.

6. EFFEKTMÅLING

I det følgende gennemføres deskriptive analyser for at belyse, om forsøgs- og kontrolområderne ligner hinanden i forhold til den kriminalitet, der finder sted. Dernæst er de egentlige effektanalyser gennemført, hvor det undersøges, om udviklingen i gadekriminalitet har været anderledes i forsøgsområdet end i kontrolområderne. Eftersom nogle af de gennemførte indsatser også har rettet sig mod butikstyverier, er butikstyverier inkluderet i analyser, der angår den samlede gadekriminalitet.

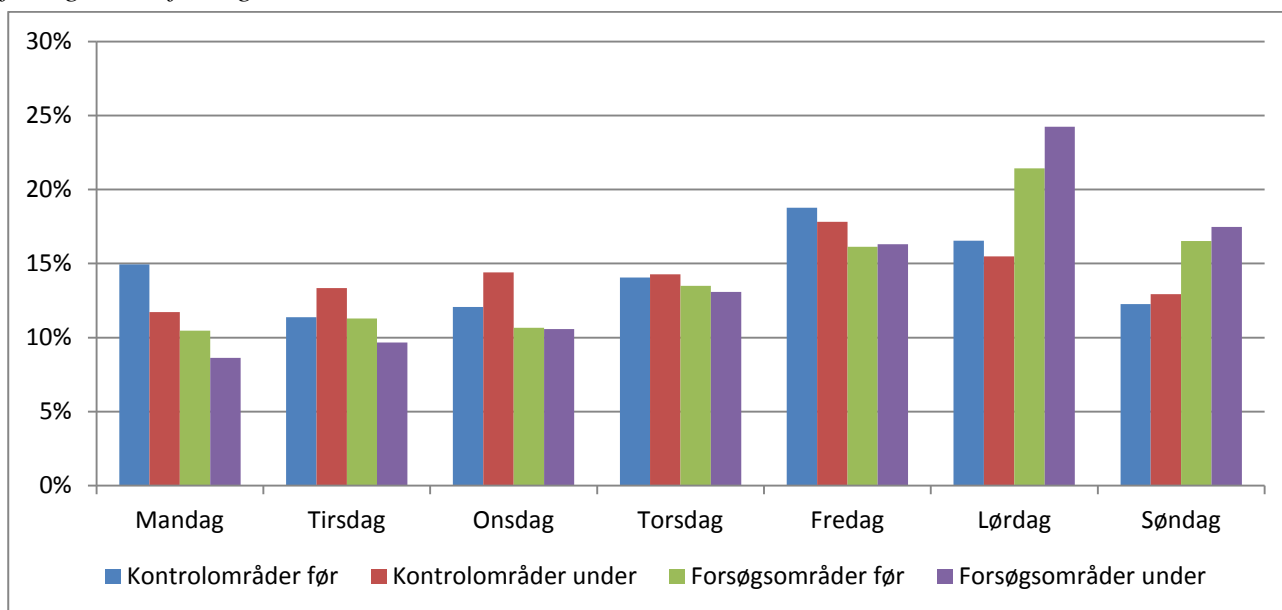
6.1. Karakteristik af kriminaliteten

Af figur 4 fremgår, hvordan episoderne fordeler sig på ugedage. I figuren indgår alle typer af gadekriminalitet, dvs. anmeldelser vedrørende vold, røverier, trusler, hærværk, tyverier (både butikstyverier og øvrige tyverier, typisk lomme/tasketyverier) og motorkøretøjskriminalitet (inkluderer både brugstyverier og tyverier fra motorkøretøj), uanset om alle disse former for kriminalitet har været et mål for hot spot-indsatsen eller ej.

Som det fremgår af figuren, er fordelingen ikke helt ensartet i forsøgs- og kontrolområderne, idet en noget større andel af kriminaliteten i forsøgsområderne finder sted i weekenden, særligt om lørdagen, sammenlignet med kontrolområderne.

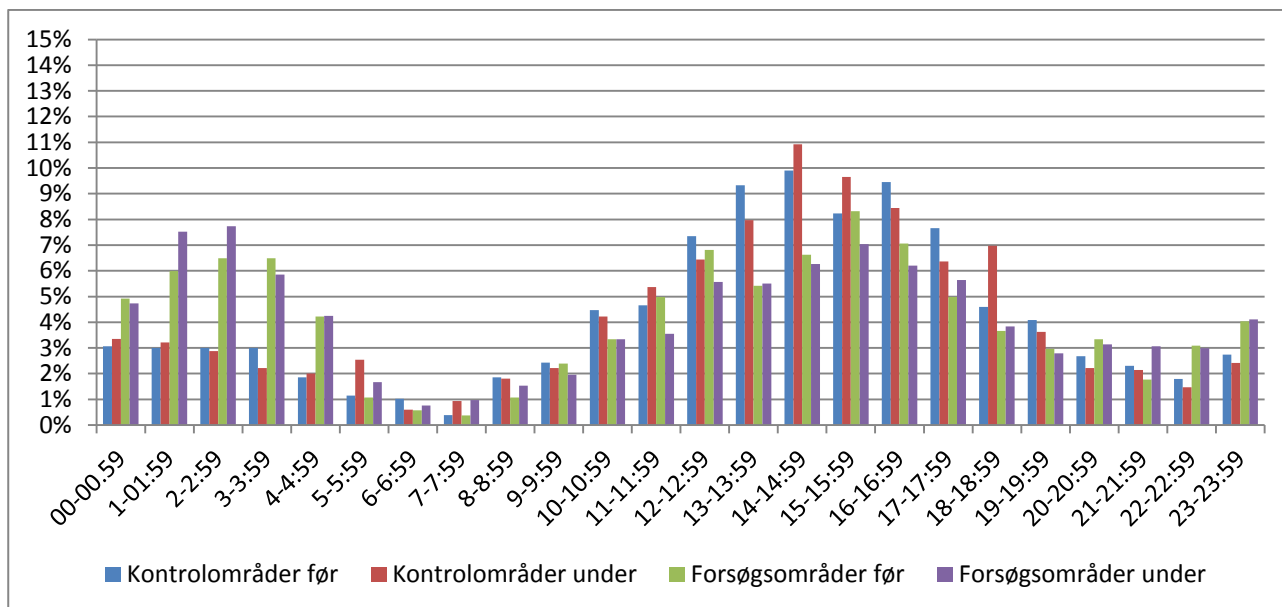
Desuden ses ikke helt ensartede tendenser fra perioden før forsøget til perioden under. Eksempelvis stiger andelen af kriminalitet i weekenden (særligt lørdage) i forsøgsområderne, mens der sker en mindskning for kontrolområderne i andel kriminalitet begået fredage og lørdage. Der er dog tale om tendenser og ikke statistisk signifikante forskelle.

Figur 4. Antallet af anmeldte forhold i forsøgs- og kontrolområder fordelt efter ugedag og perioden før og under forsøget. Procent.



Også med hensyn til gerningstidspunktet for kriminaliteten ses forskelle mellem forsøgs- og kontrolområder, jf. figur 5. En statistisk signifikant større andel af forsøgsområdernes kriminalitet begås om natten, mens en større andel af kontrolområdernes kriminalitet derimod finder sted om eftermiddagen. Denne forskel synes ikke at ændre sig markant fra perioden før til under forsøget.

Figur 5. Antallet af anmeldte forhold i forsøgs- og kontrolområder fordelt efter gerningstidspunkt og perioden før og under forsøget. Procent.



En opgørelse over fordelingen af kriminalitetens art i perioden før indsatsen viser, at denne er nogenlunde, men ikke helt, ensartet, jf. tabel 2. Forskellen består i, at butikstyverier udgør en signifikant større andel af kriminaliteten i kontrolområderne end i forsøgsområderne, mens der i forsøgsområderne til gengæld er en lidt større andel hærværk, motorkøretøjskriminalitet og øvrige tyverier. Idet typiske gerningstidspunkter for disse typer af kriminalitet ikke er de samme, kan forskellene i fordelingen af kriminalitetens art være med til at forklare forskellene i ugedag og klokkeslæt for kriminalitetens gerningstidspunkt.

Tabel 2. Antallet af anmeldte forhold i forsøgs- og kontrolområder i perioden inden forsøget fordelt efter kriminalitetens art. Procent.

	Forsøgsområder	Kontrolområder
Vold	7 %	7 %
Røveri og trusler	2 %	2 %
Hærværk	8 %	5 %
Butikstyverier	37 %	49 %
Motorkøretøjskriminalitet	12 %	9 %
Øvrige tyverier	34 %	28 %
I alt	100 % (n=1586)	100 % (n=1566)

6.2. Effektanalyse

Af tabel 3 fremgår antallet af anmeldelser for de forskellige typer af kriminalitet i perioden før og under forsøget i henholdsvis forsøgs- og kontrolområder.

I forsøgsområderne ses en mindre stigning i antallet af anmeldelser vedrørende vold, røveri og trusler. Helt tilsvarende ses i kontrolområderne. I begge områder ses desuden et fald i antallet af butikstyverier fra perioden før forsøget til under. Mere forskellige udviklingstendenser ses ved antallet af anmeldelser vedrørende hærværk – som falder i forsøgsområderne, mens det stiger i kontrolområderne – og vedrørende motorkøretøjskriminalitet og øvrige tyverier, som i begge tilfælde stagnerer i kontrolområderne, mens førstnævnte falder og sidstnævnte stiger i forsøgsområderne.

Tabel 3. Antallet af anmeldte forhold fordelt efter forsøgs- og kontrolområder, observationstidspunkt og kriminalitetens art.

		Før	Under
Forsøgsområder	Vold	106	120
	Røveri & trusler	37	45
	Hærværk	130	99
	Butikstyverier	585	479
	Motorkøretøjskriminalitet	185	122
	Øvrige tyverier	543	571
	I alt	1586	1436
Kontrolområder	Vold	102	120
	Røveri & trusler	32	43
	Hærværk	80	98
	Butikstyverier	771	653
	Motorkøretøjskriminalitet	136	135
	Øvrige tyverier	445	443
	I alt	1566	1492

Relativt set sker de største fald i forsøgsområderne inden for motorkøretøjskriminalitet og hærværk.

Ved hjælp af en difference-in-difference analyse undersøges, om udviklingen i antallet af anmeldelser for de forskellige typer af kriminalitet fra perioden før til perioden under indsatsen er statistisk signifikant forskellige, når forsøgsområderne sammenlignes med kontrolområderne. Alle forsøgs- og kontrolområder analyseres samlet, idet opdeling på de enkelte områder reducerer antallet af anmeldelser så betragteligt, at de statistiske analyser ville blive behæftet med for stor usikkerhed.

Af tabel 4 fremgår, at udviklingen i antallet af anmeldelser i forsøgsområderne ikke er statistisk signifikant anderledes end den, der ses for kontrolområdet.²⁴ Der er dermed ikke tegn på en overordnet effekt af forsøget. For så vidt angår hærværk og motorkøretøjskriminalitet, er udviklingen i

²⁴ Dette gør sig gældende, uanset om butikstyveri er inkluderet eller ekskluderet fra den samlede beregning for al gadeorienteret kriminalitet.

forsøgsområdet derimod statistisk signifikant forskellig fra kontrolområderne. I begge tilfælde er der tale om en positiv effekt, idet antallet af anmeldelser er mindsket mere i forsøgsområderne end kontrolområderne. For de øvrige typer af kriminalitet kan der ikke påvises en statistisk signifikant reduktion i omfanget.

Tabel 4. Difference-in-difference regression med antal anmeldelser af kriminalitet som afhængig variabel.²⁵ (n=978)

	B (SE)
Vold	-.016 (.104)
Vold, røveri & trusler	-.029 (.125)
Hærværk	-.201* (.093)
Butikstyverier	.052 (.265)
Motorkøretøjskriminalitet	-.254* (.117)
Øvrige tyverier	.121 (.229)
I alt (al gadeorienteret kriminalitet)	-.311 (.425)

*=p<0,05

Med henblik på at indkredse betydningen af hot spot-indsatserne yderligere, er der gennemført analyser, som specifikt undersøger en mulig effekt af de mere omfattende indsatser, af kriminalitetsudviklingen i alene de tidsrum, hvor indsatserne er gennemført i disse områder med en intensiv indsats, samt ved alene at se på de typer af kriminalitet de mere intensive indsatser har rettet sig mod. Analyserne i det følgende er således afgrænset til at omfatte de ni hot spots, hvor politiets indsats har været mest omfattende og intensiv, de typer af kriminalitet, som indsatserne i de ni hot spot-områder har fokuseret på, samt de tidsrum, hvori indsatserne har fundet sted.

Af tabel 5, som angår de ni forsøgsområder og deres kontrolområder, fremgår dels antallet af anmeldelser for de typer af kriminalitet, som politiet har målrettet deres indsats mod, og dels antallet af anmeldelser, hvor lovovertrædelsen desuden er begået inden for de tidsrum, hvor politiet har udført indsatsen.²⁶

²⁵ Af tabel 7 i bilag fremgår flere af resultaterne fra regressionsanalyserne.

²⁶ Se tabel 8 i bilag for en oversigt over typer af kriminalitet og tidsrum.

Tabel 5. Antallet af anmeldte forhold i forsøgsområder med de mest intensive indsatser samt i deres kontrolområder fordelt efter observationstidspunkt. Resultat vedrørende alene kriminalitetstyper og vedrørende kriminalitetstype og tidsrum for indsatsen.

		Før	Under
Forsøgsområder	Målrettede kriminalitetstyper	635	616
	Målrettede kriminalitetstyper og tidsrum	414	437
Kontrolområder	Målrettede kriminalitetstyper	508	528
	Målrettede kriminalitetstyper og tidsrum	307	338

Tabellen viser, at der generelt er et højere niveau af den type af kriminalitet, som indsatserne er rettet mod, i forsøgsområderne end i kontrolområderne. Med hensyn til udviklingen viser tabellen, at der for de målrettede kriminalitetstyper er et mindre fald i den anmeldte kriminalitet under hot spot-indsatsen, mens det modsatte gør sig gældende for kontrolområderne, idet der her ses en mindre stigning. Betragtes udviklingen i antallet af anmeldelser for de målrettede kriminalitetstyper, der har fundet sted inden for de tidsrum, hvor politiets indsatser har været iværksat, er der dog en let vækst for både forsøgs- og kontrolområder.

Af tabel 6 fremgår resultaterne fra difference-in-difference analyser. Disse viser, at udviklingen i antallet af anmeldelser i henholdsvis forsøgs- og kontrolområder ikke er statistisk signifikant forskellig, hverken når de målrettede kriminalitetstyper betragtes, eller når der desuden tages højde for de tidsrum, hvor indsatserne har fundet sted.

Tabel 6. Difference-in-difference regression med antal anmeldelser af kriminalitet som afhængig variabel. (n=978)

	B (SE)
Målrettede kriminalitetstyper	-.161 (.253)
Målrettede kriminalitetstyper og tidsrum	-.034 (.220)

7. OPSAMLING OG DISKUSSION

For at øge anvendeligheden af denne undersøgelse af et forsøg med hot spot-indsatser i Dansk Politi er målingen af indsatsernes kriminalpræventive virkning suppleret med en procesevaluering, der

giver et grundlag for at tolke resultatet af effektmålingen, idet den belyser forhold, der kan have haft en betydning herfor.

Af effektmålingen fremgår, at de gennemførte indsatser ikke samlet set har en påviselig kriminalpræventiv effekt på gadekriminalitet. Det betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at hot spot-konceptet ikke er effektivt i de kontekster, det her er anvendt i. Der er således en række forhold, der kan have haft betydning for, at det ikke har været muligt at måle en generel, positiv effekt af indsatserne.

For det første blev igangsættelsen af forsøget hæmmet af politiets ressourceproblemer grundet bevogtningsopgaver og grænsekontrol. Det har medført et mindre ledelsesmæssig fokus på forsøget, ligesom der ikke i alle tilfælde er blevet allokere tilstrækkelige ressourcer til at kunne sikre gennemførelsen af mere intensive indsatser.

For det andet har selve måden, udpegningen af hot spot-områderne er gennemført på, betydet, at politikredsene ikke i alle tilfælde vurderer, at de udpegede områder besidder et omfattende kriminalitetsproblem og/eller udgør et større problem sammenlignet med kredsens øvrige områder. Også det kan have influeret på interessen, entusiasmen og lysten til at allokere ressourcer til forsøget og sikre indsatsernes gennemførelse.

For det tredje har selve indsatserne – ud over at de langt fra altid har været målrettede og intensive – heller ikke altid været nye. I nogle tilfælde er der fortsat med en indsats, der allerede var igangsat før forsøget. I sådanne tilfælde vil det naturligvis ikke være muligt at se en kriminalpræventiv effekt af forsøgsperiodens indsats.

For det fjerde kan det nævnes, at mange indsatser derudover er relancerede tiltag. Nyetablerede indsatser vil ikke nødvendigvis have en større præventiv effekt end relancerede indsatser, men for at kunne påvise en effekt af de relancerede indsatser kræves, at fokus skærpes med hensyn til eksempelvis tid og sted for indsatsen.²⁷

For det femte er nogle af indsatserne blevet igangsat relativt sent i forsøgsperioden. Det vil selvsagt være sådan, at jo senere indsatserne er blevet igangsat, desto vanskeligere er det at opnå en effekt.

For det sjette er muligheden for at kunne opnå en positiv kriminalpræventiv effekt vanskeliggjort af, at indsatserne ofte har fokuseret på mindre områder inden for hot spottet frem for hele hot spottet. I

²⁷ Braga, A.A., A.V. Papachristos & D.M. Hureau: "The effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis." *Justice Quarterly*, 31(4), 633-663, 2014; Weisburd, D. & C.W. Telep: "Hot spots policing: What we know and what we need to know". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 30(2), 200-220, 2014.

sådanne tilfælde skal indsætterne være ekstra markante for at opnå en målbar effekt for hele hot spottet. Omvendt har enkelte indsætter haft et kontinuerligt fokus på både hot spottet og nærliggende områder uden for hot spottet, mens det udelukkende er den kriminalitet, der er begået i selve hot spottet, der indgår i effektmålingen. I visse tilfælde er det således ikke hele indsættens intensitet, der er blevet målt.

For det syvende er det ikke alle indsætterne, der er blevet implementeret efter hensigten. Dette kan i nogen grad skyldes de ovennævnte ressource- og prioriteringsforhold, men det kan også skyldes, at planlægningen af indsætternes gennemførelse ikke har været tilstrækkeligt konkretiseret, og at det ikke altid er lykkedes at inddrage de eksterne samarbejdspartnere på den måde, det var planlagt.

Der er imidlertid også andre forhold, der kan have haft betydning for, at der ikke er målt en positiv præventiv effekt af forsøget. Det kan eksempelvis skyldes datamæssige begrænsninger, idet forsøget er baseret på et relativt lille datamateriale. Det gør det vanskeligt at påvise signifikante forskelle mellem kriminalitetsudviklingen i forsøgs- og kontrolområderne i det hele taget. Som nævnt tidligere, så er den positive effekt af hot spot-indsætter primært målt i storbyer i USA og andre steder med et betydeligt højere kriminalitetsniveau end tilfældet er i de områder, der er omfattet af dette forsøg.

At der ikke er påvist en sikker effekt kan muligvis også forklares ved en øget anmeldelsestilbøjelighed i forsøgsområderne. Nogle af de eksterne samarbejdspartnere er således blevet anmodet om at animere deres gæster eller kunder til at anmelde kriminalitet. Ligeledes kan anmeldelsestilbøjeligheden være steget som følge af, at eksterne aktører i hot spot-indsætterne har øget deres fokus på gadekriminalitet, ligesom det kan skyldes politiets øgede tilstedeværelse i nogle af områderne. Hvis dette er tilfældet, vil indsætternes eventuelle effekt meget let blive usynliggjort.

En ændring af registreringspraksis kan også være af betydning i forhold til at kunne måle en eventuel effekt. I forsøget har dette eksempelvis været tilfældet for de indsætter, der har sigtet mod at forbedre datakvaliteten af den anmeldte kriminalitet i hot spottene. Det kan betyde, at kriminalitet, der ikke før havde en adresseangivelse, under forsøget er registreret inden for hot spottet. En ændret registreringspraksis kan således give et falsk indtryk af vækst i den anmeldte kriminalitet.

Såfremt der sker en ændring i de indsætter, der gennemføres i kontrolområderne, kan det naturligvis også forklare indsætternes manglende målbare effekt. Dette er dog alene forekommet i ét af kontrolområderne og må derfor antages at have en meget begrænset betydning.

I visse tilfælde har de gennemførte indsætter ikke haft et klart geografisk fokus. Det gælder indsætter, hvor borgere er gjort opmærksomme på risikoen for kriminalitet i bestemte situationer. Sådanne indsætter vil også kunne have betydning for kriminalitetsudviklingen i nærliggende kontrolområder.

Som følge af disse indsatsers intensitet må dette dog også formodes at være af mindre betydning for undersøgelsens resultater.

Selv om der ikke har kunnet påvises en generel kriminalpræventiv effekt af hot spot-indsatserne, viser effektevalueringen en mindskning i omfanget af motorkøretøjskriminalitet og hærværk i forbindelse med forsøget. Ovenstående vanskeligheder omkring forsøgets implementering mv. kan skabe usikkerhed omkring, om dette resultat afspejler en reel effekt af forsøget, eller om det måske snarere må betragtes som en form for tilfældighedsfund.

På den anden side kan der argumenteres for, at vældig mange af indsatserne har sigtet mod at øge tilstedeværelsen af kapable vogtere i gademiljøet, og at dette i højere grad kan formodes at have en præventiv effekt på motorkøretøjskriminalitet og hærværk end på øvrige former for tyverier. Såvel motorkøretøjstyverier som hærværk er meget synlige former for kriminalitet, idet gerningsmandens forehavende kan være vanskeligt at skjule for omgivelserne i modsætning til eksempelvis butikstyveri eller lommetyverier. Desuden må det antages, at motorkøretøjstyverier og hærværk er lovovertrædelser, hvis gennemførelse er af en vis varighed, hvilket også øger risikoen for opdagelse, hvorved tilstedeværelsen af flere kapable vogtere i højere grad kan skabe en præventiv effekt. Og mens visse af de andre former for kriminalitet, der er omfattet af forsøget, er affektrelaterede og derfor næppe vil være særligt påvirkelige af en øget opdagelsesrisiko, gælder det næppe motorkøretøjstyverier og hærværk.

8. BILAG 1: DETALJEREDE OUTPUTS AF DID

Tabel 7. Difference-in-Difference regression med det daglige antal anmeldelser for al kriminalitet som afhængig variabel.

	Vold	Vold, Røveri og Trusler	Hærværk	Butiksty- verier	Motorkø- retøjskri- minalitet	Øvrige Tyverier	Al krimi- nalitet
Forsøgsområde under indsats	-,016 (,104)	-,029 (,125)	-,201 (,093)	,052 (,265)	-,254 (,117)	,121 (,229)	-,311 (,425)
Under indsats	,072 (,074)	,116 (,089)	,072 (,065)	-,495 (,188)	-,006 (,083)	-,016 (,162)	-,328 (,300)
Forsøgsområde	,016 (,074)	,037 (,089)	,205 (,065)	-,762 (,188)	,201 (,083)	,402 (,162)	,082 (,301)
Konstant	,418*** (,052)	,549*** (,063)	,328*** (,046)	3,160*** (,133)	,557*** (,059)	1,824*** (,114)	6,418*** (,213)

*=p<0,05; **=0,01; ***=0,005

Tabel 8. Difference-in-Difference regression med det daglige antal anmeldelser for al kriminalitet, der er genstand for målrettet indsats, som afhængig variabel.

	Målrettede kriminalitetstyper	Målrettede kriminalitetstyper og tidsrum
Forsøgsområde under indsats	-,161 (,253)	-,034 (,220)
Under indsats	,073 (,179)	,121 (,155)
Forsøgsområde	,520 (,179)	,439 (,155)
Konstant	2,082*** (,127)	1,258*** (,110)

*=p<0,05; **=0,01; ***=0,005